

# LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXI

2016

N. 1

RIVISTA TRIMESTRALE  
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

## INDICE

RICORDO DI LUIGI FERRARI BRAVO, di *Pietro Gargiulo*.....5

### INTERVENTI

UMBERTO LEANZA – L'Accordo italo-francese del 2015 di delimitazione delle frontiere  
marittime: quadro giuridico di riferimento .....11

### ARTICOLI E SAGGI

MARIO GERVASI – Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo  
nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico .....21

LUDOVICA CHIUSI – The UN 2030 Agenda on Sustainable Development: Talking the Talk,  
Walking the Walk? .....49

### OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

Le sentenze pilota nella prassi della Corte Europea dei Diritti Umani e la loro efficacia negli  
ordinamenti interni – *Marco Bocchi* .....71

### OSSERVATORIO EUROPEO

Caratteristiche, principi e limiti del meccanismo di risoluzione unico – *Nicola Ruccia* .....101

### RASSEGNE

#### ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

##### Nazioni Unite

*Assemblea Generale* (70<sup>a</sup> Sessione), p. 119

##### QUESTIONI POLITICHE E DECOLONIZZAZIONE

1. Premessa, p. 119; 2. Situazione in Afghanistan, p. 119; 3. Situazione in Medio Oriente: la  
questione della Palestina, p. 121; 4. Necessità di porre termine all'embargo degli Stati Uniti contro  
Cuba, p. 127; 5. Decolonizzazione, p. 128.

*Maria Vittoria Zecca*

*Consiglio di Sicurezza* (gennaio-giugno 2015), p. 133

1. Considerazioni introduttive, p. 133; 2. Il rinnovo dei mandati delle *peacekeeping*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 133; 3. Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti e individui, p. 135; 4. Situazione in Ucraina, p. 139; 5. Il fronte mediorientale: situazione in Yemen e Siria, p. 139; 6. Situazione in Liberia, p. 142; 7. La Libia e la minaccia terroristica, p. 142; 8. La situazione del Sud Sudan, p. 143; 9. La questione dei bambini e dei conflitti armati, p. 143; 10. Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale prodotte da atti di terrorismo, p. 144; 11. Protezione dei civili nei conflitti armati, p. 145; 12. Sulla non proliferazione, p. 146; 13. Armi di piccolo calibro e armi leggere, p. 146.

*Luigi D'Ettorre*

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali

CORTE PENALE INTERNAZIONALE  
Attività della Corte nel 2015, p. 149

*Emanuele Cimiotta*

*RECENSIONI* .....165

#### *LISTA DELLE ABBREVIAZIONI*

*Anal. giur. ec.* – Analisi giuridica dell'economia; *BBTC* – Banca Borsa Titoli di Credito; *BIS* – Banca Impresa Società; *BYIL* – The British Year Book of International Law; *CDE* – Cahiers de Droit Européen; *DPCE* – Diritto Pubblico Comparato ed Europeo; *DUDI* – Diritti Umani e Diritto Internazionale; *German LJ* – German Law Journal; *HRQ* – Human Rights Quarterly; *HRLR* – Human Rights Law Review; *ICLQ* – The International and Comparative Law Quarterly; *ICL Review* – International Community Law Review; *IGM* – Internationale Gemeinschaft Menschenrechte; *IJCL* – International Journal of Constitutional Law; *IJHR* – The International Journal of Human Rights; *Maastricht JECL* – Maastricht Journal of European and Comparative Law; *Nordic JHR* – Nordic Journal of Human Rights; *QIL* – Questions of International Law; *RDI* – Rivista di Diritto Internazionale; *RECIEL* – Review of European Community and International Environmental Law; *Rel. Int.* – Relazioni Internazionali; *Riv. giur. ambiente* – Rivista giuridica dell'ambiente; *Riv. Mar.* – Rivista Marittima; *Riv. trim. dir. pubbl.* – Rivista trimestrale di diritto pubblico; *RMCUE* – Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne; *RTDH* – Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme; *World Bank LR* – World Bank Legal Review; *WD* – World Development; *Yale HRDJ* – Yale Human Rights and Development Journal.

**ERRATA CORRIGE:** L'articolo "Significant issues of juvenile justice in the Americas with a special focus on the use of the penalty of life in prison against adolescent offenders" pubblicato sul fasc. 4-15 è stato scritto da Sabrina Vannuccini, così come indicato nell'indice.

# LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

---

Vol. LXXI

2016

N. 1

---

QUARTERLY JOURNAL  
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

## SUMMARY

IN MEMORY OF LUIGI FERRARI BRAVO, by *Pietro Gargiulo*.....5

### INTERVENTIONS

UMBERTO LEANZA – The 2015 Italian-French Agreement on the Delimitation of Maritime Borders: the Legal Framework .....11

### ARTICLES AND ESSAYS

MARIO GERVASI – Critical Remarks on the Paris Agreement: its Potentialities and its Role in the Evolution of the International Action against Climate Change .....21

LUDOVICA CHIUSI – The UN 2030 Agenda on Sustainable Development: Talking the Talk, Walking the Walk? .....49

### HUMAN RIGHTS OBSERVATORY

Pilot Judgment Procedures of the European Court of Human Rights and their Effectiveness in Municipal Legal Orders – *Marco Bocchi* .....71

### EUROPEAN OBSERVATORY

Characteristics, Principles and Limits of the Single Resolution Mechanism – *Nicola Ruccia* .....101

### SURVEYS

#### ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

##### United Nations

*General Assembly* (70<sup>th</sup> Session), p. 119

##### POLITICAL ISSUES AND DECOLONIZATION

1. Introduction, p. 119; 2. The situation in Afghanistan, p. 119; 3. The situation in the Middle East: the Palestinian issue, p. 121; 4. Necessity of ending the United States embargo against Cuba, p. 127; 5. Decolonization, p. 128.

*Maria Vittoria Zecca*

*Security Council* (January-June 2015), p. 133

1. Preliminary remarks, p. 133; 2. The renewal of the mandates of *peacekeeping*, observation missions and other mechanisms, p. 133; 3. The renewal of the mandates of the mechanisms established under Chapter VII of the Charter, of the authorization to multinational forces and of the sanctions imposed against States, other entities and individuals, p. 135; 4. The situation in Ukraine, p. 139; 5. The Middle East front: the situation in Yemen and Syria, p. 139; 6. The situation in Liberia, p. 142; 7. Libya and the threat of terrorism, p. 142; 8. The situation in South Sudan, p. 143; 9. The issue of children and armed conflicts, p. 143; 10. Threats to international peace and security caused by terrorist acts, p. 144; 11. Protection of civilians in armed conflicts, p. 145; 12. Non-proliferation, p. 146; 13. Small arms and light weapons, p. 146.

*Luigi D'Ettorre*

Specialized agencies of the United Nations and other international organizations and institutions

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT  
The activity of the ICC in 2015, p. 149

*Emanuele Cimiotta*

*REVIEWS* ..... 165

#### *LIST OF ABBREVIATIONS*

*Anal. giur. ec.* – Analisi giuridica dell'economia; *BBTC* – Banca Borsa Titoli di Credito; *BIS* – Banca Impresa Società; *BYIL* – The British Year Book of International Law; *CDE* – Cahiers de Droit Européen; *DPCE* – Diritto Pubblico Comparato ed Europeo; *DUDI* – Diritti Umani e Diritto Internazionale; *German LJ* – German Law Journal; *HRQ* – Human Rights Quarterly; *HRLR* – Human Rights Law Review; *ICLQ* – The International and Comparative Law Quarterly; *IGM* – Internationale Gemeinschaft Menschenrechte; *IJCL* – International Journal of Constitutional Law; *IJHR* – The International Journal of Human Rights; *Maastricht JECL* – Maastricht Journal of European and Comparative Law; *QIL* – Questions of International Law; *RDI* – Rivista di Diritto Internazionale; *RECIEL* – Review of European Community and International Environmental Law; *Rel. Int.* – Relazioni Internazionali; *Riv. giur. ambiente* – Rivista giuridica dell'ambiente; *Riv. Mar.* – Rivista Marittima; *Riv. trim. dir. pubbl.* – Rivista trimestrale di diritto pubblico; *RMCE* – Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne; *RTDH* – Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme; *Yale HRDJ* – Yale Human Rights and Development Journal.

## RICORDO DI LUIGI FERRARI BRAVO

Il 7 febbraio di quest'anno Luigi Ferrari Bravo, direttore di questa Rivista per circa un trentennio, ci ha lasciati.

È per me un grande onore, ma anche motivo di commozione e difficoltà, ricordare da queste pagine la sua prestigiosa figura.

La commozione è dovuta alla mancanza della sua presenza nella mia vita, personale e professionale. In questi lunghi anni che mi hanno visto operare come suo diretto collaboratore per la Rivista, la continuità dei nostri incontri era un punto fermo della mia quotidianità. Incontri nel corso dei quali certamente parlavamo della Rivista, ma anche di altro. Anzitutto delle mie attività accademiche, anche se oramai guardava con un certo distacco all'Università di oggi, così diversa e lontana da quella nella quale era stato prima studente e poi autorevole accademico. Spesso mi chiedeva di Alessio e del suo lavoro di maestro per l'infanzia, che molto lo incuriosiva, e delle iniziative di volontariato di Luisa. Ancor più spesso parlavamo di politica, internazionale e nazionale, soprattutto di politica estera, e mi stupivano le sue riflessioni e le sue intuizioni, frutto di una profonda conoscenza, non solo teorica ma anche operativa, della "macchina statale" in questo delicato settore. Le "chiacchierate" di storia erano poi per me un vero "piacere", con il suo spaziare da questo a quell'altro argomento, anche se devo confessare che talvolta facevo difficoltà a seguirlo per l'ampiezza e la puntualità della sua conoscenza.

Ancora oggi, passando davanti alla porta del suo ufficio, mi sembra di vederlo intento a sfogliare l'*Atlas of the World* del *National Geographic* sul quale viaggiava (i viaggi, un'altra sua grande passione) con la fantasia.

La difficoltà è innanzitutto motivata dal fatto che mi sento impreparato a ricordarlo come meriterebbe, forse perché ingenuamente ho pensato che non sarei mai stato costretto a farlo. Anche se da un po' di tempo, quando mi voleva "sfruculià" (gli piaceva talvolta tornare al dialetto napoletano, almeno con me perché sicuro di essere capito e apprezzato), mettere in difficoltà, mi chiedeva: "ma lo stai preparando il coccodrillo per me?"

Soprattutto la mia difficoltà nasce dal fatto che, dopo la sua scomparsa, altri e ben più autorevoli amici, allievi e colleghi, ne hanno ricordato la figura e l'opera: Giandonato Caggiano e Ennio Triggiani, per *Studi sull'integrazione europea*; Ugo Villani, per la *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*; Giorgio Sacerdoti, per l'*Italian Yearbook of International Law*; Giuseppe Nesi, per la *Rivista di diritto internazionale*; Mario De Dominicis, per *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*; Michele Ainis, per il *Corriere della Sera*.

Giuseppe Nesi ed io abbiamo avuto l'immenso piacere, vincendo le iniziali resistenze del Nostro, di organizzare due Giornate di Studi in suo onore all'Università degli Studi di Trento nel novembre 2014, alle quali hanno partecipato i suoi più stretti amici e allievi, e di curare la raccolta degli studi prodotti in quell'occasione in un volume dal significativo titolo: *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* (Editoriale Scientifica, Napoli, 2015). Ancora vivido è il ricordo del suo piacere e della sua soddisfazione, anche un po' divertita, nell'incontro di presentazione del volume, a Roma, nella Sala delle conferenze della nostra Società, nel dicembre del 2015.

Cosa aggiungere a queste importanti e significative testimonianze di devozione e, soprattutto, di affetto e di amicizia nei confronti Luigi Ferrari Bravo?

Mi sono detto che a lui avrebbe fatto certamente piacere che io ricordassi la sua attività e il suo impegno nella nostra Società, alle quali forse non si è prestata la dovuta attenzione.

Inizio da una cosa che spesso gli piaceva ricordare, il suo "incontro" con la SIOI, quando ancora studente e poi giovane assistente del Professor Rolando Quadri all'Università degli Studi di Napoli, si dedicava, insieme con Umberto Leanza, all'attività di organizzazione di conferenze, seminari e altro, della Sezione Campania della SIOI, allora ubicata nella prestigiosa sede di Villa Pignatelli alla Riviera di Chiaia.

Rispetto alle attività della sede centrale della Società, il primo contributo di Ferrari Bravo che merita di essere ricordato è il suo ruolo di coordinatore e guida – insieme al Professor Renato Mori – del folto gruppo di ricercatori che collaborò all'iniziativa della SIOI, cui aderì il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), di raccolta e pubblicazione de *La Prassi italiana di diritto internazionale* (Prima Serie, 1861-1887, Volumi I e II, Oceana Publications Inc., New York, 1970; Seconda Serie, 1887-1918, Volumi I, II, III, IV e Indici Prima e Seconda Serie, Oceana Publications Inc., New York, 1979 e 1980 ).

Approdato alla SIOI proprio verso la fine degli anni '70, ricordo il fermento di quell'attività di ricerca, la disponibilità di Ferrari Bravo nei confronti di tutti i ricercatori e, soprattutto, la cura e la meticolosità con le quali controllava i casi di prassi da loro preparati o verificava, in ultima istanza, che le bozze fossero pronte per il "si stampi". Come ebbe a riconoscere lo stesso Consiglio direttivo della Società, nel 1981, "senza la dedizione e la competenza" di Ferrari Bravo, la pubblicazione dei primi sette volumi di quella imponente opera "non sarebbe stata portata a compimento".

Sono gli anni in cui consolida il rapporto con il Professor Roberto Ago, fondatore della SIOI (nel lontano 1944) e di questa Rivista (la prima annata è del 1946) e ideatore della fisionomia e delle attività che ancora oggi la Società e la Rivista portano avanti.

Nel 1980 Ferrari Bravo entra a far parte del Consiglio direttivo della Società, nel 1988 sostituisce il Professor Ago come Direttore responsabile della Rivista e nel 1990 entra a far parte dell'Ufficio di Presidenza della Società con la carica di Vice Presidente.

Furono quelli anni particolarmente difficili per la Società che dovette far fronte alla progressiva uscita di scena di due sue figure storiche – il Direttore Franco Alberto Casadio e la Redattrice capo della Rivista Maria Vismara – e affrontare alcuni problemi di carattere amministrativo e finanziario. Ferrari Bravo fu particolarmente attivo nella riscrittura dello Statuto e del Regolamento della Società anche in ragione dell'assunzione provvisoria della carica di Segretario generale e nel supportare l'azione di risanamento della Società.

Per quanto concerne la Rivista, sin dall'assunzione della carica di Direttore responsabile, Ferrari Bravo ne ha favorito l'ammodernamento editoriale e l'arricchimento scientifico. Sotto il primo profilo le sue iniziative ebbero un punto di svolta con l'avvio della collaborazione con la Editoriale Scientifica di Napoli. A partire dal primo fascicolo del 1992 la Rivista presenta, infatti, non solo un nuovo design della copertina – più moderno e coerente con la linea grafica della casa editrice – ma anche una nuova e più visibile articolazione delle sue sezioni originarie – *interventi, articoli e saggi, note e commenti, rassegne delle attività delle organizzazioni internazionali* (cogliendo la specificità e l'unicità, nel panorama editoriale italiano, di questa attività della Rivista sono state costanti le sue sollecitazioni ad ampliare il panorama delle organizzazioni internazionali di cui la Rivista doveva occuparsi) – cui nel corso del tempo, sono state aggiunte l'*osservatorio sui diritti umani* e l'*osservatorio europeo*.

Sotto il secondo profilo, proprio nell'editoriale che accompagnò l'uscita del fascicolo 1 del 1992, Ferrari Bravo conferma l'obiettivo principale della Rivista di "contribuire allo studio dell'Organizzazione internazionale e all'approfondimento dei problemi di cui le organizzazioni internazionali si occupano", nella consapevolezza che ciò le avrebbe consentito di promuovere il costante aggiornamento dei problemi posti dall'evoluzione dello scenario internazionale e svolgere anche "una funzione propositiva di soluzioni da presentare all'attenzione delle istanze politiche nazionali e internazionali". La sua idea era quella di rendere "la Rivista sempre più interessante, più moderna e utile come strumento di progresso scientifico e come foro di proposizione politica".

Le sue iniziative di rilancio delle attività editoriali non si sono fermate alla Rivista. Una testimonianza ne è il nuovo vigore e impulso dato alla Collana dei Quaderni de "La Comunità Internazionale" nella quale sono raccolti studi o atti di convegni, seminari e tavole rotonde promosse dalla Società. In verità in questa attività è stato aiutato dalle incessanti e prestigiose iniziative di approfondimento e di studio ideate dall'Ambasciatore Umberto La Rocca (Presidente della Società dal 1993 al 2011), molto spesso in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri, su temi internazionali di attualità e sull'evoluzione delle organizzazioni internazionali, *in primis* l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Negli ultimi tempi si era appassionato alle vicende delle transizioni nel Nord Africa e aveva sollecitato Alfredo Rizzo e Francesco Di Majo, gli allievi più recenti, a promuovere due convegni e a pubblicarne gli atti nella Collana dei Quaderni: il primo sulla situazione in Libia (*Giornate di studio sulla Libia. Recenti sviluppi sullo scenario libico dopo la crisi. Implicazioni giuridiche ed economiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012); il secondo sugli investimenti in Nord Africa (*Investment Security in North Africa*, a cura di Alfredo Rizzo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015). Io stesso ero stato sollecitato a presentare al Ministero degli Esteri una proposta di ricerca sulla Turchia, poi accolta, e i cui risultati sono stati anch'essi pubblicati in un Quaderno della Rivista (*La Turchia come attore globale e regionale*, a cura di Pietro Gargiulo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013). Si intuisce l'idea costante che caratterizza queste sue iniziative: l'approfondimento scientifico di un tema e delle sue problematiche accompagnato dalla individuazione di soluzioni da offrire alla politica per interventi efficaci. Questa sua impostazione gli derivava dalla unica e sin-

golare esperienza di studioso e di concreto operatore del diritto internazionale che molti hanno messo in evidenza dopo la sua scomparsa. Nella sua attività alla SIOI questo ha significato soprattutto cercare sempre il collegamento con gli attori istituzionali, in primo luogo il Ministero degli Esteri in considerazione delle finalità della nostra Società. È per questo motivo, oltre naturalmente al prestigio della figura e alla riconosciuta competenza sul piano nazionale internazionale e europeo, che aveva accolto con entusiasmo – e ne sono diretto testimone – la nomina del Presidente Franco Frattini al vertice della nostra Società, certo che lui più di chiunque altro avrebbe saputo perseguire tale indirizzo.

Nell'accingermi a guidare questa Rivista, come suo successore alla Direzione, avverto il peso enorme della sua eredità scientifica e culturale, di cui non sarò mai all'altezza, ma spero di potermi giovare dei preziosi e ineguagliabili insegnamenti che mi ha trasmesso in tutti questi lunghi anni di lavoro comune.

*Pietro Gargiulo*



## *INTERVENTI*

### L'ACCORDO ITALO-FRANCESE DEL 2015 DI DELIMITAZIONE DELLE FRONTIERE MARITTIME: QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO\*

UMBERTO LEANZA

Il 21 marzo 2015 è stato firmato a Caen, nell'ambito di un Vertice bilaterale<sup>1</sup>, un Accordo<sup>2</sup> tra Italia e Francia sulla delimitazione integrale delle rispettive frontiere marittime con un confine lineare di circa 800 km. L'Accordo, benché non ancora ratificato dall'Italia e quindi non entrato in vigore, è diventato oggetto di notizie stampa di forte contenuto critico<sup>3</sup> e di atti di sindacato parlamentare<sup>4</sup> a seguito del sequestro da parte delle autorità marittime francesi di un peschereccio di Sanremo (il "Mina") per il presunto sconfinamento in acque territoriali francesi<sup>5</sup>. L'accusa all'Italia è di avere "ceduto" se non "svenduto"

---

\* Il presente intervento riprende temi già affrontati dall'A. in un articolo pubblicato su *Il Secolo XIX* del 21 febbraio 2016. L'A. ringrazia l'Amm. Fabio Caffio per il supporto redazionale.

<sup>1</sup> V. SHOM Communiqués, *Un accord délimitant les zones de souveraineté et de juridiction entre la France et l'Italie*, reperibile in [www.shom.fr](http://www.shom.fr).

<sup>2</sup> Il testo dell'Accordo è riprodotto in annesso al presente lavoro.

<sup>3</sup> Tra i tanti si vedano gli articoli di Paolo Crecchi pubblicati su *Il Secolo XIX: Battaglia dei confini in mare: «Nostra la fossa dei gamberoni»* (16 gennaio 2016), *La Liguria si ribella: «Ridateci il nostro mare»* (19 gennaio 2016), *Baratto Italia-Francia tra Mar Ligure e Tirreno* (23 gennaio 2016).

<sup>4</sup> V. l'interpellanza urgente 2-01268 presentata dall'On. Silvia Benedetti e altri il 9 febbraio 2016, seduta n. 565, consultabile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it). A tale interpellanza urgente rispondeva il Sottosegretario di Stato per gli affari esteri e la cooperazione internazionale, Benedetto della Vedova, v. il Resoconto stenografico Camera del 12 febbraio 2016 reperibile al sito in precedenza segnalato.

<sup>5</sup> Un episodio analogo era avvenuto nel 2009, v. *Pescavano in Francia, denunciati*, in *Il Secolo XIX* del 6 febbraio 2009. In quell'occasione, il quotidiano riportava la seguente notizia: «Il peschereccio sanremese stava calando la rete nella baia di Mentone: è stato segnalato in posizione vietata alla Guardia Costiera sanremese dalla sala operativa della Capitaneria di porto di Genova, che ha captato il segnale emesso dalla blue-box di bordo (un sistema di posizionamento satellitare che serve principalmente per motivi di sicurezza). Sorpreso in acque

aree di mare territoriale e di avere così precluso ai pescatori nazionali (soprattutto liguri e sardi) di esercitare la propria attività in aree nelle quali prima era possibile pescare. Si lamenta anche che l'Accordo avrebbe permesso alla Francia di accaparrarsi, a scapito del nostro Paese, vaste porzioni di alto mare prima aperte alla pesca sotto il controllo delle competenti autorità del nostro Paese, in quanto Stato di bandiera dei pescherecci.

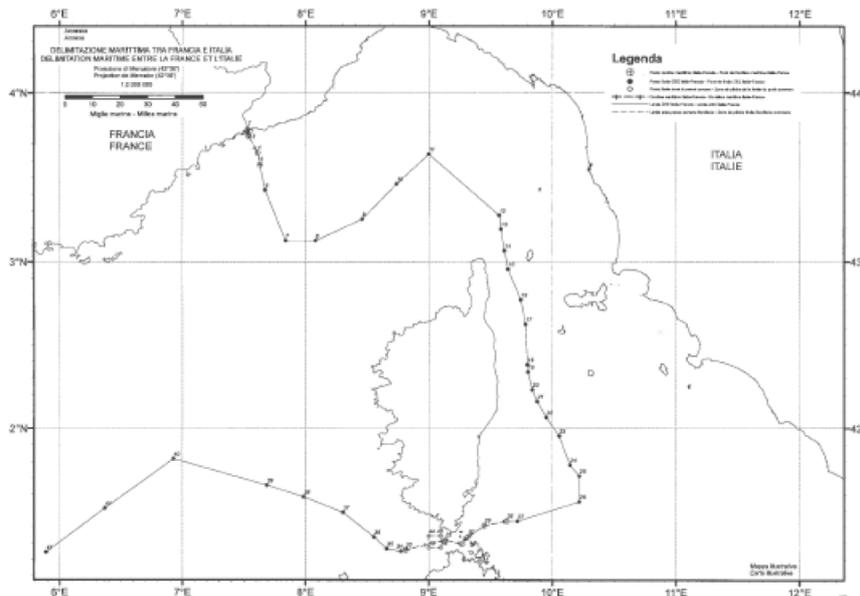


Fig. 1 Delimitazione stabilita Accordo Caen del 2015

Queste contestazioni mi hanno non poco sconcertato e, come studioso del diritto internazionale del mare, i cui sviluppi ho seguito fin dai primi anni settanta, anche partecipando ai lunghi negoziati nel corso dei quali la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (UNCLOS), è stata elaborata, mi spingono a fare chiarezza scientifica e operativa sulla questione secondo la massima aristotelica: *“amicus Plato sed magis amica veritas”*.

Occorre innanzitutto chiarire un punto basilare che a molti in Italia ancora sfugge: l'UNCLOS ha operato una sorta di rivoluzione co-

vietate, il peschereccio è stato fatto rientrare in porto a Sanremo “scortato” dalla CP 882. Al comandante è stata contestata la violazione del regolamento comunitario e della legge italiana sulla pesca marittima. Inoltre il comandante ha violato anche il codice della navigazione (art. 1231) perché il peschereccio è abilitato a navigare soltanto nelle acque nazionali».

perniciana rispetto al diritto preesistente, improntato ad un'assoluta libertà dei mari: essa riconosce il diritto degli Stati costieri di ampliare la propria giurisdizione sovrana al di là del mare territoriale fino a 200 miglia marine dalle coste, soprattutto ai fini dello sfruttamento delle risorse ittiche, delle risorse minerarie e della protezione dell'ambiente marino, così da imporre la propria legislazione e controllare la ricerca mineraria *off-shore*, la pesca e la tutela ambientale di tutti gli operatori, anche quelli di bandiera straniera.

