

LE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI. ALLA RICERCA DI UNA DEFINIZIONE CONDIVISA TRA GIURISTI E POLITOLOGI

di *Fabio Fossati* (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. La definizione del concetto di istituzione nella politica interna. — 3. Le istituzioni internazionali come regole: i regimi globali. — 4. Le istituzioni internazionali come attori: le organizzazioni globali di tipo inter-governativo. — 5. Le organizzazioni regionali e trans-regionali e i regimi regionali. — 6. Una classificazione politologica dei regimi internazionali. — 7. L'analisi empirica dei regimi globali sugli armamenti, l'economia, i diritti umani, l'ambiente. — 8. Conclusioni.

ABSTRACT: L'articolo propone una disamina teorica del concetto di istituzione internazionale partendo dagli insegnamenti della scuola italiana di Scienza politica, che presenta notevoli punti d'intersezione e collegamento, nonché elementi comuni con le scienze giuridiche, più che non con le correnti anglo-sassoni delle relazioni internazionali. Infine, la classificazione politologica dei diversi regimi internazionali evidenzia i diversi gradi efficacia e indipendenza dei regimi globali.

KEY-WORDS: istituzioni internazionali; cooperazione intergovernativa; teorie politologiche e regimi internazionali; indipendenza ed effettività.

1. Introduzione.

Il concetto di istituzione è uno dei più utilizzati nelle scienze umane. Così come tutti oggi ci tengono a precisare che il Corona Virus ha avuto origine in Cina, è necessario chiarire subito come tale concetto sia stato « concepito » all'interno delle scienze giuridiche. Poi, è diventato centrale anche nella scienza politica, nella sociologia, nella storia, nella filosofia, nell'economia, nella psicologia... Ecco, magari possiamo enfatizzare che la scienza politica è stata un po' come l'Italia con il Corona Virus, e noi siamo stati il secondo settore delle scienze umane che ha imitato il « primogenito », e cioè il diritto.

Va poi aggiunto che all'interno della scienza politica, ci sono diversi sottosectori: la politica comparata, le relazioni internazionali, la scienza

(*) Professore Associato di Relazioni internazionali. Università degli Studi di Trieste.

dell'amministrazione e l'organizzazione politica europea. In realtà, io non mi sono mai fortemente riconosciuto in queste suddivisioni, anche perché mi sono laureato (nel 1986) in Relazioni internazionali con Umberto Gori alla Cesare Alfieri, e (nel 1992) mi sono addottorato al Dipartimento di Scienza politica dell'Università di Firenze, diretto allora da Leonardo Morlino. Quindi, mi è stato insegnato che un politologo deve sapersi destreggiare sia nell'analisi della politica interna che di quella internazionale. Non a caso, dagli anni '80 si è consolidato un settore trasversale alle varie suddivisioni politologiche, che è quello della World Politics, il « ponte » tra politica comparata e relazioni internazionali.

In ogni caso, io non mi sono neanche identificato nelle varie correnti anglo-sassoni della Relazioni internazionali: i realisti, i liberali, i costruttivisti, i marxisti... Tali correnti andavano di moda nel « tardo '900 », ed erano soprattutto il riflesso della forte influenza delle diverse tradizioni filosofiche nella politologia internazionalista. Negli Stati Uniti, la divisione tra realisti e liberali aveva molto a che fare con il *cleavage* tra intellettuali vicini (rispettivamente) al partito Repubblicano e a quello Democratico. I marxisti, poi, stavano quasi tutti o in Europa o in America latina. Infine, i costruttivisti erano gli studiosi (soprattutto europei) « post-moderni », quelli ad esempio che uscivano dal dottorato dell'Istituto Universitario Europeo di Fiesole.

La scuola italiana di scienza politica, quella per intendersi fondata da Sartori e da Stoppino ⁽¹⁾, ha sempre avuto una maggiore autonomia dalla filosofia politica. Poi, i canoni metodologici della scuola italiana di scienza politica hanno sempre avuto un forte ancoraggio alla fase moderna delle scienze umane, quella che i costruttivisti etichettano in modo dispregiativo come « positivista ». Quali sono questi canoni? Primo, dare delle definizioni chiare, non ambigue ai concetti. Gli americani e i britannici non sanno dare delle definizioni efficaci dei concetti, e spesso sconfinano nel *conceptual stretching*, cioè espandono troppo il livello di applicazione empirico degli stessi. L'esempio classico è il concetto di anarchia; se essa significa l'assenza di governo mondiale, allora arriveremo alla conclusione che c'è sempre stata anarchia nella politica mondiale. Quindi, a che cosa serve un concetto così onnicomprensivo? Non a caso, nei miei saggi io ho definito l'anarchia come l'astenersi dall'agire, una sorta di *laissez faire* politico, quando cioè gli stati « stanno a guardare » e non intervengono né militarmente, né diplomaticamente. Poi, è altrettanto importante non incappare nelle ridondanze concettuali, usando alcuni concetti come sinonimi. Ad esempio, il conflitto è una

⁽¹⁾ SARTORI, *La politica. Logica e metodo in scienze sociali*, Milano, 1979; STOPPINO, *Potere e teoria politica*, Milano, 1995; BARTOLINI, *Metodologia della ricerca politica*, in PASQUINO (a cura di), *Manuale di scienza politica*, Bologna, 1986, p. 39-82.

relazione tra due o più attori che hanno obiettivi incompatibili; la guerra è un conflitto violento, armato. La nazione è un gruppo di individui, che hanno un'identità comune, influenzata dalla lingua, la religione, o l'etnia. Lo stato è un'organizzazione giuridica che esercita il potere su un determinato territorio. Confondere dal punto di vista teorico conflitto e guerra oppure stato e nazione, porta a fare una gran confusione nell'analisi empirica.

