

Costruire le relazioni internazionali dal basso: proculturalità, agenzie di scopo e teorie di medio raggio per un metodo integrato

Un modello a tre pilastri, con fondamento giuridico-internazionalistico, per la cooperazione internazionale dal basso

Abstract

Il presente contributo propone un metodo integrato per la costruzione delle relazioni internazionali, elaborato a partire da tre filoni di ricerca sviluppati in sede autonoma e qui ricomposti in un unico impianto teorico-operativo, e ne rafforza il fondamento scientifico attraverso un'analisi della dottrina internazionalistica e delle relazioni internazionali. Il primo elemento è rappresentato dalla proculturalità, modello che riconosce alla cultura attiva la funzione di leva strategica delle relazioni tra Stati e tra popoli, in alternativa ai paradigmi multiculturalista e interculturalista e ai limiti del multilateralismo dichiarativo. Il secondo elemento è costituito dal principio della audience ownership e dal correlato dispositivo istituzionale delle agenzie di scopo, qui generalizzati come architettura operativa capace di aggregare dal basso gli interessi di cittadini, istituzioni e soggetti privati attorno a un obiettivo condiviso. Il terzo elemento è un impianto metodologico fondato sulle teorie sociologiche di medio raggio, le quali forniscono il livello teorico intermedio attraverso cui le informazioni prodotte dall'azione dal basso possono essere organizzate in categorie analitiche, ipotesi verificabili e indicatori. L'articolo colloca questi tre elementi entro le coordinate del funzionalismo, del soft law, della paradiplomazia e del diritto amministrativo globale, riconducendo in particolare l'agenzia di scopo al precedente storico delle independent agencies del New Deal rooseveltiano, e propone inoltre una lettura teorica della norma proculturale come terza via normativa, né descrittiva né prescrittiva, bensì costitutiva e riflessiva, distinta dal soft law e isomorfa, sul piano logico, alle teorie sociologiche di medio raggio. Il contributo discute le convergenze concettuali tra i diversi filoni e presenta un modello unificato, di cui si evidenziano potenzialità, limiti e direzioni di ricerca future in ambito di cooperazione internazionale e peacebuilding culturale.

Parole chiave: *proculturalità; agenzie di scopo; audience ownership; teorie di medio raggio; funzionalismo; soft law; norme costitutive; diritto riflessivo; paradiplomazia; relazioni internazionali.*

1. Introduzione

Le relazioni internazionali contemporanee restano largamente organizzate secondo un modello top-down, nel quale gli Stati e le organizzazioni sovranazionali definiscono a priori obiettivi, strumenti e destinatari della cooperazione, per poi calarli su realtà sociali, economiche e culturali spesso distanti dai bisogni effettivi dei soggetti coinvolti. Questo schema, ricorrente tanto nella diplomazia culturale quanto nella pianificazione delle grandi infrastrutture, produce un limite strutturale comune: la separazione tra chi decide e chi vive, nel concreto, gli effetti della decisione.

Il presente lavoro nasce dalla convinzione che tale limite possa essere superato non attraverso un correttivo parziale, ma mediante un cambio di paradigma metodologico che parta dal basso, cioè

dai soggetti, dalle comunità e dai contesti locali, per risalire progressivamente verso un livello di cooperazione istituzionale e internazionale. A tal fine si propone la ricomposizione di tre filoni di ricerca sviluppati autonomamente negli anni recenti: il modello della procculturalità, applicato alla diplomazia e alle relazioni bilaterali tra Stati; il principio della audience ownership e il dispositivo delle agenzie di scopo, sperimentati nell'ambito della cooperazione infrastrutturale internazionale; un impianto metodologico per la gestione delle informazioni fondato sulle teorie sociologiche di medio raggio.

L'obiettivo non è la semplice giustapposizione di questi tre apporti, ma la loro integrazione in un framework teorico-operativo unico, potenzialmente applicabile a più ambiti delle relazioni internazionali, dalla diplomazia culturale alla cooperazione allo sviluppo, dalla pianificazione infrastrutturale ai programmi di peacebuilding. Il modello che ne risulta si fonda su tre funzioni complementari: una funzione di cornice strategica (la procculturalità), una funzione di architettura istituzionale e operativa (le agenzie di scopo fondate sull'audience ownership) e una funzione metodologica di raccolta, classificazione e validazione delle informazioni (le teorie di medio raggio). Poiché il secondo di questi elementi assegna un ruolo operativo, nelle relazioni tra Stati, a un soggetto diverso dallo Stato stesso, prima di descrivere singolarmente le tre componenti è necessario chiarire su quali basi scientifiche, nel campo del diritto internazionale e delle relazioni internazionali, un simile passaggio possa essere sostenuto: a questo compito è dedicato il paragrafo 4.

Il presente lavoro si colloca come contributo di impostazione teorico-concettuale, un framework paper nel senso proprio del termine. Non pretende di offrire una validazione empirica estensiva del modello proposto, ma di: (i) esplicitarne la coerenza interna; (ii) ancorarne l'architettura istituzionale a filoni consolidati della dottrina internazionalistica e delle relazioni internazionali; (iii) precisare lo statuto teorico della norma procculturale; (iv) definire un'agenda di ricerca e di prova sul campo per le fasi successive. Il dispositivo delle agenzie di scopo, in particolare, muove da una proposta progettuale. La validazione empirica, resta un compito aperto per la ricerca successiva, discusso al paragrafo 9.

2. Il limite dei modelli top-down: due campi, un problema comune

Nel campo della diplomazia culturale, il diritto internazionale ha tradizionalmente riservato una maggiore attenzione al patrimonio culturale materiale; anche dopo l'estensione della tutela al patrimonio immateriale, sancita dalla Convenzione UNESCO del 2003, gli strumenti utilizzati restano prevalentemente di natura dichiarativa ed elencativa, di soft law, che in numerosi contesti si sono rivelati insufficienti a produrre meccanismi continuativi di attuazione, monitoraggio e apprendimento nelle relazioni tra i popoli. Il punto qui rilevante è la natura prevalentemente catalogatoria dell'immaterialità nei trattati internazionali, distinta dalla funzione operativa che la procculturalità attribuisce alla cultura attiva. D'altra parte, modelli di gestione delle relazioni culturali, come il multiculturalismo e l'interculturalismo, pur avendo offerto un linguaggio simbolico di riconoscimento delle identità, hanno mostrato una visione prevalentemente statica

della cultura, più orientata alla gestione dei conflitti e delle rivendicazioni identitarie che alla costruzione proattiva di relazioni. Sul piano multilaterale, si osserva in numerosi contesti una tendenza degli strumenti intergovernativi predisposti dalle organizzazioni internazionali a richiedere una scomposizione dall'alto delle attività di cooperazione e un impiego ingente di risorse, producendo talora documenti di programmazione dai contenuti generici, non sempre capaci di tradursi in azione dal basso.

Un problema strutturalmente analogo si riscontra nel campo della realizzazione delle infrastrutture, materiali o immateriali, a beneficio delle organizzazioni che muovono verso lo sviluppo internazionale del patrimonio umano culturale. Gli strumenti tradizionalmente impiegati, dal project finance alla spesa pubblica diretta, dalle cartolarizzazioni ai prestiti delle istituzioni finanziarie internazionali, mostrano frequentemente un punto debole comune: la pianificazione aprioristica da parte di un soggetto terzo, sia esso lo Stato, una società veicolo o un fondo di investimento, che decide quale opera realizzare e dove, senza un reale collegamento con il tessuto socio-economico del territorio interessato. L'infrastruttura risulta così "imposta" alla comunità, con un coinvolgimento dei soggetti locali che, quando esiste, si manifesta soltanto a posteriori.

La convergenza tra questi due ambiti, apparentemente distanti, è significativa: in entrambi i casi il rimedio individuato consiste nel ribaltare l'ordine del processo decisionale, facendo emergere dal territorio, e non dal centro, la definizione degli obiettivi e delle priorità. È in questa prospettiva che il presente lavoro individua, nella procculturalità e nelle agenzie di scopo fondate sulla audience ownership, due strumenti complementari capaci di realizzare tale ribaltamento, a condizione di essere sorretti da un impianto metodologico rigoroso per la gestione delle informazioni che ne derivano, e da un fondamento giuridico-internazionalistico che ne legittimi l'operatività.

3. La procculturalità come cornice teorica e strategica

3.1 Definizioni operative

Prima di procedere, è opportuno fissare in termini operativi i concetti su cui l'intero modello si regge, poiché la loro origine in sede di elaborazione autonoma richiede una precisazione di significato che non può essere data per acquisita nella letteratura. Per cultura attiva si intende, ai fini del presente contributo, l'insieme di pratiche, competenze, narrazioni e scambi che generano conoscenza utilizzabile nei rapporti tra società, distinta sia dal patrimonio culturale materiale e immateriale già oggetto di tutela giuridica internazionale, sia dalle sole appartenenze identitarie di cui si occupano il multiculturalismo e l'interculturalismo. Per audience ownership si intende il principio secondo cui la definizione dello scopo di un'iniziativa e la sua legittimazione derivano dalla concertazione strutturata dei soggetti che ne sopportano costi e benefici, e non dalla decisione unilaterale di un proponente esterno; il termine, la cui origine in questa linea di ricerca risale ad un filone di studi sull'economia della conoscenza (Sabatino, 2019), su cui si tornerà al paragrafo 3.2, è qui sviluppato in senso specificamente istituzionale, distinto dal principio di ownership affermato nell'agenda internazionale sull'efficacia degli aiuti, su cui si tornerà al paragrafo 6. Per agenzia di scopo si intende un organismo a mandato circoscritto, a struttura organizzativa snella, con funzioni

di concertazione, promozione, standardizzazione informativa e controllo di processo, distinto tanto dall'apparato ministeriale ordinario quanto da un'organizzazione internazionale a fini generali costituita da un trattato multilaterale. Per efficienza, infine, si intende, nel quadro procculturale, la capacità di produrre relazioni cooperative osservabili e informazioni utilizzabili con minori costi di transazione rispetto ai dispositivi multilaterali dichiarativi. Il criterio va tenuto distinto, come è consueto in ambito giuridico, dall'efficacia, intesa come la capacità di un'istituzione o di una norma di raggiungere l'obiettivo per cui è stata concepita, e dall'effettività, intesa come il grado in cui essa produce effetti osservabili nella realtà: l'efficienza qui privilegiata non sostituisce questi due criteri, ma presuppone come vincoli di progettazione essi stessi, insieme ai criteri di legittimità, equità e accountability discussi al paragrafo 9.

3.2 La cultura attiva come leva strategica

Il concetto di procculturalità (Masciocchi, 2020) individua nella cultura attiva, distinta dal patrimonio culturale materiale e dai beni immateriali già tutelati dal diritto internazionale, un fattore dinamico capace di sostenere lo sviluppo di relazioni internazionali dal basso e di lungo periodo, orientate alla pace. A differenza del multiculturalismo e dell'interculturalismo, che si concentrano sul riconoscimento simbolico delle identità e sulla gestione delle possibili ricadute conflittuali dell'incontro tra diversità, la procculturalità assume la cultura come strumento operativo di conoscenza nei rapporti tra cittadini di Stati diversi, privilegiando il criterio dell'efficienza rispetto a quelli, più tipicamente giuridici, dell'efficacia e dell'effettività.

La base documentale tecnica e socio-economica di questa lettura della cultura come leva operativa, e non meramente simbolica, va rintracciata negli studi sul cosiddetto Fattore immateriale (Sabatino, 2015). Il Fattore immateriale è un indicatore del livello di organizzazione strutturale di un sistema economico, comprensivo di mentalità, istituzioni, dinamismo delle imprese, qualità, credibilità e quadro storico-culturale: fattori extraeconomici non contemplati dalla modellistica tradizionale, ma dotati di un'influenza rilevante sull'efficienza e sulla competitività di un sistema-Paese, al pari, se non oltre, delle dotazioni materiali di risorse (hardware) e tecnologiche (software). È in questa cornice, elaborata originariamente in sede macroeconomica, che la procculturalità trova il proprio fondamento tecnico: la cultura attiva, nei termini in cui la si è appena definita, è la proiezione sul piano delle relazioni internazionali di ciò che il Fattore immateriale descrive sul piano dei sistemi economici nazionali, ossia un elemento extraeconomico e non riducibile a dotazione materiale, che tuttavia produce effetti osservabili in termini di efficienza cooperativa.