La disciplina dell'UNCLOS vale non solo per gli spazi oceanici, ma anche per i mari chiusi o semi-chiusi di limitate dimensioni come il Mediterraneo, tant'è che numerosi Stati di questo bacino hanno istituito zone economiche esclusive, zone di pesca riservata o zone di protezione ecologica al di là del mare territoriale. Dal canto suo la Commissione Europea ritiene che l'istituzione di zone economiche esclusive nel Mediterraneo possa favorire una pesca sostenibile che non depauperi le risorse, sempre minori, delle acque mediterranee.

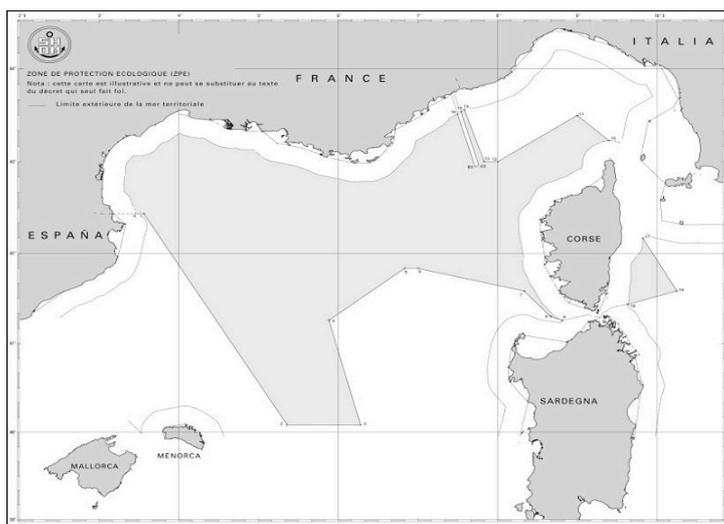


Fig. 2 Estensione della ZEE francese del 2012 (ex ZPE del 2004)

In questo trend, che per la mia conoscenza della prassi statale è inarrestabile, anche perché gli Stati possono istituire queste aree unilateralmente, si inserisce a pieno titolo la scelta francese di proclamare prima una zona di protezione ecologica nel 2004<sup>6</sup>, poi una zona eco-

<sup>6</sup> Cfr. il *décret* n. 2004-33 dell'8 gennaio 2004, «portant création d'une zone de protection

nomica esclusiva nel 2012<sup>7</sup>, definendone anche i limiti esterni con modalità identiche. La scelta francese ha spinto l'Italia a procedere all'istituzione con la legge 8 febbraio 2006, n. 61<sup>8</sup>, di una propria zona di protezione ecologica, non potendo istituire una zona economica esclusiva per contrarietà dell'amministrazione della pesca. Anche il nostro Paese ne ha fissato i limiti esterni nella zona del Tirreno e del Mar Ligure negli anni precedenti al negoziato, con DPR n. 209/2011.

Rimango al riguardo convinto che sarebbe opportuno anche per l'Italia avere una sua zona economica esclusiva al fine di garantirsi il controllo di ampie fasce di mare intorno alle proprie coste, pur se conscio del fatto che una simile iniziativa italiana potrebbe far venir meno le remore di quegli Stati che ancora non si sono avvalsi di un tale diritto, determinando quindi la completa scomparsa delle residue zone di alto mare che ancora garantiscono la mobilità delle Flotte militari<sup>9</sup>.

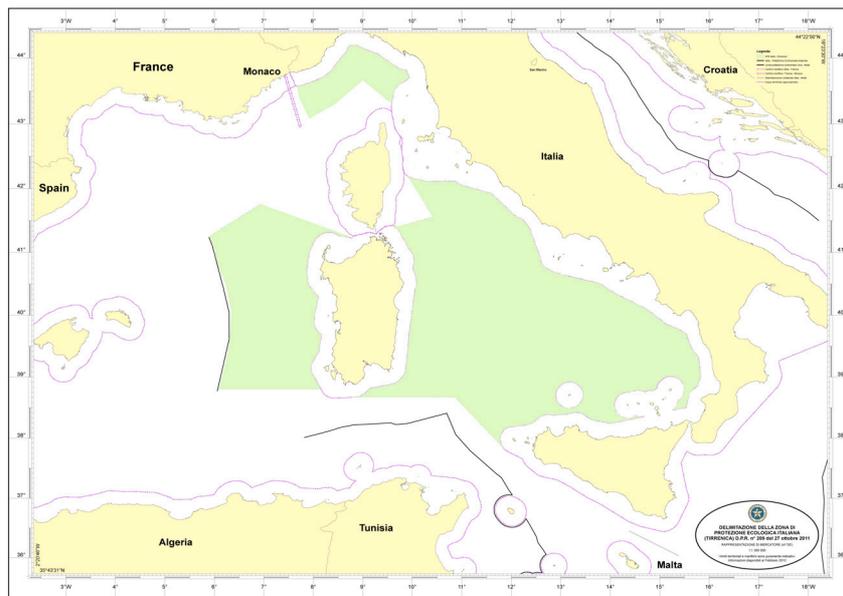


Fig. 3 Estensione della ZPE italiana (DPR 209/2011)

écologique au large des côtes du territoire de la République en Méditerranée», reperibile in [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>7</sup> Cfr. *décret* n. 2012-1148 del 12 ottobre 2012, «portant création d'une zone économique exclusive au large des côtes du territoire de la République en Méditerranée», reperibile in [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>8</sup> V. LEANZA, *L'Italia e la scelta di rafforzare la tutela dell'ambiente marino: l'istituzione di zone di protezione ecologica*, in *RDI*, 2006, 309.

<sup>9</sup> V. al riguardo CAFFIO, *Mediterraneo: verso una territorializzazione sempre più spinta?*, in *Riv. Mar.*, luglio-agosto 2014.

Sulla base di queste premesse, la delimitazione unica e certa tra le due zone, italiana e francese, era, a mio avviso, imprescindibile. In mare non ci sono punti di riferimento ed è necessario dare indicazioni chiare e senza soluzione di continuità ai naviganti e agli operatori. Alla delimitazione delle frontiere marittime tra Italia e Francia si è arrivati dopo molti anni di negoziato complesso e tecnico. Non solo, infatti, occorreva trovare un punto giuridico di equilibrio nel rispetto delle norme dell'UNCLOS, ma poi anche trasferirlo cartograficamente secondo tecniche molto specializzate. Non si tratta di cartine "amatoriali", facili e belle a vedersi ma imprecise, quali quelle che sono state pubblicate sulla stampa, ma di ricerca tecnica delle coordinate rilevanti e di una loro scientifica riproduzione cartografica.

Nel ripercorrere "passo dopo passo" tutta la linea di delimitazione indicata nell'accordo non vedo nulla di giuridicamente scandaloso: vedo un accordo preciso, equo e conforme ai principi e metodi di delimitazione previsti dall'UNCLOS.

Per il mare territoriale tra Corsica e Sardegna si recupera in toto l'Accordo di Parigi del 28 novembre 1986 relativo alla delimitazione delle acque territoriali nelle Bocche di Bonifacio<sup>10</sup> ed alla istituzione di una zona di pesca congiunta, con aggiornamento dei dati tecnici e cartografici dovuti allo sviluppo tecnologico.

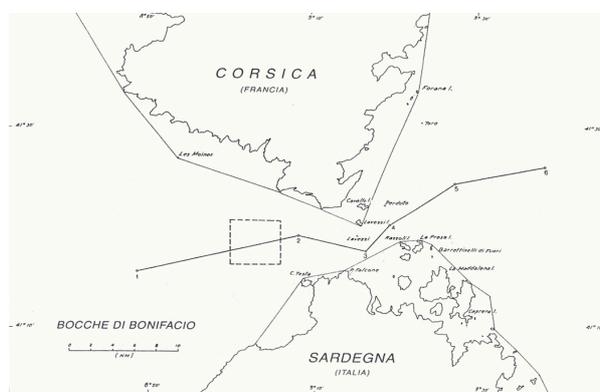


Fig. 4 Delimitazione acque territoriali Bocche di Bonifacio e zona di pesca secondo l'Accordo di Parigi del 1986

Per il mare territoriale tra Costa azzurra e Liguria, mi preme spendere qualche riga in più sul così detto Accordo italo-francese del

<sup>10</sup> V. LEANZA, *L'accordo di delimitazione delle acque territoriali nelle Bocche di Bonifacio*, Intervento nel corso del Seminario sullo Stretto di Bonifacio presso la Scuola Sottufficiali Marina Militare La Maddalena, 23 settembre 2011.

1892 che è assurdo agli onori della cronaca, acquisendo una valenza che non si fonda su basi testuali e giuridiche. L'Accordo del 1892 non esiste. Si sarebbe voluto all'epoca concludere un accordo, ma non se ne fece nulla. È solo rimasto in piedi un processo verbale, al quale i due Stati hanno negli anni fatto spontaneo riferimento per considerare la linea perpendicolare alla costa, all'altezza del torrente San Luigi, quale limite di pesca per i pescatori italiani e francesi nella Baia di Mentone<sup>11</sup>. Correttamente, la cartografia italiana ufficiale riproduce questa linea, la cui direzione è *grosso modo* perpendicolare alla costa, che si estende verso il largo nella Baia di Mentone per due miglia. D'altronde, questo processo verbale fu redatto quando la sovranità degli Stati costieri in mare non superava le 3 miglia marine. Ritengo che ogni estensione della linea perpendicolare oltre le due miglia sia aleatoria, in assenza di un accordo in senso proprio e perché l'effetto della conformazione costiera italiana e francese porta la linea di delimitazione a "deviare" rispetto alla perpendicolare.

L'Accordo di Caen adotta inoltre un unico confine<sup>12</sup> per il fondale marino e le zone ad esso sovrastanti, ma non vi è niente di nuovo sotto il sole: la linea tracciata corrisponde sostanzialmente a quella dell'equidistanza, che tiene conto, e questo è un dato importante per l'Italia, dell'arcipelago toscano (di tutte le sue isole e dello scoglio d'Africa), nonostante le critiche formulate dai francesi alla notevole estensione delle acque interne italiane in questa area. In alcuni tratti, il confine marittimo è stato semplificato in considerazione della circostanza che in mare, le linee involute sono da evitare. Il ricorso all'equidistanza permette un leggero ampliamento della zona di protezione ecologica italiana rispetto all'estensione fissata con DPR n. 209/2011.

Dunque, passando da Aristotele a Shakespeare, possiamo dire "molto rumore per nulla". La circostanza che l'alto mare vada via via riducendosi anche nel Mediterraneo non è il frutto degli accordi di delimitazione, ma della progressiva territorializzazione del mare ammessa dall'UNCLOS. Ciò che mi sembra utile è sfruttare al massimo le opportunità offerte dal diritto dell'Unione Europea con la sua politica marittima e della pesca e cercare di proteggere al meglio gli interessi italiani in quel contesto a cominciare dall'applicazione del pertinente

---

<sup>11</sup> Notizie in merito a questa intesa informale si traggono dalla Circolare riportata nella *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 185 dell'8 agosto 1892, nella quale i due governi, di comune accordo, avevano stabilito i limiti delle acque italiane e di quelle francesi per le attività dei pescatori dei rispettivi Paesi.

<sup>12</sup> V. PAPANICOLOPULU, *Il confine marino: unità o pluralità*, Milano, 2005.

regolamento UE, che a certe condizioni consente la “parità di accesso” dei pescatori dei Paesi membri della UE – ed in particolare quelli dediti ad attività tradizionali di pesca – alle “acque unionali” poste sotto la sovranità o la giurisdizione dei Paesi membri<sup>13</sup>.

ANNESSO

ACCORDO

tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica Francese relativo alla delimitazione dei mari territoriali e delle zone sotto giurisdizione nazionale tra l'Italia e la Francia

Il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica Francese, di seguito denominati «le Parti»;

Basandosi sulle norme e sui principi del diritto internazionale applicabili in materia di delimitazioni marine, quali espressi nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982, in particolare il principio di equidistanza nella delimitazione dei loro mari territoriali ed il principio di equità nella delimitazione dei loro spazi marittimi sotto giurisdizione;

Considerando la Convenzione relativa alla delimitazione delle frontiere marittime nell'area delle Bocche di Bonifacio firmata a Parigi il 28 novembre 1986;

Riferendosi alle quattro sessioni di negoziato tenutesi successivamente a Roma il 14 dicembre 2006, a Parigi il 28 marzo 2007, all'Isola d'Elba il 28 settembre 2007 e a Roma il 26 marzo 2012,

Hanno concluso quanto segue:

Articolo 1

La linea di delimitazione tra i mari territoriali, la piattaforma continentale e le acque sotto giurisdizione della Repubblica Italiana e della Repubblica Francese è definita dalle linee che collegano i seguenti punti:

*(omissis)*

Articolo 2

Onde evitare che il presente Accordo pregiudichi le tradizioni di pesca dei pescatori professionisti dei due paesi, le parti concordano, quale intesa di vicinato, di lasciare ai pescherecci costieri italiani e francesi esercitare un'attività sui luoghi di pesca tradizionali situati all'interno di una zona definita dalle linee che congiungono i seguenti punti:

Punto	LATITUDINE	LONGITUDINE
	N	E
A	41° 16' 16"	008° 59' 56"
B	41° 20' 36"	008° 59' 56"

<sup>13</sup> V. il regolamento (UE) n. 1380/2013, relativo alla politica comune della pesca.

C	41° 20' 36''	009° 05' 56''
D	41° 16' 16''	009° 05' 56''

#### Articolo 3

Le coordinate geografiche citate agli articoli 1 e 2 sono espresse nel sistema geodetico WGS 84 (World Geodetic System 1984). La linea di delimitazione definita all'articolo 1 è rappresentata sulla carta allegata al presente Accordo

#### Articolo 4

Se un giacimento di risorse naturali del fondo marino o del suo sottosuolo si estende su entrambi i lati della linea di delimitazione della piattaforma continentale e se le risorse situate su un lato di questa linea possono essere sfruttate a partire da impianti situati sull'altro lato, le Parti cercano, previa consultazione degli eventuali titolari delle concessioni di esplorazione o di sfruttamento, di accordarsi sulle modalità di valorizzazione di tale giacimento nel modo più efficace possibile e affinché ognuna delle Parti mantenga l'insieme dei propri diritti sovrani sulle risorse naturali della propria piattaforma continentale. In particolare, questa procedura è applicabile se il metodo di sfruttamento delle risorse situate su uno dei lati della linea di delimitazione influenza le condizioni di sfruttamento delle risorse situate sull'altro lato.

Nel caso in cui le risorse naturali di un giacimento situato su entrambi i lati della linea di separazione delle piattaforme continentali fossero già in corso di sfruttamento, le Parti si concerteranno per determinare le modalità di sfruttamento delle suddette risorse, previa consultazione degli eventuali titolari di autorizzazioni di sfruttamento.

#### Articolo 5

Qualsiasi controversia tra le Parti relativa all'interpretazione o all'applicazione del presente accordo sarà risolta mediante negoziati bilaterali, ai sensi del diritto internazionale.

#### Articolo 6

Le Parti si informano reciprocamente, con scambio di note diplomatiche, dell'avvenuto espletamento delle procedure interne necessarie per l'entrata in vigore del presente Accordo. Quest'ultimo prende effetto il primo giorno del secondo mese successivo alla data dell'ultima di queste notifiche.

La Convenzione tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica Francese relativa alla delimitazione delle frontiere marittime nell'area delle Bocche di Bonifacio, firmata a Parigi il 28 novembre 1986, sarà abrogata in tale data.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tale effetto dai loro rispettivi Governi, hanno firmato il presente Accordo.

Fatto a CAEN, il 21 marzo 2015 in due esemplari originali, in lingua italiana e francese, entrambi i testi facenti ugualmente fede.

ABSTRACT

*The 2015 Italian-French Agreement on the Delimitation of Maritime Borders: the Legal Framework*

This paper analyzes the content of the Caen Agreement reached between Italy and France on March 21, 2015 about the delimitation of respective maritime borders.

The Author objects to criticisms addressed to Italy by some press organizations about the alleged transfer of parts of its territorial sea on the basis of the provisions of the United Nations Conventions on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS).

Moreover, the Author underlines that the Caen Agreement marks a maritime boundary line essentially corresponding to that of equidistance, allowing a slight widening of the ecological protection zone established by Italy in 2011.



## ARTICOLI E SAGGI

### RILIEVI CRITICI SULL' ACCORDO DI PARIGI: LE SUE POTENZIALITÀ E IL SUO RUOLO NELL'EVOLUZIONE DELL' AZIONE INTERNAZIONALE DI CONTRASTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO

MARIO GERVASI

SOMMARIO: 1. Premessa. La conclusione dell'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico – 2. Le caratteristiche degli obblighi di mitigazione dell'innalzamento delle temperature. In particolare, l'ampio margine di discrezionalità – 3. *Segue*: l'indeterminatezza – 4. L'adattamento alle ripercussioni del cambiamento climatico tra valorizzazione formale e debolezza sostanziale – 5. La crescente attenzione agli obblighi di cooperazione e le relative criticità – 6. La debolezza dei meccanismi di controllo – 7. Osservazioni conclusive. La reticenza degli Stati e altre tendenze dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico

1. Tra il 30 novembre e il 13 dicembre 2015 si sono riunite a Parigi le Parti della Convenzione quadro sul cambiamento climatico del 1992<sup>1</sup>: in occasione della Conferenza è stato adottato l'Accordo di Parigi<sup>2</sup>, che rappresenta l'esito di un negoziato protrattosi per anni. Come noto, infatti, a fronte della vaghezza della citata Convenzione quadro, nel 1997 era stato stipulato un più dettagliato strumento convenzionale, il Protocollo di Kyoto<sup>3</sup>, la cui disciplina in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, tuttavia, non concerneva che un lasso di tempo determinato, conclusosi nel 2012<sup>4</sup>. Così, già il Pro-

---

<sup>1</sup> *United Nations Framework Convention on Climate Change*, conclusa a New York il 9 maggio 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo 1994. La riunione della Conferenza delle Parti alla Convenzione è prevista dall'art. 7, par. 4, della Convenzione medesima. La Convenzione quadro, gli altri strumenti convenzionali e le decisioni adottate dalle Conferenze delle relative Parti sono reperibili presso il sito [www.unfccc.int/2860.php](http://www.unfccc.int/2860.php).

<sup>2</sup> Precisamente, l'Accordo di Parigi è stato concluso il 12 dicembre 2015. Con riguardo al rapporto tra l'Accordo di Parigi e la Convenzione quadro sul cambiamento climatico, si rinvia a SAVARESI, *The Paris Agreement: A Rejoinder*, pubblicato il 16 febbraio 2016 in [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org).

<sup>3</sup> *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, concluso l'11 dicembre 1997 ed entrato in vigore il 16 febbraio 2005.

<sup>4</sup> Come si evidenzierà meglio, ai sensi dell'art. 3, par. 1, del Protocollo di Kyoto, gli Stati maggiormente industrializzati si impegnano a ridurre le emissioni di gas serra entro le quantità assegnate nel periodo intercorrente tra il 2008 e il 2012.

toocollo di Kyoto prevedeva che, sette anni prima del decorso del menzionato periodo, la relativa Conferenza delle Parti avrebbe considerato la definizione degli intervalli temporali successivi<sup>5</sup>. Sin dal 2005, dunque, sono state affrontate le questioni sia di un aggiornamento del Protocollo di Kyoto<sup>6</sup>, sia dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico nel lungo periodo<sup>7</sup>. Eppure, solo nel 2015,

---

<sup>5</sup> Art. 3, par. 9, del Protocollo di Kyoto. Sembra significativo che, proprio ai fini della determinazione delle quantità massime di emissioni di gas serra assegnate alle Parti per i periodi seguenti al primo, il Protocollo preveda una procedura di emendamento aggravata, inserendo l'*ulteriore* requisito del consenso scritto degli Stati parti più industrializzati, i soli gravati, ai termini del Protocollo, degli impegni di riduzione (art. 21, par. 7). Ciò evidentemente mostra la pregnanza degli interessi rilevanti nella lotta al cambiamento climatico, donde la prudenza degli Stati, e in particolare dei Paesi maggiormente industrializzati, rispetto all'assunzione di impegni di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

<sup>6</sup> Già nella prima Conferenza delle Parti del Protocollo di Kyoto, tenutasi a Montreal nel 2005, è stato istituito un gruppo di lavoro *ad hoc* sul processo di determinazione degli impegni relativi al periodo successivo al *commitment period* previsto dal Protocollo (paragrafi 1 e 2 della decisione 1/CMP.1, in FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1). Dopo la predisposizione di varie proposte di emendamento del Protocollo di Kyoto da parte del Gruppo di lavoro, appunto volte alla disciplina dell'azione di contrasto al cambiamento climatico dopo il 2012 (FCCC/KP/AWG/2009/17; FCCC/KP/AWG/2010/CRP.4/Rev.4), la Conferenza delle Parti del Protocollo ha finalmente adottato il c.d. emendamento di Doha (par. 1 della decisione 1/CMP.8, in FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1), il cui nome deriva dal luogo di svolgimento della Conferenza medesima. L'emendamento di Doha pone a carico degli Stati maggiormente industrializzati l'obbligo di ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra entro le quantità rispettivamente assegnate con riferimento al secondo *commitment period*, intercorrente tra il 2013 e il 2020. L'emendamento non è ancora in vigore, atteso che, secondo dati aggiornati al 7 marzo 2016, delle 192 Parti al Protocollo di Kyoto solo 61 Stati l'hanno accettato, a fronte dei 144 strumenti di ratifica necessari. Inoltre, è appena il caso di evidenziare che, tra i Paesi che hanno accettato l'emendamento, si enumerano soltanto otto degli Stati maggiormente industrializzati, *rectius* gravati degli obblighi di riduzione delle emissioni di gas serra entro le quantità stabilite. Segnatamente, trattasi di Cipro, Islanda, Liechtenstein, Monaco, Norvegia, Nuova Zelanda, Ungheria e Svizzera. La recente conclusione dell'Accordo di Parigi, infine, solleva perplessità circa la stessa *raison d'être* dell'emendamento, e dunque l'importanza della sua entrata in vigore. Secondo quanto riportato dal sito ufficiale della Convenzione quadro sul cambiamento climatico, l'emendamento di Doha, una volta vigente, fungerebbe da ponte tra il Protocollo di Kyoto e l'Accordo di Parigi. Nondimeno, siccome l'emendamento prevede impegni di riduzione delle emissioni di gas serra per il periodo intercorrente tra il 2013 e il 2020, col trascorrere del tempo le difficoltà di accettazione dell'emendamento *de quo* suscitano dubbi in merito al senso stesso di tale collegamento tra i due strumenti convenzionali.

<sup>7</sup> Trattasi di una linea di sviluppo dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico non già imperniata sull'*aggiornamento* del Protocollo di Kyoto attraverso la determinazione di *commitment periods* successivi al primo, bensì volta alla definizione dei rilevanti impegni nel lungo periodo. Come notato da ARBOUR, LAVALLÉE, TRUDEAU, *Droit international de l'environnement*<sup>2</sup>, Cowansville, 2012, 368 s., le ragioni del differente orientamento evolutivo si baserebbero sull'assenza dei Paesi maggiormente industrializzati che non hanno ratificato il Protocollo di Kyoto, e *in primis* degli Stati Uniti, nel negoziato relativo al suo emendamento. Così, nel 2007 la Conferenza delle Parti della Convenzione quadro sul cambiamento climatico ha adottato il c.d. Piano d'azione di Bali, inaugurando un ampio processo teso a un'attuazione piena ed effettiva della Convenzione, attraverso un'azione a lungo termi-

cioè anni dopo la fine del *commitment period* previsto dal Protocollo di Kyoto<sup>8</sup>, il negoziato è sfociato nell'adozione di uno strumento convenzionale, appunto l'Accordo di Parigi.

L'Accordo consta di un preambolo e di ventinove articoli, cui non è ammesso apporre riserva alcuna<sup>9</sup>. Esso sarà aperto alla firma e alla ratifica dal 22 aprile 2016 al 21 aprile 2017, e all'adesione in seguito al decorso di tale termine<sup>10</sup>. L'entrata in vigore è prevista per il tredicesimo giorno dopo che avranno depositato il proprio strumento di ratifica almeno cinquanta Parti alla Convenzione quadro, a condizione che da esse provenga almeno il cinquanta per cento delle emissioni di gas a effetto serra<sup>11</sup>. L'Accordo persegue l'obiettivo generale del rafforzamento della risposta globale al cambiamento climatico<sup>12</sup>, attraverso la realizzazione di più puntuali obiettivi<sup>13</sup>, consistenti

---

ne: «now, up to and beyond 2012» (par. 1 della decisione 1/CP.13, in FCCC/CP/2007/6/Add.1). A tal fine, la Conferenza ha istituito l'*Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention* (par. 2 della decisione 1/CP.13), e successivamente, nel 2011, l'*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action* (par. 2 della decisione 1/CP.17, in FCCC/CP/2011/9/Add.1). Prima dell'Accordo di Parigi, gli sforzi della Conferenza e degli organi sussidiari da essa creati non sono mai sfociati nell'adozione di strumenti vincolanti, ad onta della denominazione di taluni dei documenti approvati, quali l'Accordo di Copenhagen (decisione 2/CP.15, in FCCC/CP/2009/11/Add.1) e gli Accordi di Cancun (decisione 1/CP.16, in FCCC/CP/2010/7/Add.1). Per un approfondimento sul contenuto e il valore giuridico dei menzionati documenti, la cui disamina evidentemente esorbita i confini del presente contributo, si rinvia a ARBOUR, LAVALLÉE, TRUDEAU, *Droit international*, cit., 372-383. Nondimeno, sia sufficiente osservare che i menzionati negoziati hanno anticipato talune delle peculiarità dell'Accordo di Parigi, quale in particolare l'estensione degli obblighi di riduzione delle emissioni di gas serra anche ai Paesi in via di sviluppo, come si vedrà *infra*, par. 2. Sul punto, si veda ancora *ibidem*, 384 s.