Il secondo insegnamento di Sartori è stato quello di elaborare categorie analitiche molto precise sia in materia di tipologie e classificazioni, che di modelli. La differenza sta nel fatto che i modelli sono un modo di rappresentare la realtà empirica che obbedisca ai criteri della semplicità e della coerenza. I modelli sono gli ideal-tipi weberiani; sono come i colori primari (bianco, giallo, rosso, blu e nero). Ci sono i modelli di sistema partitico predominante, bipartitico, di multipartitismo estremo e polarizzato, oppure limitato e moderato. E ci sono i modelli di sistema internazionale unipolare, bipolare, tripolare, multipolare... Poi, c'è la realtà empirica, e quella può essere verde, grigia, arancione, viola... Ad esempio il sistema internazionale successivo al 1989 disobbedisce a qualsiasi modello: non è più bipolare, non è mai stato unipolare, e non è neanche multipolare come nella *balance of power* ottocentesca. Le classificazioni e le tipologie sono invece dei modi di suddividere i casi empirici in categorie analitiche, che obbediscano ai criteri della esaustività e della mutua esclusività.

In sintesi, nelle pagine che seguono, mi sforzerò di fare più chiarezza nella definizione del concetto di istituzione, partendo dagli insegnamenti della scuola italiana di Scienza politica, che come vedrete troverà più elementi comuni con le scienze giuridiche, che non con le correnti anglosassoni delle Relazioni internazionali.

2. La definizione del concetto di istituzione nella politica interna.

Il punto di partenza per elaborare una definizione soddisfacente del concetto di istituzione sono le concezioni esistenti nel linguaggio quotidiano. La definizione più utilizzata nel senso comune fa riferimento all'istituzione come un fenomeno a cui viene attribuito un intenso contenuto valoriale da parte di una comunità: come il palio per i senesi, la pizza per i napoletani, la birra per i bavaresi, il Piccolo per i triestini, il sindaco di un paese, il parroco di un rione... Altre volte, le istituzioni sono state identificate come dei fenomeni sociali; la chiesa, la famiglia, o la patria sarebbero delle istituzioni. Questa concezione dell'istituzione ha prevalso nella sociologia ⁽²⁾. Tali definizioni non hanno però mai attecchito né nel diritto, né nella scienza politica.

(2) SELZNICK, *La leadership nelle organizzazioni*, Milano, 1976.

Nel diritto, le istituzioni sono state rappresentate in primo luogo come gli attori dello stato: quelle politiche (risultato della competizione elettorale), come il parlamento o il governo, e quelle neutrali, come la burocrazia, le forze armate, la magistratura... Ciò che sta al di fuori dello stato non è istituzione: partiti, gruppi di interesse, movimenti... Poi, le istituzioni sono anche delle regole, e cioè le leggi adottate da uno stato; quindi, non le regole fissate da attori privati (come quelle sui matrimoni delle varie religioni), a meno che appunto lo stato non le riconosca, istituzionalizzandole.

In scienza politica, le posizioni sono state differenziate. Io mi sono sempre identificato nei « Sartoriani », cioè coloro che hanno di fatto aderito alla definizione giuridica. Ad esempio, Lanzalaco ⁽³⁾ ha chiarito che le istituzioni possono essere sia gli attori dello stato che le regole del diritto, emanate all'interno di una determinata legislazione statale. I cultori della *rational choice*, soprattutto alcuni economisti ⁽⁴⁾, sono invece partiti dal presupposto che gli unici attori che contano nella politica sono gli individui; essi hanno raffigurato le istituzioni solo come regole. Altri studiosi (alcuni sociologi) hanno raffigurato le istituzioni solo come attori, diventando quindi un sinonimo delle organizzazioni, ma tale concezione minoritaria è stata superata ⁽⁵⁾.

Nella sezione che segue, mi concentrerò sulle varie definizioni emerse nelle relazioni internazionali, identificando i due snodi concettuali fondamentali. A mio avviso, per non incappare nel suddetto errore del *conceptual stretching*, va precisato che le istituzioni devono comprendere solo le regole istituzionalizzate, e non le regole informali (le convenzioni sociali che seguono tutti: su come vestirsi, sul linguaggio...) e le prassi ripetute (andare al cinema il sabato sera, o alla partita la domenica pomeriggio) — e che sono diverse dalle regole informali proprio perché sono attuate da un numero circoscritto (e non generalizzato) di attori.

3. Le istituzioni internazionali come regole: i regimi globali.

Anche le regole che diventano istituzioni internazionali (globali) sono quelle identificabili attraverso il criterio giuridico, così come per gli attori — rimando al paragrafo successivo ⁽⁶⁾. Nella politica interna sono istituzioni solo le regole emanate da uno stato. Di conseguenza, nella politica interna-

⁽³⁾ LANZALACO, *Istituzioni, organizzazioni e potere*, Roma, 1995.

⁽⁴⁾ NORTH, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, 1990.

⁽⁵⁾ SOROKIN, *Society, Culture and Personality: Their Structure and Dynamics. System of General Sociology*, New York, 1947.

⁽⁶⁾ KEOHANE, *International Institutions and State Power*, Boulder, 1989.

zionale saranno istituzioni solo le regole riconosciute come tali dagli stati. In sintesi, le istituzioni internazionali saranno le regole di diritto internazionale, che in letteratura politologica sono chiamate « regimi internazionali ». In un articolo del 1997, avevo definito i regimi come quelle regole di diritto internazionale (consuetudinario e/o codificato), su cui convergono le aspettative degli attori in un determinato settore della politica mondiale (7).

Noi politologi abbiamo sempre enfatizzato la dimensione dell'effettività, e cioè un regime deve essere osservato dagli attori della politica mondiale, altrimenti esso diventa un *dead letter regime*. Questo è lo snodo fondamentale per comprendere a pieno il funzionamento delle istituzioni. Nella politica internazionale, gli stati hanno codificato molte regole, ma non tutte sono state poi osservate nei comportamenti. Quale processo rende ineffettivo un codice, cioè quando gli stati decidono di non osservare certe sezioni del diritto scritto? È proprio il diritto consuetudinario che cancella alcuni codici, permettendo di comprendere la sfasatura fra diritto scritto ed effettivo. I regimi sono un mix di diritto codificato e consuetudinario; il primo agisce in modo costruttivo, e il secondo in modo distruttivo. Questa è una concezione attualizzata del diritto consuetudinario, mentre in passato si faceva riferimento alla combinazione delle prassi ripetute e della *opinio iuris*, cioè la convinzione dei governi che si trattasse di comportamenti giuridicamente vincolanti. Secondo Antonio Cassese (8), tale concezione è stata superata dopo il 1945, e può essere applicata semmai solo ai principi fondamentali del diritto internazionale (come la proibizione dei crimini contro l'umanità), e non alle regole applicate quotidianamente.