Il modello procculturale trova una possibile declinazione istituzionale in una nuova tipologia di modello giuridico, il Trattato internazionale bilaterale procculturale, strumento pattizio che avrebbe come oggetto specifico le relazioni culturali proattive tra i cittadini di due Stati. La scelta del bilateralismo, in luogo del multilateralismo, risponde all'esigenza di superare la staticità delle formule dichiarative ed elencative proprie delle convenzioni multilaterali, per costruire invece un ambiente pattizio operativo, capace di generare database di informazioni, indicatori e progetti concreti. In questo quadro, il governo delle iniziative previste dal trattato viene affidato a un

organismo a struttura snella, definito Agenzia di Scopo, che costituisce il punto di saldatura tra il presente contributo e il secondo pilastro del metodo qui proposto (Masciocchi, 2020).

Un ulteriore elemento distintivo della procculturalità è la lettura della cultura come risorsa dotata di caratteristiche economiche analoghe a quelle della conoscenza. Il punto di partenza nella letteratura economica è la teoria della crescita endogena di Romer (1990), secondo cui la conoscenza, diversamente dai beni materiali, presenta tratti di non rivalità e di parziale non escludibilità, capaci di generare rendimenti crescenti anziché decrescenti. Questa intuizione, elaborata da Romer per la conoscenza tecnologica in senso stretto, è estendibile alle risorse della conoscenza in senso più ampio, e queste comprendono certamente anche le risorse culturali rilevanti per la cooperazione internazionale. Si tratta, in tutti i casi, della medesima operazione teorica, l'attribuzione a un bene immateriale delle proprietà di non rivalità e di ridotta escludibilità proprie della conoscenza: prima la conoscenza tecnologica, poi la conoscenza in generale, infine la cultura attiva. La valorizzazione dell'immaterialità, con queste premesse, consentirebbe di ridurre le asimmetrie informative tra Stati e tra cittadini di Paesi diversi. L'audience ownership, in questo meccanismo, funge da presupposto della valorizzazione dei fattori immateriali, dell'ascolto e della valorizzazione dei bisogni reali dei soggetti coinvolti come motore, insieme, della crescita economica e della cooperazione. In questa prospettiva, la cultura non è più un fattore accessorio delle relazioni internazionali, né un terreno di rivendicazione identitaria, ma un patrimonio di conoscenza operativa che, opportunamente raccolto e organizzato, alimenta lo sviluppo economico e la cooperazione tra i popoli, secondo linee già tracciate dall'economia della conoscenza (Drucker, 1969; Von Hayek, 1945; Foray, 2006). Questa lettura strategica della cultura trova un preciso riscontro nella letteratura sulle relazioni internazionali: il concetto di soft power (Nye, 2004) ha già mostrato come le risorse culturali e valoriali di un Paese producano effetti di attrazione e cooperazione difficilmente ottenibili con i soli strumenti coercitivi o economici, mentre gli studi sulla diplomazia culturale (Cummings, 2003) ne hanno documentato l'impiego sistematico come strumento di politica estera. La procculturalità si distingue tuttavia da entrambi questi filoni per l'accento posto sulla reciprocità e sull'operatività bilaterale, in luogo della proiezione unidirezionale di influenza tipica del soft power classico. La differenza può essere resa in forma sintetica: se il soft power descrive una relazione a senso unico, in cui un soggetto A esercita attrazione su un soggetto B, la procculturalità descrive una relazione reciproca tra A e B, orientata alla co-produzione di un risultato C, ulteriore rispetto a entrambi i soggetti di partenza, quale un dataset condiviso, un progetto comune o uno standard riconosciuto.

4. Il fondamento giuridico-internazionalistico del modello: funzionalismo, soft law e paradiplomazia

L'innovazione più rilevante del metodo proposto, sul piano teorico, consiste nell'attribuire a un soggetto intermedio, l'agenzia di scopo, una funzione operativa nelle relazioni internazionali tradizionalmente riservata agli Stati e alle organizzazioni internazionali costituite per trattato. Una simile scelta non può essere giustificata invocando il solo diritto internazionale generale, fondato sul principio della sovranità statale, ma può trovare una collocazione più solida entro filoni distinti della dottrina internazionalistica e delle relazioni internazionali. Tali filoni non vanno letti come un

elenco di autorità concorrenti che, ciascuna a modo proprio, sosterebbero la proposta: ciascuno spiega un aspetto specifico e circoscritto del modello, lasciandone altri privi di copertura, come sintetizzato nella tabella che segue.

Filone teorico	Cosa spiega nel modello	Cosa non spiega
<i>New Deal agencies</i>	Il design organizzativo: struttura snella, mandato per scopo, board a mandati scaglionati.	La legittimità internazionale dell'agenzia; l'analogia resta di ordine domestico-organizzativo (par. 4.1).
<i>Funzionalismo (Mitrany)</i>	L'organizzazione della cooperazione attorno a una funzione/scopo anziché a un'unità politico-territoriale.	Come si forma la partecipazione dal basso dei soggetti coinvolti (audience ownership, par. 6).
<i>Neofunzionalismo (Haas)</i>	Il meccanismo di spillover tra i tre pilastri del modello (par. 8).	La formazione iniziale dell'audience e la sua legittimazione (par. 6).
<i>Soft law (Chinkin; Abbott e Snidal)</i>	La flessibilità e il grado di delega del trattato bilaterale come strumento pattizio.	La funzione costitutiva delle disposizioni istitutive dell'agenzia (par. 5).
<i>Paradiplomazia (Duchacek; Cornago)</i>	La pluralità e la legittimità degli attori non statali coinvolti.	L'impianto metodologico che organizza le informazioni prodotte (par. 7).
<i>Diritto amministrativo globale (Kingsbury, Krisch e Stewart)</i>	Le funzioni di accountability, monitoraggio e procedura dell'agenzia.	La cornice valoriale e strategica della procculturalità in quanto tale (par. 3).

Questa mappa esplicativa segnala, in particolare, che nessuno dei filoni richiamati spiega da solo la procculturalità come cornice valoriale, né la partecipazione dal basso in quanto tale: questi due elementi restano affidati, rispettivamente, al paragrafo 3 e al principio dell'audience ownership discusso al paragrafo 6.

4.1 Il precedente storico: le independent agencies del New Deal rooseveltiano

Il riferimento più diretto per comprendere la natura e la funzione dell'agenzia di scopo è di ordine storico-istituzionale, ed è esplicitamente richiamato nella formulazione originaria del modello procculturale (Masciocchi, 2020). Si tratta del programma delle New Deal agencies varato dalla presidenza di Franklin D. Roosevelt a partire dal 1933. Di fronte alla Grande Depressione, l'amministrazione Roosevelt costituì una serie di organismi indipendenti a competenza settoriale, tra i quali la Tennessee Valley Authority, la Securities and Exchange Commission e il National Labor Relations Board, dotati di poteri delegati su materie specifiche, con l'obiettivo dichiarato di agire con maggiore rapidità e minore onere burocratico rispetto agli apparati ministeriali tradizionali, avvalendosi di competenze tecniche specializzate difficilmente reperibili nei

procedimenti legislativo e giudiziario ordinari. La più autorevole teorizzazione di questo modello si deve a James Landis (1938), tra gli stessi architetti della SEC, secondo cui il processo amministrativo rappresentava la risposta della propria generazione all'inadeguatezza dei tradizionali processi legislativo e giudiziario nel governo di una società industriale complessa.

Tra le independent agencies rooseveltiane, il caso della Tennessee Valley Authority (TVA), istituita con il Tennessee Valley Authority Act del 18 maggio 1933, offre l'analogia strutturale più precisa con l'agenzia di scopo qui delineata. Diversamente dalle altre agenzie del New Deal, dedicate a un singolo settore tecnico, i valori mobiliari per la SEC, le relazioni di lavoro per il NLRB, la TVA fu concepita per lo sviluppo integrato di un intero sistema regionale, esteso su sette Stati: controllo delle piene, produzione di energia elettrica, riforestazione, sviluppo agricolo e industriale del bacino del fiume Tennessee, riuniti in un solo organismo, retto da un board a mandati scaglionati anziché da un apparato ministeriale ordinario. È questa organizzazione attorno a uno scopo integrato, e non a un singolo settore normativo, a rendere la TVA il modello più vicino all'agenzia di scopo, chiamata a coordinare, entro un unico scopo condiviso, ambiti eterogenei (culturale, formativo, economico) e soggetti diversi (istituzionali, associativi, privati). Due ulteriori tratti rafforzano l'analogia: il progressivo autofinanziamento della TVA, non dissimile dagli strumenti di partecipazione delle risorse qui previsti, e la distribuzione dell'energia elettrica non direttamente ai cittadini ma attraverso enti locali e cooperative rurali costituiti dalla stessa TVA, meccanismo che anticipa in nuce il principio dell'audience ownership. Lo stesso Roosevelt, infine, concepì la TVA come un esperimento le cui sorti, se positive, avrebbero potuto essere replicate altrove: un'aspirazione alla generalizzabilità che il presente contributo condivide.

È bene precisare che la TVA operava, ed opera, entro un ordinamento federale domestico, e disponeva di poteri pubblici attribuiti direttamente dal Congresso degli Stati Uniti in forza della Costituzione americana; l'agenzia di scopo qui ipotizzata opererebbe invece su base pattizia bilaterale, in un ambiente internazionale di attori eterogenei privi del medesimo fondamento di sovranità unitaria. Ciò che il presente modello mutua dal precedente rooseveltiano è dunque il design istituzionale, mandato per scopo integrato, board a struttura snella, tensione all'autofinanziamento, intermediazione con corpi territoriali, orientamento al risultato, e non una trasposizione dei poteri autoritativi della TVA sul piano delle relazioni tra Stati: la soggettività internazionale dell'agenzia di scopo, per quanto sostenuta dai filoni dottrinali discussi nei paragrafi seguenti, resta una costruzione da fondare su basi proprie, e con struttura giuridica snella adeguata alle tipicità del diritto internazionale (Masciocchi, 2020).

Il parallelo con l'agenzia di scopo qui proposta non è soltanto terminologico. Come le independent agencies rooseveltiane, l'agenzia di scopo nasce per rispondere a un'esigenza specifica e circoscritta, lo scopo per l'appunto, è dotata di una struttura snella distinta dagli apparati ministeriali ordinari, e trae la propria legittimazione dalla capacità di produrre risultati concreti in tempi rapidi più che dalla rappresentanza politica diretta. Così come le agencies statunitensi consentirono all'amministrazione federale di aumentare le informazioni disponibili alla decisione pubblica e di ridurre i tempi di esecuzione delle politiche in un momento di crisi, l'agenzia di scopo

qui delineata intende svolgere una funzione analoga nel campo delle relazioni internazionali: raccogliere informazioni, ridurre i tempi delle decisioni condivise e resistere ai mutamenti delle cariche istituzionali e alle fasi di crisi economica, sanitaria o politica, mantenendo continuità di azione. Questo precedente storico offre dunque non solo un'analogia illustrativa, ma un precedente istituzionale utile alla progettazione del modello, sperimentato su larga scala e a lungo studiato dalla dottrina amministrativistica, senza che ciò implichi una continuità storica diretta tra le independent agencies rooseveltiane e l'agenzia di scopo qui proposta: i filoni discussi nei paragrafi seguenti ne costituiscono piuttosto una possibile proiezione sul piano delle relazioni tra Stati.