<sup>8</sup> La continuità tra il periodo previsto dal Protocollo di Kyoto e i successivi lassi temporali è dunque venuta meno, ancorché, già in occasione della Conferenza di Montreal del 2005, le Parti del Protocollo di Kyoto avessero espresso il loro accordo su una rapida azione «in time to ensure that there is no gap between the first and second commitment periods» (par. 3 della decisione 1/CMP.1, in FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1). Invero, in più occasioni le Parti del Protocollo di Kyoto hanno ribadito la propria volontà di evitare ogni soluzione di continuità tra i *commitment periods*, esprimendo la rilevanza di un'immediata successione tra i vari intervalli temporali (preambolo della decisione 1/CMP.5, in FCCC/KP/CMP/2009/21/Add.1; par.1 della decisione 1/CMP.6, in FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1; preambolo della decisione 1/CMP.7, in FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.1; preambolo della decisione 1/CMP.8, in FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1). Come illustrato, la continuità tra il Protocollo di Kyoto e l'Accordo di Parigi sarebbe stata assicurata dall'emendamento di Doha, che però non è entrato in vigore.

<sup>9</sup> Art. 27 dell'Accordo di Parigi.

<sup>10</sup> Art. 20, par. 1, dell'Accordo di Parigi.

<sup>11</sup> Art. 21, par. 1, dell'Accordo di Parigi.

<sup>12</sup> Art. 2, par. 1, dell'Accordo di Parigi.

<sup>13</sup> Secondo VIÑUALES, *The Paris Climate Agreement: An Initial Examination (Part I of III)*, pubblicato il 7 febbraio 2016 in [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org), l'indicazione di obiettivi ulteriori alla

nella riduzione dell'aumento delle temperature globali<sup>14</sup>, nel potenziamento delle capacità di adattamento alle ripercussioni del cambiamento climatico<sup>15</sup>, e in un indirizzamento dei flussi finanziari coerente con uno sviluppo a basso rilascio di gas serra<sup>16</sup>.

Il presente contributo intende fornire una lettura critica dell'Accordo di Parigi, perché se ne valuti l'idoneità al contrasto al cambiamento climatico, non già in assoluto, bensì assumendo come termine di paragone la disciplina prevista dalla Convenzione quadro sul cambiamento climatico e dal Protocollo di Kyoto<sup>17</sup>. Essendo fondata sul parametro dei precedenti strumenti convenzionali rilevanti, l'analisi proposta consentirà anche di comprendere il ruolo dell'Accordo di Parigi nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico.

2. Il primo degli obiettivi dell'Accordo di Parigi risiede nel mantenimento delle temperature globali medie notevolmente sotto i 2° centigradi rispetto ai livelli preindustriali, a 1,5° centigradi<sup>18</sup>. A tal fine, le Parti aspirano «to reach global peaking of greenhouse gas emissions as soon as possible»<sup>19</sup>, attraverso misure domestiche miranti all'attuazione di contributi unilateralmente determinati<sup>20</sup>.

Due sono i caratteri che contraddistinguono il descritto obbligo di riduzione: l'ampia discrezionalità di cui godono le Parti e la vaghezza. Dette peculiarità risultano peraltro connesse, giacché l'indeterminatezza dilata ulteriormente il margine di apprezzamento riconosciuto ai Contraenti.

---

riduzione delle emissioni di gas a effetto serra costituirebbe un avanzamento dell'Accordo di Parigi rispetto alla Convenzione quadro sul cambiamento climatico.

<sup>14</sup> Art. 2, par. 1, lett. *a*), dell'Accordo di Parigi.

<sup>15</sup> Art. 2, par. 1, lett. *b*), dell'Accordo di Parigi.

<sup>16</sup> Art. 2, par. 1, lett. *c*), dell'Accordo di Parigi.

<sup>17</sup> In particolare, si adotta la prospettiva della critica normativa, così come definita da PERRASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Padova, 1967, 24 s.

<sup>18</sup> Art. 2, par. 1, lett. *a*) dell'Accordo di Parigi. Come spiegato da VIÑUALES, *The Paris (Part. I)*, cit., l'indicazione di entrambi le misure rappresenta una soluzione di compromesso.

<sup>19</sup> Art. 4, par. 1, dell'Accordo di Parigi, secondo cui, nel perseguimento dell'obiettivo della riduzione delle emissioni di gas serra, le Parti terranno conto dei tempi più dilatati necessari per i Paesi in via di sviluppo.

<sup>20</sup> Art. 4, par. 2, dell'Accordo di Parigi. Sui dubbi circa la qualificazione giuridica dei contributi nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra rispetto all'Accordo di Parigi, si rinvia a VIÑUALES, *The Paris Climate Agreement: An Initial Examination (Part II of III)*, pubblicato l'8 febbraio 2016 in [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org), dalla cui posizione si discosta SAVARESI, *The Paris*, cit.

L'estesa discrezionalità delle Parti scaturisce specialmente dal menzionato carattere unilaterale della definizione dei contributi alla mitigazione dell'innalzamento delle temperature. Alla base di tale connotazione risiederebbe l'indirizzamento dell'impegno di riduzione delle emissioni di gas serra non già a una specifica categoria di Stati, bensì a *tutte* le Parti<sup>21</sup>. Difatti, l'Accordo di Parigi si differenzia dai precedenti strumenti convenzionali di contrasto al cambiamento climatico, e particolarmente dal Protocollo di Kyoto, il quale prevedeva obblighi di riduzione solamente a carico degli Stati più industrializzati, definendo per ciascuno di essi il massimale di emissioni di gas serra<sup>22</sup>. D'altronde, anche ai sensi della Convenzione quadro solo gli Stati maggiormente sviluppati sono onerati di più stringenti obblighi di mitigazione<sup>23</sup>.

Orbene, l'estensione dell'obbligo di riduzione delle emissioni di gas serra a tutte le Parti è reputata una novità positiva da certa parte della dottrina, che imputa lo scarso successo del Protocollo di Kyoto esattamente al mancato indirizzamento degli obblighi di mitigazione anche ai Paesi in via di sviluppo ma con economie emergenti, quali la Cina e l'India<sup>24</sup>: proprio per tale ragione, non avrebbero ratificato il Protocollo di Kyoto gli Stati Uniti, che come noto rappresentano uno dei Paesi da cui proviene la maggiore quantità di gas serra<sup>25</sup>. In tale

---

<sup>21</sup> In particolare, gli obblighi di riduzione sono genericamente a carico delle Parti dell'Accordo (art. 4).

<sup>22</sup> Art. 3, par. 1, del Protocollo di Kyoto. Invece, l'art. 10 del Protocollo di Kyoto, indirizzato a *tutte* le Parti, si limita a riprodurre gli obblighi già sanciti dalla Convenzione quadro sul cambiamento climatico. Così, nell'art. 10, lett. *b*), del Protocollo, si riafferma, quasi *verbatim*, l'obbligo sancito dall'art. 4, par. 1, lett. *b*) della Convenzione quadro.

<sup>23</sup> Art. 4, par. 2, lett. *a*), della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico. È appena il caso di ricordare che proprio la Convenzione quadro annovera i Paesi più sviluppati in due liste, rispettivamente contenute negli Allegati I e II. L'Allegato I diverge dal II in quanto comprende anche i Paesi con economia in transizione. Del resto, ai sensi dell'art. 4, par. 1, lett. *b*), della Convenzione quadro, è a carico di *tutte* le Parti, pur in considerazione del principio delle responsabilità comuni ma differenziate, il più generale obbligo di formulare, attuare, pubblicare e aggiornare regolarmente programmi nazionali ovvero regionali contenenti misure di mitigazione del cambiamento climatico e di adattamento a esso. Tuttavia, con riguardo agli Stati maggiormente industrializzati, l'obbligo avente a oggetto l'adozione di politiche e misure domestiche viene stabilito in termini più stringenti dall'art. 4, par. 2, lett. *a*).

<sup>24</sup> Sul punto, si vedano ROMANIN JACUR, *L'Accordo di Parigi e i passi avanti della cooperazione multilaterale sul clima*, pubblicato il 13 gennaio 2016 in [www.sidi-isil.org/sidiblog/](http://www.sidi-isil.org/sidiblog/); VIÑUALES, *El Acuerdo de París sobre cambio climático y su talón Sino-Americano*, pubblicato il 29 febbraio 2016 in [www.aquiescencia.net](http://www.aquiescencia.net).

<sup>25</sup> In particolare, secondo quanto riportato da ARBOUR, LAVALLÉE, TRUDEAU, *Droit International*, cit., 323, nel 1997 il Senato degli Stati Uniti adottò una risoluzione con cui dichiarava *expressis verbis* la subordinazione della propria ratifica del Protocollo di Kyoto

ottica, il coinvolgimento degli Stati in via di sviluppo nell'assunzione d'impegni di riduzione delle emissioni di gas serra avrebbe rappresentato la sfida principale nell'evoluzione dell'azione di contrasto al cambiamento climatico in seguito al Protocollo di Kyoto<sup>26</sup>.

Inoltre, è stato sostenuto come, in luogo della netta distinzione tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo, la determinazione unilaterale dei contributi alla riduzione delle emissioni di gas serra meglio favorisca la realizzazione del principio delle responsabilità comuni ma differenziate<sup>27</sup>, consentendo una più ampia differenziazione tra i singoli Stati, a seconda delle loro rispettive caratteristiche<sup>28</sup>. In effetti, anche prima che con l'Accordo di Parigi si inaugurasse un nuovo approccio al principio, con riguardo alla Convenzione quadro e specialmente al Protocollo di Kyoto la dottrina aveva espresso le proprie perplessità sull'esclusione totale dei Paesi in via di sviluppo dall'ambito di applicazione degli obblighi di riduzione, a dispetto dell'economia emergente di alcuni dei Paesi stessi<sup>29</sup>.

Nondimeno, la natura unilaterale della determinazione dei rispettivi contributi alla riduzione delle emissioni di gas serra, conferendo alle Parti un notevole margine di discrezionalità, non può che destare dubbi sull'efficacia della rilevante disciplina<sup>30</sup>. In effetti, già nella decisione con cui si adotta l'Accordo di Parigi, le Parti della Conferenza hanno espresso la propria preoccupazione per i contributi nazionali già

---

all'assunzione di analoghi impegni di riduzione delle emissioni di gas serra da parte dei Paesi in via di sviluppo, e in particolare di Cina, India, Corea del Sud, Messico e Brasile. Gli Stati Uniti avrebbero mantenuto detta posizione anche successivamente, in seno al negoziato relativo all'azione di contrasto al cambiamento climatico dopo il Protocollo di Kyoto (ivi, 369).

<sup>26</sup> In tal senso, VIÑUALES, *The Paris (Part I)*, cit. Così, già con riferimento ai negoziati sulla disciplina relativa ai periodi successivi al *commitment period* previsto dal Protocollo di Kyoto, l'opportunità di un'estensione di più stringenti impegni di riduzione dei gas serra anche ai Paesi in via di sviluppo, ma con economie emergenti, viene evidenziata da ARBOUR, LAVALLÉE, TRUDEAU, *Droit International*, cit., 369.

<sup>27</sup> In virtù del principio delle responsabilità comuni ma differenziate, come consacrato dal principio 7 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, ai fini della tutela internazionale dell'ambiente gli Stati hanno responsabilità comuni, ma differenziate secondo il rispettivo contributo al degrado ambientale. Per un approfondimento, si veda FODELLA, *I principi generali*, in FODELLA, PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009, cit., 95, 124-126.

<sup>28</sup> Così, ROMANIN JACUR, *L'Accordo*, cit.; VIÑUALES, *The Paris (Part II)*, cit.

<sup>29</sup> Così, da ultimo, VIÑUALES, *El Acuerdo*, cit. In tal senso, si veda anche NESPOR, *Oltre Kyoto: il presente e il futuro degli accordi sul contenimento del cambiamento climatico*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, 1, 5 s.

<sup>30</sup> Efficacemente, il carattere unilaterale della determinazione del contributo degli Stati alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra è stato definito come il «talón de Aquiles» dell'Accordo di Parigi. Così, VIÑUALES, *El Acuerdo*, cit.

programmati, che determinerebbero un aumento delle temperature superiore alla soglia poi fissata dall'Accordo<sup>31</sup>.

Tali perplessità non sono attenuate neanche dall'indicazione del graduale aumento della consistenza del contributo nazionale di ogni singolo Stato contraente<sup>32</sup>, giacché è appunto rimessa alla discrezione delle Parti la determinazione del primo contributo nazionale, sul quale i successivi sono ponderati<sup>33</sup>. Anzi, appare probabile che proprio la prospettiva della progressione induca le Parti a determinare contributi nazionali inizialmente modesti<sup>34</sup>. Inoltre, il *quantum* di tale progressione non è precisato, onde anche la sua individuazione è affidata all'arbitrio delle Parti<sup>35</sup>.

Allora, sembra giustificato domandarsi se il superamento della netta demarcazione tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo dovesse necessariamente condurre alla definizione unilaterale dei contributi nazionali alla mitigazione del surriscaldamento globale. In alternativa, esso sarebbe potuto sfociare in un'estensione del novero degli Stati vincolati da più stringenti obblighi di riduzione, affinché tra essi si annoverassero altresì i Paesi con economie emergenti, seppur in via di sviluppo, senza che la determinazione dei rilevanti impegni fosse lasciata alla discrezionalità delle Parti.

3. Il descritto margine di discrezionalità appare ulteriormente ampliato dall'indeterminatezza degli impegni di mitigazione del surri-

---

<sup>31</sup> Decisione 1/CP.21, par. 17 (FCCC/CP/2015/10/Add.1). Il punto è rimarcato anche da VIÑALES, *The Paris Climate Agreement: An Initial Examination (Part III of III)*, pubblicato l'8 febbraio 2016 in [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org). In particolare, secondo quanto riportato da ROMANIN JACUR, *L'Accordo*, cit., 189 Stati, rappresentanti il 95 per cento delle emissioni globali, hanno comunicato contributi nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra che provocherebbero un surriscaldamento globale pressoché pari a 3° centigradi, a fronte dell'obiettivo del mantenimento dell'innalzamento delle temperature entro i 2° centigradi, ed esattamente a 1,5° centigradi.

<sup>32</sup> Art. 4, par. 3, dell'Accordo di Parigi.

<sup>33</sup> Dubbi sull'efficacia del criterio della progressione sono espressi anche da VAN ASSELT, *International Climate Change Law in a Bottom-up World*, in *QIL*, [www.qil-qdi.org](http://www.qil-qdi.org), 2016, 5 ss., 7 s. In senso contrario, si vedano WECKEL, *La nature juridique particulière de l'accord de Paris en tant qu'instrument de planification*, pubblicato il 3 marzo 2016 in [www.sentinelledroit-international.fr](http://www.sentinelledroit-international.fr), il quale tuttavia evidenzia l'ampia discrezionalità delle Parti dell'Accordo, e ROMANIN JACUR, *L'Accordo*, cit., che comunque si limita a osservare come la prevista progressione della consistenza dei singoli contributi nazionali garantisca la serietà degli impegni delle Parti, senza un approfondimento sul punto.

<sup>34</sup> In tal senso, VIÑALES, *The Paris*, cit.

<sup>35</sup> L'art. 4, par. 3, dell'Accordo di Parigi prevede genericamente che ogni contributo nazionale rappresenti non solo una progressione rispetto al precedente, ma anche la «highest possible ambition». Il parametro è particolarmente enfatizzato da VOIGT, *The Paris Agreement: What is the Standard of Conduct for Parties?*, in *QIL*, [www.qil-qdi.org](http://www.qil-qdi.org), 2016, 17 ss., 21-25, la quale tuttavia riconosce che esso «may not become reviewable or even justiciable».

scaldamento globale previsti dall'Accordo di Parigi. Detta vaghezza permea molteplici aspetti della disciplina.

In primo luogo, l'obiettivo stesso della riduzione appare generico: nell'Accordo è indicato il livello massimo dell'aumento delle temperature globali, e non la soglia delle emissioni di gas a effetto serra, che appunto resta imprecisata<sup>36</sup>. Ciò significa che l'obiettivo della mitigazione attiene all'innalzamento delle temperature, cioè al cambiamento climatico stesso, e non alla sua origine antropogenica, consistente nelle emissioni di gas serra. Ebbene, atteso che nell'azione di *prevenzione* del surriscaldamento globale gli Stati non possono che intervenire sulle attività umane che ne costituiscono la causa, una formulazione dell'obbligo di mitigazione avente riguardo alle emissioni di gas serra avrebbe più puntualmente indirizzato la condotta delle Parti dell'Accordo di Parigi, circoscrivendone il margine di discrezionalità. D'altronde, è d'uopo ricordare che nel Protocollo di Kyoto si assegnava una quota massima di emissioni a ciascuno degli Stati vincolati dagli obblighi di riduzione ivi sanciti<sup>37</sup>.

Peraltro, l'indeterminatezza dell'obiettivo della mitigazione è dilatata dalla sua dimensione *globale*, siccome esso consiste nel mantenimento dell'innalzamento della temperatura media terrestre<sup>38</sup> e le Parti aspirano al raggiungimento di un livello ideale di emissioni di gas a effetto serra su scala mondiale<sup>39</sup>. Tale carattere implica che, nell'attuazione dei rispettivi obblighi di riduzione e assorbimento delle emissioni di gas serra, le Parti misurino l'efficacia della propria azione rispetto a un obiettivo espresso in termini non già individuali, bensì collettivi. Ciò creerebbe difficoltà per i singoli Stati, primariamente nella scelta dell'azione da porre in essere, e secondariamente nell'accertamento dell'efficacia della propria condotta: infatti, essi dovrebbero calcolare quanto la propria azione incida sulla temperatura terrestre o sul livello globale di emissioni globali di gas serra<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Infatti, nell'Accordo di Parigi si rinviene solo il già menzionato riferimento alla generica aspirazione delle Parti «to reach peaking of greenhouse gas emissions» (*supra*, par. 2).

<sup>37</sup> Trattasi dei soli Stati enumerati nell'Allegato I alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico.

<sup>38</sup> Art. 2, par. 1, lett. *a*), dell'Accordo di Parigi.

<sup>39</sup> Art. 4, par. 1, dell'Accordo di Parigi.

<sup>40</sup> Del resto, come si evidenzierà *infra*, par. 6, alla prospettiva globale dell'obiettivo di limitazione dell'innalzamento globale corrisponde un controllo spesso avente a oggetto l'attuazione *collettiva* dell'Accordo di Parigi. Da ciò sembra derivare un indebolimento del controllo sull'adempimento dell'Accordo.

Diversamente, ai sensi della Convenzione quadro ogni Stato o gruppo di Stati perseguirebbe il fine di un ritorno alle *rispettive* emissioni di gas a effetto serra del 1990<sup>41</sup>, talché a ciascuno Stato spetterebbe di assicurare che le *proprie* emissioni di gas a effetto serra si riducano ai *propri* livelli del 1990. Ancor più puntualmente, alla stregua del Protocollo di Kyoto ognuno dei Paesi contraenti più sviluppati si impegnava a garantire che le rispettive emissioni di gas serra non superassero le quantità individualmente assegnate<sup>42</sup>.

In secondo luogo, un raffronto con la Convenzione quadro sul cambiamento climatico, e ancor più col Protocollo di Kyoto, mostra la genericità dell'Accordo di Parigi anche circa il parametro cui commisurare l'obiettivo stabilito. Sia la Convenzione quadro<sup>43</sup> sia il Protocollo di Kyoto<sup>44</sup> si riferiscono specificamente al livello di emissioni di gas a effetto serra rilasciati nel 1990. Emerge con evidenza la maggiore vaghezza dell'Accordo di Parigi, ove si aspira al mantenimento dell'innalzamento delle temperature medie sotto i 2° centigradi *rispetto ai livelli preindustriali*, e in particolare alla limitazione del surriscaldamento a 1,5° centigradi *sopra i livelli preindustriali*<sup>45</sup>. Peraltro, nel Protocollo il parametro del livello delle emissioni di gas serra del 1990 trovava una concreta applicazione già nella disciplina ivi con-

---

<sup>41</sup> Art. 4, par. 2, lett. *b*), della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico. La vaghezza dell'Accordo di Parigi emerge ancor più evidentemente solo che si ricordi l'osservazione di BODANSKY, *The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary*, in *Yale JIL*, 1992, 451 ss., 515 s., secondo cui il menzionato obbligo di riduzione previsto dalla Convenzione quadro sarebbe ambiguo: tuttavia, esso risulta più preciso rispetto alle corrispondenti norme sancite dall'Accordo di Parigi!

<sup>42</sup> Art. 3, par. 1, del Protocollo di Kyoto.

<sup>43</sup> Invero, nella Convenzione quadro non si rinviene una disposizione che direttamente impone alle Parti di ridurre e contenere le emissioni di gas serra entro i livelli del 1990. Nondimeno, nell'art. 4, par. 2, lett. *b*), dell'Accordo di Parigi, si richiama l'obiettivo di un ritorno ai livelli di emissioni del 1990, ai fini della mitigazione delle ripercussioni del rilascio di gas a effetto serra. Invece, nell'art. 4, par. 2, lett. *a*), della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico si menziona genericamente l'utilità di un ritorno ai livelli di emissione di gas serra *precedenti* agli anni Novanta. Come opportunamente notato da BODANSKY, *The United Nations*, cit., nota 393, manca qualsivoglia chiarimento in ordine alla coincidenza dei due parametri temporali, del resto suggerita da una lettura congiunta delle clausole in questione.

<sup>44</sup> Art. 3, par. 1, del Protocollo di Kyoto. Invero, menzioniamo il livello di emissioni di gas a effetto serra del 1990 per mera comodità espositiva, atteso che ai sensi dell'art. 3, par. 5, del Protocollo si prevedeva l'applicazione di un diverso «base year or period» per le Parti con economie in transizione. D'altronde, indipendentemente dalla scelta di un anno piuttosto che di un altro come parametro rispetto a cui calcolare la quantità di emissioni di gas serra consentita, ciò che preme evidenziare è come nel Protocollo di Kyoto, diversamente che nell'Accordo di Parigi, si riscontri una *precisa* determinazione del termine di confronto cui commisurare la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

<sup>45</sup> Art. 2, par. 1, lett. *a*), dell'Accordo di Parigi.

cordata, costituendo la base su cui era calcolata la quantità massima di emissioni puntualmente assegnata a ognuno degli Stati vincolati dagli obblighi di riduzione<sup>46</sup>. Differentemente, nell'Accordo di Parigi dal riferimento ai gradi centigradi, entro cui mantenere o limitare l'innalzamento delle temperature globali, non deriva alcun più preciso criterio di condotta.

In terzo luogo, appare indeterminato anche il termine entro cui l'obiettivo posto dall'Accordo di Parigi e i relativi obblighi di riduzione devono essere realizzati. Nell'Accordo nessuno *specifico* parametro temporale è indicato con riguardo al mantenimento dell'innalzamento delle temperature: le Parti si impegnano a raggiungere una riduzione dei gas a effetto serra quanto prima e un bilanciamento tra il loro rilascio e il loro assorbimento nella seconda metà del corrente secolo<sup>47</sup>. Invece, nella Convenzione quadro sul cambiamento climatico, laddove si sanciscono gli obblighi di riduzione delle emissioni di gas serra, si riconosce l'utilità di un ritorno ai precedenti livelli di emissioni di gas a effetto serra entro la fine degli anni Novanta<sup>48</sup>. Ancor più puntualmente, nel Protocollo di Kyoto era specificato un *commitment period*, intercorrente tra il 2008 e il 2012, entro cui gli Stati vincolati dagli obblighi di riduzione avrebbero assicurato il contenimento delle emissioni di gas serra entro le soglie rispettivamente assegnate<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Evidentemente, come già illustrato, l'anno di riferimento per il calcolo della quantità di emissioni assegnata alle Parti con economie in transizione era non già il 1990, bensì il «base year or period» per loro rilevante ai termini dell'art. 3, par. 5, del Protocollo di Kyoto.

<sup>47</sup> Art. 2, par. 1, lett. a), dell'Accordo di Parigi.

<sup>48</sup> Art. 4, par. 2, lett. a), della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico. Invero, il riferimento temporale sembra inserito in una parte della disposizione dal tenore descrittivo, piuttosto che dispositivo, atteso che la disposizione *de qua* non impone agli Stati sviluppati di realizzare i propri obblighi di mitigazione del cambiamento climatico entro la fine degli anni Novanta, limitandosi a istituire una correlazione tra le politiche e le misure adottate a tal fine, d'un canto, e il riconoscimento dell'utilità di un ritorno ai livelli di emissioni precedenti a detto lasso di tempo, dall'altro. In detta prospettiva, BODANSKY, *The United Nations*, cit., 516 s., che eloquentemente osserva come «the verbs used to characterize the timetable are all descriptive rather than imperative». Eppure, malgrado il tenore descrittivo, appare innegabile l'indicazione di un termine preciso, che peraltro pone rimedio alla genericità che la Convenzione quadro presenta, laddove si prevede che la stabilizzazione della concentrazione atmosferica di gas serra deve realizzarsi entro un lasso di tempo sufficiente per consentire il naturale adattamento degli ecosistemi al cambiamento climatico e assicurare la produzione di cibo e lo sviluppo sostenibile (art. 2).