Attraverso una simile definizione, non si incappa nell'errore del *conceptual stretching*, collegato ad una concezione di regime globale che vi comprenda le norme informali (le convenzioni sociali), e le prassi ripetute. Partiamo dalle norme informali. Il già citato Keohane, cioè il leader della corrente liberale delle Relazioni internazionali, aveva ampliato i riferimenti empirici del concetto di regime anche alle regole informali. Come mai? Secondo me, ciò era avvenuto perché il politologo statunitense si era fatto trascinare dal dibattito con i colleghi realisti. Mi spiego meglio. Se i regimi sono solo le regole istituzionalizzate, esse copriranno uno spettro di comportamenti empirici limitato; se si fanno rientrare anche le regole informali, allora le istituzioni saranno più numerose. Quindi, sarà più facile controbat-

(7) FOSSATI, *I regimi internazionali: note per una definizione*, in *Quaderni di Scienza Politica*, Vol. 4, n. 2, 1997, p. 293-321.

(8) CASSESE *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Bologna, 1984. Cassese è stato mio professore alla Facoltà di Scienze politiche « Cesare Alfieri » dell'Università di Firenze.

tere ai realisti che hanno sempre sostenuto la scarsa influenza delle istituzioni nella politica mondiale. Ma a chi come me segue l'approccio della scuola italiana, il dibattito tra realisti e liberali è sempre stato percepito come poco politologico. È sembrato semmai una sorta di dibattito tra cultori della « Storia delle dottrine politiche internazionaliste ».

Quindi, le regole informali non sono istituzioni. Questo vale sia per la politica interna che per la politica internazionale. Se una persona non segue le convenzioni sociali, e ad esempio si veste in modo « alternativo », o non si conforma al linguaggio di un determinato « clan », riceverà solo delle sanzioni sociali, e cioè sarà escluso dagli amici o dai colleghi di lavoro, ma non si potrà ovviamente attivare un processo civile o penale per penalizzare i suoi comportamenti. Anche alcuni politologi internazionalisti statunitensi hanno condiviso questa posizione ortodossa, direi « positivistica ». Secondo Lipson ⁽⁹⁾, tutto ciò che è informale (e implicito) non può essere istituzione, come certe convenzioni osservate dai diplomatici. Facciamo un esempio che secondo me è il più adatto per chiarire la differenza tra regole istituzionalizzate e regole informali. Sappiamo tutti che gli stati hanno sinora rifiutato la stipula del Mai (*Multilateral Agreement on Investments*), cioè un regime globale nel settore degli investimenti delle imprese multinazionali. I governi però seguono delle norme informali che li spingono a uniformare i regolamenti degli accordi bilaterali, regionali e delle leggi nazionali. Alcuni politologi liberali ⁽¹⁰⁾ hanno allora sostenuto che esiste un regime globale sugli investimenti esteri. Ma mi chiedo. Mettiamo che gli Usa applichino certe regole standard agli investimenti da e per il Messico, il Cile, il Brasile, e che siano molto simili, appunto grazie alle regole informali. Allora, Maduro pretende che le stesse regole siano applicate al Venezuela. Gli Usa sono obbligati ad estendere al governo di Caracas le stesse regole che valgono per i governi di Città del Messico, Santiago... No di certo. Non esiste un tribunale per la risoluzione dei conflitti sugli investimenti, come quello interno all'Omc (Organizzazione Mondiale del Commercio). Esiste la possibilità di fare ricorso ad arbitrati, come quello dell'Icsid (*International Centre for Settlement for Investment Disputes*) della Banca mondiale, le cui sentenze non potranno obbligare alcuni stati ad estendere a tutti i partner certe regole sugli investimenti esteri, che erano state concesse solo in alcuni accordi bilaterali. Quindi, l'Icsid potrà obbligare gli stati a rispettare le

⁽⁹⁾ LIPSON, *Why Are Some International Agreements Informal?*, in *International Organization*, Vol. 44, n. 4, 1991, p. 495-538.

⁽¹⁰⁾ MILNER, *Introduction: The Global Economy, Foreign Direct Investments and the Regime for Investment*, in *World Politics*, Vol. 66, n. 1, 2014, p. 1-11. SIMMONS, *Bargaining over Bilateral Investment Treaties, Arbitrating Awards: The Regime for Protection and Promotion of International Investment*, in *World Politics*, Vol. 66, n. 1, p. 12-46.

regole degli accordi bilaterali, regionali, o anche delle leggi nazionali, ma non potrà evocare nessun diritto o dovere generalizzato applicabile a tutti gli stati, proprio perché non esiste un regime globale istituzionalizzato in materia di investimenti esteri.