4.2 Funzionalismo e neofunzionalismo: organizzare la cooperazione attorno allo scopo

Il funzionalismo di David Mitrany (1943) propone di superare le rigidità della sovranità territoriale organizzando la cooperazione internazionale non attorno a unità politiche, ma attorno a funzioni tecniche specifiche e ai bisogni concreti che esse soddisfano, nella convinzione che la pace si costruisca più efficacemente attraverso la rete di interdipendenze funzionali che attraverso trattati politici generali. Il principio secondo cui "la forma segue la funzione" trova un'applicazione diretta nell'agenzia di scopo, la quale non è organizzata su base territoriale o politica, ma attorno a un obiettivo specifico e condiviso dai soggetti coinvolti, in linea di continuità con il precedente rooseveltiano appena descritto. Il neofunzionalismo di Ernst Haas (1958), sviluppato a partire dall'esperienza dell'integrazione europea, ha successivamente mostrato come la cooperazione funzionale in un settore tenda a generare, per effetto di spillover, pressioni verso la cooperazione in settori contigui: un meccanismo che offre una spiegazione teorica al rapporto di retroazione continua tra i tre pilastri del metodo qui proposto, descritto al paragrafo 8.

4.3 Soft law e flessibilità pattizia

La qualificazione del Trattato bilaterale procculturale come strumento pattizio a bassa densità obbligatoria, ma dotato di un forte grado di delega operativa verso l'agenzia di scopo, trova riscontro nella teorizzazione del soft law elaborata da Chinkin (1989) e, in termini più sistematici, da Abbott e Snidal (2000), i quali hanno mostrato come gli attori internazionali scelgano forme di legalizzazione più "morbide", lungo le tre dimensioni dell'obbligo, della precisione e della delega, quando ciò consente maggiore flessibilità, riduce i costi politici della sovranità e facilita il compromesso tra soggetti eterogenei. Il trattato procculturale, proprio perché concepito come cornice pattizia realmente operativa e non meramente dichiarativa, si colloca in una posizione intermedia di questo spettro: debole sul piano dell'obbligo puntuale, ma solida sul piano della delega di funzioni concrete all'agenzia di scopo. Resta inteso che un simile strumento, in quanto trattato tra Stati, opererebbe comunque entro la cornice generale della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969), che ne disciplina la formazione, l'interpretazione e l'esecuzione in buona fede. Va fin d'ora distinto, per evitare sovrapposizioni concettuali che ricorrono altrove nel presente contributo, il piano dello strumento pattizio, il trattato bilaterale, descrivibile lungo il continuum di legalizzazione appena richiamato, dal piano della logica normativa procculturale in senso proprio, che non si esaurisce in un obbligo di condotta per quanto attenuato, e che sarà analizzata al paragrafo 5 come normatività costitutiva e riflessiva: il trattato istituisce l'agenzia di

scopo con un grado di soft law tipico degli strumenti pattizi di cooperazione; la funzione che le sue disposizioni istitutive svolgono, come si preciserà, è invece di natura costitutiva, e va tenuta distinta, sul piano analitico, dal grado di obbligatorietà dello strumento che la contiene. Si tratta, cioè, di due assi ortogonali, e non di due classificazioni alternative: uno strumento pattizio può collocarsi in qualunque punto dello spettro obbligo-precisione-delega di Abbott e Snidal e, al contempo, contenere disposizioni di funzione costitutiva, così come un trattato pienamente vincolante può istituire organi e competenze (funzione costitutiva) accanto a norme di condotta stringenti (funzione regolativa).

4.4 Paradiplomazia e legittimazione degli attori non statali

Il coinvolgimento diretto di cittadini, enti locali, fondazioni e soggetti privati nell'azione dell'agenzia di scopo, secondo il principio dell'*audience ownership*, richiede una cornice teorica che riconosca a soggetti diversi dallo Stato una capacità di azione internazionale. Tale cornice è offerta dagli studi sulla paradiplomazia, a partire dal concetto di "sovranità perforata" elaborato da Duchacek (1990), che descrive la crescente partecipazione di enti substatali e non statali alle relazioni internazionali senza che ciò comporti una sostituzione della sovranità statale, ma piuttosto una sua articolazione funzionale su più livelli. Il più recente concetto di "diplomazie plurali" (Cornago, 2013) ha esteso questa lettura oltre il caso degli enti substatali, includendo l'insieme degli attori non governativi, economici e culturali che concorrono, accanto agli Stati, alla costruzione delle relazioni internazionali. In questa prospettiva, l'agenzia di scopo non usurpa una funzione statale, ma organizza in forma coerente una pluralità di soggetti la cui azione internazionale è già riconosciuta, sia pure in forma dispersa, dalla dottrina della paradiplomazia.

4.5 Diritto amministrativo globale e governance reticolare

Un'ulteriore chiave di lettura è offerta dagli studi sul diritto amministrativo globale (Kingsbury, Krisch e Stewart, 2005), che documentano l'emergere, accanto al diritto internazionale pattizio classico, di un insieme crescente di corpi normativi e di organismi a carattere amministrativo, dotati di funzioni di regolazione, monitoraggio e validazione, non riconducibili né al diritto interno né alla sola cooperazione intergovernativa. L'agenzia di scopo può essere letta come un nodo di questo spazio amministrativo globale, dal momento che le funzioni ad essa attribuite nel presente modello, quali la concertazione degli interessi, la definizione di indicatori e la validazione delle informazioni raccolte, sono di natura tipicamente regolativa più che diplomatica in senso stretto. Sul piano organizzativo, la struttura snella e la funzione di coordinamento, più che di gestione diretta, propria dell'agenzia di scopo trova inoltre un preciso riscontro nella teoria della governance reticolare, e in particolare nel modello della "organizzazione amministrativa di rete" descritto da Provan e Kenis (2008), nel quale un ente centrale a bassa intensità gerarchica coordina una pluralità di attori autonomi, garantendo efficienza senza assorbirne l'autonomia operativa.

Nel loro insieme, il precedente storico delle agencies rooseveltiane e i quattro filoni dottrinali appena richiamati non richiedono di postulare l'esistenza di un nuovo soggetto di diritto internazionale, ma consentono di collocare l'agenzia di scopo entro un modello istituzionale già

sperimentato e entro tendenze ampiamente studiate dalla dottrina più recente: l'organizzazione funzionale della cooperazione, la flessibilità normativa del soft law, la partecipazione di attori non statali alle relazioni internazionali e l'emergere di forme di regolazione reticolare a carattere globale. È su queste basi che il secondo pilastro del metodo, descritto al paragrafo 6, trova il proprio fondamento storico e giuridico-internazionalistico. Il paragrafo che segue approfondisce un ulteriore aspetto, di natura più propriamente teorico-giuridica, relativo alla qualità stessa della norma procculturale, che il presente contributo considera parte fondamentale, e più innovativa, dell'intero modello.

5. Verso una normatività costitutivo-riflessiva

Un aspetto del modello procculturale che il presente contributo ha finora richiamato solo indirettamente merita una trattazione autonoma, perché ne costituisce tratto innovativo sul piano epistemologico. Nella formulazione originaria della procculturalità (Masciocchi, 2020) si osserva che né il piano giuridico descrittivo-elencativo, tipico delle convenzioni internazionali sui beni culturali immateriali, né il piano prescrittivo, tipico degli strumenti pattizi a contenuto vincolante, consentono di raggiungere l'efficienza nelle relazioni internazionali; è necessario, in questa prospettiva, introdurre una terza via di regolazione dello strumento culturale, né descrittivo-dichiarativa né prescrittiva, ma operativa, capace di attraversare la complessità dei fenomeni sociali per raggiungere risultati fattivi di cooperazione, evitando le formule dichiarative riduzionistiche tipiche del multilateralismo discusso al paragrafo 2. Il presente paragrafo ricostruisce questa terza via con alcune specifiche giustificazioni dottrinali, richiamando le opere di quattro autori, seppur senza che nessuno di essi abbia formulato una teoria organizzata secondo la tripartizione qui proposta tra norma prescrittiva, norma descrittiva e un terzo tipo di normatività. Ciascuno di essi, tuttavia, risponde a una domanda distinta, e ciascuna risposta fornisce un tassello dell'argomento complessivo: Hart si chiede se il diritto si esaurisca nel comando sanzionato; Searle si chiede come nasca un fatto istituzionale; Teubner si chiede come il diritto possa governare sistemi sociali complessi senza determinarne integralmente gli esiti; Cover si chiede da dove provenga il significato normativo che le istituzioni giuridiche organizzano e interpretano. Il presente contributo li mette in relazione perché la loro lettura congiunta consente di ricostruire, in via di sintesi originale, una funzione normativa non riducibile alla prescrizione diretta del comportamento né alla mera descrizione di fatti: il conferimento di poteri (Hart), la costituzione di fatti istituzionali (Searle), l'organizzazione riflessiva dei processi sociali (Teubner) e la produzione comunitaria del significato normativo (Cover). Su questa base, il presente contributo propone di definire tale configurazione, in via euristica, come normatività costitutivo-riflessiva, e di impiegare l'espressione terza via, quando ricorre nel testo, come formula descrittiva di questa configurazione, e non come rivendicazione di una quarta fonte del diritto internazionale o di una categoria generale ulteriore rispetto a quelle già riconosciute dalla dottrina.

5.1 Oltre la norma prescrittiva: Hart e le norme che conferiscono poteri

Un primo antecedente teorico si trova nella critica di Herbert L. A. Hart (1961) al modello imperativistico del diritto come comando sanzionato, dominante nella tradizione positivista ottocentesca. Hart distingue le norme primarie, che impongono obblighi e disciplinano condotte secondo lo schema "fai X" o "non fare X", dalle norme secondarie, che riguardano il funzionamento delle prime e che, in particolare nella forma delle *power-conferring rules*, non impongono un obbligo di condotta, né si limitano a descrivere uno stato di fatto, ma conferiscono ai soggetti il potere di creare, modificare o estinguere posizioni giuridiche, come avviene tipicamente per le norme che disciplinano la formazione dei contratti, dei testamenti o degli atti costitutivi. Hart insiste sul fatto che tali norme non funzionano come ordini accompagnati da minacce, ma permettono a individui od organi di modificare le proprie posizioni giuridiche: la normatività può dunque consistere anche nella costituzione di poteri, competenze e condizioni di produzione di ulteriori norme o decisioni, e non soltanto nella prescrizione diretta di comportamenti. Va precisato che Hart non propone una teoria della terza via qui delineata, né colloca le norme secondarie in una categoria intermedia tra prescrizione e descrizione: le considera parte integrante della struttura del diritto. Ciò che il presente contributo trae da Hart non è la dimostrazione che la funzione della norma giuridica non si esaurisce nella prescrizione di condotte sostanziali. Applicata all'Agenzia di Scopo, questa lezione comporta che la sua norma istitutiva avrebbe come funzione primaria quella di rendere giuridicamente possibile un processo, senza prevedere un risultato culturale determinato: gli Stati istituiscono una struttura, le attribuiscono competenze, e attraverso procedure determinate consentono ai soggetti coinvolti di produrre conoscenza, formulare proposte e verificarle. Questa è in concreto una forma di abilitazione giuridica.

5.2 Oltre la regolazione: Searle e le norme costitutive

Un secondo e più preciso antecedente si trova nella distinzione, elaborata da John Searle (1969; 1995), tra norme regolative e norme costitutive. Le norme regolative disciplinano una condotta preesistente e indipendente dalla norma stessa, secondo lo schema "dato un certo fatto, un soggetto deve tenere un certo comportamento": è il caso tipico delle norme prescrittive, comprese le forme graduate di *soft law* discusse al paragrafo 4.3. Le norme costitutive, al contrario, non regolano un comportamento preesistente, ma creano la possibilità stessa dell'attività che disciplinano, secondo lo schema per cui un certo elemento X vale come Y entro un dato contesto istituzionale C: è il caso delle regole del gioco degli scacchi, che non regolano una partita già esistente indipendentemente da esse, ma la costituiscono come tale, o del denaro, in cui un pezzo di carta acquista lo status istituzionale di mezzo di scambio soltanto entro un determinato sistema di regole. Applicando questo schema all'Agenzia di Scopo, prima del trattato bilaterale si ha una pluralità sociale di soggetti eterogenei, comunità, enti locali, associazioni, conoscenze disperse; il trattato, istituendo l'Agenzia, trasforma questa pluralità in un ambiente istituzionale nel quale informazioni diventano input formalizzati, la partecipazione diventa procedura, e le proposte dei soggetti coinvolti divengono, in quanto tali, elementi riconoscibili del processo decisionale. La norma procculturale, in questi termini, non prescrive ai cittadini dei due Paesi una condotta da tenere, né si limita a registrare relazioni culturali preesistenti, ma costituisce, attraverso l'istituzione

dell'Agenzia di Scopo, lo spazio istituzionale entro cui pratiche di cooperazione prima disperse contano come azione procculturale riconosciuta e organizzata. Va segnalato, tuttavia, che Searle spiega come una regola costituisca un'istituzione, non come l'istituzione possa essere progettata affinché non predetermini integralmente i propri esiti. Per questo secondo problema è necessario un ulteriore passaggio teorico, affidato a Teubner.