<sup>49</sup> Art. 3, par. 1, del Protocollo di Kyoto. Del resto, è opportuno evidenziare che, come dianzi accennato, nel Protocollo di Kyoto vengono richiamati periodi seguenti rispetto al lasso di tempo indicato, come dimostra l'art. 3, par. 9, del Protocollo di Kyoto, in virtù del quale «[c]ommitments for subsequent periods [...] shall be established in amendments [...]». Di più, al Protocollo di Kyoto risulta la precipua rilevanza attribuita alla determinazione di periodi successivi al primo, come testimonia la sollecitudine espressa dalle Parti per una tempe-

4. Tra le novità dell'Accordo di Parigi si annovera una particolare valorizzazione dell'adattamento alle ripercussioni del cambiamento climatico<sup>50</sup>. Come anzidetto, esso è sancito tra le finalità dell'Accordo<sup>51</sup>, in aggiunta allo scopo della limitazione del surriscaldamento globale, onde i due fini sembrano assumere un eguale rilievo, come si inferisce altresì dal riferimento a entrambi gli obiettivi nelle norme sulla cooperazione<sup>52</sup>. Invece, nella disposizione che individua lo scopo della Convenzione quadro, l'adattamento agli effetti del cambiamento climatico non è menzionato come finalità a sé stante<sup>53</sup>. Peraltro, nell'Accordo di Parigi è dedicata all'adattamento una disposizione *ad hoc*, l'articolo 7, cui appare altresì connesso l'articolo 8. Invece, nel Protocollo di Kyoto l'adattamento alle ripercussioni del cambiamento climatico non rileva che incidentalmente<sup>54</sup>.

---

stiva considerazione dei futuri impegni. Infatti, recita l'art. 3, par. 9, del Protocollo che «[t]he Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol shall initiate the consideration of such commitments [for subsequent periods] *at least seven years before the end of the first commitment period [...]*» (enfasi nostra). Nondimeno, nell'Accordo di Parigi non si rinviene l'indicazione di alcun termine entro cui rinnovare gli impegni di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

<sup>50</sup> In senso conforme, VINALES, *The Paris (Part II)*, cit.

<sup>51</sup> Art. 2, par. 1, lett. b), dell'Accordo di Parigi.

<sup>52</sup> Dette regole saranno oggetto di uno specifico esame nel prosieguo del presente scritto, *infra* par. 5. Per il momento, sia sufficiente rilevare come l'adattamento alle conseguenze del surriscaldamento globale sia menzionato nelle disposizioni dell'Accordo di Parigi in materia di cooperazione (art. 6, paragrafi 1, 6 e 8), di assistenza finanziaria ai Paesi in via di sviluppo (art. 9, par. 1), di sviluppo e scambio tecnologico (art. 10, par. 2) di *capacity-building* (art. 11, par. 1), di trasparenza (art. 13, paragrafi 5 e 8) e di valutazione periodica (art. 14, par. 1).

<sup>53</sup> Invero, nell'art. 2 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico non si rinviene che un riferimento all'adattamento *naturale* degli ecosistemi al cambiamento climatico, ove si prevede che la stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra nell'atmosfera sia posta in essere entro un lasso di tempo sufficiente, per consentire agli ecosistemi di adattarsi naturalmente al surriscaldamento globale. Il mancato riferimento all'adattamento alle ripercussioni del surriscaldamento globale, quale autonomo obiettivo della Convenzione quadro sul cambiamento climatico, è rilevato anche da SANDS, *The United Nations Framework Convention on Climate Change*, in *RECIEL*, 1992, 270 ss., 272, che appunto segnala la valorizzazione dell'obiettivo della prevenzione dell'innalzamento delle temperature. *Contra*, BODANSKY, *The United Nations*, cit., 500, secondo cui l'obiettivo della stabilizzazione delle concentrazioni atmosferiche di gas a effetto serra non prediligerebbe la prospettiva di un'azione preventiva, a discapito di un approccio fondato sull'adattamento: infatti, sarebbero condannate le sole interferenze pericolose col clima, e non anche l'adattamento, la cui incidenza sul clima non sarebbe rischiosa. Nondimeno, l'argomentazione dell'Autore non appare pertinente, giacché l'osservazione, secondo cui l'obiettivo generale della Convenzione quadro consisterebbe solo nella riduzione delle emissioni di gas serra, e non anche nell'adattamento alle ripercussioni del cambiamento climatico, non implicherebbe un'*interdizione* dell'adattamento stesso, peraltro oggetto di varie disposizioni della Convenzione; piuttosto, si intende meramente evidenziare che ivi l'adattamento non è espressamente qualificato come una finalità.

<sup>54</sup> Infatti, il Protocollo di Kyoto è incentrato sulla riduzione dei gas serra nell'atmosfera

Nondimeno, la disamina dei menzionati articoli dell'Accordo di Parigi mostra il carattere meramente formale del rilievo attribuito all'adattamento: la relativa disciplina si contraddistingue per il tenore perlopiù descrittivo o esortativo, nonché per la discrezionalità riconosciuta alle Parti. In confronto, ad onta della sua marginalità, la disciplina prevista dalla Convenzione quadro sul cambiamento climatico appare più incisiva<sup>55</sup>.

In particolare, circa metà dell'articolo 7 dell'Accordo di Parigi si limita al *riconoscimento* dell'importanza di un'azione volta all'adattamento alle ripercussioni del cambiamento climatico<sup>56</sup>: nessun obbli-

---

attraverso l'assegnazione di quantità massime di emissioni ai singoli Stati maggiormente industrializzati. Così, l'adattamento alle ripercussioni del cambiamento climatico viene in considerazione nella disciplina del *clean development mechanism* (art. 12), laddove si attribuiva alla Conferenza delle Parti il compito di assicurare che una frazione del ricavato, proveniente dalle attività condotte in conformità col meccanismo medesimo, fosse destinata al finanziamento dei costi di adattamento gravanti sui Paesi in via di sviluppo particolarmente vulnerabili alle ripercussioni del cambiamento climatico (art. 12, par. 8). In aggiunta, un riferimento all'adattamento alle conseguenze del surriscaldamento globale si riscontra nella disposizione che riafferma i principali impegni già previsti dalla Convenzione quadro. In particolare, in virtù dell'art. 10, lett. *b*), del Protocollo di Kyoto, le Parti sono tenute a formulare, eseguire, pubblicare e aggiornare regolarmente programmi nazionali, e se del caso regionali, contenenti misure non solo di mitigazione del cambiamento climatico, ma anche di adattamento a esso.

<sup>55</sup> Nello specifico, si sancisce l'obbligo di formulare, attuare, pubblicare e aggiornare regolarmente misure volte alla facilitazione di un adeguato adattamento al cambiamento climatico (art. 4, par. 1, lett. *b*). Le Parti sono anche tenute a cooperare nella predisposizione dell'adattamento alle ripercussioni del cambiamento climatico e a sviluppare ed elaborare adeguati programmi per la gestione delle zone costiere, per le risorse idriche e l'agricoltura, nonché per la protezione e il ripristino delle aree colpite da siccità, desertificazione e inondazioni, specialmente in Africa (art. 4, par. 1, lett. *e*). Infine, malgrado le criticità emerse in sede di negoziazione e le pertinenti incertezze, su cui si rinvia a BODANSKY, *The United Nations*, cit., 527 s., i Paesi più industrializzati devono assistere gli Stati in via di sviluppo, che siano particolarmente vulnerabili alle ripercussioni del cambiamento climatico, nell'affrontare i costi per l'adattamento a tali conseguenze (art. 4, par. 4). Tuttavia, è opportuno osservare che, ove gli impegni di mitigazione del surriscaldamento globale sono ribaditi con maggiore severità nei confronti degli Stati più sviluppati (art. 4, par. 2), l'obbligo attinente all'adattamento non è riaffermato.

<sup>56</sup> In particolare, nell'art. 7, par. 2, dell'Accordo di Parigi, si riconosce che l'adattamento alle ripercussioni del cambiamento climatico rappresenta una sfida globale per tutti, ad onta delle impellenti necessità dei Paesi in via di sviluppo particolarmente vulnerabili agli effetti del surriscaldamento globale. Di qui, l'importanza della cooperazione internazionale nell'azione di adattamento e della considerazione dei precisi bisogni dei Paesi menzionati (art. 7, par. 6). D'altronde, gli sforzi dei Paesi in via di sviluppo nell'adattamento al cambiamento climatico dovranno essere apprezzati conformemente a quanto stabilito dalla Conferenza delle Parti dell'Accordo (art. 7, par. 3). Nell'art. 7, par. 4, si afferma inoltre la gravità dell'attuale esigenza di adattamento agli effetti del surriscaldamento globale, che potrà essere ridimensionata grazie a un miglioramento nella mitigazione del cambiamento climatico; del resto, maggiori bisogni di adattamento comportano più elevati costi. Infine, ai sensi dell'art. 7, par. 5, si riconosce l'opportunità che l'azione di adattamento sia avviata unilateralmente e si uniformi a un approccio sensibile alle differenze di genere, partecipativo e trasparente, e che

go di *facere o non facere* viene posto a carico delle Parti. Il mero riconoscimento di determinate situazioni non implica *ex se* alcun impegno rispetto a esse. Altre norme dell'articolo *sub examine* presentano invece valore meramente esortativo<sup>57</sup>. Così, si raccomanda alle Parti di rafforzare la cooperazione ai fini dell'adattamento<sup>58</sup>, e gli Istituti specializzati delle Nazioni Unite sono invitati a supportare detto sforzo<sup>59</sup>. Le Parti sono anche sollecitate alla presentazione e all'aggiornamento periodico di una comunicazione sulla propria azione di adattamento, secondo quanto opportuno<sup>60</sup>.

D'altronde, anche laddove non presenta un carattere meramente descrittivo o esortativo, l'articolo 7 dell'Accordo di Parigi risulta alquanto debole. Nello specifico, sembra che le Parti godano di un certo margine di discrezionalità rispetto all'obbligo di pianificare e attuare azioni di adattamento<sup>61</sup>, essendo tenute a impegnarsi *secondo quanto opportuno*<sup>62</sup>.

---

essa tenga conto della vulnerabilità di ecosistemi, comunità e gruppi, e si ispiri alle migliori conoscenze scientifiche disponibili e, se del caso, alle conoscenze tradizionali, locali e dei popoli indigeni, allo scopo di un'eventuale integrazione dell'adattamento stesso nelle pertinenti politiche e azioni ambientali e socio-economiche

<sup>57</sup> Il valore raccomandatorio delle norme in commento emerge chiaramente dal rispettivo dettato letterale. Infatti, si legge nell'art. 7, par. 7, dell'Accordo di Parigi, che «Parties should strengthen their cooperation» (enfasi aggiunta). Analogamente, ai termini del par. 8 dell'articolo, «United Nations specialized organizations and agencies are encouraged to support» (corsivo nostro).

<sup>58</sup> Art. 7, par. 7, dell'Accordo di Parigi, che precisa come detta cooperazione possa avvenire attraverso la condivisione d'informazioni, prassi virtuose ed esperienze, lo sviluppo istituzionale, l'approfondimento delle conoscenze scientifiche, l'assistenza ai Paesi in via di sviluppo e il miglioramento dell'efficacia e della durata delle azioni di adattamento

<sup>59</sup> Art. 7, par. 8, dell'Accordo di Parigi.

<sup>60</sup> Art. 7, par. 10, dell'Accordo di Parigi. D'altronde, le norme procedurali relative alla comunicazione sull'azione di adattamento si contraddistinguono per la loro obbligatorietà, atteso che detta comunicazione deve essere inserita in altra documentazione o accompagnata da altre comunicazioni, aventi a oggetto anche i piani domestici di adattamento e i contributi nazionali di riduzione (art. 7, par. 11). Infine, la comunicazione sull'azione di adattamento deve essere tenuta in un pubblico registro presso il Segretariato (art. 7, par. 12). Nondimeno, l'applicazione di tali norme è subordinata alla presentazione della comunicazione, di cui resta fermo il carattere facoltativo.

<sup>61</sup> Art. 7, par. 9, dell'Accordo di Parigi, ove si precisa altresì che la programmazione e la realizzazione delle azioni di adattamento potrebbero comprendere, in aggiunta all'esecuzione degli impegni e alla formulazione e realizzazione di piani nazionali, la valutazione delle ripercussioni del cambiamento climatico e della relativa vulnerabilità, il monitoraggio e la valutazione delle politiche, dei programmi e delle azioni di adattamento, il rafforzamento della capacità di ripresa dei sistemi ecologici e socio-economici.

<sup>62</sup> In particolare, ai termini dell'art. 7, par. 9, dell'Accordo di Parigi, «[e]ach Party shall, as appropriate, engage in adaptation» (corsivo aggiunto).

Altri obblighi in materia di adattamento, che possono qualificarsi come strumentali o procedurali, risentono delle criticità già rilevate. Così, l'obbligo di fornire assistenza ai Paesi in via di sviluppo risulta inficiato dal carattere raccomandatorio dei loro impegni, ovvero dall'ampio margine di discrezionalità di cui essi godono<sup>63</sup>. Ancora, il controllo spettante alla Conferenza delle Parti ha per oggetto degli impegni che sono meramente consigliati o discrezionali<sup>64</sup>.

Infine, nessun obbligo viene posto a carico delle Parti dall'articolo 8 dell'Accordo di Parigi<sup>65</sup>, che, attenendo ai danni e alle perdite provocati dal cambiamento climatico, si colloca anch'esso nella prospettiva della risposta alle ripercussioni del surriscaldamento globale, come l'articolo 7<sup>66</sup>. Le uniche disposizioni vincolanti concernono il conferimento della direzione del meccanismo di Varsavia<sup>67</sup> alla Conferenza delle Parti, e il coordinamento del meccanismo medesimo con organizzazioni internazionali, organi o gruppi di esperti<sup>68</sup>. Del resto, è appena il caso di ricordare che il meccanismo di Varsavia non svolge che una funzione ausiliaria rispetto alle iniziative adottate dalle Parti<sup>69</sup>,

<sup>63</sup> Art. 7, par. 13, dell'Accordo di Parigi.

<sup>64</sup> Art. 7, par. 14, lett. c) e d), dell'Accordo di Parigi.

<sup>65</sup> In particolare, posto che le Parti *riconoscono* («recognize») la rilevanza della previsione, limitazione e gestione degli effetti negativi dell'innalzamento delle temperature, ivi inclusi fenomeni meteorologici estremi ed eventi a lungo termine (art. 8, par. 1, dell'Accordo di Parigi), *si raccomanda* («should»), secondo quanto necessario, di sviluppare la comprensione, l'azione e il supporto in risposta alle conseguenze pregiudizievoli del surriscaldamento globale, anche attraverso il menzionato meccanismo di Varsavia, in una prospettiva di cooperazione e facilitazione (art. 8, par. 3), che *può* («may») riguardare sistemi di allarme, preparazione alle situazioni di emergenza, fenomeni a lungo termine o suscettibili di cagionare pregiudizi irreversibili e permanenti, valutazione e gestione dei rischi, soluzioni assicurative, perdite non economiche, il ripristino delle comunità, dei mezzi di sussistenza e degli ecosistemi (art. 8, par. 4).

<sup>66</sup> Invero, quantunque risulti arduo tracciare una linea di demarcazione tra l'articolo 7 e l'articolo 8 dell'Accordo di Parigi, sembra comunque possibile distinguere le due disposizioni. Sul punto, si rinvia a VIÑUALES, *The Paris (Part II)*, cit.

<sup>67</sup> Il *Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate change impacts* è stato stabilito dalla Diciannovesima Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (decisione 2/CP.19, in FCCC/CP/2013/10/Add.1), tenutasi proprio a Varsavia tra l'11 e il 22 novembre del 2013. Il Meccanismo di Varsavia è imperniato su un Comitato esecutivo subordinato alla Conferenza delle Parti (decisione 2/CP.19, par. 2), e svolge essenzialmente una funzione ausiliaria, come meglio si preciserà qui di seguito.

<sup>68</sup> In particolare, nell'art. 8, paragrafi 2 e 5, dell'Accordo di Parigi, si legge rispettivamente che il Meccanismo di Varsavia «shall be subject to the authority and guidance of the Conference of the Parties» e «shall collaborate with existing bodies and expert groups [...] as well as relevant organizations and expert bodies» (corsivo aggiunto).

<sup>69</sup> Alla stregua di quanto deciso nella Diciannovesima Conferenza delle Parti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite, il Meccanismo di Varsavia svolge la funzione «of promo-

né la Conferenza delle Parti è tenuta a migliorare o rafforzare il meccanismo<sup>70</sup>.

Oltre all'assenza di obblighi a carico delle Parti, è opportuno evidenziare come, con riferimento alle perdite e ai danni provocati dal cambiamento climatico, non vengano in considerazione le questioni della responsabilità e della riparazione. Di più, nella decisione con cui hanno adottato l'Accordo di Parigi, le Parti della Conferenza hanno *expressis verbis* escluso qualsivoglia rilevanza dell'articolo 8 in termini di responsabilità e risarcimento<sup>71</sup>. Ciò appare coerente non solo con la valorizzazione della prospettiva dell'adattamento, che appunto denota un *favor* per la disciplina della fattispecie del pregiudizio climatico attraverso l'applicazione di norme *primarie*, piuttosto che secondarie, ma anche con l'orientamento volto a favorire meccanismi di facilitazione in luogo di sistemi sanzionatori<sup>72</sup>.

5. Rispetto alla corrispondente disciplina prevista dalla Convenzione quadro sul cambiamento climatico e dal Protocollo di Kyoto, nell'Accordo di Parigi la prospettiva della cooperazione appare specialmente sviluppata. Così, differentemente da quanto si riscontra nella Convenzione quadro<sup>73</sup>, l'Accordo di Parigi stabilisce una disciplina generale in tema di cooperazione nella mitigazione dell'innalzamento delle temperature globali. Inoltre, l'Accordo prevede una disposizione *ad hoc* sulla collaborazione nel *capacity-building*, mentre nella Convenzione quadro sul cambiamento climatico e nel Protocollo di Kyoto solo marginalmente e frammentariamente si richiama il rafforzamento

---

ting the implementation of approaches to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change», occupandosi, più in particolare, di sviluppare la comprensione e la conoscenza degli approcci di gestione del rischio, di migliorare il dialogo, il coordinamento, la coerenza e la sinergia tra gli attori rilevanti, di rafforzare gli impegni e il sostegno in materia di finanziamento, di tecnologia e di potenziamento delle capacità (decisione 2/CP.19, par. 5, in FCCC/CP/2013/10/Add.1).

<sup>70</sup> Segnatamente, ai termini dell'art. 8, par. 2, dell'Accordo di Parigi, il Meccanismo di Varsavia «*may be enhanced and strengthened*» (enfasi aggiunta).

<sup>71</sup> Decisione 1/CP.21, par. 51 (FCCC/CP/2015/10/Add.1). Il punto è rimarcato anche da BURLESON, *Paris Agreement and Consensus to Address Climate Challenge*, pubblicato il 29 marzo 2016 in [www.asil.org](http://www.asil.org); WECKEL, *La nature*, cit.; VIÑUALES, *The Paris (Part II)*, cit.

<sup>72</sup> In proposito, si veda *infra*, par. 6.

<sup>73</sup> Per quanto specificamente attiene alla mitigazione dell'innalzamento delle temperature globali, le Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico si impegnano solo incidentalmente a cooperare nella conservazione e nel rafforzamento dei pozzi di gas a effetto serra, ivi incluse biomasse, foreste, oceani e altri ecosistemi terrestri, costieri e marini (art. 4, par. 1, lett. *d*): manca una specifica disposizione dedicata alla generale cooperazione nella mitigazione del surriscaldamento globale.

delle capacità dei Paesi in via di sviluppo<sup>74</sup>. Ancora, nell'Accordo di Parigi sia lo sviluppo tecnologico sia la partecipazione e informazione pubblica vengono in rilievo esclusivamente come ambiti di cooperazione, e non anche come settori in seno ai quali le singole Parti assumono impegni, come invece si rinviene nella Convenzione quadro e nel Protocollo di Kyoto<sup>75</sup>.

Ad onta del maggiore spazio che, rispetto a quanto emerge dalla Convenzione quadro e dal Protocollo di Kyoto, l'Accordo di Parigi dedica alla cooperazione, non di rado i pertinenti impegni appaiono deboli, per due ragioni fondamentali. In primo luogo, certe norme di cooperazione presentano un tenore meramente raccomandatorio. Nello specifico, l'Accordo prevede che le Parti decidano *liberamente* di ricorrere alla cooperazione nella mitigazione del surriscaldamento globale<sup>76</sup> e nel *capacity-building*<sup>77</sup>, limitandosi la pertinente normativa a

---

<sup>74</sup> Così, nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, si attribuisce all'organo sussidiario di assistenza tecnica e scientifica il compito di fornire supporto sui modi attraverso cui sviluppare la *capacity-building* propria dei Paesi in via di sviluppo (art. 9, par. 2, lett. *d*), e si prevede il miglioramento della loro capacità di partecipare alla ricerca e all'osservazione sistematica (art. 5, lett. *c*). Invece, nel Protocollo di Kyoto, il rafforzamento delle capacità si menziona nella disposizione relativa alla comunicazione d'informazioni (art. 10, lett. *b*, n. ii) e ai programmi di formazione in materia di cambiamento climatico (art. 10, lett. *e*).

<sup>75</sup> Nella Convenzione quadro sul cambiamento climatico, si prevede non soltanto un obbligo di cooperazione nell'istruzione e informazione pubblica, ma anche un obbligo avente a oggetto la loro promozione a livello nazionale (art. 4, par. 1, lett. *i*). In particolare, conformemente alla normativa domestica e in base alle proprie capacità, le singole Parti devono promuovere il pubblico accesso alle informazioni e la pubblica partecipazione, nonché il miglioramento dei programmi di istruzione e la formazione del personale (Art. 6, lett. *a*). Alla succintamente descritta disciplina prevista dalla Convenzione quadro si conforma il Protocollo di Kyoto, ove tuttavia l'accento viene specialmente posto proprio sulla cooperazione e promozione internazionale (art. 10, lett. *e*).

In materia di progresso tecnologico, la Convenzione quadro pone a carico delle singole Parti l'obbligo di promuovere lo sviluppo di tecnologie e prassi di controllo, riduzione e prevenzione delle emissioni di gas a effetto serra in tutti i settori rilevanti, ivi inclusi l'energia, il trasporto, l'industria, l'agricoltura, le foreste e la gestione dei rifiuti (art. 4, par. 1, lett. *c*). Peraltro, secondo BODANSKY, *The United*, cit., 509, i menzionati settori rilevanti nello scambio di tecnologie sarebbero posti tutti sullo stesso piano, e mancherebbe un espresso riferimento a misure di efficienza energetica e alle fonti di energia rinnovabile.

<sup>76</sup> Rispetto all'attuazione dei contributi nazionali, si distinguono due discipline, l'una relativa alla cooperazione in generale e l'altra attinente specificamente agli approcci non di mercato. Ciascuna delle due forme di cooperazione è introdotta da una clausola di tenore descrittivo, alla cui stregua le Parti riconoscono, d'un canto, che alcune di esse optano per una cooperazione volontaria nella realizzazione dei rispettivi contributi nazionali di mitigazione e adattamento (art. 6, par. 1), e dall'altro la rilevanza della disponibilità di approcci non di mercato che siano integrati, globali ed equilibrati, sempre ai fini dell'esecuzione dei contributi nazionali (art. 6, par. 8). La generale cooperazione nell'attuazione dei contributi nazionali si contraddistingue per il proprio fondamento volontario: è emblematica l'insistenza sulla natura

regolare in maniera vincolante il *quomodo*, dunque ponendo obblighi istituzionali e di comunicazione applicantisi nella misura in cui le Parti abbiano già scelto di cooperare<sup>78</sup>. Invece, la Convenzione quadro sul cambiamento climatico pone a carico delle Parti proprio un obbligo di cooperazione nella mitigazione del surriscaldamento globale, malgrado la rilevata incidentalità della norma<sup>79</sup>.

---

volontaria della cooperazione nell'attuazione dei contributi nazionali, dall'art. 6, paragrafi 1, 2 e 3 dell'Accordo di Parigi. Inoltre, si stabilisce un meccanismo, cui le Parti possono *volontariamente* ricorrere, teso al rafforzamento dello sviluppo sostenibile e della mitigazione del surriscaldamento globale, al coinvolgimento del settore pubblico e privato e alla promozione della riduzione delle emissioni di gas serra nei Paesi che beneficiano della limitazione di emissioni utilizzata da un'altra Parte, ai fini dell'attuazione dei propri contributi nazionali (art. 6, par. 4). Quanto agli approcci di cooperazione non di mercato, nell'Accordo di Parigi se ne stabilisce una cornice di incoraggiamento (art. 6, par. 9).