Passiamo adesso alle prassi ripetute, che (al contrario delle regole informali) coinvolgono un numero limitato di attori. Mettiamo che un gruppo di amici si ritrova tutti i sabati sera alle 20 in Piazza maggiore a Bologna. Uno di loro si ammala e salta un sabato. Gli amici decidono di trovarsi il sabato successivo sotto le Due torri (Asinelli e Garisenda) magari alle 19. Il sabato dopo, quel ragazzo guarisce e va in Piazza maggiore alle 20 e non trova nessuno. Può forse denunciare gli amici per aver cambiato località di incontro? No di certo. Se abbiamo a che fare con dei comportamenti ripetuti nel tempo, non ci sono regole giuridiche. Quali possono essere certe prassi ripetute della politica internazionale? Alcuni politologi costruttivisti (o « riflettivisti ») hanno sostenuto ad esempio che esiste un regime globale sul petrolio. I sostenitori della definizione di regimi come prassi ripetute sono i già citati studiosi post-moderni, che in questo caso sono stati etichettati come « groziani »⁽¹¹⁾. Insomma, secondo tali studiosi ciò che fa riconoscere l'esistenza di un regime sono le aspettative di comportamento sugli esiti della politica. Nel settore petrolifero, si sarebbero infatti consolidate alcune prassi ripetute, sulla base delle quali si poteva prevedere che negli anni '50 e '60 avrebbero prevalso le multinazionali (le « sette sorelle »), e negli anni '70 i paesi produttori dell'Opec. Di conseguenza, ci sarebbe stato prima il regime delle sette sorelle, e poi il regime dell'Opec. È come dire che prima c'era il regime di Piazza maggiore e poi il regime delle Due torri, all'interno del gruppo di amici di Bologna. Mi permetto di sottolineare che tale definizione incappa nell'errore del *conceptual stretching*. Nel settore petrolifero, non c'è mai stato nessun regime internazionale: né globale, né regionale. Kissinger aveva promosso un regime globale sul petrolio, esito di conferenze che radunassero consumatori e produttori, ma la sua proposta fu respinta dai paesi arabi. Quindi il fatto che prevalgano le multinazionali o i produttori dipende dai rapporti di potere. E non c'era neanche la benché minima ombra di « *opinio iuris* », cioè le prassi ripetute basate sul prevalere delle multinazionali o dell'Opec non erano legate a nessun ipotetico diritto consuetudinario rafforzato dalla cosiddetta *opinio iuris*, cioè la convinzione degli stati che quei comportamenti fossero giuridicamente rilevanti. Infatti, se definiamo i regimi come prassi ripetute legate ad aspettative uniformi

⁽¹¹⁾ Il caposcuola dei Groziani era Young, che ha definito i regimi come le pratiche sociali che consistono in ruoli facilmente riconoscibili accompagnati da un complesso di doveri e convenzioni che governano le relazioni tra coloro che occupano tali ruoli. YOUNG, *International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca, 1989.

di comportamento, allora potremo identificare decine, centinaia di regimi. L'80% dei comportamenti politici internazionali consiste in prassi ripetute; il restante 20% in prassi discordanti. Mettiamo che i suddetti amici decidono ogni sabato dove trovarsi la settimana successiva sia con riferimento al luogo che al giorno; si tratterebbe quindi di una prassi discordante e non vi sarebbe nessun regime. Dagli anni '80 in poi, il mercato del petrolio è effettivamente più incerto, e quindi non si sa se prevarranno i paesi Opec o le multinazionali; se c'è incertezza, non c'è nessuna prassi ripetuta, cioè ci sono solo prassi discordanti, e di conseguenza non c'è nessun regime. Noi « Sartoriani » non possiamo accettare l'estensione del concetto di regime alle regole informali o alla prassi ripetute. Ma nel primo caso, ci possiamo ragionare; ovvero, non siamo d'accordo che le regole informali siano considerate regimi, ma l'obiezione è comprensibile, e cioè la distanza tra le due posizioni non è incolmabile. Invece, estendere l'applicazione empirica del concetto di regime alle prassi ripetute non è accettabile. Come direbbero i sud-americani, è una forma di *inflazione mental*. Ma allora come mai alcuni politologi hanno voluto sostenere una tesi così « strampalata »? Di fatto, il punto di partenza è stato il seguente, e cioè che i politologi non possono appiattirsi sulle definizioni giuridiche dei concetti, ma devono mostrare che sono indipendenti dai giuristi! Quindi, occorre tirare fuori qualcosa di diverso, a qualunque costo, pur di non dire la stessa cosa dei giuristi. Ecco, abbiamo capito come si è sviluppata la concezione dei regimi come prassi ripetute. I cultori della scuola italiana di scienza politica non hanno mai avuto di queste preoccupazioni. Per fare buona ricerca, non bisogna elaborare definizioni troppo complicate, e neanche troppo appiattite sul linguaggio quotidiano, che è spesso impreciso. Bisogna elaborare definizioni che sappiano trovare il giusto equilibrio tra livello analitico ed empirico. E secondo me, tale equilibrio lo si raggiunge solo definendo i regimi come regole istituzionalizzate di diritto internazionale (codificato e/o consuetudinario), e non come regole informali o prassi ripetute.

4. Le istituzioni internazionali come attori: le organizzazioni globali di tipo inter-governativo.

La definizione delle istituzioni internazionali (globali) come attori è meno complicata. Le istituzioni della politica interna sono gli attori dello stato; quindi, le istituzioni internazionali sono le organizzazioni formate dagli stati, e cioè le organizzazioni internazionali (globali) di tipo inter-governativo, come l'Onu (Organizzazione delle Nazioni Unite), il Fmi (Fondo Monetario Internazionale), l'Omc (Organizzazione Mondiale del Commercio), la Banca mondiale (BM). Non sono istituzioni internazionali le orga-

nizzazioni non governative (come *Amnesty International*), né le banche transnazionali, né le imprese multinazionali.

Ma tra le organizzazioni internazionali, ce ne sono alcune che non hanno né una burocrazia autonoma (cioè neutrale) di funzionari, né una sede. Ad esempio, il G7/G8 e il G-20 sono organizzazioni che si riuniscono periodicamente nei vertici dei capi di governo di 7, 8 o 20 stati, e che un anno si ritrovano in Canada, un altro in Giappone, un altro in Brasile... E in tali incontri, non interagiscono con un'ipotetica segreteria del G7 o del G20, ma semplicemente i governi comunicano fra di loro in modo diretto. Si potrebbe anche citare un'altra organizzazione globale, quella del Gatt (*General Agreement on Tariffs and Trade*), che radunava i vari governi in conferenze periodiche sul commercio internazionale: una volta a Ginevra, un'altra a Tokyo, un'altra in Uruguay... Poi, si è soliti enfatizzare che il Gatt si è istituzionalizzato nell'Omc negli anni '90.