5.3 Oltre il comando: Teubner e il diritto riflessivo

Una conferma indipendente, e un avanzamento rispetto a Searle, si trova nella sociologia del diritto, in particolare nella teorizzazione del diritto riflessivo elaborata da Gunther Teubner (1983). Teubner individua, accanto al diritto formale di matrice liberale, orientato a garantire l'autonomia procedurale dei soggetti, e al diritto sostanziale dello Stato sociale, orientato a produrre direttamente determinati esiti materiali, un terzo tipo storico di diritto, il diritto riflessivo, che rinuncia a governare direttamente gli esiti dei processi sociali e si limita a istituire, correggere e ridefinire i meccanismi di autoregolazione dei sottosistemi sociali autonomi. Il punto di Teubner è distinto da quello di Searle: quest'ultimo spiega come una norma costituisca un'istituzione, cioè il gioco stesso, mentre Teubner spiega come il diritto possa organizzare le condizioni affinché quel gioco sia in grado di autoregolarsi, apprendere e correggersi nel tempo, esercitando una forma di self-restraint verso il proprio oggetto di disciplina. Applicata all'Agenzia di Scopo, questa lezione comporta che il trattato istitutivo non stabilirebbe un risultato da raggiungere entro un termine dato, ma l'architettura, chi partecipa, come si raccolgono le informazioni, come si elaborano, come vengono validate, come si formulano le proposte, come se ne monitorano gli effetti, come si modifica la strategia, attraverso cui un risultato può essere prodotto e progressivamente corretto. È questa componente riflessiva, resa esplicita dalla teoria di Teubner, e non la sola costituzione dell'istituzione già discussa con Searle, a giustificare l'uso dell'aggettivo riflessiva nella formula normatività costitutivo-riflessiva qui proposta.

5.4 Oltre l'istituzione: Cover e la jurisgenesis

Un ultimo tassello, utile a chiarire il rapporto specifico tra cultura e norma nel modello procculturale, si trova nel celebre saggio di Robert Cover (1983) sul rapporto tra nomos e narrazione. Cover osserva che il mondo normativo non coincide con tribunali, leggi, istituzioni e prescrizioni: esiste un nomos, un universo normativo nel quale le comunità producono continuamente significati, e le istituzioni giuridiche acquistano senso attraverso le narrazioni che le collocano in tale universo. La nozione centrale è quella di giurisgenesis, la produzione di significato normativo da parte delle comunità, che Cover pone in tensione dialettica con la giurispatia, il ruolo delle istituzioni che selezionano, riducono o impongono determinati significati normativi a scapito di altri. Cover risponde dunque a una domanda distinta rispetto a quella di Hart, Searle e Teubner: non come funzioni il sistema giuridico, non come si costituisca un fatto istituzionale, non come il diritto possa governare senza determinare tutto, ma da dove provengano i significati normativi che il diritto istituzionale organizza e interpreta. È necessario, a questo proposito, precisare il tipo e il grado del legame che qui si assume tra cultura e diritto, per evitare un salto concettuale che la tesi di Cover non autorizza: da Cover non discende che una pratica culturale costituisca, in quanto tale,

diritto internazionale, ma che la cultura, intesa come patrimonio narrativo condiviso da una comunità, contribuisca alla produzione del significato normativo e possa alimentare processi di formazione e trasformazione delle pratiche giuridiche.

5.5 Dalla produzione sociale del significato alla costituzione istituzionale: il nesso con l'audience ownership

La distinzione coveriana tra giurisgenesis e giurispatia offre un collegamento diretto, e più solido rispetto alle formulazioni precedenti di questo modello, con il principio dell'audience ownership discusso al paragrafo 6. L'audience ivi definita è più di un insieme di stakeholder da consultare, poiché riferisce a soggetti portatori di esperienze, interessi, interpretazioni e conoscenze locali: in questi termini, l'audience è essa stessa potenzialmente giurisgenerativa, produttrice cioè di significati normativi che precedono e eccedono l'istituzione formale. La funzione dell'Agenzia di Scopo, letta alla luce di Cover, non sarebbe allora quella di imporre dall'alto un significato corretto, riproducendo così la logica giurispatica che il modello intende superare, ma quella di creare uno spazio istituzionale nel quale i significati prodotti dall'audience possano essere articolati, confrontati, tradotti in conoscenza organizzata e progressivamente istituzionalizzati, nei termini costitutivi discussi al paragrafo 5.2 e riflessivi discussi al paragrafo 5.3. Cover fornisce così la sorgente sociale della normatività; Hart fornisce la struttura giuridica che abilita l'azione; Searle spiega come tale struttura costituisca nuovi fatti e ruoli istituzionali; Teubner spiega perché la struttura possa limitarsi a organizzare il processo senza predeterminarne integralmente gli esiti.

5.6 Sintesi: la normatività costitutivo-riflessiva

È possibile, a questo punto, ricomporre in una matrice unitaria il contributo dei quattro autori, ciascuno responsabile di una dimensione distinta e complementare della configurazione normativa qui proposta.

Autore	Domanda a cui risponde	Contributo alla normatività costitutivo-riflessiva
<i>Hart</i>	Il diritto è soltanto comando sanzionato?	Norme secondarie e power-conferring rules: abilitazione giuridica di poteri e competenze.
<i>Searle</i>	Come nasce un fatto istituzionale?	Regole costitutive (X vale come Y in C): costituzione dell'istituzione.
<i>Teubner</i>	Come governare sistemi sociali complessi senza determinarne gli esiti?	Diritto riflessivo: organizzazione dell'autoregolazione e dell'apprendimento.
<i>Cover</i>	Da dove proviene il significato normativo?	Nomos e giurisgenesis: produzione comunitaria e dal basso del significato.

Sulla base di questa matrice, il presente contributo definisce la normatività costitutivo-riflessiva come quella configurazione normativa che non prescrive direttamente un risultato sostanziale, ma istituisce i soggetti, le competenze, le procedure e i meccanismi di apprendimento attraverso cui un risultato normativo può essere progressivamente prodotto, verificato e corretto. Tale configurazione non è priva di normatività, come una lettura superficiale potrebbe suggerire: stabilisce infatti chi può fare cosa, quali procedure hanno validità, quali informazioni sono rilevanti, quali decisioni possono essere assunte e a quali condizioni il processo può essere modificato. È però meno determinativa rispetto al contenuto finale di quanto lo sia una norma prescrittiva in senso classico, e proprio in questa minore determinatezza risiede la sua funzione riflessiva.

Va evitato, a questo proposito, un possibile equivoco: la normatività costitutivo-riflessiva non è da intendersi come posizione intermedia sull'asse dell'obbligo, ossia un grado più debole di soft law (discusso al paragrafo 4.3). È piuttosto una diversa funzione della norma, che si colloca su un asse distinto, quello che separa il regolare dal costituire, e non su quello che separa l'obbligo forte dall'obbligo debole. Sono due assi ortogonali, come già precisato al paragrafo 4.3: uno strumento pattizio può collocarsi in qualunque punto dello spettro obbligo-precisione-delega di Abbott e Snidal e, al contempo, contenere disposizioni di funzione costitutiva.

5.7 Perché non si tratta di soft law: una precisazione necessaria

È a questo punto possibile precisare con maggiore rigore la distanza tra la normatività procculturale e il soft law discusso al paragrafo 4.3. Il soft law, per quanto graduato lungo le dimensioni dell'obbligo, della precisione e della delega (Abbott e Snidal, 2000), resta un fenomeno interno alla logica regolativa: anche nella sua forma più debole, orienta la condotta degli Stati verso un esito atteso, sia pure non giustiziabile. Va peraltro precisato che il modello di Abbott e Snidal è costruito principalmente per misurare il grado di legalizzazione degli strumenti internazionali lungo tali tre dimensioni, e non per classificare la funzione, costitutiva o regolativa, delle disposizioni che istituiscono organi, competenze e procedure: la sua assenza di una categoria dedicata alla funzione costitutiva non equivale a un'esclusione teorica di tale funzione, ma segnala un diverso oggetto di analisi. La normatività costitutivo-riflessiva costituisce uno spazio operativo, l'ambiente trattatistico presidiato dall'Agenzia di Scopo, entro cui gli esiti emergono dal basso, attraverso l'audience ownership e la validazione metodologica di cui ai paragrafi 6 e 7, senza essere prestabiliti né dalla norma pattizia né dalla prassi dichiarativa.

Una simile ricostruzione espone il modello a un'obiezione che la dottrina internazionalistica solleverebbe prontamente, e che è preferibile anticipare piuttosto che lasciare implicita: se la norma procculturale non impone alcun obbligo di condotta, in che senso essa può ancora dirsi diritto internazionale, e non semplice governance volontaria priva di rilevanza giuridica? La risposta che il presente contributo propone è che la norma procculturale opera come diritto dell'organizzazione dell'ambiente di interazione sui contenuti culturali. Essa istituisce competenze, attraverso il trattato bilaterale che dà vita all'Agenzia di Scopo; disciplina procedure, attraverso le fasi di raccolta e validazione delle informazioni descritte al paragrafo 7; riconosce output, attribuendo agli indicatori e ai dataset prodotti dall'Agenzia un valore di riferimento condiviso tra le parti. Questi tre elementi,

attribuzione di competenze, procedure vincolanti per le parti, opponibilità interna degli standard prodotti, generano effetti giuridici indiretti pienamente riconoscibili come tali, pur senza risolversi in un comando sostanziale sui contenuti culturali. La norma proculturale non è quindi priva di giuridicità in quanto non prescrittiva, ma possiede una giuridicità di tipo diverso da quella con cui la si è tradizionalmente misurata.

5.8 Una struttura logica isomorfa a quella delle teorie di medio raggio

Vale infine la pena di segnalare, a chiusura di questo paragrafo, una convergenza che rafforza la coerenza interna del metodo integrato qui proposto. Il parallelismo che segue viene proposto come ipotesi di coerenza interna del modello, utile a mostrarne la tenuta sistematica, e non come un'equivalenza epistemologica piena tra teoria sociologica e normatività giuridica, ambiti che restano governati da criteri di validità distinti. La posizione intermedia che la normatività costitutivo-riflessiva occupa tra la prescrizione, l'equivalente giuridico della grande teorizzazione astratta, e la descrizione elencativa, l'equivalente giuridico della mera raccolta empirica di dati, riproduce, sul piano del diritto, la medesima struttura logica che le teorie di medio raggio (Merton, 1968), discusse al paragrafo 7, occupano sul piano della sociologia, collocandosi tra i grandi sistemi teorici astratti e la raccolta empirica priva di cornice interpretativa. Questa corrispondenza costituisce l'interfaccia teorica che consente al presente modello di sovrapporre, senza soluzione di continuità, un oggetto di natura tipicamente sociologica come la cultura nelle relazioni internazionali a un impianto di natura tecnico-giuridica come il Trattato bilaterale proculturale: entrambi condividono la medesima collocazione epistemologica intermedia, ed è per questo che la cultura, assunta come fenomeno di medio raggio secondo l'impostazione originaria del modello (Masciocchi, 2020), può trovare nella norma costitutiva e riflessiva qui descritta il proprio corrispettivo sul piano giuridico, anziché essere ricondotta, come avviene nei tradizionali strumenti pattizi, entro le maglie della prescrizione o della descrizione.