<sup>77</sup> Precisamente, nell'Accordo di Parigi si raccomanda a tutte le Parti il rafforzamento della capacità dei Paesi in via di sviluppo di attuare l'Accordo medesimo, e agli Stati sviluppati di supportare le azioni di *capacity-building*, appunto nei Paesi in via di sviluppo (art. 11, par. 3). In particolare, si dovrebbe incrementare la capacità di intraprendere azioni effettive di contrasto al cambiamento climatico, avendo particolare riguardo ai Paesi meno sviluppati e ai Paesi specialmente vulnerabili alle ripercussioni del surriscaldamento globale, quali gli Stati insulari in via di sviluppo. Si incoraggia inoltre un'agevolazione dello sviluppo tecnologico, dell'accesso ai finanziamenti, dell'educazione e della consapevolezza pubblica, della trasparente e accurata comunicazione d'informazioni (art. 11, par. 1). Il miglioramento delle capacità dovrebbe essere promosso dagli Stati alla luce delle rispettive esigenze nazionali, e dovrebbe favorire l'acquisizione e il mantenimento di tali capacità da parte degli Stati contraenti, specie dei Paesi in via di sviluppo (art. 11, par. 2).

<sup>78</sup> In materia di mitigazione del surriscaldamento globale, una volta intrapresa una cooperazione implicante l'utilizzo dei risultati ottenuti per l'attuazione dei contributi nazionali, le Parti sono tenute alla trasparenza e alla promozione dello sviluppo sostenibile, nonché ad applicare un metodo di calcolo che eviti il doppio conteggio degli esiti della mitigazione (art. 6, par. 2). Analogamente, anche rispetto al più specifico meccanismo di cooperazione previsto dall'art. 6, par. 4, si applica il divieto del doppio conteggio della riduzione delle emissioni, che non può imputarsi a entrambi i Paesi cooperanti (art. 6, par. 5). La Conferenza delle Parti all'Accordo di Parigi, cui è affidato il compito di stabilire le regole, le modalità e le procedure per il funzionamento del meccanismo (art. 6, par. 7), assicurerà che una parte dei fondi, da esso provenienti, sia impiegata pure per i costi di adattamento affrontati dai Paesi in via di sviluppo particolarmente vulnerabili alle ripercussioni del cambiamento climatico (art. 6, par. 6). Invece, quanto agli approcci non di mercato, si prevede che essi devono tendere alla promozione degli obiettivi di mitigazione e adattamento, al miglioramento della partecipazione del settore pubblico e privato, allo sviluppo di opportunità per il coordinamento tra strumenti e istituzioni (art. 6, par. 8).

Similmente, le Parti che intraprendano azioni di cooperazione nell'ambito del *capacity-building* sono tenute ad avvalersi dei sistemi istituzionali a sostegno dell'adempimento dell'Accordo (art. 11, par. 5) e a comunicare le misure adottate per il rafforzamento delle capacità dei Paesi in via di sviluppo, i quali invece sono meramente invitati a informare dei progressi compiuti nell'attuazione dei programmi e delle politiche di rafforzamento delle proprie capacità di adempimento dell'Accordo di Parigi (art. 11, par. 4).

<sup>79</sup> Segnatamente, nell'ambito della mitigazione del surriscaldamento globale, l'art. 4, par. 1, lett. *d*), della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico prevede che «[a]ll Parties [...] shall [...] cooperate in the conservation and enhancement, as appropri-

In secondo luogo, la debolezza della disciplina sulla cooperazione scaturisce dalla sua vaghezza. Così, con riguardo alla cooperazione in tema d'istruzione e informazione<sup>80</sup>, nonché allo scambio di tecnologie<sup>81</sup>, le disposizioni della Convenzione quadro e del Protocollo di

---

te, of sinks and reservoirs of all greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol» (enfasi nostra). Sulla mancata valorizzazione delle foreste quali pozzi di gas a effetto serra, e sul negoziato relativo alla disposizione richiamata, si veda BODANSKY, *The United*, cit., 509. Piuttosto, con riguardo al mantenimento dell'innalzamento delle temperature globali, il Protocollo di Kyoto prevede la generale facoltà per le Parti di ridurre le proprie emissioni di gas serra congiuntamente, mediante accordo (art. 4) o specifici meccanismi di cooperazione, i c.d. meccanismi di flessibilità, previsti dagli articoli 6 (*Joint Implementation*), 12 (*Clean Development Mechanism*) e 17 (*Emissions Trading*).

<sup>80</sup> In particolare, ai sensi dell'Accordo di Parigi, le Parti sono tenute a collaborare nell'adozione di misure volte al miglioramento, in materia di cambiamento climatico, dell'istruzione e dell'educazione, d'un canto, e della consapevolezza, partecipazione e informazione pubblica, dall'altro (art. 12). Del resto, le Parti godono di un certo margine di discrezionalità, posto che esse «shall cooperate in taking measures, as appropriate» (enfasi nostra). Più puntualmente, invece, l'art. 6, lett. b), della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico impone alle Parti di cooperare nello sviluppo e nello scambio di materiali informativi, nonché nel rafforzamento e nell'attuazione di programmi di formazione, anche attraverso lo scambio di personale docente. Tale obbligo non è delimitato dalla precisazione per cui le misure di cooperazione devono essere adottate secondo quanto opportuno.

<sup>81</sup> Nell'Accordo di Parigi, riconoscendo l'importanza dello scambio tecnologico al fine di rafforzare la resistenza al cambiamento climatico e di ridurre le emissioni di gas a effetto serra (art. 10, par. 1), le Parti sono tenute a migliorare le esistenti azioni di cooperazione nello sviluppo e nel trasferimento delle tecnologie (art. 10, par. 2). A tale scopo, deve essere fornita assistenza, anche di carattere finanziario, ai Paesi in via di sviluppo (art. 10, par. 6). Sul piano istituzionale, l'Accordo fa proprio il meccanismo per la tecnologia stabilito ai sensi della Convenzione quadro sul cambiamento climatico (art. 10, par. 3), prevedendo peraltro una cornice che ne guidi l'attività di promozione e facilitazione dello sviluppo e dello scambio di tecnologie (art. 10, par. 4). Infine, secondo quanto opportuno, lo sviluppo tecnologico deve essere supportato, anche attraverso il meccanismo per la tecnologia e il meccanismo finanziario della Convenzione quadro (art. 10, par. 5). Giova precisare che il menzionato meccanismo per la tecnologia, istituito dalla Sedicesima Conferenza delle Parti della Convenzione, svoltasi a Cancun nel 2010 (par. 117 della decisione 1/CP.16, in FCCC/CP/2010/7Add.1), svolge una funzione ausiliaria, di facilitazione delle azioni volte allo sviluppo e al trasferimento tecnologico, alla determinazione nazionale delle esigenze tecnologiche e all'accelerazione del ciclo tecnologico (par. 2 della decisione 1/CP. 13, in FCCC/CP/2007/6/Add.1).

Più specificamente rispetto all'Accordo di Parigi, la Convenzione quadro prevede l'obbligo di promuovere e cooperare nello sviluppo e nella diffusione, anche mediante trasferimento, di tecnologie e prassi di controllo, e nella riduzione e prevenzione delle emissioni di gas a effetto serra in tutti i settori rilevanti, ivi inclusi l'energia, il trasporto, l'industria, l'agricoltura, le foreste e la gestione dei rifiuti (art. 4, par. 1, lett. c). Inoltre, nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, la Convenzione stabilisce che gli Stati maggiormente industrializzati adotteranno ogni misura possibile per la promozione e il finanziamento del trasferimento di tecnologie e *know-how*, nonché per l'accesso ad essi. Nell'attuazione di tale impegno, i Paesi sviluppati devono supportare il miglioramento delle capacità e delle tecnologie proprie dei Paesi in via di sviluppo (art. 4, par. 5). La succintamente descritta disciplina prevista dalla Convenzione quadro è sostanzialmente ripresa dall'art. 10, lett. c), del Protocollo di Kyoto.

D'altronde, l'Accordo di Parigi condivide con la Convenzione quadro sul cambiamento climatico l'indeterminatezza derivante dalla mancata precisazione delle modalità del trasferir-

Kyoto appaiono più dettagliate rispetto alle corrispondenti norme sancite dall'Accordo di Parigi.

Nonostante le criticità sinora segnalate, in altri settori di cooperazione previsti dall'Accordo di Parigi sembra che a una valorizzazione formale corrisponda anche un rafforzamento *sostanziale*. Rispetto alla comunicazione delle informazioni, pur ponendosi in linea di continuità con la Convenzione quadro sul cambiamento climatico<sup>82</sup>, nonché col Protocollo di Kyoto<sup>83</sup>, l'Accordo presenta una maggiore severità<sup>84</sup>,

---

mento delle tecnologie. Per un approfondimento sul punto, specie per quanto concerne i contrasti emersi in sede di negoziato della Convenzione quadro, si rinvia a BODANSKY, *The United*, cit., 529 s. Ciononostante, risalta che nell'Accordo di Parigi manca un'elencazione, seppur a titolo esemplificativo, dei settori tecnologici oggetto di trasferimento. La vaghezza che ne risulta emerge ancor più evidentemente solo che si consideri la già ricordata critica di BODANSKY, *The United*, cit., 509, secondo cui l'indicazione dei settori tecnologici, di cui alla Convenzione quadro sul cambiamento climatica, sarebbe lacunosa, essendo assente una specifica menzione dei settori dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili. Evidentemente, tale osservazione vale ancor più con riguardo all'Accordo di Parigi, la cui disposizione sulla cooperazione nello sviluppo e nel trasferimento di tecnologie non prevede elencazione alcuna dei pertinenti settori.

<sup>82</sup> Così, anche nella Convenzione quadro si prevede un obbligo di comunicazione delle informazioni sull'attuazione della Convenzione stessa (art. 12, par. 1): come nell'Accordo di Parigi, vengono specificati i dati che devono essere comunicati dagli Stati maggiormente industrializzati (art. 12, paragrafi 2 e 3), mentre a favore dei Paesi in via di sviluppo si riconosce una certa flessibilità (art. 12, par. 5) e il supporto dei Paesi sviluppati (art. 12, par. 7). La menzionata differenziazione della disciplina prevista dalla Convenzione quadro sul cambiamento climatico in materia di comunicazione delle informazioni, secondo che si tratti di Stati maggiormente industrializzati ovvero di Paesi in via di sviluppo, si comprende limpidamente, solo che si ricordi il contrasto di posizioni, rispettivamente adottate dalle due categorie di Stati, sorto nel corso dei negoziati. In proposito, si veda BODANSKY, *The United*, cit., 543-545.

<sup>83</sup> In forza dell'art. 7 del Protocollo di Kyoto, l'obbligo di comunicazione previsto dalla Convenzione quadro viene integrato con le informazioni relative all'attuazione del Protocollo medesimo.

<sup>84</sup> Segnatamente, l'Accordo di Parigi istituisce una cornice di trasparenza (art. 13, par. 1), le cui procedure e linee guida devono essere fissate dalla Conferenza delle Parti, secondo quanto opportuno (art. 13, par. 13) e alla luce dell'esperienza derivante dalle pertinenti disposizioni della Convenzione quadro (art. 13, par. 4). Detta cornice è tesa a favorire una lucida comprensione dell'azione di contrasto al cambiamento climatico, per quanto riguarda sia la mitigazione sia l'adattamento (art. 13, par. 5), e dell'aiuto a tal fine fornito e ricevuto dalle singole Parti (art. 13, par. 6). All'interno di tale cornice di trasparenza, si colloca l'obbligo di fornire regolarmente le informazioni risultanti dagli inventari nazionali delle emissioni di gas serra, affinché sia possibile determinare gli avanzamenti nell'attuazione dei contributi medesimi (art. 13, par. 7), così come le informazioni inerenti alle conseguenze del cambiamento climatico e all'adattamento a esse (art. 13, par. 8). Gli Stati maggiormente industrializzati, o comunque gli Stati che forniscono ai Paesi in via di sviluppo supporto finanziario o assistenza nello scambio tecnologico e nel rafforzamento delle capacità, sono tenuti a renderne conto (art. 13, par. 9), mentre i Paesi in via di sviluppo sono meramente invitati a fornire informazioni sull'aiuto finanziario, tecnologico o di *capacity-building* ricevuto o necessario (art. 13, par. 10). Del resto, ai Paesi in via di sviluppo deve essere prestata assistenza per la comunicazione delle relative informazioni (art. 13, par. 14), e per il rafforzamento delle loro capacità di

siccome il corrispondente obbligo nella Convenzione quadro è attenuato dalla sua ponderazione con le capacità delle singole Parti<sup>85</sup> e dalla facoltà per i Contraenti di circoscrivere l'accessibilità di certe informazioni, laddove si tratti di dati confidenziali<sup>86</sup>. Anche rispetto all'obbligo di assistenza finanziaria a carico degli Stati maggiormente industrializzati e a favore dei Paesi in via di sviluppo, l'Accordo di Parigi non solo si uniforma alla Convenzione quadro sul cambiamento climatico<sup>87</sup> e al Protocollo di Kyoto<sup>88</sup>, ma, consacrando detto obbligo in termini generali<sup>89</sup>, sembra, almeno *prima facie*<sup>90</sup>, rafforzarlo<sup>91</sup>, peraltro senza risultare vago<sup>92</sup>.

---

trasparenza (art. 13, par. 15), e deve riconoscersi una certa flessibilità nella trasmissione dei dati richiesti (art. 13, par. 2), anche in considerazione delle specifiche circostanze dei Paesi meno sviluppati e dei piccoli Stati insulari (art. 13, par. 3). Sulla cornice di trasparenza istituita dall'Accordo di Parigi, si veda anche VIÑUALES, *The Paris (Part. III)*, cit.

<sup>85</sup> In particolare, appare significativo che, ai sensi dell'art. 12, par. 1, lett. a), della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, venga subordinata alle capacità delle singole Parti proprio l'obbligo di comunicazione attinente all'inventario nazionale delle emissioni antropogeniche, e quindi alle informazioni più rilevanti per la determinazione dell'adempimento degli impegni di riduzione delle emissioni di gas serra.

<sup>86</sup> Art. 12, paragrafi 9 e 10, della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico. Segnatamente, le informazioni qualificate come confidenziali vengono unite, e quindi sintetizzate, dal Segretariato, affinché se ne garantisca la riservatezza. Per ulteriori dettagli, si rinvia a BODANSKY, *The United*, cit., 545.

<sup>87</sup> Nella Convenzione quadro l'obbligo di supporto finanziario è previsto con esclusivo riferimento alla comunicazione dei dati rilevanti da parte dei Paesi in via di sviluppo (art. 4, par. 3), la cui esigenza di assistenza finanziaria proprio ai fini dell'adempimento dei rispettivi obblighi di comunicazione è specialmente evidenziata da BODANSKY, *The United*, cit., 526 s., il quale spiega come i costi legati alla trasmissione di informazioni fossero i soli *direttamente* derivanti dalla partecipazione dei Paesi in via di sviluppo alla Convenzione, e come gli Stati più industrializzati fossero interessati a conoscere i dati relativi all'azione posta in essere proprio dai Paesi in via di sviluppo nel contrasto al cambiamento climatico. Un ulteriore obbligo di sostegno finanziario, a carico degli Stati maggiormente sviluppati e a favore dei Paesi in via di sviluppo, si prevede anche per quanto concerne il trasferimento di tecnologie (art. 4, par. 5), ancorché tale impegno sia ridimensionato dalla discrezionale valutazione della fattibilità dell'assistenza e dell'opportunità del finanziamento.

Un generale obbligo di trasferimento di risorse finanziarie dagli Stati maggiormente industrializzati ai Paesi in via di sviluppo si sancisce solo rispetto ai costi *concordati* e approvati dal meccanismo finanziario della Convenzione quadro, ai sensi dell'art. 4, par. 3, della Convenzione stessa. Per un approfondimento sull'attrito tra le pretese degli Stati più industrializzati e le esigenze dei Paesi in via di sviluppo, emerso nel corso del negoziato, si rinvia a BODANSKY, *The United*, cit., 524-527.

<sup>88</sup> L'art. 11 del Protocollo di Kyoto richiama sostanzialmente gli obblighi di assistenza finanziaria previsti dalla Convenzione quadro.

<sup>89</sup> In particolare, l'Accordo di Parigi impone agli Stati più industrializzati di fornire ai Paesi in via di sviluppo risorse finanziarie sia per la mitigazione sia per l'adattamento (art. 9, par. 1). Le altre Parti sono solamente invitate a prestare detti finanziamenti su base volontaria (art. 9, par. 2). Più in generale, i Paesi sviluppati sono esortati a mobilitare da ogni canale finanziamenti, progressivamente sempre più consistenti, per l'azione di contrasto al cambiamento climatico (art. 9, par. 3), allo scopo di raggiungere un equilibrio tra adattamento e miti-

D'altronde, è d'uopo osservare che, in generale, gli impegni di cooperazione previsti dall'Accordo di Parigi sono inficiati dalle criticità della disciplina materiale in tema di mitigazione del surriscaldamento globale e di adattamento alle ripercussioni del cambiamento climatico. Perché siano efficaci, le menzionate azioni di cooperazione presuppongono che, anzitutto, le *singole* Parti rispettino gli impegni materiali a loro carico. Ad esempio, l'assistenza finanziaria e il trasferimento di tecnologie a favore dei Paesi in via di sviluppo, così come la cooperazione volta al rafforzamento delle loro capacità, implicano un effettivo impegno dei Paesi stessi nella riduzione delle emissioni di gas serra e nell'adattamento alle ripercussioni del cambiamento climatico, in quanto altrimenti mancherebbe il fine stesso dei finanziamenti concessi, delle tecnologie trasferite o delle capacità rafforzate<sup>93</sup>. Analogamente, programmi di formazione e informazione pubblica potranno essere scambiati nella misura in cui, primariamente, essi siano sviluppati dalle singole Parti dell'Accordo.

---

gazione e in considerazione delle particolari priorità ed esigenze dei Paesi in via di sviluppo (art. 9, par. 4). I Paesi maggiormente industrializzati sono tenuti a trasmettere ogni due anni informazioni sui finanziamenti e sulle risorse finanziarie fornite agli Stati in via di sviluppo; piuttosto, la comunicazione di tali dati è meramente raccomandata alle altre Parti (art. 9, paragrafi 5 e 7). Infine, si prevede che il meccanismo finanziario stabilito dalla Convenzione quadro e i relativi enti operativi fungano da meccanismo finanziario dell'Accordo di Parigi (art. 9, paragrafi 8 e 9). Per un approfondimento sul citato meccanismo finanziario della Convenzione, si rinvia a BODANSKY, *The United*, cit., 538-543.

<sup>90</sup> Invero, è appena il caso di evidenziare che l'art. 9, par. 1, dell'Accordo di Parigi pone a carico degli Stati maggiormente industrializzati un obbligo di assistenza finanziaria a favore dei Paesi in via di sviluppo «in continuation of their existing obligations under the [United Nations Framework] Convention [on Climate Change]». Si pone allora la questione di comprendere se la precisazione della continuità con la Convenzione sul cambiamento climatico tenda meramente a evidenziare la persistenza dell'impegno di supporto finanziario ovvero a indicare l'applicazione delle medesime condizioni previste dalla Convenzione anche all'obbligo di assistenza finanziaria sancito dall'Accordo di Parigi.

<sup>91</sup> Il riscontrato rafforzamento non appare ridimensionato dalla mancata previsione, nell'Accordo di Parigi, di una disposizione che subordina la portata dell'adempimento degli obblighi da parte dei Paesi in via di sviluppo al rispetto degli impegni a carico degli Stati maggiormente industrializzati, come invece si legge nell'art. 4, par. 7 della Convenzione quadro. Difatti, l'assenza di detta previsione sembra riconducibile al superamento della netta distinzione tra Stati maggiormente industrializzati e Paesi in via di sviluppo, che invece contraddistingue la Convenzione quadro (*supra*, par. 2).

<sup>92</sup> L'impegno al supporto finanziario viene ribadito anche con riguardo ai più specifici obblighi di cooperazione volta a volta rilevanti. A titolo meramente illustrativo, si pensi alla cooperazione nello scambio di tecnologie (art. 10, par. 6), e, pur senza un esplicito riferimento alla natura finanziaria del sostegno, alle azioni di *capacity-building* (art. 11, par. 3) e all'assistenza nell'adempimento dell'obbligo di comunicazione (art. 13, par. 14).

<sup>93</sup> Secondo VIÑUALES, *The Paris (Part III)*, cit., l'effettivo utilizzo dei finanziamenti da parte dei beneficiari costituirebbe uno dei parametri nella determinazione della destinazione dei fondi medesimi.

6. Rispetto ai meccanismi di controllo, l'Accordo di Parigi si pone d'un canto in continuità con la Convenzione quadro sul cambiamento climatico e col Protocollo di Kyoto<sup>94</sup>, dall'altro in discontinuità. In generale, il controllo sull'adempimento dell'Accordo risulta privo di carattere sanzionatorio, in quanto indicativamente volto alla facilitazione; sovente, esso ha per oggetto l'attuazione *collettiva* dell'Accordo, e non le condotte delle singole Parti. Tali caratteristiche suscitano perplessità in merito all'efficacia dei meccanismi di controllo, apparendo dubbia la loro influenza sulla condotta delle Parti<sup>95</sup>.

Quanto alla menzionata continuità, l'Organo sussidiario di attuazione, istituito dalla Convenzione quadro sul cambiamento climatico, è chiamato a operare altresì per l'Accordo di Parigi<sup>96</sup>. Tuttavia, è opportuno ricordare che l'Organo è un ente sensibile agli interessi degli Stati, in quanto composto da loro rappresentanti. Inoltre, esso è un organo meramente ausiliario, la cui funzione consiste nel fornire assistenza alla Conferenza delle Parti nella valutazione dell'effettiva attuazione *collettiva* dello strumento convenzionale volta a volta rilevante<sup>97</sup>. L'Organo sussidiario di attuazione è dunque privo del potere di valutare le condotte delle *singole* Parti<sup>98</sup> e

---

<sup>94</sup> Infatti, il Protocollo di Kyoto si limita al recepimento dell'Organo sussidiario di attuazione della Convenzione quadro. Tuttavia, come si vedrà, ai sensi dell'art. 18 del Protocollo di Kyoto, la Conferenza delle Parti ha istituito un meccanismo di *compliance* di tipo sanzionatorio.

<sup>95</sup> In senso conforme, VAN ASSELT, *International Climate*, cit., 8-11.

<sup>96</sup> Art. 18, par. 1, dell'Accordo di Parigi. Quanto al funzionamento dell'Organo, l'Accordo rinvia alla Convenzione quadro, limitandosi a disciplinare i rapporti tra le sessioni e la composizione dell'Organo relative alla Convenzione quadro e le sessioni e la composizione dell'Organo operante per l'Accordo (art. 18, paragrafi 2 e 3).

Invero, ai sensi dell'art. 18 è chiamato a operare per l'Accordo di Parigi non esclusivamente l'organo sussidiario di attuazione, bensì anche l'organo sussidiario di assistenza tecnica e scientifica, che pure è stato stabilito dalla Convenzione quadro sul cambiamento climatico. Come il suo stesso nome suggerisce, trattasi di un organo la cui funzione principale risiede nel fornire un supporto alla Conferenza delle Parti attraverso informazioni e suggerimenti in ambito scientifico e tecnologico, come chiarisce l'art. 9, par. 1, della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, richiamato dall'art. 18, par. 1, dell'Accordo di Parigi. L'Organo non svolge dunque alcuna mansione di controllo, onde non occorre indugiare ulteriormente sulla sua analisi.

<sup>97</sup> Art. 10 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico. Evidentemente, viene in considerazione l'attuazione del Protocollo di Kyoto o dell'Accordo di Parigi, secondo che se ne considerino, rispettivamente, gli articoli 15 e 18, che richiamano entrambi, *mutatis mutandis*, il citato art. 10 della Convenzione quadro.

<sup>98</sup> Il punto è precipuamente rimarcato da BODANSKY, *The United Nations*, cit., 536 s., cui si rinvia altresì per un approfondimento circa le difficoltà di negoziazione emerse rispetto all'istituzione dell'organo *de quo*.

di adottare conseguenti misure, laddove si accerti una violazione<sup>99</sup>.

Inoltre, è comune alla Convenzione quadro, al Protocollo di Kyoto e all'Accordo di Parigi la previsione, alla cui stregua la Conferenza delle Parti deve stabilire, *laddove necessario*, gli organi sussidiari di attuazione<sup>100</sup>, ed esercitare le funzioni richieste per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti<sup>101</sup>. Evidentemente, solo dopo l'entrata in vigore dell'Accordo sarà possibile accertare il séguito eventualmente dato dalla Conferenza alla disposizione. Eppure, non sembra che la norma attenga al controllo sull'adempimento, poiché altrimenti nel Protocollo di Kyoto non si sarebbe prevista, con un'ulteriore disposizione, la possibilità proprio per la Conferenza delle Parti di istituire un meccanismo di *compliance*<sup>102</sup>.

Quanto alle novità dell'Accordo di Parigi, dal 2023, e di lì in poi ogni cinque anni, la Conferenza delle Parti è tenuta a redigere un bilancio, detto globale, sul relativo adempimento<sup>103</sup>. Tale bilancio è volto alla valutazione dei progressi *complessivi* compiuti nel perseguimento delle finalità dell'Accordo, talché è escluso qualsivoglia esame delle condotte delle singole Parti, differentemente da quanto si riscontra, *mutatis mutandis*, nella Convenzione quadro e nel Protocollo di Kyoto<sup>104</sup>. Inoltre, il bilancio ha una mera funzione di facilitazione, do-

---

<sup>99</sup> La debolezza del meccanismo di *non-compliance* previsto dalla Convenzione quadro sul cambiamento climatico è evidenziata da BODANSKY, *The United Nations*, cit., 554 s.

<sup>100</sup> Art. 7, par. 2, lett. i), della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico; art. 13, par. 4, lett. h), del Protocollo di Kyoto; art. 16, par. 4, lett. a), dell'Accordo di Parigi.