Allora, il punto da chiarire è il seguente. Queste organizzazioni senza sede e senza burocrazia possono essere considerate delle istituzioni internazionali? La risposta è negativa, e infatti in letteratura tali organizzazioni internazionali sono chiamate « forum », o *network* ⁽¹²⁾ in inglese, perché appunto alle loro conferenze partecipano solo i rappresentanti dei governi. Ma si potrebbe obiettare. Infatti, nella politica interna, si chiamano istituzioni anche quegli attori dello stato che sono il risultato della competizione elettorale, come il parlamento e il governo, e che sono quindi sprovvisti di una componente « neutrale », come la burocrazia. In tutti gli stati, però, ci sono sia le istituzioni politiche (democratiche od autoritarie) che quelle neutrali; quindi, non esistono stati dotati solo di istituzioni politiche e sprovvisti di quelle neutrali. In sintesi, lo stato, che è il nucleo centrale della definizione di istituzione avanzata in questo articolo, è sia politico che neutrale. E l'Onu è sia politico (Consiglio di sicurezza e Assemblea generale) che neutrale (Segreteria generale). Ma questo non avviene al G7, al G20 e non avveniva nel Gatt, che sono/erano solo organizzazioni politiche, senza alcuna componente neutrale. Quindi G7, G8, G20 e Gatt sono organizzazioni internazionali, ma non sono istituzioni.

Le due principali dimensioni dell'istituzionalizzazione ⁽¹³⁾ sono l'autonomia e la condivisione (in inglese, la *commonality*). Una organizzazione è autonoma se non dipende dalle decisioni degli stati membri. Ad esempio, nell'Onu il Segretario generale gode di tale condizione, ma non il Consiglio di sicurezza o l'Assemblea generale. La *commonality* indica invece il grado di

⁽¹²⁾ SEDDON, *History Matters: How International Regimes Become Entrenched, and Why We Suffer for It*, in *International Studies Quarterly*, Vol. 61, n. 2, 2017, 455-470.

⁽¹³⁾ KEOHANE, *op. cit.*

condivisione delle decisioni da parte degli stati membri di quella organizzazione. Tale condizione è legata soprattutto (ma non automaticamente) al grado di rappresentatività delle singole istituzioni. L'istituzionalizzazione aumenta in proporzione ad autonomia e condivisione. La seguente tipologia ⁽¹⁴⁾ combina le due dimensioni appena presentate:

<i>Condivisione</i>	<i>Autonomia</i>	
	bassa	alta
alta	Assemblea generale Onu	Omc
bassa	Consiglio sicurezza Onu	Fmi

Omc e Fmi soddisfano la condizione dell'autonomia, perché le loro decisioni sono formulate dai propri funzionari « neutrali », anche se naturalmente gli stati membri si sforzano spesso di condizionarle. Ma il criterio della condivisione viene meno soddisfatto dal Fondo, in cui i voti sono proporzionali ai finanziamenti dei paesi membri e gli stati avanzati hanno maggior potere decisionale ⁽¹⁵⁾. È naturalmente più alto il grado di condivisione delle decisioni dell'Omc, dove vige il principio « uno stato, un voto », cioè l'unanimità. Il livello di istituzionalizzazione dell'Onu dipende soprattutto dall'esistenza del Segretario generale, che è più indipendente dagli stati membri; il Consiglio di sicurezza e l'Assemblea generale sono meno autonomi, poiché alle loro riunioni prendono parte solo i rappresentanti dei governi. La *commonality* è più alta nell'Assemblea generale, composta dai rappresentanti di (quasi) tutti i paesi del mondo (anche se con scarso potere decisionale), che nel Consiglio di sicurezza, in cui siedono i diplomatici di 15 stati, fra cui solo 5 membri permanenti (con potere di veto): Usa, Regno unito, Francia, Russia e Cina. In ogni caso, in una ricerca politologica, il livello di istituzionalizzazione di un'organizzazione può essere stabilito non solo attraverso l'analisi giuridica, cioè di ciò che prevedono i rispettivi statuti, ma va valutato soprattutto attraverso l'analisi empirica dei comportamenti, e quindi l'influenza degli stati membri può mutare nei vari periodi storici, con riferimento ai diversi leader, alle differenti forme di governo, ai sistemi internazionali che cambiano...

⁽¹⁴⁾ FOSSATI, *Introduzione alla politica mondiale*, Milano, 2006.

⁽¹⁵⁾ Nel Fmi, gli Usa detengono circa il 17% del potere di voto; Germania e Giappone il 6%, Regno unito e Francia il 5%, Cina il 4%, Italia e Canada il 3%... Sia nel Fmi che nella BM, i paesi avanzati controllano più del 50% dei voti. MOSCHELLA, *Il Fondo monetario internazionale e l'assistenza finanziaria*, in BELLONI, MOSCHELLA, SICURELLI (a cura di), *Le organizzazioni internazionali*, Bologna, 2013, p. 109-127.

5. Le organizzazioni regionali e trans-regionali e i regimi regionali.

La gran confusione che gli studiosi anglosassoni fanno sui concetti li ha portati ad esempio a considerare come istituzioni internazionali anche alcune organizzazioni regionali (come l'Unione Europea, il Nafta, il Mercosur, l'Asean) o trans-regionali (come la Nato e l'Opec) ⁽¹⁶⁾. Ad esempio, lo stesso Waltz ha connotato la Nato come una istituzione ⁽¹⁷⁾. Invece, Unione Europea e Nato sono alleanze di governi, appunto di tipo regionale o trans regionale; per essere delle istituzioni globali dovrebbero includere tra i loro membri non tanto tutti gli stati del mondo, ma perlomeno tutti quelli che intendessero aderirvi. Quindi, se l'aggettivo « internazionale » si accoppia al livello regionale o trans-regionale, non si è in presenza di istituzioni « globali », che per essere tali dovrebbero inoltre fondarsi sia su organi inter-governativi che su quelli neutrali.