6. Audience ownership e agenzie di scopo: l'architettura operativa dal basso

Il secondo pilastro del metodo affonda le proprie radici in un business method elaborato come alternativa agli strumenti tradizionali di finanziamento delle infrastrutture, in particolare al project finance (Sabatino, 2015). Nella proposta, un modello alternativo agli strumenti finanziari tradizionali, fondato sull'ascolto delle realtà economico-sociali di un territorio, viene delineato attorno al principio dell'audience ownership, che si concretizzerebbe nella costituzione di una struttura, l'agenzia di scopo, nella quale far confluire e concertare tutti gli interessi, dal più piccolo al più grande, dei soggetti che risiedono in un determinato contesto, con la finalità di individuare in modo condiviso la necessità e la fattibilità di un'iniziativa. Il presente contributo generalizza questa proposta, originariamente circoscritta al campo delle infrastrutture, trasponendola a realtà globali e internazionali, nelle quali i soggetti chiamati a concertare risultano numerosi e non soltanto istituzionali, nei termini discussi al paragrafo 4, ove si è ricordato come il modello tragga il proprio fondamento storico-istituzionale dal precedente delle independent agencies rooseveltiane (Landis, 1938). Trattandosi, come detto, di una proposta e non di un caso applicativo concluso, la sua

validazione empirica, a partire da un contesto quale quello siriano in cui è stata inizialmente ipotizzata, resta un compito aperto per la ricerca successiva.

È necessario, a questo punto, correggere una possibile ambiguità terminologica che il presente contributo ha talora lasciato affiorare: parlare di agenzia di scopo come soggetto "propriamente internazionale" sarebbe una forzatura non sostenuta dalla dottrina. Un organismo istituito da un trattato non acquisisce automaticamente personalità giuridica internazionale piena: la Corte Internazionale di Giustizia, nel parere *Reparation for Injuries* (1949), riconobbe alle Nazioni Unite una personalità internazionale collegata alle funzioni e ai poteri impliciti necessari all'esercizio dei propri compiti; la Corte si pronunciava su un'organizzazione di carattere universale, e non su un'agenzia istituita da un trattato bilaterale tra due Stati, ragione per cui le sue conclusioni non sono automaticamente trasferibili al caso qui discusso, ma offrono un principio generale di metodo: la personalità internazionale di un'organizzazione va ricostruita alla luce dell'atto istitutivo, delle funzioni e dei poteri conferiti e, ove rilevante, della prassi successiva, e non equivale, in ogni caso, alla competenza generale propria degli Stati. La Commissione del Diritto Internazionale, nei propri lavori sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali (2011), conferma questa distinzione strutturale tra Stati e organizzazioni internazionali. È dunque più corretto descrivere l'agenzia di scopo come un organismo transnazionale istituito mediante accordo internazionale, la cui eventuale personalità giuridica internazionale, e la sua esatta qualificazione, andrebbero verificate caso per caso alla luce del trattato istitutivo, delle funzioni attribuite e della prassi successiva. A seconda di come venga concretamente disegnato il trattato istitutivo, l'agenzia di scopo potrebbe configurarsi, alternativamente, come organo comune a due Stati, come ente internazionale sui generis, come organismo convenzionale privo di personalità distinta, come soggetto dotato di personalità meramente funzionale, o come struttura transnazionale delegata dagli Stati parte: la scelta tra queste opzioni non è indifferente, e costituisce essa stessa un tema per la ricerca giuridica successiva, discusso al paragrafo 9.

È possibile, a questo proposito, precisare in termini più concreti come l'oggetto qui delineato potrebbe entrare nel diritto internazionale positivo, distinguendo la giuridicità dell'architettura dalla non predeterminazione del suo contenuto sostanziale. Il trattato bilaterale istituirebbe l'agenzia di scopo; le sue disposizioni attribuirebbero a questa specifiche competenze; il trattato stabilirebbe le procedure secondo cui tali competenze sono esercitate; l'agenzia, nell'esercizio di queste competenze, produrrebbe informazioni, indicatori e standard; le parti, in forza del trattato, riconoscerebbero un valore procedurale a tali output; la prassi successiva degli Stati parte verificherebbe e progressivamente adatterebbe il funzionamento dell'agenzia. In questa sequenza, ciò che è pienamente vincolante, e quindi *hard law* in senso proprio, è l'istituzione dell'organo, l'attribuzione delle competenze e la procedura; ciò che resta aperto, e non predeterminato, è il contenuto sostanziale degli output culturali che l'agenzia produce. La domanda rilevante per il diritto internazionale positivo non è dunque se sia possibile creare un'agenzia di questo tipo, questione già ampiamente risolta dalla prassi pattizia in altri settori, ma quale combinazione di competenze, meccanismi di accountability e riconoscimento degli output possa renderla compatibile tanto con il diritto internazionale quanto con gli ordinamenti interni degli Stati parte.

6.1 Audience ownership: una distinzione concettuale necessaria

Il concetto di audience ownership merita, a questo punto, una precisazione che vale la pena rendere esplicita, poiché il termine ownership possiede già un significato tecnico consolidato nel linguaggio della cooperazione allo sviluppo, in particolare a partire dalla Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti (2005) e dai suoi sviluppi successivi. In quella tradizione, ownership designa la titolarità dei governi partner rispetto alle strategie di sviluppo concordate con i donatori: è un'ownership del programma, riferita cioè a chi guida l'attuazione di un'iniziativa già definita nei suoi obiettivi generali. L'audience ownership qui proposta è concettualmente diversa, e la differenza va tenuta ferma: non riguarda la titolarità di un programma ricevuto dall'esterno, ma la titolarità della definizione stessa dello scopo. Non ownership del programma, ma ownership della definizione dello scopo: è la concertazione strutturata dei soggetti coinvolti, e non un donatore o un proponente esterno, a stabilire se un'iniziativa debba esistere e quale forma debba assumere, prima ancora che a gestirne l'attuazione. Questa distinzione è quanto rende l'audience ownership un concetto autonomo, e non una semplice riformulazione linguistica dell'ownership già nota alla letteratura sullo sviluppo.

Una seconda distinzione, altrettanto necessaria, separa l'audience ownership dalla più generica partecipazione degli stakeholder, cui potrebbe altrimenti essere ricondotta. È utile distinguere tre gradi crescenti di coinvolgimento dei soggetti in un'iniziativa: la consultation, in cui i soggetti vengono ascoltati su un'iniziativa già definita da altri; la participation, in cui i soggetti prendono parte al processo di attuazione di un'iniziativa i cui obiettivi generali restano tuttavia esterni; l'audience ownership, in cui i soggetti concorrono a definire l'oggetto stesso dell'intervento, e non soltanto le modalità della sua realizzazione. È questo terzo grado, e non i primi due, a caratterizzare il principio qui proposto.

Questa precisazione lascia però aperta una domanda che il presente contributo non può eludere: chi decide chi appartiene all'audience? Se è l'agenzia di scopo a costituire l'audience, si pone il problema di chi selezioni i criteri di selezione; se l'audience si costituisce per autoselezione, si pone il problema di chi resti sistematicamente escluso, in particolare i soggetti privi di voce istituzionale consolidata; se sono gli Stati parte del trattato bilaterale a definirla, si corre il rischio di ricondurre surrettiziamente il modello a una logica top-down che l'intero impianto intende superare. Questa domanda appartiene tanto alla teoria della democrazia e della governance quanto al diritto internazionale, e non ammette, allo stato, una risposta univoca: il presente contributo la affronta non risolvendola in astratto, ma vincolandola al criterio di contestabilità della rappresentanza discusso al paragrafo 9.1, secondo cui la composizione dell'audience deve restare impugnabile dai soggetti che se ne ritengano esclusi, e non fissata in via definitiva al momento della costituzione dell'agenzia.

Il modello si articola in quattro componenti, che nella versione originaria erano riferite al finanziamento delle infrastrutture, e che nel presente contributo vengono generalizzate come architettura applicabile a qualsiasi processo di cooperazione internazionale dal basso:

- a) il *marketing dello scopo*, ossia lo strumento che permette di costruire attorno a un obiettivo comune (culturale, infrastrutturale, diplomatico) un insieme di attività collaterali capaci di autoalimentare l'iniziativa e di attrarre nuovi soggetti interessati;
- b) l'*agenzia di scopo*, organo che individua il bisogno condiviso dai soggetti coinvolti e fa convergere su di esso tutti gli stakeholder, pubblici e privati, istituzionali e non, svolgendo funzione di concertazione, promozione e controllo più che di gestione diretta;
- c) le *unità operative di scopo* (corrispondenti, nel modello originario, alle aziende di scopo), che realizzano concretamente i singoli progetti derivanti dall'obiettivo condiviso, ciascuna specializzata su un ambito autonomo di attività;
- d) gli *strumenti di partecipazione delle risorse* (corrispondenti ai fondi di investimento mobiliare di scopo), che consentono ai soggetti coinvolti di partecipare direttamente, anche con risorse limitate, al sostegno dell'iniziativa, senza ricorrere a intermediazioni onerose o a lunghi processi di garanzia.

Il modello originario analizzato (Sabatino, 2015) consente di isolare, dietro questi quattro elementi, due funzioni trasversali che l'agenzia di scopo svolge indipendentemente dal settore di applicazione, e che nel presente contributo vengono generalizzate oltre il campo infrastrutturale. La prima è una funzione di uso delle informazioni: l'agenzia di scopo, nell'individuare e concertare il bisogno condiviso dai soggetti coinvolti, svolge anzitutto un'attività di raccolta e composizione di informazioni relative a interessi, priorità e risorse disponibili, che nel presente modello si salda direttamente con l'impianto metodologico discusso al paragrafo 7. La seconda è una funzione di sviluppo di piattaforme intorno a progetti finanziabili, ciò che il modello originario definiva marketing infrastrutturale: attorno allo scopo condiviso, e non soltanto a valle di esso, l'agenzia promuove la costruzione di un insieme di iniziative collaterali, autonomamente sostenibili, capaci di generare i ritorni necessari a sostenere l'iniziativa principale. Applicata a un progetto infrastrutturale, questa seconda funzione produce un indotto di attività collegate all'opera; applicata a un progetto procculturale, essa può tradursi nella costruzione di una piattaforma di iniziative culturali, formative o economiche collegate allo scopo condiviso, ciascuna autonomamente finanziabile, e non nella sola concertazione di interessi preesistenti. Le due funzioni, uso delle informazioni e sviluppo di piattaforme, rientrano pertanto entrambe nel mandato dell'agenzia di scopo, e non sono alternative alle quattro componenti appena descritte, ma le attraversano trasversalmente.

La scelta di includere nella concertazione dell'agenzia di scopo l'intero spettro dei portatori di interesse, dal più piccolo al più grande, e non i soli soggetti istituzionali, trova un fondamento nella teoria degli stakeholder elaborata da Freeman (1984), secondo cui la sostenibilità di lungo periodo di un'iniziativa dipende dalla capacità di riconoscere e comporre gli interessi di tutti i soggetti che influenzano, o sono influenzati, dal perseguimento dello scopo comune, e non dei soli soggetti dotati di potere formale di decisione.

Il confronto con gli strumenti tradizionali di finanziamento delle infrastrutture, in particolare il project finance, evidenzia tre criticità che il modello delle agenzie di scopo consente di superare: i

tempi lunghi della progettazione, legati alla necessità di costruire un solido security package; l'elevato costo del capitale di debito, che grava sul prezzo finale per l'utenza; la scarsa capacità di generare un reale coinvolgimento dei soggetti locali nella fase di ideazione del progetto. Le stesse tre criticità, trasposte nel campo delle relazioni internazionali, corrispondono rispettivamente ai tempi lunghi della diplomazia multilaterale, al costo, in termini di risorse e burocrazia, degli strumenti intergovernativi, e alla scarsa capacità dei trattati dichiarativi di generare partecipazione dal basso. L'agenzia di scopo, in entrambi i campi, si propone quindi come soggetto capace di abbattere gli ostacoli burocratici, mantenendo però un ruolo di supporto, e non di sostituzione, rispetto alle diplomazie e ai governi.