<sup>101</sup> Art. 7, par. 2, lett. m), della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico; art. 13, par. 4, lett. j), del Protocollo di Kyoto; art. 16, par. 4, lett. b), dell'Accordo di Parigi.

<sup>102</sup> Come si vedrà qui di seguito, trattasi dell'art. 18 del Protocollo di Kyoto.

<sup>103</sup> Art. 14, paragrafi 1 e 2, dell'Accordo di Parigi.

<sup>104</sup> Invero, se si prescinde dagli elementi formali rappresentati dalla previsione di una disposizione *ad hoc* e dal riferimento a un *bilancio* sull'adempimento, sembra che la disposizione *de qua* dell'Accordo di Parigi non innovi sensibilmente rispetto a quanto previsto dalla Convenzione quadro e dal Protocollo di Kyoto, atteso che in entrambi gli strumenti si attribuisce alla Conferenza delle Parti la funzione di valutarne l'attuazione (art. 7, par. 2, lett. e, della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico e art. 13, par. 4, lett. a, del Protocollo di Kyoto). Attesa la corrispondenza sostanziale tra le discipline, l'obbligo di bilancio attribuito alla Conferenza delle Parti dell'Accordo di Parigi risulta più debole, siccome la funzione di valutazione della Conferenza delle Parti prevista dalla Convenzione quadro e dal Protocollo di Kyoto non appare limitata all'adempimento collettivo, estendendosi altresì alle condotte delle singole Parti. Sulla lettura della funzione di controllo della Conferenza delle Parti della Convenzione quadro nel senso che esso non si limiti all'adempimento collettivo, si veda BODANSKY, *The United Nations*, cit., 547. L'osservazione dell'Autore, benché relativa all'art. 7, par. 2, lett. e), della Convenzione quadro, è applicabile altresì all'art. 13, par. 4, lett.

vendo fornire alle Parti le informazioni che consentano la realizzazione e il rafforzamento, *a livello domestico*, delle misure di contrasto al cambiamento climatico e di cooperazione a tal fine<sup>105</sup>. Perciò, ammesso che si superi l'ostacolo della natura collettiva della valutazione espressa dal bilancio, nessuna sanzione scaturirebbe dall'accertato inadempimento dell'Accordo.

Considerazioni analoghe alle precedenti valgono anche per la revisione delle informazioni trasmesse dalle Parti nella menzionata cornice di trasparenza istituita dall'Accordo di Parigi<sup>106</sup>. Si specifica la natura meramente tecnica della revisione<sup>107</sup>, che del resto si colloca all'interno di un sistema di cui si precisa *expressis verbis* la funzione di facilitazione e la natura non punitiva<sup>108</sup>, onde nessuna sanzione scaturisce dalla revisione delle informazioni comunicate.

Infine, ai sensi dell'Accordo di Parigi si istituisce un meccanismo di facilitazione e promozione del suo adempimento<sup>109</sup>. Nell'Accordo si stabilisce che la funzione di agevolazione del Comitato non soltanto deve svolgersi in modo trasparente, ma non deve presentare carattere accusatorio o punitivo<sup>110</sup>. Anche in tal caso, si valorizza la prospettiva della facilitazione in luogo dell'ottica sanzionatoria<sup>111</sup>.

Alla luce dei rilevati caratteri dei meccanismi di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Parigi, appare opportuno considerare il mec-

a), del Protocollo di Kyoto, che sul punto riproduce *verbatim* la disposizione della Convenzione quadro.

<sup>105</sup> Art. 14, par. 3, dell'Accordo di Parigi.

<sup>106</sup> Si veda *supra*, par. 5.

<sup>107</sup> Segnatamente, ai termini dell'art. 13, paragrafi 11 e 12, la revisione tecnica deve esaminare l'attuazione dei contributi nazionali delle Parti, identificare i punti critici da migliorare e valutare la conformità alle procedure e alle linee guida stabilite dalla Conferenza delle Parti dell'Accordo.

<sup>108</sup> Nello specifico, l'art. 13, par. 3, dell'Accordo di Parigi precisa che la cornice di trasparenza deve essere realizzata nel rispetto della sovranità delle Parti, che non devono essere gravate di oneri eccessivi: essa deve fondarsi su un approccio non già sanzionatorio ma volto alla facilitazione.

<sup>109</sup> Art. 15, par. 1, dell'Accordo di Parigi. Il meccanismo si basa su un comitato di esperti, che opererà secondo modalità e procedure decise dalla Conferenza delle Parti all'Accordo, cui esso dovrà sottoporre annualmente una relazione (art. 15, par. 3).

<sup>110</sup> Art. 15, par. 2, dell'Accordo di Parigi. Il punto è evidenziato altresì da ROMANIN JACUR, *L'Accordo*, cit.

<sup>111</sup> In senso conforme, BURLESON, *Paris Agreement*, cit.; SAVARESI, *The Paris*, cit. La prospettiva della facilitazione si sarebbe cominciata ad affermare sin dal negoziato della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, come osserva BODANSKY, *The United*, cit., 546.

canismo di *compliance* previsto per il Protocollo di Kyoto<sup>112</sup>, che si contraddistingue per il carattere tendenzialmente sanzionatorio<sup>113</sup>. Per quanto rileva ai fini del nostro discorso, occorre ricordare che, ancorché si trattasse di un meccanismo non vincolante<sup>114</sup> e di carattere facoltativo, la Conferenza delle Parti del Protocollo di Kyoto<sup>115</sup> ha attribuito alla Sezione esecutiva dell'istituto Comitato d'attuazione il potere di accertare le violazioni degli obblighi di riduzione delle emissioni di gas serra da parte dei *singoli* Stati, e di adottare misure a carico della Parte inadempiente, quali la dichiarazione della violazione perpetrata o la sospensione dalla possibilità di avvalersi dei meccanismi di flessibilità, nonché, a determinate condizioni, la riduzione del quantitativo di emissioni che sarebbe stato assegnato per il secondo periodo di riferimento<sup>116</sup>.

Eppure, sembra che il meccanismo sanzionatorio previsto per il Protocollo di Kyoto abbia contribuito al suo modesto successo. Per esempio, il Canada, da cui proviene una notevole quantità di gas a ef-

---

<sup>112</sup> Invero, come già accennato, tale meccanismo non era istituito direttamente dal Protocollo di Kyoto, il cui articolo 18, tuttavia, prevedeva che la Conferenza delle Parti stabilisse modalità e procedimenti per accertare e risolvere casi di inadempimento.

D'altronde, anche qualora si prescindesse da un confronto sostanziale tra il meccanismo di *compliance* per il Protocollo di Kyoto e le norme di controllo sull'adempimento dell'Accordo di Parigi, e quindi dalla risultante debolezza delle seconde, sarebbe di per sé significativa la previsione stessa, nel Protocollo di Kyoto, di una disposizione che attribuiva alla Conferenza delle Parti il compito di costituire un meccanismo di attuazione di stampo sanzionatorio. Difatti, laddove si interpretasse la disposizione stessa nel senso di dimostrare l'inadeguatezza delle ulteriori norme di controllo sancite nel Protocollo, ne conseguirebbe l'insufficienza anche delle pressoché equivalenti disposizioni della Convenzione quadro e, specialmente, per quanto rileva nella presente sede, dell'Accordo di Parigi, posto che, come illustrato, se si eccettua la disposizione *de qua* del Protocollo di Kyoto, per il resto i meccanismi di controllo dell'Accordo di Parigi non si differenziano significativamente dalla corrispondente normativa sancita dalla Convenzione quadro e dal Protocollo.

<sup>113</sup> In senso conforme, MONTINI, *La protezione dell'atmosfera e delle fascia d'ozono e la prevenzione dei cambiamenti climatici*, in FODELLA, PINESCHI (a cura di), *La protezione*, cit., 237 ss., 259, che, più ampiamente, evidenzia come la natura sanzionatoria del meccanismo di *compliance* del Protocollo di Kyoto lo contraddistingua anche dalla maggior parte degli accordi multilaterali a tutela dell'ambiente.

<sup>114</sup> L'art. 18 del Protocollo di Kyoto chiarisce che solo tramite un emendamento del Protocollo si sarebbe potuto istituire un meccanismo di controllo comportante delle conseguenze vincolanti.

<sup>115</sup> Decisione 27/CMP.1 (FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3). Invero, con decisione 24/CP.7 (FCCC/CP/2001/13/Add.3), già la Conferenza delle Parti alla Convenzione quadro sul cambiamento climatico aveva provvisoriamente adottato un meccanismo di *compliance* per il Protocollo di Kyoto, sostanzialmente ripreso dalla Conferenza delle Parti del Protocollo. Al riguardo, si veda anche MONTINI, *La protezione*, cit., 258.

<sup>116</sup> Per un approfondimento sul meccanismo di *compliance* istituito per il Protocollo di Kyoto, si rinvia ancora a MONTINI, *La protezione*, cit., 258 s.

fetto serra, avrebbe denunciato il Protocollo temendo l'adozione di una sanzione da parte della Sezione esecutiva del Comitato di attuazione, a causa del mancato rispetto dei propri impegni<sup>117</sup>.

7. L'analisi dell'Accordo di Parigi, fondata sul suo raffronto con la Convenzione quadro sul cambiamento climatico e col Protocollo di Kyoto, sembra metterne in luce numerosi punti di debolezza. Come si è illustrato, spesso la disciplina in materia di mitigazione dell'innalzamento delle temperature globali, di adattamento alle ripercussioni del cambiamento climatico, e di cooperazione risulta vaga, presenta carattere raccomandatorio, o concede un ampio margine di discrezionalità alle Parti. Inoltre, i meccanismi di controllo sono privi di carattere sanzionatorio, e sovente volti all'accertamento dell'attuazione collettiva dell'Accordo, piuttosto che al vaglio della condotta delle singole Parti.

Le enucleate fragilità denotano una certa riluttanza degli Stati ad assumere impegni stringenti nell'azione di contrasto al cambiamento climatico. Detta ritrosia non può che destare perplessità in ordine alle potenzialità dell'Accordo di Parigi e alla sua efficacia nella lotta al cambiamento climatico, in quanto essa, a sua volta, rischia di aggravare i riscontrati punti di debolezza.

In proposito, è emblematica l'origine del Protocollo di Kyoto: sin dalla loro prima Conferenza, le Parti della Convenzione quadro ne hanno stimato gli obblighi di riduzione eccessivamente generici e inadeguati, donde la necessità di uno strumento convenzionale più severo, quale il Protocollo di Kyoto<sup>118</sup>. Così, atteso che, non di rado, l'Accordo di Parigi presenta un'indeterminatezza, spazi di discrezionalità e un carattere raccomandatorio anche maggiori rispetto alla Convenzione quadro, appare fondato nutrire dubbi circa l'effettivo adempimento dell'Accordo medesimo.

D'altronde, le rilevate criticità appaiono spiegabili alla luce delle difficoltà emerse durante il lungo negoziato<sup>119</sup>: sarebbe prevalso

---

<sup>117</sup> Sul punto, si veda ARBOUR, LAVALLÉE, TRUDEAU, *Droit International*, cit., 363-368.

<sup>118</sup> Trattasi del c.d. mandato di Berlino, in quanto assunto nella Conferenza delle Parti della Convenzione quadro sul cambiamento climatico svoltasi a Berlino dal 28 marzo al 7 aprile 1995 (decisione 1/CP. 1, in FCCC/CP/1995/7/Add.1). Al riguardo, si vedano, *ex pluribus*, MONTINI, *La protezione*, cit., 250; SANDS, PEEL, FABRA, MACKENZIE, *Principles of International Environmental Law*<sup>3</sup>, Cambridge, 2012, 283 s.; ARBOUR, LAVALLÉE, TRUDEAU, *Droit international*, cit., 321 s.

<sup>119</sup> La complessità del negoziato è stata illustrata *supra*, par. 1. Le varie tensioni sottostanti l'Accordo di Parigi sono menzionate da VIÑUALES, *The Paris (Part. I)*, cit.

l'intento di assicurare la più vasta partecipazione possibile, a costo di un ridimensionamento degli impegni<sup>120</sup>. Su tale scelta avrebbe influito l'esperienza dello scarso successo del Protocollo di Kyoto, anche determinato dal rigore della disciplina ivi sancita, nonché del fallimento di un suo aggiornamento<sup>121</sup>. Eppure, proprio le difficoltà del negoziato, e la conseguente necessità di un ridimensionamento degli obblighi, confermerebbero la reticenza quantomeno di alcuni Stati, e in particolare dei Paesi più inquinanti: altrimenti, il negoziato avrebbe registrato un'agevole convergenza delle posizioni statali.

Inoltre, taluni dei punti di debolezza riscontrati si chiariscono alla luce di più generali tendenze che emergono nell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico, e che l'Accordo di Parigi recepisce e consolida. Così, il particolare rilievo conferito all'adattamento alle ripercussioni del surriscaldamento globale si iscrive nell'orientamento verso la regolamentazione della fattispecie del pregiudizio ambientale, e quindi della situazione conseguente all'innalzamento delle temperature, attraverso norme primarie, piuttosto che secondarie<sup>122</sup>. Analogamente, il mancato ricorso a meccanismi sanzionatori, incentrati sulla responsabilità e volti alla riparazione, si comprende alla luce di un più diffuso *favor* per l'istituzione di sistemi di facilitazione nell'ambito della tutela internazionale dell'ambiente.

Nella presente sede non è possibile valutare la portata delle menzionate, più generali tendenze. Sia sufficiente osservare che i punti di distacco dell'Accordo di Parigi dalla Convenzione quadro e, specialmente, dal Protocollo di Kyoto non solo suscitano perplessità circa le potenzialità dell'Accordo, ma ne delineano anche il ruolo d'indirizzo della lotta al cambiamento climatico, secondo gli accennati orientamenti. Occorre attendere l'entrata in vigore dell'Accordo e, soprattutto, la sua attuazione, al fine di accertare se gli orientamenti cristalliz-

---

<sup>120</sup> Il punto è efficacemente espresso da WECKEL, *La nature*, cit., il quale descrive «l'alternative entre une planification prescriptive fondée sur des objectifs chiffrés, règlementaires et contraignants, et une planification directive qui préserve le pouvoir d'appréciation de ses destinataires dont elle cherche à orienter le comportement».

<sup>121</sup> In particolare, si pensi alla mancata entrata in vigore dell'emendamento di Doha, su cui si veda *supra*, par. 1.

<sup>122</sup> Si veda *supra*, par. 4. Peraltro, l'osservazione, secondo cui nell'Accordo di Parigi si accentuerebbe la prospettiva dell'adattamento alle ripercussioni del surriscaldamento globale, non appare smentita dal rilevato tenore tendenzialmente descrittivo, e solo incidentalmente vincolante, della relativa disciplina. Infatti, è opportuno intendere la valorizzazione dell'approccio dell'adattamento in una prospettiva evolutiva, che tenga specialmente conto del minore rilievo attribuitogli nella Convenzione quadro sul cambiamento climatico e nel Protocollo di Kyoto.

zati a Parigi dissiperanno i dubbi e smentiranno l'impressione di una persistente riluttanza degli Stati ad affrontare risolutamente la sfida del cambiamento climatico.

#### ABSTRACT

*Critical Remarks on the Paris Agreement: its Potentialities and its Role in the Evolution of the International Action against Climate Change*

Adopted in December 2015, the Paris Agreement may be compared to the 1992 United Nations Framework on Climate Change and the 1997 Kyoto Protocol. Regarding the mitigation of climate change, the adaptation to its adverse impacts and the international cooperation, several provisions of the Agreement are indeterminate or merely recommendatory, or grant the Parties a broad margin of appreciation. Furthermore, the review mechanisms are non-punitive and partly based on the implementation of the Agreement by all the Parties. The said weaknesses show a certain reluctance of the States, raising doubts about the potentialities of the Agreement. On the other hand, the Paris Agreement plays a role in the fight against climate change, since it confirms the trends towards the adaptation perspective and facilitation.

# THE UN 2030 AGENDA ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT: TALKING THE TALK, WALKING THE WALK?

LUDOVICA CHIUSSI\*

SUMMARY: 1. Introductory remarks. – 2. From MDGs to SDGs. – 3. SDGs and the absence of a human rights perspective. – 4. Walking implementation and accountability. – 5. The 2030 Agenda and the Paris Conference on Climate Change. – 6. The role of foreign direct investment in the 2030 Agenda. – 7. SDGs and the legal status of sustainable development: a normative principle and a cross-cutting goal. – 8. Concluding remarks.

1. The adoption of the 2030 Agenda on Sustainable Development<sup>1</sup>, of the Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development<sup>2</sup> and of the Paris Agreement on Climate Change<sup>3</sup> made 2015 a «momentous year for multilateralism and international policy shaping»<sup>4</sup>. In September 2015 world leaders, building on the Millennium Development Goals (MDGs) and following up on the resolution “*The Future We Want*”<sup>5</sup>, reached consensus on the 2030 Agenda on Sustainable Development, whose objective is no less than “*Transforming our world*” through 17 development goals. Yet – as high aspiration is always shadowed by great expectations – the ambitious set of commitments agreed upon by the 193 United Nations (UN) Member States is not immune from a cautious, yet legitimate, scepticism.

The present contribution canvasses the main features of the Agenda that for the next fifteen years is going to usher the international community in a global policy on sustainable development. In light of the clear and structured *ad hoc* description provided by the

---

\* The author is grateful to Professor Attila Tanzi for his valuable comments on a previous draft of the present paper. All errors and shortcomings remain the author’s own.

<sup>1</sup> UN, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015, UN Doc. A/RES/70/1.

<sup>2</sup> UN, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development* (Addis Ababa Action Agenda), 2015, UN Doc. A/RES/69/313.

<sup>3</sup> UN, *Paris Agreement on Climate Change*, adopted in December 2015 under the United Nations Framework Convention on Climate Change, UN Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.

<sup>4</sup> UN, *Critical Milestones towards Coherent, Efficient and Inclusive Follow-up and Review at the Global Level*, Report of the UN Secretary-General, 2016, UN Doc. A/70/684

<sup>5</sup> UN, *The Future We Want*, 2012, UN Doc. A/RES/66/288.

UN Knowledge Platform<sup>6</sup>, this contribution will confine itself to a critical analysis of selected SDGs. By identifying the core differences with the Millennium Development Goals, the aim is to outline the main strengths and shortcomings of the new Agenda. Good governance, peace and security, and the rule of law appear as an added value of the new Agenda. Nevertheless, they pose a significant challenge in terms of measurement and implementation. Against this background, the article will touch upon the thorny issues of implementation and accountability, making the argument that a closer integration with the human rights framework would help identifying the role of the public and private sector in reaching the objectives, thus allowing the Agenda to go beyond a galvanizing effect in mobilizing support<sup>7</sup>. A short reference will be also made to the relationship between investments and SDGs, as well as on the impact of the Agenda on the legal status of sustainable development.

2. The UN 2030 Agenda resulted from over 3 years of negotiations. The journey of the SDGs started at the UN Conference on Sustainable Development held in Rio de Janeiro in 2012, where the Member States agreed to launch a process to develop a set of sustainable development goals<sup>8</sup>. The SDGs heavily rely on their predecessors, the Millennium Development Goals (MDGs), which against the backdrop of the UN Millennium Declaration provided for an innovative form of global cooperation on development, based on measurable and time-bound objectives<sup>9</sup>. Nevertheless, three major differences between the MDGs and the SDGs leap out.

The first difference regards the method of negotiation. On the one hand, that of SDGs was conducted through a top-down process led by UN insiders, prompting a significant criticism on their democratic legitimacy. On the other hand, the negotiation of SDGs was carried out

---

<sup>6</sup> See <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>.

<sup>7</sup> See SACHS, *The Age of Sustainable Development*, New York, 2015.

<sup>8</sup> UN, *Report of the United Nation Conference on Sustainable Development* (Rio + 20 Conference), 2012, UN Doc. A/CONF.216/16. See FITZMAURICE, MALJEAN-DUBOIS, NEGRI (eds.), *Environmental Protection and Sustainable Development from Rio to Rio+20*, Leiden-Boston, 2014.

<sup>9</sup> UN, *Millennium Declaration*, 8 September, 2000, UN. Doc. A/RES/55/2. The eight MDGs aimed to: (1) eradicate extreme poverty and hunger; (2) achieve universal primary education; (3) promote gender equality and empower women; (4) reduce child mortality; (5) improve maternal health; (6) combat HIV/AIDS, malaria, and other diseases; (7) ensure environmental sustainability; and (8) develop a global partnership for development. Each goal was supported by 21 specific targets and about 60 indicators.

through a bottom-up process involving public consultation at the national, regional and international level. The General Assembly nominated a UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda<sup>10</sup> and a 27-member High-Level Panel of Eminent Persons mandated to provide analytical inputs and outreach on the new Agenda. Furthermore, an Open Working Group representing the UN's regional groups was established to present a proposal for the new development goals to the UN General Assembly<sup>11</sup>. Several country and thematic consultations were carried out, while an online survey allowed taking stock of peoples' priorities for the new Agenda<sup>12</sup>.

The second distinguishing feature of the instrument under consideration lies in the proliferation of goals with respect to the MDGs, comprising 17 goals complemented by 169 targets<sup>13</sup>. One of the major critiques to the eight MDGs concerned their "minimalist" approach to development, as a result of which the content of the Millennium Declaration could not be entirely translated into operational goals<sup>14</sup>. In-

---

<sup>10</sup> The UN System Task Team was co-chaired by the Department of Economic and Social Affairs and the United Nations Development Programme, bringing together experts from UN bodies and agencies and other international organizations.

<sup>11</sup> UN, *The Future We Want*, para. 248. The UNWG was chaired by the Permanent Representative of Hungary and the Permanent Representative of Kenya to the UN.

<sup>12</sup> See <http://www.myworld2015.org>.

<sup>13</sup> The complete list of SDGs set out by the Agenda includes: (1) End poverty in all forms everywhere; (2) End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture; (3) Ensuring healthy lives and promoting well-being at all ages; (4) Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all; (5) Achieve gender equality and empower all women and girl; (6) Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all; (7) Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all; (8) Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment, and decent work for all; (9) Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialisation, and foster innovation; (10) Reduce inequality within and among countries; (11) Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable (12) Ensure sustainable consumption and production patterns (13) Take urgent action to combat climate change and its impacts (taking note of agreements made by the UNFCCC forum); (14) Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development; (15) Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification and halt and reverse land degradation, and halt biodiversity loss; (16) Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels; (17) Strengthen the means of implementation and revitalise the global partnership for sustainable development. See UN DEVELOPMENT GROUP, *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: Definition, Rationale, Concepts and Sources*, New York, 2003.

<sup>14</sup> By way of example, peace and security, governance, access to justice and corruption were not included within the MDGs. See SAITH, *From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation*, in *Development and Change*, 2006, 1167 ff.

deed, the significant increase in the number of goals in the 2030 Agenda expressly meant to ensure that «no one will be left behind»<sup>15</sup>. However, the broader scope of the new Agenda proves to be a double-edged sword. It certainly represents an added value for the three bottom line approach to sustainability, based on its social, environmental and economic dimensions. In the meantime, this increase in the number of goals raises the bar with regard to implementation, running the high risk of making the Agenda collapsing under its own weight if not adequately supported by clear and coherent targets and indicators<sup>16</sup>. The short list of MDGs had the advantage of guaranteeing communicable, manageable and measureable goals. Be as it may, when facing the criticism in relation to the high proliferation of goals within the new Agenda, one should not lose sight of the fact that while the MDGs prioritized some objectives over others, they were mostly multidimensional, therefore entailing themselves a multiplicity of sub-objectives to be achieved.

Third, while the MDGs were addressed mainly to developing countries, being often criticized for their donor-centered view of development, SDGs have followed this pattern in relation to certain targets only<sup>17</sup>. Indeed, the new Agenda addresses high income-countries and developing economies alike. This accounts for the fact that emerging economies such as BRICS and other middle-income countries are reshaping the global economy, while the 2008 financial crisis has evidenced the lack of financial and economic stability of many developed countries, engulfing the donor-based approach to development and stressing the urgency of a broader perspective<sup>18</sup>. One could make the example of the fight against poverty, which in high income countries needs to be tackled through specific reforms on the welfare system (e.g through adequate policies to face the aging of the population), as well as through adequate measures to address migration flows. This is directly linked to the awareness that although goals and targets are global, they need to be evaluated and implemented according to each particular national context. Therefore, the balance between

---

<sup>15</sup> UN 2030 Agenda, Preamble, f.n. 1.

<sup>16</sup> See LANGFORD, *Lost in Transformation? The Politics of the Sustainable Development Goals*, Pluri Courts Research Paper no. 16-03, 2016.

<sup>17</sup> At the Addis Ababa Convention for Development it was recalled that developed countries committed to a goal of mobilizing jointly \$100 billion a year by 2020 from a wide variety of sources to address the needs of developing countries (para. 60, f.n. 2).

<sup>18</sup> See UN, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *World Economic and Social Survey 2013: Sustainable Development Challenges*, 2013.

the economic, environmental and social dimension of development varies from State to State, irrespective of its belonging to a general category of States. The universality in the new Agenda's addressees seems also particularly valuable in relation to goals such as sustainable energy (SDG 7), sustainable consumption and production (SDG 12), and tackling climate change (SDG 13), all of them requiring a collective commitment that goes beyond the donor-recipient paradigm<sup>19</sup>.