Semmai, ci si può domandare quali organizzazioni hanno iniziato un processo di istituzionalizzazione « regionale », ma non globale. Tutte le suddette organizzazioni sono dotate della componente inter-governativa, con i rappresentanti dei governi, ma come noto solo l'Unione Europea ha organi neutrali, cioè di tipo sovra-nazionale, come la Commissione, la Corte di Giustizia, la Banca Centrale Europea. Quindi solo l'Unione Europea può essere considerata un'istituzione regionale (e non certo globale), perché ha organi sia politici che neutrali. Le altre organizzazioni non sono delle istituzioni, perché non hanno organi neutrali. Quelle trans-regionali sono di solito chiamate alleanze (se operano nell'arena militare come la Nato), o coalizioni (se si muovono in quella economica come l'Opec). Nafta, Mercosur e Asean hanno una specie di sede, un « quartier generale » (a Città del Messico, Montevideo e Jakarta), ma non vi sono organi sovra-nazionali, cioè dei funzionari neutrali come nell'Unione Europea. Quindi, sono qualcosa più di un forum, ma non sono istituzioni regionali; diciamo che non hanno una loro etichetta, ma che possono essere chiamate organizzazioni regionali.

Invece, vi possono essere dei regimi regionali; ad esempio, ve ne sono diversi nel settore ambientale. In quel caso, si tratta appunto di principi e

⁽¹⁶⁾ Il Nafta è stato istituito da Canada, Usa, e Messico; recentemente ha cambiato nome in USMCA (*United States, Mexico, Canada Agreement*). Il Mercosur comprende Brasile, Argentina, Paraguay, Uruguay e Venezuela (sospeso dopo il 2016). L'Asean è formato da dieci stati membri del sud/est asiatico: Filippine, Malesia, Thailandia, Indonesia, Singapore, Brunei, Cambogia, Vietnam, Laos, Myanmar.

⁽¹⁷⁾ WALTZ, *Theory of international politics*, Reading, 1979.

regole che normano i comportamenti di alcune categorie geografiche di stati, come quelli europei o i paesi che si affacciano sul Mediterraneo ⁽¹⁸⁾.

6. Una classificazione politologica dei regimi internazionali.

La definizione di regime internazionale da me proposta negli anni '90 ⁽¹⁹⁾ faceva riferimento a due categorie di norme: i principi architettonici e le regole esplicite (codificate e/o consuetudinarie) di diritto internazionale, cioè non implicite (come appunto le regole informali). I principi definiscono gli esiti della politica, e cioè chi sono gli attori vincenti e perdenti delle interazioni internazionali (ad esempio nel regime di bilancia dei pagamenti di Bretton Woods, chi deve svalutare o rivalutare il tasso di cambio); le regole definiscono i processi politici, e cioè come svalutare (se attraverso cambi fissi o flessibili).

In tale saggio, avevo elaborato la classificazione dei regimi (in gerarchici, paritetici e preferenziali), che dipende dagli effetti dei principi sui comportamenti. I primi regimi favoriscono gli attori più potenti. I secondi sono basati sul principio della reciprocità, mettendo tutti i governi sullo stesso piano. I terzi beneficiano solo gli attori più deboli (come i paesi poveri), che proprio per quel motivo non possono ricambiare attraverso la reciprocità. Questa classificazione da me proposta aveva anche l'obiettivo di superare gli ottusi dibattiti tra politologi anglosassoni (tra le correnti dei realisti, dei liberali e dei costruttivisti) sul fatto che contino di più i governi o le istituzioni. Questo è un dibattito molto conosciuto, ma non riguarda un argomento complicato; si sa che nell'arena militare delle relazioni internazionali conta di più il potere, mentre in quella economica contano anche le istituzioni. Lo snodo più problematico della politica mondiale riguarda appunto il ruolo del potere all'interno delle istituzioni. Ciò significa che ci sono istituzioni che favoriscono gli attori più potenti, poi istituzioni paritetiche che sono fondate sulla reciprocità, e infine istituzioni che favoriscono i più deboli.

Quindi, ritorna il postulato della scuola italiana di scienza politica. Per fare una efficace ricerca politologica, l'appartenenza di uno studioso a una o ad un'altra corrente conta relativamente, anzi è contro produttiva. Bisogna come sempre « partire dall'evidenza empirica », ma ciò lo si potrà fare solo se i concetti sono stati definiti in modo appropriato. Solo così si potrà capire

⁽¹⁸⁾ La convenzione di Barcellona (Med Plan) per proteggere le acque del Mediterraneo è stata siglata nel '76, e la convenzione di Ginevra contro l'inquinamento atmosferico trans/frontaliero (causato dalle piogge acide) a lunga distanza in Europa (Clrtap) è del '79.

⁽¹⁹⁾ FOSSATI, *I regimi internazionali*.

il funzionamento della politica mondiale. I politologi anglosassoni non hanno mai saputo definire bene i concetti, e quindi la loro analisi empirica è rimasta incompleta, e cioè incapace di far capire quanto le istituzioni sono caratterizzate dai rapporti di potere.

Un'altra distinzione utile da me proposta è quella fra regimi e « quasi/regimi »; i secondi sono sprovvisti di principi, o gli stessi possono essere divenuti ineffettivi nel tempo. Ad esempio, nel regime sui movimenti dei capitali bancari, regolati dagli accordi di Basilea promossi dalla Banca dei Regolamenti Internazionali (Bri), non esiste un principio architettonico che sancisca istituzionalmente l'orientamento protezionista o liberista di tali flussi, ma esistono solo le regole esplicite (poco effettive) che stabiliscono alcuni requisiti sul capitale minimo nei depositi bancari ⁽²⁰⁾. Ho poi ancorato il cambiamento di regime al mutamento dei soli principi; ad esempio, il passaggio dalle regole basate sui cambi fissi a quelle fondate sui cambi flessibili non ha comportato alcun mutamento del regime sulla bilancia dei pagamenti del 1944. Inoltre, la densità di una istituzione indica il numero di attività regolate, che sono numerose sia nel regime di bilancia dei pagamenti che in quello commerciale. Un altro passaggio importante da me enfatizzato riguarda la forza di un'istituzione, che sarà maggiore se il regime è accompagnato da un'organizzazione che si impegna a farne rispettare le regole. Ad esempio, perché i regimi globali in materia ambientale sono così deboli? Perché manca un'istituzione globale (una Organizzazione Mondiale sull'Ambiente) preposta a rendere effettivi quei principi e quelle regole. Esiste l'Unep (*United Nations Environment Program*), ma è solo una (debole) agenzia dell'Onu.