6.2 Il governo dell'Agenzia di Scopo: composizione, veto e finanziamento

La formulazione originaria del modello (Masciocchi, 2020) precisa alcuni tratti del meccanismo di governo dell'Agenzia di Scopo che il presente contributo, finora, ha lasciato sullo sfondo, e che è opportuno esplicitare, poiché incidono direttamente sulla plausibilità istituzionale discussa al paragrafo 4. La via preferenziale indicata per la composizione dell'Agenzia è la compartecipazione paritaria di un numero contenuto di rappresentanti dei due Stati, ciascuno dei quali titolare tanto del diritto di promuovere iniziative quanto del diritto di veto su ogni singola iniziativa o progettualità scaturita in conseguenza del trattato. Si tratta di un tratto strutturale rilevante: il potere di veto non è concepito come strumento di blocco esterno all'azione dal basso, ma come contrappeso interno, detenuto dagli stessi soggetti che promuovono le iniziative, in rappresentanza paritaria dei due Stati parte. Questo assetto è coerente con la natura riflessiva della norma procculturale discussa al paragrafo 5.3: l'Agenzia non predetermina il contenuto dei progetti, ma ne condiziona l'ammissione a un vaglio bilaterale e paritario, capace di arrestare singole iniziative senza compromettere il funzionamento complessivo del meccanismo.

Sul piano organizzativo, il modello prevede la presenza di una sede dell'Agenzia in ciascuno dei Paesi contraenti, sorretta da una robusta struttura di coordinamento, e un rapporto diretto tra un'area istituzionale, occupata dai rappresentanti governativi con funzioni di promozione e di veto, e un'area manageriale, nella quale le singole aree di interesse e operatività sono presiedute da project manager. Il finanziamento dell'Agenzia può a sua volta provenire sia da contributi pubblici sia dalla partecipazione di soggetti privati per singoli progetti, nella piena disponibilità attuativa dei rappresentanti governativi che la presiedono: un assetto misto, che riprende sul piano del finanziamento la stessa logica di composizione plurale già discussa a proposito degli strumenti di partecipazione delle risorse.

6.3 I Knowledge Center: unità operative di secondo livello

Un elemento del modello originario che il presente contributo ha finora richiamato solo di sfuggita, e che merita uno sviluppo autonomo, è la previsione secondo cui dall'Agenzia di Scopo possano scaturire applicazioni molteplici, organizzate nella sfera gestionale di knowledge center, raccolti in un database che costituisce patrimonio in crescita costante tra gli Stati (Masciocchi, 2020). Il presente contributo propone di precisare questa previsione, ancora appena accennata nella

formulazione originaria, come segue: ogni singolo progetto avviato in seno all'Agenzia, culturale, formativo o economico, fa capo all'azione di un knowledge center, unità operativa di secondo livello distinta dalle unità operative di scopo discusse al paragrafo 6, e specificamente dedicata alla gestione della conoscenza prodotta dal progetto, alla sua organizzazione in categorie coerenti con l'impianto metodologico discusso al paragrafo 7, e alla sua immissione nel database condiviso tra gli Stati parte.

La funzione dei knowledge center non si esaurisce nella gestione tecnica delle informazioni. Un knowledge center correttamente costituito, capace di attrarre competenze, dati e reti di relazione attorno a un ambito definito, può determinare un salto di qualità nella sfera delle relazioni internazionali orizzontali, cioè in quelle relazioni tra cittadini, istituzioni intermedie, imprese e centri di ricerca dei due Paesi che non transitano per il canale diplomatico verticale Stato-Stato, ma si sviluppano direttamente tra i soggetti individuati dall'audience ownership discussa al paragrafo 6.1. In questo senso, i knowledge center possono essere letti come la sede istituzionale in cui la paradiplomazia discussa al paragrafo 4.4 trova un'articolazione concreta e specializzata, e in cui le relazioni orizzontali tra soggetti non statali acquistano, nei termini costitutivi discussi al paragrafo 5.2, uno status riconosciuto entro l'ambiente trattatistico.

Resta fermo, anche per i knowledge center, il meccanismo di controllo discusso al paragrafo 6.2: le iniziative da essi promosse restano soggette al diritto di veto dei rappresentanti governativi dell'Agenzia di Scopo, secondo un meccanismo di cooperazione da stabilire nel trattato bilaterale, che ne fissa i limiti di autonomia, le procedure di rendicontazione verso l'Agenzia e i criteri di accesso al database condiviso. Questa architettura a due livelli, l'Agenzia che governa e vaglia, i knowledge center che producono e organizzano conoscenza, riduce il rischio di capture e di autoreferenzialità che l'attribuzione di piena autonomia a un numero crescente di soggetti specializzati potrebbe altrimenti generare, in coerenza con i criteri di legittimità discussi al paragrafo 9.1.

6.4 Riconfigurare il multilateralismo per azioni diplomatiche specifiche

Un ultimo aspetto dell'architettura del trattato procculturale, anch'esso presente ma non sviluppato nella formulazione originaria del modello, riguarda il suo rapporto con il multilateralismo, i cui limiti sono stati discussi al paragrafo 2. Il trattato bilaterale procculturale non è concepito come alternativa sostitutiva del multilateralismo, ma come un dispositivo capace di riconfigurarne l'azione per specifiche iniziative diplomatiche, in due modalità complementari. Nella prima, il canale bilaterale procede come potenziamento di una rete multilaterale già esistente, fornendole contenuti operativi e informazioni che la sola cornice multilaterale non è in grado di generare: è il caso, indicato a titolo esemplificativo nella formulazione originaria del modello, dell'impiego di strumenti culturali bilaterali a supporto di grandi reti multilaterali di cooperazione infrastrutturale. Nella seconda modalità, il canale bilaterale procede parallelamente al multilaterale nei casi in cui quest'ultimo risulti temporaneamente bloccato da ostacoli diplomatici, di crisi o di natura geopolitica, preservando in tal modo una continuità di relazione che il solo canale multilaterale, in

tali circostanze, non sarebbe in grado di garantire, e riprendendo così il tema della resilienza già discusso al paragrafo 8.

Questa duplice funzione, potenziamento e continuità, consente di leggere il trattato procculturale come un livello ulteriore, a geometria variabile, che si attiva per azioni diplomatiche specifiche senza necessità di generalizzazioni vincolanti per l'intero spettro delle relazioni tra gli Stati parte. Il coordinamento tra le aree di interesse del trattato bilaterale e gli accordi multilaterali preesistenti, con l'obiettivo di una convergenza e non di una sovrapposizione conflittuale, rientra pertanto tra i compiti dell'Agenzia di Scopo discussi al paragrafo 6.2.

7. L'impianto metodologico: teorie di medio raggio e gestione delle informazioni

La procculturalità fornisce la cornice teorica e strategica, le agenzie di scopo l'architettura istituzionale e operativa; resta però necessario un impianto metodologico che consenta di organizzare l'azione dal basso in categorie analitiche, ipotesi verificabili e indicatori utilizzabili a fini di policy: le teorie di medio raggio non sono qui impiegate come una metodologia di raccolta dati, ma come il livello di costruzione teorica intermedio attraverso cui tali dati possono essere organizzati. A questo scopo il presente contributo mutua l'impianto sviluppato da Paolo Masciocchi nell'ambito di un progetto di ricerca europeo dedicato al peacebuilding culturale (Masciocchi, 2024), fondato sul riferimento alle teorie sociologiche di medio raggio (Merton, 1968; Boudon, 1991; Mukumbang e Wong, 2025).

È opportuno segnalare, per evitare un possibile equivoco terminologico, che il riferimento a Merton non riconduce il presente pilastro metodologico nell'alveo del funzionalismo sociologico di matrice strutturalfunzionalista, distinto dal funzionalismo internazionalistico discusso al paragrafo 4.2. Le teorie di medio raggio costituiscono, nella formulazione di Merton stesso, una strategia di teorizzazione relativa al livello di astrazione, non un impegno verso specifiche tesi sostanziali sull'equilibrio dei sistemi sociali: la loro adozione è compatibile con tradizioni teoriche anche molto distanti dal funzionalismo strutturale, come dimostra il loro impiego entro un impianto di realismo critico, e non funzionalista, nella stessa elaborazione più recente di Mukumbang e Wong (2025). Il presente contributo mutua dalle teorie di medio raggio la sola collocazione epistemologica intermedia tra grande teoria e raccolta empirica, senza assumere impegni ulteriori verso le tesi sostanziali del funzionalismo sociologico.

Le teorie di medio raggio, nate in origine per superare la contrapposizione tra la costruzione di grandi modelli teorici astratti e la mera raccolta empirica di dati, si prestano particolarmente bene a un modello che voglia coniugare l'ampiezza concettuale della procculturalità con l'operatività delle agenzie di scopo, perché permettono di isolare fenomeni sociali circoscritti e osservabili, mantenendo al contempo un respiro teorico sufficiente a orientare l'azione. Un precedente storico di rilievo, spesso richiamato in questo ambito, è rappresentato dallo studio sulla cittadinanza condotto da Thomas Marshall (1950) nel dopoguerra, che seppe ricondurre a un'unica cornice interpretativa elementi giuridici, sociali, storici ed economici, offrendo al contempo indicazioni operative per lo sviluppo delle politiche di welfare. Sul piano metodologico, la scelta di lavorare

congiuntamente su dati qualitativi e quantitativi trova inoltre un riferimento utile, sia pure parziale, nella tradizione della grounded theory (Glaser e Strauss, 1967): il presente modello non ne adotta l'impostazione integrale, dal momento che opera entro un quadro teorico preesistente, procculturalità, audience ownership, agenzia di scopo, e non deduce le proprie categorie unicamente dai dati osservati, ma ne mutua alcuni strumenti, in particolare l'attenzione alla costruzione iterativa delle categorie interpretative, da utilizzare in combinazione con tale quadro teorico. Gli approcci a metodi misti più recenti (Creswell, 2014) offrono un riferimento più diretto, avendone sistematizzato l'integrazione con tecniche di analisi quantitativa.

Sul piano operativo, l'impianto metodologico si articola in cinque fasi, qui presentate nella loro versione generalizzabile a più contesti di cooperazione internazionale:

7.1 Raccolta e organizzazione delle informazioni

Prima di procedere alla raccolta vera e propria, è opportuno che ciascun knowledge center, discusso al paragrafo 6.3, espliciti la propria premessa culturale operativa, ossia l'insieme di priorità, criteri di rilevanza e categorie interpretative da cui muove la propria azione. Questa esigenza non è estrinseca all'impianto metodologico, ma ne discende direttamente: coerentemente con la lettura del Fattore immateriale già richiamata al paragrafo 3.2 (Sabatino, 2015), nessun processo di pianificazione, e a maggior ragione nessun processo di raccolta delle informazioni, muove da premesse culturalmente neutre; la stessa selezione di ciò che appare rilevante, misurabile o degno di essere raccolto riflette, per quanto implicitamente, un orientamento culturale a monte. Esplicitare tale premessa prima di avviare la raccolta, anziché lasciarla inespressa, consente di distinguere più nettamente, nelle fasi successive, il dato osservato dall'interpretazione e dalla raccomandazione di policy, ed è condizione necessaria affinché la validazione terza discussa al paragrafo 7.3 possa verificare non soltanto la qualità dei dati raccolti, ma la coerenza tra tali dati e la premessa dichiarata da cui muove ciascun knowledge center.

La prima fase prevede lo studio delle aree di cooperazione tra i soggetti e i Paesi coinvolti, con particolare attenzione ai contesti di crisi o di transizione, la classificazione dei dati raccolti in macro-categorie coerenti con il quadro delle teorie di medio raggio, e lo sviluppo di strategie per la gestione di dati qualitativi e misti, applicabili tanto agli studi di peacebuilding (De Coning, 2018; Collins e Thiessen, 2019) quanto, in via generale, a qualsiasi processo di cooperazione dal basso.