3. The overarching goal of eradicating poverty remained the ultimate goal of the new global Agenda. The first target of the SDG 1 aims at halving, by 2030, the percentage of people living in poverty<sup>20</sup>. A similar objective was set by the first of the MDGs, which had fixed the year 2015 as the deadline for its achievement. Despite the objective having been apparently reached, such an achievement requires a caveat. Indeed, the measurement period had taken as a baseline date 1990, i.e. ten years before the very adoption of the MDGs (2000). On the contrary, the new Agenda calls upon States to halve once again by 2030 the percentage of people living in poverty, thus reducing by 10 years the span of time within which to achieve the goal in question<sup>21</sup>. Moreover, although data reveal that the number of people living with less than \$1.25 a day has actually dropped from 1.9 billion in 1990 to 836 million in 2015<sup>22</sup>, it is not easy to assess whether such numbers mirror an improvement attributable to MDGs, or are simply a result of the fast economic growth of emerging economies such as China and India<sup>23</sup>. Being that as it may, MDGs certainly had the merit of keeping the reduction of poverty at the core of the international agenda. This appears to be especially valuable in light of the remaining obstacles to the effective implementation of economic, social and cultural rights. Thus, freedom from want emerges as the *fil rouge* of the ongoing human rights law process, being at the very core

---

<sup>19</sup> See UN, *Universal Sustainable Development Goals: Understanding the Transformational Challenge for Developed Countries*, Report of a Study by Stakeholder Forum, 2015.

<sup>20</sup> Extreme poverty is currently measured as people living on less than \$1.25 a day.

<sup>21</sup> See POGGE, *The First United Nations Development Goal: a Cause for Celebration?*, in *Journal of Human Development and Capabilities*, 2004, 227 ff.

<sup>22</sup> UN, *The Millennium Development Goals Report*, 2015.

<sup>23</sup> See SHAOHUA, RAVALLION, *An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world*, World Bank, Development Research Group, Brief Note, 2012.

of the Universal Declaration of Human Rights, as well as a prerequisite of the realization of economic social and cultural rights<sup>24</sup>.

Food security and water issues have gained new prominence in the 2030 Agenda, as they have been both dedicated autonomous goals. Within MDGs the fight against hunger was placed along with the fight against poverty, while access to water and sanitation was given a scarcely visible place as a target within MDG 7 (Ensuring Environmental Sustainability). SDG 2 currently aims at ending hunger, achieving food security and promoting sustainable agriculture. Within 25 years' time, the world population will count 9 billion people<sup>25</sup>. This will require a deep transformation of the food production and distribution processes, in order to guarantee availability, accessibility and adequacy of food. Furthermore, given the mounting pressure on global ecosystems, the food production has to be conducted in an environmentally sound way. This explains why, unlike the MDG 1, the new Agenda extends its scope beyond undernourishment, so as to embrace the much broader concept of food security. Furthermore, recent evidence suggests that climate change, biodiversity loss and other pressures have already reached rates of change that threaten the capacity of the Earth's ecosystems<sup>26</sup>. Accordingly, SDG 2 is closely intertwined with a number of other SDGs, including its "twin" goal (SDG 6, access to water and sanitation), SDG 7 (energy for all), and SDG 12 (responsible production and consumption)<sup>27</sup>.

Another new asset of the 2030 Agenda is SDG 6, formally recognizing the key role of water and sanitation for sustainable development. According to UN data, water scarcity affects more than 40 per cent of the global population, while floods and other water-related disasters account for 70 per cent of all deaths related to natural disasters<sup>28</sup>. As to food security, it may be noted that the added value of

---

<sup>24</sup> UN COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, *Statement on poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/2001/10, para 1; see KENT, *Freedom from Want: The Human Right to Adequate Food*, Washington, 2005.

<sup>25</sup> See FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO), INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD), and WORLD FOOD PROGRAMME (WFP), *The State of Food Insecurity in the World 2015: Meeting the 2015 International Hunger Targets: Taking Stock of Uneven Progress*, Rome, 2015.

<sup>26</sup> See *Interim Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, 2015, UN Doc. A/70/287.

<sup>27</sup> See SALZMAN, *Sustainable Consumption and the Law*, in *Environmental Law*, 1997, 1243 ff.

<sup>28</sup> UN 2030 Agenda, Goal 6, Facts and Figures, f.n. 1.

SDG 6 is to be found in its integrated approach to the issue, covering water management, wastewater and the protection of ecosystem resources. Against this background, the role of transboundary cooperation is duly recognized. In this respect, integrated consistency is ensured with respect to the 1997 UN Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, giving the priority to vital human needs over the other factors for the assessment of the equitable and reasonable use of a transboundary watercourse<sup>29</sup>, as well as with the 1992 UNECE Water Convention whose transboundary environmental standards may draw from the practice of implementation of the 1999 UNECE Protocol on Water and Health<sup>30</sup>. It is also noteworthy that access to water, which is not expressly addressed in the two UN Covenants, is the only goal explicitly framed as a human right by the 2030 Agenda<sup>31</sup>. No less importantly, the affordability of water, which had been controversially left out from the MDGs, appears in the first of the SDG 6 targets, in line with General Comment 15<sup>32</sup>.

The importance of addressing developed countries appears as crucial both in relation to SG6 and SDG 2. In 2050, 70 per cent of the world's population is projected to live in urban areas, thus requiring unprecedented effort with respect to food production and distribution, as well as to water related issues. Paradoxically, while for developing countries the challenge is still that of striving to provide safe and nutritious food to the growing population, industrialized countries urgently need to tackle diseases such as obesity, which affects the 18 per cent of the population in the OECD area<sup>33</sup>, while not being immune from water pollution in the poorest areas<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> UN *Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, adopted 21 May 1997, entered into force 17 August 1997, Article 10, n. 2.

<sup>30</sup> UN *Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, adopted 17 March 1992, entered into force 6 October 1996; see TANZI, *Reducing the Gap between International Water Law and Human Rights Law: the UNECE Protocol on Water and Health*, in *ICL Review*, 2010, 267 ff.

<sup>31</sup> UN *2030 Agenda*, f.n.1, para. 7. The right to water is not explicitly mentioned by Article 11 of the UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

<sup>32</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 15, The right to water*, 2002, UN Doc. E/C.12/2002/11.

<sup>33</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Obesity Update*, 2014. The FAO has reported alarming rates of obesity also in emerging economies.

<sup>34</sup> A group of UN experts recently called on the UN to address environmental threats to human rights, bringing a case study of lead-contaminated water in Michigan, USA, to corroborate its plea. See UN SPECIAL RAPPORTEUR ON THE RIGHT TO SAFE DRINKING WATER AND SANITATION, *Flint: Fundamentally about Human Rights*, UN Expert Outline, Geneva, 2016.

SDG 10 works as an umbrella goal, aiming to reduce inequality within and among countries. Indeed, the international community was aware that progress towards the achievement of MDGs had been uneven, with some countries achieving considerable rates of growth and impressive reductions in poverty, and others suffering from continuing deterioration in their living standards. Furthermore, the weak gender perspective of MDGs has been unable to bring States to satisfactorily tackle discrimination among vulnerable groups in their society<sup>35</sup>. The post-2015 agenda is thus intended to build stronger international cooperation on equal distribution of resources and to eliminate discriminatory laws, policies and practices, with particular regard to violence against women and gender discrimination (SDG 5, achieve gender equality and empower all women and girls).

SDG 16 commits the international community to promote peaceful, just and inclusive societies. To that end, both developed and developing countries need to review the adequacy of their institutional and judicial processes for the advancement of sustainable development<sup>36</sup>. The Millennium Declaration already made significant references to peace, democratic governance and accountable institutions, drawing on the Universal Declaration of Human Rights of 1948 and on the UN Covenant on Civil and Political Rights. However, such concepts were not ultimately translated into quantified goals and targets. Within the several targets pertaining to SDG 16<sup>37</sup>, the promotion of the rule of law at the national and international level, as well as ensuring equal access to justice for all, emerge as a major new asset of the 2030 Agenda. The rule of law operates a «principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated and which are consistent with international human rights and standards»<sup>38</sup>. In fact, by providing an enabling environment for business to operate,

---

<sup>35</sup> See OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI), *Gender and the MDGs*, London, 2009.

<sup>36</sup> See SEN, *What is the Role of Legal and Judicial Reform in the Development Process?*, in *World Bank LR*, 2000.

<sup>37</sup> SDG 16 provides targets such as the reduction of all forms of violence, of corruption and of illicit financial and arms flows, the public access to information and the promotion of non-discriminatory laws and policies for sustainable development.

<sup>38</sup> *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2004/616, 2004. See BERG, DESAI, *Overview on the Rule of Law and Sustainable Development for the Global Dialogue on Rule of Law and the Post-2015 Development Agenda*, United Nations Development Program Background Paper, 2013.

the rule of law appears as a major key driver of economic growth. Where legal transparency and truly independent mechanisms of disputes settlement are lacking, and contract enforcement and regulatory compliance suffer, the Country becomes extremely unattractive for investments.

While clearly being a major asset conducive to sustainability, SDG 16 poses considerable challenges in terms of implementation and measurement. In particular, SDG 16 reveals the weakness of the Agenda insofar as it is not clearly grounded into the human rights discourse. The UN Task Team on Post 2015 underscored the importance of having a set of goals, targets and indicators «backed by and embedded in a normative framework»<sup>39</sup>. In the 2005 World Summit Outcome it was recognized that «peace and security, development and human rights are the pillars of the United Nations system [...], [being] interlinked and mutually reinforcing»<sup>40</sup>. This seems fully coherent with Article 55 of the Charter of the United Nations, according to which the promotion of economic and social development and the respect of human rights are essential for peaceful and friendly relations among nations<sup>41</sup>.

Nevertheless, in spite of the fact that 156 of the 169 targets (more than 92%) are linked with human rights instruments<sup>42</sup>, it is hard to ignore in the language of the SDGs in the human rights area the constant use of «alternative terms [...] that have no fixed normative content, at least when seen from a human rights perspective»<sup>43</sup>. One of the structural differences with respect to MDGs' approach to human rights pertains to their recipients; the SDGs aim to be universal as to its addressees, while, as already alluded, the MDGs were addressed mainly

---

<sup>39</sup> UN SYSTEM TASK TEAM ON THE POST 2015 UN DEVELOPMENT AGENDA, *Addressing inequalities: The Heart of the Post-2015 Agenda and the Future we Want for All*, Thematic Think Piece, ECE, ESCAP, UNDESA, UNICEF, UNRISD, UN Women, 2012.

<sup>40</sup> UN, *World Summit Outcome*, 2005, UN Doc. A/RES/60/1, para. 9.

<sup>41</sup> UN, *Charter of the United Nations*, Article 55, 1945.

<sup>42</sup> See THE DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS, *The Human Rights Guide to the SDGs*, Copenhagen, 2015, available at <http://sdg.humanrights.dk/en>.

<sup>43</sup> ALSTON, *A Human Rights Perspective on the Millennium Development Goals*, Paper prepared as a contribution to the work of the Millennium Project Task Force on Poverty and Economic Development, 2004, 8; ALSTON, *What's in a Name: Does it Really Matter if Development Policies Refer to Goals, Ideals or Human Rights?*, in HELMICH (ed.), *Human Rights in Development Co-operation*, OECD Development Centre and Netherlands Institute of Human Rights, Utrecht, 1998, 95 ff.

to developing countries, hence, lacking universality<sup>44</sup>. Moreover, MDGs resulted from a selection of policy priorities, thus making it difficult to approach their goals in combination with the interdependent nature of human rights. In light of the universality of SDGs, one cannot see other prospective obstacles to a human rights approach to them, other than political will of States. According to an overall systemic approach to international human rights – as a set of legally binding standards and higher order policy objectives representing the ultimate ends of development – they should represent the basic yardstick by which to assess policy coherence at both global and national levels. Indeed States, under their human rights treaty commitments, are already bound to aim – if only progressively, on the basis of their national capacity – for universal access to at least a basic level of core human rights, as well as to provide access to remedies when such rights are infringed upon by the public or the private sectors alike. Taking, by way of example, SDG 16 (governance, inclusion, participation, rights and security), its framing outside the human rights discourse emerges as an apparent factor impairing its effectiveness, unless interpretive efforts are consistently and diffusely undertaken in practice to make up for this systemic shortcoming. States are already bound to undertake positive measures to ensure, *inter alia*, the rule of law and access to justice. It would be only systemically consistent if, in the post-2015 process, States interpreted and applied the requirements stemming from SDGs by the yardstick of the relevant standards required under the body of international human rights law<sup>45</sup>.

A human rights approach to SDGs would allow a mutual reinforcement of the implementation of the Agenda, on the one hand, and of the established human rights mechanisms, on the other. Even though MDGs are not meant as a substitute for existing human rights standards bearing on the same contents, the unclear relationship between the abovementioned might end up having pernicious consequences.

«Human development and human rights are close enough in motivation and concern to be compatible and congruous, and they are dif-

---

<sup>44</sup> See NICKEL, *Goals and Rights, Working Together?*, in LANGFORD, SUMNER, YAMIN (eds.), *Millennium Development Goals and Human Rights: Past, Present, and Future*, Cambridge, 2013.

<sup>45</sup> See UN SYSTEM TASK ON THE POST 2015 DEVELOPMENT AGENDA, *Towards a Freedom from Fear: Human Rights in the Post 2015 Agenda*, A Thematic Think Piece by the OHCR, 2012.

ferent enough in strategy and design to supplement each other fruitfully»<sup>46</sup>. Accordingly, it would be highly desirable that the new post-2015 global reporting mechanism would be applied carefully enough so as to avoid a dilution of international human rights reporting mechanisms such as the Human Rights Council Universal Periodic Review and others UN human rights treaty reporting processes, but rather enhance them, possibly by drawing, where appropriate, from their practice.

4. Implementation at the national level and international accountability are a *condicio sine qua non* for SDGs being more than just a manifesto<sup>47</sup>. As a matter of fact, Member States have expressed their firm commitment to strengthen the implementation platform of Sustainable Development Goals with a «robust, voluntary, effective, participatory, transparent, and integrated follow-up and review of progress at the national, regional and global level»<sup>48</sup>. The challenges linked to implementation derive from a number of factors, with special regard to the considerable financial implications, the complex coordination between national policies and international standards, the ambiguous role of the corporate sector and the intrinsic obstacles in measuring national and global progress<sup>49</sup>. As every country faces its own peculiar economic and social challenges in its path towards sustainability, States have to translate these global ambitions into specific policies<sup>50</sup>. In order to boost the effectiveness of SDGs, a High-Level Political Forum on Sustainable Development (HLPF) has been set up by the 2030 Agenda. As a platform for the follow-up and review of the 2030 Agenda, the Forum is mandated to conduct both national and thematic reviews of the implementation of the SDGs. Through a participatory process made up of intergovernmental bodies, relevant UN

---

<sup>46</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Human Development Report 2000: Human rights and human development*, New York, 2000, 19.

<sup>47</sup> See FREESTONE, *The Challenge of Implementation: Some Concluding Notes*, in BOYLE, FREESTONE (eds.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 2001.

<sup>48</sup> UN, *2030 Agenda*, para. 72, f.n. 1.

<sup>49</sup> See FUKUDA-PARR, GREENSTEIN, STEWART, *How Should MDG Success and Failure be Judged: Faster progress or Achieving the Targets?*, in *WD*, 2013, 19 ff.

<sup>50</sup> See GABLE, LOFGREN, OSORIO RODARTE, *Trajectories for Sustainable Development Goals: Framework and Country Applications*, World Bank, Washington DC, 2015.

entities, regional institutions and stakeholders, the first 22 countries will take part in the voluntary national reviews in July 2016<sup>51</sup>.

It remains difficult to conceive effective implementation without appropriate measures aimed at ensuring accountability. Times have changed since the negotiations of the MDGs, and the new millennium has shown an increasingly diversified landscape of development actors<sup>52</sup>. Accordingly, it makes little sense to talk about good governance as a key element in ensuring sustainability, without taking into account that we are assisting to a clear shift from “State-centered governance” to “networked governance”<sup>53</sup>. Today’s governance, implementation and accountability inevitably rely on a multiplicity of actors, among which international organizations and the business sector unknown a few decades ago<sup>54</sup>. The General Assembly recognized the «need to foster a dynamic and well-functioning business sector [...] in accordance with relevant international standards and agreements [...] such as the Guiding Principles on Business and Human Rights»<sup>55</sup>. The Addis Ababa Action Agenda asks companies to adopt principles for responsible business and investing, supporting the work Global Compact, tasking itself to strengthen mechanisms and incentives for compliance. It highlighted the political will to promote corporate sustainability, encouraging reporting on environmental, and social and governance factors, while leaving States free to decide on the balance between voluntary and mandatory rules<sup>56</sup>.

However, despite the above indications, it should not be overlooked that the goals themselves never refer to the need for the corporate sector to comply with the standards agreed upon by the negotiating States. SDG 17 aims to revitalize the global partnership for sustainable development confining itself to acknowledging that the ambitious goals set by the 2030 Agenda need cooperation between gov-

---

<sup>51</sup> The first 22 countries that will take place in the review are: China, Egypt, Estonia, Finland, France, Georgia, Germany, Madagascar, Mexico, Montenegro, Morocco, Norway, Philippines, Republic of Korea, Samoa, Sierra Leone, Switzerland, Togo, Turkey, Uganda, Venezuela. See HALLE, WOLFE, *Follow-up and Review for the 2030 Agenda: Bringing coherence to the work of the HLPF*, International Institute for Sustainable Development, 2016.

<sup>52</sup> OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), *Beyond the Millennium Development Goals: towards an OECD Contribution to the Post-2015 Agenda*, 2013.

<sup>53</sup> See LEVI-FAUR, *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, 2012.

<sup>54</sup> See INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *International Law on Sustainable Development*, Berlin Conference, 2004.

<sup>55</sup> UN, *2030 Agenda*, para. 67, f.n. 1.

<sup>56</sup> UN ADIS ABABA AGENDA FOR ACTION, paras. 17 and 37, f.n. 2.

ernments, the private sector and civil society. The role of the business sector clearly marked the negotiation process of the Agenda, and its role of major driver of sustained growth has been duly recognized in the final text. However, the concrete implications of such a global partnership are far from clear, with special regard to whether, and to what extent, any accountability consideration is attached to the corporate side of the partnership. Although the meaning of “accountability” within the framework of a policy instrument is to be intended as political “answerability” rather than liability, it must nonetheless require some transparent, objective and public justification of policy choices, as well as compliance with the international human rights and environmental standards that lay at the core of the 2030 Agenda.

Despite acknowledging that «major groups of civil society and other stakeholders, including business, must participate in all parts of the follow-up and review architecture» a vague term such as “global partnership” is once again unable to identify in any significant terms the role of the private sector in the process under consideration, as much as it was the case with MDGs. While the UN Guiding Principles on Business and Human Rights and the UN Global Compact did not exist at the time of the negotiations of the MDGs, the tripartite framework set by Professor Ruggie (protect, respect, remedy) has been reshaping the public expectations from the corporate sector for the past eight years<sup>57</sup>. Accordingly, when recognizing the business sector as a key engine of development, States could have walked further by calling it to scale up efforts to align business activities with the SDGs targets. This would have certainly enhanced the task of the High Political forum to promote «innovative practices to engage non-State actors»<sup>58</sup>, with special regard to goals such as climate change, food security and access to water. Through a more explicit reference to need for corporate transparency, the 2030 Agenda would also provide a stronger support to the global fight against corruption and bribery (SDG 16 target), which seriously jeopardizes sustainable development. It is to be hoped that the policies of implementation of the instrument under review will make up by way of systemic interpretation in conjunction with the wealth of the relevant instruments in this crucial field. It is, indeed, only through a stronger and explicit osmosis between the pri-

---

<sup>57</sup> *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations Protect, Respect, Remedy Framework*, 2011, UN Doc. A/HRC/RES/17/4.

<sup>58</sup> UN, Report of the Secretary General, para. 15, f.n. 4.

vate and public sectors that international cooperation can appropriately tackle the “race to the bottom”.

Measurement is far from being a marginal issue. Indicators already gained a key role in MDGs, when they were selected by international and national statistical experts in order to assess progress over the period from 1990 to 2015, providing an unprecedented cooperation in setting quantifiable global commitments<sup>59</sup>. Indicators are both ends and means of progress, representing a political compromise between countries on the basis of different national capacity. A mostly quantitative method of measurement, though, does not belong to the monitoring system of the human rights framework, which is based on normative objectives and compliance with its obligations<sup>60</sup>. At the same time, one is to note that metrics is gaining prominence also within the human rights discourse, being increasingly used as a reliable tool to assess compliance with human rights obligations<sup>61</sup>. The 2030 Agenda embraced the metrics-led measurement paradigm, confirming that goals and targets are to be followed-up and reviewed through a set of global indicators. Accordingly, the Agenda called for increased support for strengthening data collection and capacity building in Member States, as well as for developing national and global baselines where they do not yet exist. The latter will be complemented by indicators at the regional and national level, which will be developed by States themselves<sup>62</sup>. An Inter-Agency Expert Group (IAEG) on SDGs Indicators was set up in order to develop an indicator framework and to provide technical assistance for the monitoring and implementation of the indicators once approved. The fact that the composition of IAE was conceived to guarantee an equitable regional representation reveals the high political value of indicators, through which certain areas can be prioritized over others.

---

<sup>59</sup> See LANGFORD, *The Art of the Impossible: Measurement Choices and the Post-2015 Development Agenda*, Background Paper for Governance and Human Rights: Criteria and Measurement Proposals for a Post-2015 Development Agenda, OHCHR/UNDP Expert Consultation, New York, 13-14 November 2012.

<sup>60</sup> See VANDERMOORTELE, *The Limits of the MDGs' Design: Six Caveats for Human Rights*; and FUKUDA-PARR, GREENSTEIN, *Monitoring MDGs: A Human Rights Critique and Alternative*, in LANGFORD, SUMNER, YAMIN (eds.), *The Millennium Development Goals and Human Rights*, Cambridge, 2013.

<sup>61</sup> See LANGORD, FUKUDA-PARR, *The Turn to Metrics*, in *Nordic HJHR*, 2012, 222 ff.

<sup>62</sup> UN, *2030 Agenda*, para. 75, f.n. 1.

5. Climate change has been defined as «a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere»<sup>63</sup>. Human activities, as a cause of greenhouse gases, massive environmental pollution and unsustainable demands of forests, are altering the climate and will continue to do so<sup>64</sup>. Tackling the alteration of climate conditions and the related consequences has been rightly recognized as one of the most pressing and complex challenges posed to the international community, requiring an unprecedented degree of cooperation, keeping high the awareness of the indissoluble link between environment and development<sup>65</sup>. The aftermath to the failed negotiations towards a binding agreement in 2009, has put considerable pressure on the State parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change meeting in Paris in December 2015<sup>66</sup>. After a long and inclusive process of negotiations, 195 States and the European Union managed to reach consensus on a binding agreement aimed to keep a global temperature rise this century much as possible below 2 degrees Celsius<sup>67</sup>.

The entanglement between climate change responses and sustainable development is increasingly evident. It is a self-evident truth that «development cannot be sustainable if it does not address the challenge of climate change»<sup>68</sup>. The multifaceted effects of climate change – e.g water scarcity, food insecurity and interconnected consequences such as poverty, conflicts and climate-related migration – threaten human rights as well as the core objectives of sustainable development<sup>69</sup>. This explains why the 2030 Agenda has included a goal on taking action against climate change (SDG 13), setting a number of targets that range from disaster risk reduction to the integration of

---

<sup>63</sup> UN, *Framework Convention on Climate Change*, adopted 9 May 1992, entered into force 21 March 1994, Article 1, n. 2.

<sup>64</sup> INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2014.

<sup>65</sup> SACHS, *From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals*, in *Lancet*, 2012, 2206 ff.

<sup>66</sup> UN, *Framework Convention on Climate Change*.

<sup>67</sup> UN, *Paris Agreement on Climate Change*, f.n. 3.

<sup>68</sup> UN SECRETARY-GENERAL BAN KI-MOON, *Speech at the High-Level Event on Climate Change*, New York, 2015.

<sup>69</sup> See DE SCHUTTER, ROBINSON, SHINE, *Human Rights: Their Role in Achieving Climate Justice and Food And Nutrition Security*”, paper presented at the conference *Hunger, Nutrition, Climate Justice 2013 — A New Dialogue: Putting People at The Heart of Global Development*, Dublin, 2013.

climate issues within national policies. States are, thus, increasingly under scrutiny, as their responsibility to protect has come to include guaranteeing a safe and healthy environment to their citizens. As it recently emerged in a groundbreaking ruling in *Urgenda*, States can be liable for their environmental policies, and judicial review is grounded when there is a State negligence in mitigating harmful environmental conditions<sup>70</sup>.

6. Foreign Direct Investment (FDI) may play an important role in the sustainable development process, even though one of a two-fold nature<sup>71</sup>. On the one hand, FDI can represent one of the “leading actions” to eradicate poverty, as sustainable development demands investment from both the public and the private sector<sup>72</sup>. On this score, one may recall that the Addis Ababa Agenda recognized the business sector as a major driver of productivity, given the significant amount of investment needed in areas such as public services, including energy, and the agricultural sector. Nonetheless, as pointed out by the recent UNCTAD Report, only the 8 per cent of measures between 2010 and 2014 were directed to key sustainable development sectors, such as health, education and climate-change mitigation<sup>73</sup>. Countries’ investment policies continue to be predominantly directed towards investment liberalization and promotion, while measures geared towards investment facilitation in key sectors for sustainable development still remain scant. Investment facilitation should indeed focus on a new generation of FDI in strategic sectors such as food, water, renewable energies, health and education, in order to close the financing gap for the implementation of the Agenda<sup>74</sup>.