La forza di un regime dipende poi dall'interdipendenza fra le sue diverse componenti interne ⁽²¹⁾. Le organizzazioni più forti saranno quelle coese; ciò avviene nel Fmi, dove vale il principio della proporzionalità fra contributi e voti degli stati membri. Nell'Omc, la coesione è minore perché le decisioni sono tutte prese all'unanimità. Anche il regime dell'Onu sui diritti umani è poco coeso, perché molti governi autoritari fanno parte degli organi di controllo sull'osservanza di tali diritti, e lo svuotano di contenuto. Il Tribunale Penale Internazionale, che emana sentenze per punire i crimini di guerra è più coeso, perché molti governi autoritari (e anche gli Usa e l'India) non vi fanno parte. I regimi internazionali più forti saranno quelli con un sistema coerente di regole. Ciò

⁽²⁰⁾ KAPSTEIN, *Resolving the Regulator's Dilemma: International Coordination of Banking Regulations*, in *International Organization*, Vol. 43, n. 2, 1989, p. 325-347. DOMBROWSKI, *Haute Finance and High Theory: Recent Scholarship on Global Financial Relations*, in *Mershon International Studies Review*, Vol. 42, n. 1, 1998, p. 1-28.

⁽²¹⁾ LANZARA, *Perché è difficile costruire le istituzioni*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. 27, n. 1, 1997, p. 3-48.

significa che ogni regola non deve essere accompagnata dalla sua eccezione, delegando all'arena politica la definizione di quale attore avrà la meglio, nel conformare gli altri alla regola o alla sua eccezione. Il regime commerciale è sempre stato un po' meno coerente di quello della bilancia dei pagamenti.

7. L'analisi empirica dei regimi globali sugli armamenti, l'economia, i diritti umani, l'ambiente.

Ecco una tabella riassuntiva dei principali regimi (sugli armamenti, l'economia, i diritti umani, l'ambiente), con l'indicazione del principio (gerarchico, paritetico, preferenziale), del livello (nullo, basso, intermedio, alto) di autonomia degli attori e di effettività delle regole:

<i>Anno</i>	<i>Regime</i>	<i>Principio</i>	<i>Autonomia</i>	<i>Effettività</i>
1968 in poi	Non proliferazione nucleare	Gerarchico	Intermedia	Intermedia
1972 in poi	Armi biologiche	Paritetico	Intermedia	Alta
1993 in poi	Armi chimiche	Paritetico	Intermedia	Alta
1996 in poi	Esperimenti nucleari	Paritetico	Intermedia	Alta
2013 in poi	Commercio armi	Paritetico	Intermedia	Bassa
1944-1982	Bilancia dei pagamenti (Fmi)	Paritetico	Alta	Bassa
1982 in poi	Debito estero (Fmi)	Gerarchico	Alta	Alta
1947 in poi	Libero commercio: industria e agricoltura (Omc)	Paritetico	Alta	Alta
1974-2005	Accordo multifibre: tessili e calzature (Omc)	Gerarchico	Alta	Alta
1974 in poi	Capitali bancari (Bri)	Quasi-regime	Alta	Bassa
1948 in poi	Diritti umani (Onu)	Paritetico	Nulla	Nulla
2002 in poi	Crimini di guerra (Tribunale Penale Internazionale)	Paritetico	Alta	Intermedia
1975 in poi	Buco dell'ozono	Paritetico	Bassa	Alta
1997 in poi	Riscaldamento globale	Preferenziale	Bassa	Intermedia
2003 in poi	Biodiversità	Paritetico	Bassa	Bassa

L'autonomia dei regimi sugli armamenti è intermedia perché c'è almeno il Segretario dell'Onu e ci sono le agenzie predisposte al controllo della produzione e del commercio delle armi, come ad esempio l'Aiea (Agenzia internazionale per l'energia atomica). Il regime sulla proliferazione nucleare è gerarchico, perché prevede che solo i cinque stati con il seggio permanente al Consiglio di sicurezza dell'Onu possano dotarsi di armi nucleari; il suo livello di effettività è intermedio, perché vi sono importanti obiettori permanenti al

regime (India, Israele, Pakistan, Corea del nord). Invece, i regimi su armi biologiche, chimiche e contro gli esperimenti nucleari sono paritetici; essi sono tutti e tre abbastanza osservati, perché gli obiettori permanenti sono pochi. È paritetico anche il regime (del 2013) che tenta di limitare il commercio delle armi, ma il suo livello di effettività è davvero troppo basso, perché tali attività sono svolte soprattutto da gruppi criminali e terroristici.

I regimi globali dell'arena economica hanno un'alta autonomia perché sono collegati ad istituzioni (il Fmi o l'Omc) con un forte spirito di corpo e che resistono quasi sempre alle pressioni dei governi. Il regime sul libero commercio dell'Omc è paritetico in materia di scambi di beni industriali. Il commercio dei beni agricoli era gerarchico, perché ammetteva i sussidi ai produttori dei paesi avanzati; con il Doha round del 2013 tale sotto-settore è diventato paritetico perché il *dumping* è ammesso anche da parte dei paesi in via di sviluppo. Il sotto-settore che regolava il commercio di tessili e calzature (l'accordo Multi-fibre del 1974) era gerarchico, perché limitava l'export dei paesi in via di sviluppo con le restrizioni quantitative; dopo l'Uruguay round le quote sono state eliminate ed è stata applicata la reciprocità⁽²²⁾. Questi sotto-settori del regime commerciale hanno avuto un livello abbastanza alto di effettività. Invece, è stato poco effettivo il quasi-regime sui movimenti dei capitali bancari, perché le regole fissate a Basilea 1 e soprattutto a Basilea 2, non sono riuscite a regolamentare bene le attività delle banche internazionali, come testimoniato dalla crisi finanziaria del 2008.