7.2 Sviluppo di strumenti operativi e di valutazione

La seconda fase è dedicata alla creazione di un dataset dedicato alla gestione dei progetti derivanti dall'azione dell'agenzia di scopo, e all'elaborazione di un sistema integrato di indicatori qualitativi e quantitativi, concepiti per misurare l'impatto socio-economico e culturale delle iniziative, in termini di efficienza e di equità. In questa fase trova collocazione la definizione di indicatori procculturali, multidimensionali e coerenti con gli standard riconosciuti a livello internazionale: un precedente metodologico rilevante, sebbene non una validazione del presente modello, è offerto dal framework Culture|2030 dell'UNESCO (2019), che articola 22 indicatori tematici in quattro

dimensioni e combina dati quantitativi e qualitativi per rendere misurabile e utilizzabile a fini di policy il contributo della cultura allo sviluppo sostenibile.

7.3 Validazione etica e inclusività

La terza fase prevede la validazione degli indicatori e degli strumenti da parte di un organo terzo di garanzia, con attenzione all'inclusività, alla minimizzazione dei bias e alla giustizia epistemica, prima dell'avvio di qualsiasi fase pilota. La legittimità tecnica di questo passaggio può essere ricondotta al concetto di comunità epistemica elaborato da Peter Haas (1992), secondo cui reti di esperti dotate di riconosciuta competenza e di criteri condivisi di validazione svolgono, nei processi di policy internazionale, una funzione di riduzione dell'incertezza analoga a quella qui attribuita all'organo terzo di garanzia. Tale passaggio assicura che il processo di raccolta e classificazione delle informazioni, per quanto tecnicamente orientato all'efficienza, non comprometta la rappresentatività dei soggetti coinvolti nell'audience ownership.

7.4 Applicazione e validazione del modello

La quarta fase riguarda la configurazione operativa del modello, con la definizione di specifiche tecniche e di una guida operativa, l'adattamento degli strumenti per finalità formative, diplomatiche e istituzionali, e la costruzione di un quadro di indicatori e di un toolkit compatto, capace di orientare tanto le agenzie di scopo locali quanto le istituzioni nazionali e internazionali coinvolte.

7.5 Feedback e revisione

Le quattro fasi precedenti, per quanto presentate in sequenza espositiva, non esauriscono l'impianto metodologico se non vengono chiuse da una quinta fase di retroazione, resa necessaria dalla natura riflessiva della normatività procculturale discussa al paragrafo 5.3. La conoscenza validata e gli indicatori prodotti dall'applicazione del modello devono poter ridefinire, in un ciclo iterativo, le priorità dell'agenzia di scopo e le categorie stesse della raccolta successiva delle informazioni, secondo la sequenza raccolta, concettualizzazione, indicatori, validazione, applicazione, feedback, nuova raccolta. Senza questa fase esplicita di apprendimento istituzionale, il rapporto di retroazione continua tra i tre pilastri del modello, descritto al paragrafo 8, resterebbe una affermazione programmatica priva di un corrispettivo operativo nell'impianto metodologico.

Un elemento rilevante, emerso nell'applicazione recente di questo impianto, riguarda il ruolo di soggetti intermedi di natura fondazionale o associativa, capaci di operare come centro di raccolta e analisi dei dati, come ente di coordinamento e formazione della rete di ricerca internazionale, come struttura organizzativa per progetti su larga scala e come facilitatore tecnologico, anche attraverso il ricorso a strumenti di intelligenza artificiale a supporto dei coordinatori di ricerca. Tali soggetti, pur non coincidendo formalmente con l'agenzia di scopo descritta nel paragrafo precedente, ne condividono la funzione di raccordo tra il livello locale e quello istituzionale, e possono costituirne una possibile declinazione organizzativa.

8. Verso un metodo integrato: il modello a tre pilastri

Prima di ricomporre in termini discorsivi i tre pilastri del modello, è utile renderne visibile il meccanismo causale complessivo, per mostrare che l'integrazione qui proposta non si limita ad accostare tre teorie distinte, ma delinea una sequenza operativa verificabile, sintetizzata nella figura che segue.

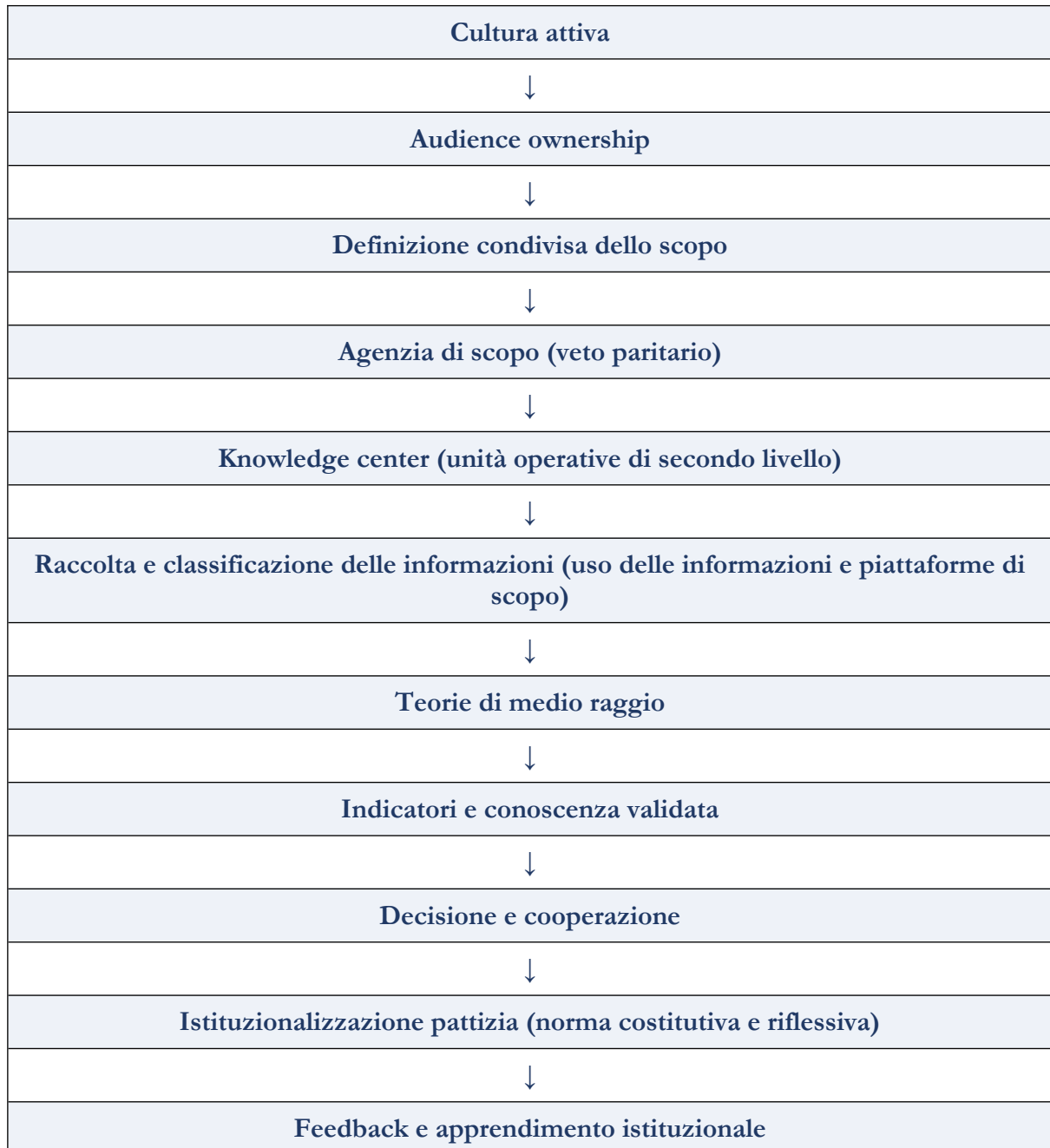


Figura 1. Il meccanismo causale del modello integrato. Il feedback riconduce l'ultimo elemento alla ridefinizione della cultura attiva e delle priorità dell'agenzia di scopo, chiudendo il circolo descritto più avanti in questo paragrafo.

La lettura congiunta dei tre filoni descritti, del fondamento giuridico-internazionalistico discusso al paragrafo 4 e della natura costitutiva e riflessiva della norma proculturale discussa al paragrafo 5,

consente di delineare un metodo integrato per la costruzione delle relazioni internazionali dal basso, articolato in tre funzioni complementari e sequenziali.

Primo pilastro, valoriale e strategico: la procculturalità definisce l'orizzonte di senso dell'azione, individuando nella cultura attiva, intesa come conoscenza operativa e non come patrimonio simbolico da tutelare, il terreno comune su cui costruire relazioni non dispersive tra soggetti di provenienza diversa; sul piano giuridico, come discusso al paragrafo 5, questo pilastro trova la propria cifra distintiva in una norma costitutiva e riflessiva, e non meramente descrittiva o prescrittiva.

Secondo pilastro, istituzionale e operativo: l'audience ownership e l'agenzia di scopo forniscono l'architettura organizzativa capace di tradurre l'orizzonte valoriale in azione concreta, aggregando dal basso gli interessi dei soggetti coinvolti e collegandoli, attraverso unità operative dedicate e strumenti di partecipazione delle risorse, agli obiettivi delle istituzioni e degli Stati; il fondamento di questo pilastro, come discusso, va ricercato nel funzionalismo, nel soft law, nella paradiplomazia e nel diritto amministrativo globale.

Terzo pilastro, metodologico: le teorie di medio raggio forniscono l'impianto per raccogliere, classificare e validare le informazioni prodotte dall'azione delle agenzie di scopo, trasformandole in indicatori, dataset e strumenti di policy verificabili, evitando così che l'approccio dal basso si risolva in una raccolta di esperienze locali prive di respiro teorico e di comparabilità.

I tre pilastri non operano in sequenza rigida, bensì in un rapporto di retroazione continua, che può essere interpretato, in senso euristico, come una forma di spillover funzionale nei termini descritti dal neofunzionalismo (Haas, 1958); il modello qui proposto insiste tuttavia soprattutto sul meccanismo di feedback informativo e di apprendimento istituzionale che lo sostiene: la cornice procculturale orienta la selezione dei fenomeni culturali rilevanti da sottoporre all'agenzia di scopo; l'agenzia di scopo genera, attraverso l'audience ownership, i dati grezzi dell'azione dal basso; l'impianto metodologico li trasforma in conoscenza validata, che a sua volta può ridefinire l'orizzonte strategico della procculturalità e le priorità dell'agenzia di scopo. Questo circolo virtuoso distingue il metodo qui proposto sia dai modelli dichiarativi del multilateralismo, incapaci di generare dati operativi, sia dai modelli meramente tecnici di raccolta dati, privi di una cornice valoriale capace di orientarne l'uso.

Un ulteriore elemento di forza del modello integrato risiede nella sua resilienza rispetto alle fasi di crisi politica, economica o sanitaria, e ai periodici mutamenti delle cariche istituzionali: proprio perché fondato su un dispositivo intermedio, agile e a partecipazione paritaria, il metodo consente di preservare continuità di azione anche quando i canali diplomatici tradizionali risultano temporaneamente bloccati, mantenendo aperti spazi di comunicazione e cooperazione tra i soggetti coinvolti.

9. Discussione: potenzialità, limiti e prospettive di ricerca

Il metodo integrato qui presentato offre alcuni vantaggi rispetto ai paradigmi correnti delle relazioni internazionali. In primo luogo, consente di superare la contrapposizione tra approccio valoriale e approccio tecnico-operativo, spesso presente nella letteratura sulle relazioni internazionali, integrando in un unico impianto la dimensione strategica, quella istituzionale e quella metodologica. In secondo luogo, la sua origine plurale, sviluppata a partire da campi applicativi distanti come la cooperazione infrastrutturale e il peacebuilding culturale, ne suggerisce una possibile trasferibilità ad altri ambiti delle relazioni internazionali, dalla cooperazione allo sviluppo alla diplomazia scientifica e universitaria. In terzo luogo, l'aver ricondotto il ruolo dell'agenzia di scopo a filoni consolidati della dottrina internazionalistica, quali il funzionalismo, il soft law, la paradiplomazia e il diritto amministrativo globale, ne rafforza la plausibilità teorica, sottraendola al rischio di apparire come una costruzione priva di ancoraggio scientifico.

Non mancano tuttavia limiti che è opportuno segnalare con onestà scientifica. Il modello, allo stato attuale, si fonda prevalentemente su una rielaborazione teorica di casi applicativi settoriali, e richiede pertanto una validazione empirica più estesa. La costituzione di agenzie di scopo a carattere internazionale pone inoltre questioni di governance non banali, relative alla rappresentatività dei soggetti coinvolti, alla sostenibilità finanziaria di lungo periodo e alla compatibilità con gli ordinamenti giuridici interni degli Stati coinvolti. In particolare, la stessa letteratura sul diritto amministrativo globale richiamata al paragrafo 4 ha da tempo segnalato come organismi di natura tecnico-regolativa, sottratti al circuito elettorale, pongano un problema di accountability che non può essere trascurato (Grant e Keohane, 2005), e che nel caso dell'agenzia di scopo richiede meccanismi di rendicontazione verso i soggetti coinvolti nell'audience ownership, oltre che verso gli Stati parte del trattato bilaterale. Lo stesso precedente storico della Tennessee Valley Authority, richiamato al paragrafo 4.1 come analogia strutturale privilegiata, offre in proposito un monito utile: la storiografia ha documentato come la realizzazione dei suoi programmi abbia comportato, in diversi casi, il ricorso a procedure di esproprio che condussero allo spostamento forzato di un numero rilevante di residenti della valle, a dimostrazione del fatto che anche un dispositivo concepito per operare dal basso può, se non adeguatamente presidiato, riprodurre dinamiche top-down nei confronti delle comunità meno rappresentate; un rischio che il presente modello intende prevenire attraverso la fase di validazione etica descritta al paragrafo 7.3, ma che nessun impianto procedurale può considerarsi in grado di escludere del tutto. Infine, l'impiego di indicatori quantitativi e qualitativi per fenomeni culturali complessi comporta un rischio di riduzionismo che l'impianto metodologico cerca di mitigare attraverso la fase di validazione etica, ma che resta un tema aperto per la ricerca futura.

9.1 Condizioni di legittimità dell'infrastruttura intermedia

I criteri di accountability, rappresentatività, inclusività e giustizia epistemica richiamati nei paragrafi precedenti restano dispersi nel testo, e meritano di essere raccolti in un quadro unitario, che qui si propone in forma sintetica come agenda di verifica per ogni concreta applicazione del modello, più che come requisito già soddisfatto. Il modello procculturale, nel suo complesso, opera come un'infrastruttura intermedia tra la società transnazionale e il diritto internazionale: la procculturalità

fornisce il contenuto e la relazione, l'agenzia di scopo organizza gli attori, l'impianto metodologico organizza la conoscenza prodotta, e la norma pattizia istituisce le condizioni del processo, senza predeterminarne integralmente gli esiti. Perché una simile infrastruttura intermedia sia legittima, e non si risolva in una forma indiretta e meno visibile di governo dall'alto, occorre che ricorrano almeno le seguenti condizioni: (1) rappresentatività, ossia l'effettiva inclusione, nella concertazione dell'audience ownership, dei soggetti privi di voce istituzionale consolidata, e non dei soli attori già organizzati, quali ONG strutturate, fondazioni e imprese; (2) trasparenza, intesa come tracciabilità pubblica delle fonti, dei dati e dei criteri applicati dall'agenzia di scopo; (3) accountability, ossia meccanismi di rendicontazione dell'agenzia tanto verso gli Stati parte del trattato bilaterale quanto verso i soggetti coinvolti nell'audience ownership; (4) contestabilità, ossia la possibilità per i soggetti coinvolti di impugnare o mettere in discussione le priorità e gli output dell'agenzia, e non soltanto di essere consultati in fase di avvio; (5) qualità epistemica dei dati, garantita dalla validazione terza discussa al paragrafo 7.3 e dalla comunità epistemica evocata al medesimo paragrafo; (6) non sostituzione della responsabilità statale, condizione che il presente contributo ritiene dirimente: l'agenzia di scopo non deve diventare uno strumento per trasferire a un organismo tecnico responsabilità politiche che restano in capo agli Stati parte, in particolare quando le sue attività intersecano diritti fondamentali o interessi pubblici primari.

Tra le direzioni di ricerca più promettenti si segnalano: lo sviluppo di studi di caso comparati su agenzie di scopo attive in contesti diversi, al fine di isolare le variabili che ne determinano il successo o l'insuccesso; l'affinamento e la validazione empirica degli indicatori procculturali, anche in dialogo con gli indicatori già riconosciuti a livello internazionale; l'approfondimento delle implicazioni giuridiche della costituzione di agenzie di scopo a carattere bilaterale o multilaterale, con particolare attenzione al rapporto con il diritto internazionale pattizio e con gli sviluppi più recenti del diritto amministrativo globale; l'esplorazione del ruolo che strumenti di intelligenza artificiale possono svolgere nel supportare la raccolta e la classificazione delle informazioni all'interno dell'impianto metodologico descritto.

10. Conclusioni

Il presente contributo ha proposto un framework teorico-operativo per la costruzione delle relazioni internazionali dal basso, fondato sulla ricomposizione di tre filoni di ricerca distinti: la procculturalità, quale cornice teorica e strategica che assume la cultura attiva come leva operativa delle relazioni tra Stati; l'audience ownership e le agenzie di scopo, quale architettura istituzionale capace di aggregare dal basso gli interessi dei soggetti coinvolti; le teorie di medio raggio, quale impianto metodologico per organizzare tale azione in categorie analitiche, ipotesi verificabili e indicatori. A sostegno di questa architettura, il contributo ha collocato il ruolo dell'agenzia di scopo entro un preciso precedente storico-istituzionale, le independent agencies del New Deal rooseveltiano, e entro filoni consolidati della dottrina internazionalistica e delle relazioni internazionali, il funzionalismo, il soft law, la paradiplomazia e il diritto amministrativo globale, fornendo così una prima base per valutarne la plausibilità istituzionale, pur restando cauti, come argomentato al paragrafo 6, sulla qualificazione dell'agenzia come soggetto internazionale pieno.

Un contributo distinto, e per molti versi il più originale tra quelli qui presentati, riguarda la natura della norma procculturale: si è proposto di interpretarla non come una forma ulteriormente attenuata di soft law, ma come l'esercizio di una diversa funzione della normatività pattizia, costitutiva e riflessiva più che regolativa, nei termini suggeriti dalla filosofia e dalla sociologia del diritto a partire da Hart, Searle, Teubner e Cover. Si tratta, va ribadito, di una proposta interpretativa e non di una dimostrazione: la sua struttura logicamente isomorfa a quella delle teorie di medio raggio suggerisce che il presente modello possa offrire un'interfaccia tra l'oggetto culturale e sociologico delle relazioni internazionali e il suo trattamento tecnico-giuridico, ma tale interfaccia richiede, più delle altre componenti del modello, un vaglio critico indipendente da parte della dottrina internazionalistica e della filosofia del diritto. La messa a sistema di questi elementi, elaborati separatamente in ambiti applicativi differenti, quali la proposta di cooperazione infrastrutturale internazionale discussa al paragrafo 6 e il progetto di ricerca europeo dedicato al peacebuilding culturale, suggerisce l'esistenza di un metodo trasversale, potenzialmente applicabile a un ampio spettro di contesti delle relazioni internazionali, ferma restando la natura ancora progettuale, e non empiricamente validata, della prima di queste componenti. Resta affidata alla ricerca futura, e in particolare alla sperimentazione su ulteriori casi applicativi e a un approfondimento giuridico specificamente dedicato allo status dell'agenzia di scopo e alla natura della norma procculturale, la verifica della piena tenuta empirica del modello e l'affinamento dei suoi strumenti operativi.

Bibliografia

- Abbott, K. W., & Snidal, D. (2000). Hard and soft law in international governance. *International Organization*, 54(3), 421-456.
- Boudon, R. (1991). *Theories of Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Chinkin, C. M. (1989). The challenge of soft law: Development and change in international law. *International and Comparative Law Quarterly*, 38(4), 850-866.
- Collins, C., & Thiessen, C. (2019). Reassessing peacebuilding: The long view. *International Peacekeeping*, 26(1), 1-25.
- Cornago, N. (2013). *Plural Diplomacies: Normative Predicaments and Functional Imperatives*. Leiden: Brill Nijhoff.
- Cover, R. M. (1983). The Supreme Court, 1982 Term — Foreword: Nomos and narrative. *Harvard Law Review*, 97(4), 4-68.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (4th ed.). Thousand Oaks: Sage.
- Cummings, M. C. (2003). *Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey*. Washington, DC: Center for Arts and Culture.
- De Coning, C. (2018). Adaptive peacebuilding. *International Affairs*, 94(2), 301-317.
- Drucker, P. F. (1969). *The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society*. New York: Harper & Row.

- Duchacek, I. D. (1990). Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations. In H. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (pp. 1-33). Oxford: Clarendon Press.
- Foray, D. (2006). *The Economics of Knowledge*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- Grant, R. W., & Keohane, R. O. (2005). Accountability and abuses of power in world politics. *American Political Science Review*, 99(1), 29-43.
- Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms* (W. Rehg, Trans.). Cambridge (MA): MIT Press (ed. orig. 1992).
- Hart, H. L. A. (1961). *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- International Court of Justice (1949). *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949, p. 174.
- International Law Commission (2011). *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with Commentaries*. Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- Kingsbury, B., Krisch, N., & Stewart, R. B. (2005). The emergence of global administrative law. *Law and Contemporary Problems*, 68(3/4), 15-61.
- Landis, J. M. (1938). *The Administrative Process*. New Haven: Yale University Press.
- Luhmann, N. (2004). *Law as a Social System* (K. Ziegert, Trans.). Oxford: Oxford University Press (ed. orig. 1993).
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Masciocchi, P. (2017). Procculturalità. Un nuovo approccio all'integrazione. *La Direzione* (rivista online).
- Masciocchi, P. (2020). Procculturalità: la cultura come strategia in ambito internazionale. *La Direzione* (rivista online). <https://www.ladirezione.it/procculturalita-la-cultura-come-strategia-in-ambito-internazionale/>
- Merton, R. K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- Mitrany, D. (1943). *A Working Peace System*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Mukumbang, F. C., & Wong, G. (2025). Mechanism-based middle-range theories: Using realist syntheses to reconcile specificity to context and generalizability. *Qualitative Health Research*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1177/10497323251316401>
- Nye, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

- OECD (2005/2008). Paris Declaration on Aid Effectiveness and Accra Agenda for Action. Paris: OECD.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Romer, P. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98(5), S71-S102.
- Sabatino, V. (2015). Un modello innovativo per la realizzazione delle infrastrutture. *La Direzione* (rivista online). <https://www.ladirezione.it/un-modello-innovativo-per-la-realizzazione-delle-infrastrutture/>
- Sabatino, V. (2015). Il ruolo del "Fattore immateriale" in Macroeconomia. *La Direzione* (rivista online). <https://www.ladirezione.it/il-ruolo-del-fattore-immateriale-in-macroeconomia/>
- Sabatino, V. (2019). Economia della conoscenza. Una strategia per affrontare la globalizzazione e per superare il turbocapitalismo finanziario. *La Direzione* (rivista online). <https://www.ladirezione.it/economia-della-conoscenza-strategia-per-affrontare-globalizzazione-e-superare-capitalismo-finanziario/>
- Searle, J. R. (1969). *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Searle, J. R. (1995). *The Construction of Social Reality*. New York: Free Press.
- Teubner, G. (1983). Substantive and reflexive elements in modern law. *Law & Society Review*, 17(2), 239-285.
- UNESCO (2019). *Culture 2030 Indicators*. Parigi: UNESCO. <https://whc.unesco.org/en/culture2030indicators/>
- Vienna Convention on the Law of Treaties (1969). *United Nations Treaty Series*, vol. 1155, p. 331.
- Von Hayek, F. A. (1945). The use of knowledge in society. *The American Economic Review*, 35(4), 519-530.