Il regime paritetico di bilancia dei pagamenti del 1944 era fondato sulla reciprocità; infatti, i paesi in deficit dovevano svalutare e quelli in surplus rivalutare il tasso di cambio. Esso però è stato poco effettivo perché i paesi in surplus non hanno mai rivalutato. Nel 1982, c'è stato un cambiamento di regime, che è diventato quello gerarchico sul debito estero; infatti, esso favoriva le banche creditrici e sfavoriva i governi dell'America latina, che dovevano applicare l'austerità per poter ripagare il 100% dei crediti (seppur spalmati in più anni) alle banche. Esso è stato effettivo e applicato per tutti gli anni '80, anche se dopo l'89 (grazie al Plan Brady promosso dagli Usa), è stato reso meno gerarchico, perché c'è stato uno sconto del 20-30% ai crediti da ripagare alle banche⁽²³⁾. In rari casi (per i crediti contratti dai paesi poveri africani), il regime è diventato preferenziale, perché c'è stata la cancellazione di tutto il debito; la Polonia si è vista garantire un trattamento paritetico

⁽²²⁾ LAKE, *The International Political Economy of Trade*, Cheltenham, 1993; AGGARWAL, *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade*, Berkeley, 1985.

⁽²³⁾ COHEN, *The International Political Economy of Monetary Relations*, Cheltenham, 1993; FOSSATI, *Mercato e democrazia in America latina*, Milano, 2013. DEVLIN, R., *Debt and Crisis in Latin America. The Supply Side of the Story*, Princeton, 1989.

perché gli è stato scontato il 50% del debito. Il Fmi è stata l'istituzione che ha garantito l'applicazione del regime in entrambe le fasi (quella paritetica in materia di bilancia dei pagamenti dopo il 1944, e quella gerarchica sul debito estero dopo l'82); per semplificare, tale regime è stato etichettato anche come monetario. Dopo la crisi del 2008, è stato istituito il Financial Stability Board, che dovrebbe garantire la supervisione sia del regime monetario che di quello bancario, con un coordinamento triangolare insieme a Fmi e Bri. Non a caso, viene anche utilizzata l'etichetta di un unico regime finanziario, ma si tratta di due regimi, a proposito dei quali si sta tentando di attuare una supervisione congiunta per evitare crisi globali come quella del 2008.

Il regime (paritetico) dell'Onu sui diritti umani ha un livello di autonomia bassissimo, perché i rappresentanti dei governi autoritari fanno parte dei vari organi di controllo delle Nazioni unite, che violano i diritti umani in modo profondo all'interno dei propri paesi; figuriamoci se potranno diventare dei paladini dell'Onu a livello globale! Di conseguenza, l'effettività del regime dell'Onu sui diritti umani è stata pressoché nulla. Diverso è il caso del Tribunale Penale Internazionale (Tpi), istituito all'Aja nel 2002, che è più autonomo dai paesi membri (quasi tutti democratici), ed è riuscito ad emettere alcune sentenze contro quei criminali di guerra che sono stati sconfitti e catturati. Tale sotto-settore del regime sui diritti umani, collegato ad una organizzazione indipendente dall'Onu, e che riguarda appunto solo i crimini di guerra (e quelli contro l'umanità e i genocidi), ha un livello di effettività perlomeno intermedio, perché attualmente non aderiscono al Tpi né Stati Uniti, né Russia, né Cina, né India, né tanti paesi (autoritari) asiatici o islamici ⁽²⁴⁾.

Due importanti regimi ambientali (sul buco dell'ozono e sulla biodiversità) sono paritetici; il primo è effettivo, il secondo no. Il regime sul riscaldamento globale ha consolidato un regime preferenziale, che prevede che solo i paesi più industrializzati siano obbligati alla riduzione delle sostanze inquinanti, mentre quelli in via di sviluppo hanno solo obiettivi facoltativi; il protocollo di Kyoto è meno effettivo perché alcuni paesi come gli Usa non lo osservano proprio a causa di tale asimmetria. L'autonomia dei regimi ambientali è rimasta abbastanza bassa, soprattutto perché non c'è nessuna organizzazione mondiale dell'ambiente ⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ RISSE, ROPP, SIKKINK, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, New York, 1999; BELLONI, *La Corte penale internazionale e la repressione dei crimini internazionali*, in BELLONI, MOSCHELLA, SICURELLI, *op. cit.*, p. 227-45.

⁽²⁵⁾ HAAS, LEVY, KEOHANE, *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environment Protection*, Cambridge, 1993.

8. Conclusioni.

Che cosa possiamo rispondere alla famosa domanda: *...do institutions matter?*... Nell'arena militare delle relazioni internazionali, le istituzioni contano molto poco, e gli stati fanno la guerra quando vogliono. Le istituzioni sono servite però a gestire il come, evitando cioè che siano usate armi di distruzione di massa, come quelle nucleari, chimiche e biologiche. Nell'arena economica, si è riusciti a regolamentare in modo abbastanza efficace il comportamento di tutti i governi nel commercio internazionale e dei paesi con un alto debito estero, ma non degli attori privati, come le imprese multinazionali e le banche transnazionali. Il regime sui diritti umani è ineffettivo, e non riesce a limitare le violazioni dei diritti umani interne ai vari stati. Invece, il Tribunale Penale Internazionale è riuscito perlomeno a perseguire i più importanti criminali di guerra, e cioè coloro che hanno compiuto efferati omicidi di massa durante le guerre, ma solo dei paesi che sono stati sconfitti e i cui leader sono stati catturati; ad esempio, Kony del Lord's Resistance Army non è stato processato. Il protocollo di Kyoto è stato ideato in modo incoerente, per facilitarne un'adesione estesa. Il motivo di tale contraddizione è il terzomondismo dei governi europei, che hanno preferito far adottare soglie facoltative ai paesi in via di sviluppo, ma il paese che più inquina (gli Usa) si è tirato indietro. Forse, si potrebbe rendere il regime paritetico, abbassando l'asticella della riduzione delle sostanze inquinanti, ma obbligando tutti gli stati a rispettarla.