On the other hand, at the policy and normative level bilateral and multilateral agreements regulating FDIs can provide a platform to enhance corporate compliance with human rights and environmental

---

<sup>70</sup> THE HAGUE DISTRICT COURT, *Urgenda Foundation et al. v. the State of Netherlands*, 2015.

<sup>71</sup> See UN CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, *Investment Policy Framework for Sustainable Development*, 2015.

<sup>72</sup> UN INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT, *Monterrey Consensus on Financing for Development*, 2002.

<sup>73</sup> UN CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*, Geneva, 2015.

<sup>74</sup> A study jointly conducted by FAO, IFAD and WFP estimates the cost of additional investments needed to eliminate extreme poverty and hunger to be US \$265 bn per year between 2016 and 2030.

standards<sup>75</sup>. On that score, the UN Secretary-General called upon States to tackle the policy incoherence between current models of international governance in matters of trade, finance and investment on the one hand, and norms and standards for labor, the environment, human rights, equality and sustainability on the other, as well as to ensure investment policies that are in line with the UN Guiding Principles<sup>76</sup>. Following this path, the 2012 World Investment Forum launched the investment policy framework for sustainable development, which has been revised in 2015. It consists of a set of core principles for investment policymaking, guidelines for national investment policies, and guidance for policymakers on how to engage in the international investment policy regime. The framework refers to the UN Guiding Principles in the context of encouraging investors to comply with internationally recognized standards and to carry out corporate due diligence<sup>77</sup>.

A major focus for FDI – or just plain investment policies, irrespective of the foreign provenance of investment – sustainable development and human rights standards would be highly beneficial for both developed and developing countries. Hence, in order to attract high quality investment that could boost the acceleration towards sustainability, States need to meet their duty to protect individual and the ecosystem from potential negative impacts of corporate activities. To that end, it is also essential to provide a regulatory environment capable of ensuring compliance of domestic and multinational companies with international law, holding them to account when they violate international environmental and human rights standards<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> See PAVONI, *Environmental Rights, Sustainable Development and Investor-State Case Law: A Critical Appraisal*, in DUPUY, PETERSMANN, FRANCONI (eds.), *Human Rights in International Investment Law and Arbitration*, Oxford, 2009.

<sup>76</sup> UN, *The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet*, UN Doc. A/69/700, paras. 95 and 105; see also *Report of the Independent Expert on the Promotion of a Democratic and Equitable International Order on the adverse Impacts of free trade and investment agreements*, 2015, UN Doc. A/HRC/30/44.

<sup>77</sup> See UN CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, *Investment Policy Framework for Sustainable Development*, 2015.

<sup>78</sup> See GEHRING, NEWCOMBE, *An Introduction to Sustainable Development in World Investment Law*, in CORDONIER SEGGER, GEHRING, NEWCOMBE, *Sustainable Development in World Investment Law*, New York, 2011; COSBEY, *International Investment Agreements and Sustainable Development: Achieving the Millennium Development Goals*, International Institute for Sustainable Development, Montreal, 2005; THE INVESTMENT AND HUMAN RIGHTS PROJECT (London School of Economics), *Guide to implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in Investment Policymaking*, London, 2015.

While not underestimating reconciliatory nature of sustainable development, the objective is not any longer – or not only – striking a balance between economic development and environmental concerns. The international economy should provide a supportive international climate, it making trade, investments, human rights and the protection of the environment mutually supportive.

7. During post World War, when the very existence of future generations was seriously jeopardized, the international community has progressively become aware that the earth does not belong to the living generation only. Despite this «wild and general recognition»<sup>79</sup> and the considerable flow of cross-disciplinary literature on the concept of sustainable development, its legal status development is by no means uncontroversial among scholars. Being «caught between political vagueness and legal ambition»<sup>80</sup> – and thus hovering between being a policy objective and a normative principle<sup>81</sup>, sustainable development has become both the mantra and the drama of international law<sup>82</sup>. Thirty years ago the *Brundtland Report*<sup>83</sup> injected the notion of sustainable development into the debate on development and the environment<sup>84</sup>. The weight of such a principle has been supported by a number of decisions of international courts and tribunals. In the *Gabcikovo-Nagymaros* case, the ICJ stressed the function of sustainable development as a paradigm for reconciliation between economic exploitation and environmental protection<sup>85</sup>. In his separate opinion, Judge Weeramantry pointed out that sustainable development is «more than a mere concept», being «a principle with normative value»<sup>86</sup>. On the same path, the Appellate Body of the World Trade Organization (WTO) recalled that the Preamble to WTO constitutive

---

<sup>79</sup> *Gabčíkovo-Nagymaros* (Hungary v. Slovakia), Judgment, *I.C.J. Reports* 1997, 7 at 78, para. 140

<sup>80</sup> BOSSELMANN, *The principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, New York, 2008, 50.

<sup>81</sup> See SANDS, *International Law in the Field of Sustainable Development*, in *BYIL*, 1994, 303 ff.

<sup>82</sup> See BOYLE, FREESTONE (eds.), *International Law and Sustainable Development, Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999; SEGGER, KHALFAN, *Sustainable Development Law: Principles, Practices and Prospects*, Oxford, 2004.

<sup>83</sup> *Our Common Future: The Report of the World Commission on Environment and Development*, Oxford, 1987.

<sup>84</sup> See SHRIVER, WEISS (eds.), *International Law and Sustainable Development: Principles and Practice*, Leiden-Boston, 2004.

<sup>85</sup> *Gabčíkovo-Nagymaros*, Judgment, para. 140.

<sup>86</sup> *Gabčíkovo-Nagymaros*, Separate Opinion of Vice-President Weeramantry, 85.

embraces «the objective of sustainable development»<sup>87</sup>. Again, in *Iron Rhine* the Tribunal recognized the duty to ensure that development does not significantly harm the environment as «a principle of general international law»<sup>88</sup>. More recently, Judge Cançado Trindade emphasized before the International Court of Justice that sustainable development has turned out to be «a general principle of international environmental Law»<sup>89</sup>.

Acknowledging the ever “unfinished” shape sustainable development in international law is not necessarily tantamount to depriving it of legal value<sup>90</sup>. One might consider its constructive ambiguity as a key to its success<sup>91</sup>, not losing sight of the fact that also «law strictly so called is not free from like difficulties»<sup>92</sup>.

Against the above background, it would be unrealistic to expect from the 2030 Agenda a clear articulation of the legal status of sustainable development. However, SDGS have the merit of fully embracing the three pronged structure of sustainability, namely economic, social and environmental development. In its infancy, sustainable development was compartmentalized within its environmental dimension, so much so that the MDGs, despite starting the process of a wider social and economic approach to sustainability, still mainly focused on “environmental sustainability” (MDG 7), without entirely covering the social dimension of development.

While in the MDGS environmental sustainability development was considered as one of the goals, as pointed out by the title itself, in SDGS “sustainability” permeates the entire agenda. The 2030 Agenda decomposed the standards that lay at the core of the principles sustainable development into goals. This should not, however, undermine the legal nature of sustainable development, as its legal and policy nature are closely interdependent. In its normative dimension sustainable development, together with its related principles (e.g equity and integration), is made to represent a transnational principle that has to be

---

<sup>87</sup> Report of the Appellate Body, World Trade Organization, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 12 October 1998.

<sup>88</sup> *Iron Rhine Arbitration* (Belgium v. Netherlands), Award of the Arbitral Tribunal, Permanent Court of Arbitration 2005, 29.

<sup>89</sup> *Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentina v. Uruguay), Judgment, *I.C.J. Reports* 2010, para. 177.

<sup>90</sup> See VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law Resolving Conflicts Between Climate Measures and WTO Law*, Cambridge (MA), 2008.

<sup>91</sup> See KOSKENNIEMI, *International Law in the World of Ideas*, in CRAWFORD, KOSKENNIEMI (eds.) *The Cambridge Companion to International Law*, Cambridge, 2012.

<sup>92</sup> AUSTIN, *The Province of Jurisprudence Determined*, Cambridge, 1995, 176.

taken into account by States in the implementation of the Agenda. Likewise, if the Agenda 2030 will benefit from a solid implementation platform, SDGs will likely have a key role in operationalizing the concept, therefore providing relevant practice.

8. Despite the global sense of achievement that followed the reach of consensus on the global policy instrument under consideration, a number of concerns may curb one's enthusiasm.

First, considering the span of fifteen years that elapsed between the MDGs and the SDGs, one would have expected a regulatory framework to be clearer from the outset. In order for the SDGs to live up to the aspirations underlying them, the implementation framework of the Agenda should strive to give effectiveness to the global partnership envisaged by it by designing a framework for the legal and policy accountability of the corporate sector by the yardstick of the SDGs. It is to be hoped that the voluntary national reviews will go hand in hand with forms of transparent corporate-reporting, comprising multinational and small-medium enterprises alike<sup>93</sup>.

Second, in spite of the acknowledgment that «the Agenda is to be implemented in a manner that is consistent with the rights and obligations of States under international law»<sup>94</sup>, human rights law and the 2030 Agenda still much resemble «ships passing in the night»<sup>95</sup>. This seems as a missed opportunity to bridge a bottom-up policy instrument (stemming from unprecedented participatory process) with the State-driven pillars of international human rights law. Starting from the assumption that SDGs «seek to realize the human rights of all»<sup>96</sup>, they should not be that decontextualized from international law. The practical reasons that cause a certain reluctance to adopt a human rights-based approach to sustainable development are easily to grasp. SDGs refer to the content of a wide range of economic, social and cultural rights, whose legal implications are still highly controversial among countries. However, the interface between the 2030 Agenda and core bodies of international law cannot be ignored, as many of the

---

<sup>93</sup> Target 6 of SDG 12 encourages companies to adopt sustainable practices and to integrate sustainability information into their reporting cycle. See DEVA, *Sustainable Development: What Role for Company Law?*, in *ICLQ*, 2011, 76 ff.

<sup>94</sup> UN, *2030 Agenda*, para 18, f.n. 1.

<sup>95</sup> ALSTON, *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals*, in *HRQ*, 2005, 755 ff.

<sup>96</sup> UN, *2030 Agenda*, Preamble, f.n.1.

SDGs mirror international standards that are far from being optional. The implementation of the Agenda also through the monitoring of human rights instruments could make up for this shortcoming<sup>97</sup>. In their turn, the SDGs and their indicators could potentially create the conditions to enhance the effectiveness of economic, social and cultural rights, while boosting the cross-fertilization of environmental law and green human rights such as the right to food and the right to water<sup>98</sup>.

Through a normative approach to a policy instrument, the present contribution suggests that the implementation of the 2030 Agenda could be a unique opportunity to bolster the synergy between legal rules and policy instruments bearing on sustainable development. The international community has laid out an extensive and ambitious Agenda, which seeks to establish the basis for a «new social contract»<sup>99</sup>. SDGs, together with their targets and indicators, deliver common standards to achieve sustainable development. Their interactional process of negotiation provides a community of practice that has the potential to reshape the interaction between the economic, social and environmental dimension of development<sup>100</sup>.

#### ABSTRACT

*The UN 2030 Agenda on Sustainable Development:  
Talking the Talk, Walking the Walk?*

The UN 2030 Agenda on Sustainable Development is about to turn one-year-old. The 17 goals agreed upon by the world leaders require an unprecedented degree of cooperation among States, as well as an active participation of the private sector. Through an overview of the core features of the Agenda and its added value, this article seeks to address the thorny issues of implementation and accountability, against the backdrop of the challenges

---

<sup>97</sup> See ALSTON, *A Human Rights Perspective on the Millennium Development Goals*, Paper prepared as a contribution to the work of the Millennium Project Task Force on Poverty and Economic Development, New York, 2004.

<sup>98</sup> See PIRJATANNIEMI, *Greening Human Rights Law: A Focus on the European Convention on Human Rights*, in BOS, DUWELL (eds.), *Human Rights and Sustainability: Moral Responsibility for the Future*, New York, 2016.

<sup>99</sup> UN SECRETARY-GENERAL BAN KI-MOON, *Keynote Address at the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Zurich, 22 January 2016.

<sup>100</sup> See BRUNNÉE, TOOPE, *Legitimacy and Legality in International Law: An International Account*, Cambridge, 2010.

posed by new players of international law. It is argued that, in order for such a policy instrument to be effective, the chasm with the human rights framework needs to be bridged, as the operationalization of the sustainable development goals in their policy dimension cannot take place in isolation from the international law obligations relevant to them.

# OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

## LE SENTENZE PILOTA NELLA PRASSI DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI E LA LORO EFFICACIA NEGLI ORDINAMENTI INTERNI

MARCO BOCCHI

SOMMARIO. 1. Introduzione – 2. Creazione ed evoluzione della procedura di sentenza pilota, tra norme e prassi – 3. Approcci teorici alla procedura di sentenza pilota – 4. Approcci pratici alla procedura di sentenza pilota – 5. I casi di applicazione della sentenza pilota, tra violazioni strutturali limitate e violazioni strutturali endemiche – 6. L'efficacia delle sentenze pilota nella prassi: i casi della durata eccessiva dei procedimenti giudiziari e della prolungata inesecuzione delle sentenze nazionali – 7. Le sentenze pilota contro l'Italia e la loro attuazione, tra legislazione e giurisprudenza – 8. Le criticità dell'esecuzione della sentenza pilota da parte dello Stato convenuto – 9. Conclusioni.

1. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo è considerata il più efficace sistema internazionale di tutela giudiziaria dei diritti umani presente al mondo. Nonostante gli importanti risultati raggiunti dalla Convenzione a partire dal 1950 fino a oggi, la straordinaria quantità di ricorsi individuali pervenuti dinanzi alla Corte europea negli ultimi quindici anni ha sollevato profonde preoccupazioni circa la sostenibilità del sistema attuale.

A tal proposito, alcuni autori<sup>1</sup> hanno messo in evidenza un dato paradossale, sottolineando come la Convenzione europea sia ormai diventata vittima del suo stesso successo: questo è infatti la causa principale del suo malfunzionamento. Fondamentalmente, i motivi che hanno portato a un drammatico aumento dei ricorsi individuali contro violazioni di diritti fondamentali su larga scala derivano da tre tipologie di cause: problemi sistemici con il funzionamento del sistema giudiziario e dello stato di diritto; problemi di applicazione della giustizia e di rispetto della democrazia; violazioni derivanti da conflitti armati.

---

<sup>1</sup> Si veda soprattutto: WILDHABER, *Recent criticism of the European Court of Human Rights*, in *Völkerrecht und die Dynamik der Menschenrechte*, 2012, 160-172, nonché WILDHABER, GREER, *Reflections of a former President of the European Court of Human Rights*, in *Eur. HRLR*, 2011, 165-175.

In tale contesto, la procedura di sentenza pilota si è affermata proprio per affrontare questa nuova allarmante situazione. La sua evoluzione, peculiare quanto i suoi contenuti, si è sviluppata dapprima in via pretoria, e successivamente è stata definita a livello normativo, fino alla codificazione nel Regolamento di procedura del 2011. Tuttavia, né la Convenzione né i protocolli a essa allegati disciplinano la sentenza pilota e, di conseguenza, tale procedura, così come prevista dal Regolamento della Corte, non è direttamente vincolante per gli Stati membri.

Nei paragrafi che seguono, l'obiettivo è quello di offrire un approccio critico alle basi teoriche e pratiche su cui si fonda la sentenza pilota, nonché alle sue concrete prospettive di successo, alla luce dei rapporti tra diritto nazionale e internazionale. La *vexata quaestio* dell'esecuzione delle sentenze internazionali negli ordinamenti interni è di vitale importanza per una procedura che si basa quasi esclusivamente sulla volontà statale ad adeguarsi alle misure generali indicate dalla Corte. Infatti, l'efficacia della sentenza pilota dipende in larga misura dalla collaborazione degli Stati membri. Dal momento che essa si riferisce a una situazione ampia e non solo al singolo caso trattato nel ricorso, l'esecuzione delle misure generali contenute nella sentenza è chiaramente il suo tallone d'Achille. L'adeguamento a una sentenza pilota richiede molto più che pagare un risarcimento in un caso specifico: qui, i cambiamenti strutturali sono sempre necessari. Oggi, l'analisi della prassi mostra come, nella maggior parte dei casi, l'impatto della sentenza pilota sulla tutela dei diritti fondamentali non sia ancora all'altezza delle aspettative iniziali.

In sintesi, questo articolo vuole allora dimostrare che, nonostante il sistema di tutela dei diritti umani stia attualmente attraversando una fase molto critica, la sentenza pilota appare come una delle soluzioni più utili per evitare il crollo dell'intero sistema di Strasburgo nonché lo strumento migliore per fornire orientamenti chiari agli Stati membri su come proteggere i diritti fondamentali tutelati dalla Convenzione. Sicuramente, dopo gli allargamenti del Consiglio d'Europa negli anni Novanta, le certezze politiche, sociali e giuridiche dei Paesi dell'Europa occidentale appartengono al passato. Oggi, i 47 Stati membri sono chiamati a fare molto di più per proteggere i diritti fondamentali. Il successo o il fallimento del sistema di protezione dei diritti umani in Europa dipende in larga misura dalla concreta attuazione delle garanzie fornite dalla Convenzione e dall'esecuzione delle sentenze della Corte europea negli ordinamenti giuridici nazionali. Non si tratta di una sfida semplice, ma certamente affascinante.

2. La necessità di creare un meccanismo efficace in grado di contrastare le violazioni della Convenzione derivanti da problemi sistemici dei vari ordinamenti interni è diventata sempre più urgente dopo l'accumulo di un grande arretrato di cause pendenti presso la Corte sin dai primi anni Duemila. Dopo l'allargamento del Consiglio d'Europa avvenuto negli anni Novanta<sup>2</sup>, il carico di lavoro della Corte è aumentato drasticamente, con migliaia di casi provenienti dai nuovi Stati membri. Sin da subito si è compreso che il problema principale da affrontare negli anni seguenti sarebbe stato quello di gestire e risolvere quella che l'ex presidente della Corte europea Luzius Wildhaber ha descritto come una «una disfunzione strutturale nel funzionamento dei sistemi giuridici»<sup>3</sup>.

L'idea di istituire la procedura di sentenza pilota è stata concepita dopo che è emerso con evidenza il forte aumento del numero di casi ripetitivi anche se, in realtà, la prassi della Corte volta a indicare misure generali da adottarsi negli Stati membri è molto più datata e risale almeno alla fine degli anni Settanta<sup>4</sup>.

Nel *Position Paper* del settembre 2003<sup>5</sup> è stata proposta l'introduzione di una procedura di "Pilot Judgment" da applicare nei casi identici derivanti da violazioni strutturali e che dovrebbe consentire un'esecuzione accelerata della sentenza. Quest'ultima richiederebbe allo Stato non solo di introdurre rimedi tali da eliminare la possibilità di ripetere medesime violazioni future, ma anche di fornire vie di ricorso interne con effetti retroattivi. I singoli ricorsi inerenti alla medesima violazione verrebbero sospesi in attesa che lo Stato si adegui alle misure indicate nella sentenza pilota entro il termine stabilito dalla pronuncia stessa o, in mancanza di esso, entro un tempo ritenuto ragionevole.

Successivamente, all'interno di un pacchetto di misure di riforma, il Comitato dei Ministri ha adottato una risoluzione<sup>6</sup> che chiede alla Corte

---

<sup>2</sup> Sull'allargamento del Consiglio d'Europa negli anni Novanta e il relativo mutamento della struttura e del funzionamento di tale organizzazione si vedano i contributi di: HARMSEN, *The European Convention on Human Rights after enlargement*, in *IJHR*, 2001, 18-43 e LEUPRECHT, *Human Rights in the Enlarged Council of Europe*, in *Rel. Int., scritti in onore di Giuseppe Vedovato*, 1997, 591-598.

<sup>3</sup> WILDHABER, *The Role of Comparative Law in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, in *IGM*, 2005, 1101-1107.

<sup>4</sup> Numerosi sono i casi in cui la Corte europea ha suggerito, nelle motivazioni della sentenza, modalità e strumenti utili per eliminare una violazione sistemica della Convenzione. Le più significative a riguardo sono: *Irlanda c. Regno Unito*, n. 5310/71 del 18 gennaio 1978, e *Marckx c. Belgio*, n. 6833/74 del 13 giugno 1979.

<sup>5</sup> Cfr. *Position Paper of the European Court of Human Rights on proposals for reform of the ECHR and other measures as set out in the report of the CDDH of 4 April 2003*, doc. CDDH-GDR(2003)024.

<sup>6</sup> Risoluzione 2004 (3) del Comitato dei Ministri, disponibile in [wcd.coe.int](http://wcd.coe.int), consultato in data 23/11/2015.

di identificare nelle sue sentenze i problemi sistemici presenti negli Stati membri del Consiglio d'Europa. Così, la Corte ha potuto constatare che effettivamente i ricorsi individuali aventi a oggetto violazioni strutturali di diritti fondamentali costituiscono una percentuale molto elevata di tutti i casi pendenti.

Tuttavia, come prima anticipato, già da diverso tempo la Corte aveva messo a punto un progetto embrionale di sentenza pilota che si scorge in tutte quelle pronunce in cui, oltre alla condanna al pagamento di un'equa soddisfazione, è stata rilevata anche l'esistenza di un problema strutturale nell'ordinamento dello Stato convenuto. In questi casi, stante l'impossibilità di utilizzare una procedura ad *hoc*, la Corte si limitava a dichiarare, nelle motivazioni della sentenza, la presenza di tale problema e a raccomandare misure generali adeguate a risolverlo, ma non poteva ancora menzionare tali rimedi nel dispositivo, come accade invece oggi.

A seguito della prima applicazione della procedura di sentenza pilota nel caso *Broniowski c. Polonia* (2004)<sup>7</sup>, il Gruppo dei Saggi, nella sua relazione del 2006<sup>8</sup>, ha raccomandato alla Corte di usare sempre, quando possibile, tale procedura, riconoscendole un ruolo molto importante nello smaltimento delle cause pendenti e nel contributo che essa può dare al corretto funzionamento del sistema di protezione giurisdizionale dei diritti umani. Sempre nel corso degli anni 2006-2007, la procedura di sentenza pilota ha poi subito ulteriori sviluppi: il Comitato dei Ministri ha modificato le sue regole procedurali per dare priorità al controllo di quei casi in cui era stata individuata una ripetuta violazione della Convenzione, mentre l'ex presidente della Corte, Jean Paul Costa, ha affermato che la Corte «continuerà ad esaminare le possibilità offerte da questa procedura e il contesto in cui dovrebbe essere attuata»<sup>9</sup>.

In seguito, durante la Conferenza di Interlaken (2010), il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ha auspicato che l'innovativa procedura di sentenza pilota venga resa più trasparente e sistematica, se necessario anche attraverso la sua codificazione nella Convenzione, o in un futuro regolamento della Corte. Benché siano piuttosto numerose le dichiarazioni ufficiali in cui tale procedura è stata citata come un positivo sviluppo nel sistema di tutela dei diritti fondamentali, non può non riconoscersi che l'affermazione secondo cui la procedura non è sufficientemente trasparente, né sistematicamente applicata, riflette una certa confusione sulla natura della procedura stessa e sulle circostanze in cui può essere uti-

---

<sup>7</sup> *Broniowski c. Polonia*, n. 31443/96 del 22 giugno 2004.

<sup>8</sup> Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, in [wcd.coe.int](http://wcd.coe.int), consultato in data 23/11/2015.

<sup>9</sup> San Marino Declaration 23-24 aprile 2007, in [www.coe.int](http://www.coe.int), consultato in data 23/11/2015.

lizzata. Confusione che non è stata risolta nemmeno dopo la sua recente codificazione.

A partire da febbraio 2011, la sentenza pilota ha dunque fatto il suo ingresso ufficiale nel Regolamento sulle procedure tecniche di cui la Corte si è dotata. L'art. 61 di tale Regolamento prevede che la procedura di sentenza pilota possa essere applicata nei casi in cui vi sia una disfunzione sistemica nel Paese interessato che ha dato o potrebbe dar luogo a ricorsi analoghi dinanzi alla Corte. Evidentemente, la genericità di tale previsione non aiuta nel definire con maggiore specificità l'ambito di applicazione di tale procedura e, anzi, la locuzione secondo cui «la disfunzione sistemica potrebbe dar luogo a ricorsi analoghi» sembra aprire alla possibilità di applicare la sentenza pilota anche a casi in cui non vi siano già numerosi ricorsi pendenti presso la Corte, ma vi sia solo la possibilità che questi possano generarsi in conseguenza di tale violazione.

Sull'identificazione dei criteri che definiscono una sentenza pilota, la dottrina si è mostrata piuttosto concorde. Essi sono generalmente indicati nella dichiarazione esplicita da parte della Corte di avvalersi di tale procedura; nell'identificazione di una violazione strutturale della Convenzione insita nell'ordinamento giuridico dello Stato convenuto e nell'indicazione delle misure generali idonee a risolvere il problema sistemico di cui è affetto lo Stato stesso.

Vi sono poi altri aspetti peculiari che caratterizzano la sentenza pilota ma che non possono essere considerati come essenziali. Tra questi, la sospensione della trattazione dei ricorsi simili e l'indicazione di un termine entro cui lo Stato deve conformarsi alla sentenza.

3. Sebbene vi sia un generale consenso in dottrina sulle ragioni che hanno portato alla creazione della procedura di sentenza pilota, esistono, nondimeno, diversi approcci teorici che pongono l'accento su differenti aspetti della procedura stessa e arrivano a conclusioni parzialmente diverse circa i suoi obiettivi fondamentali.

Volendo offrire una diversa lettura delle teorie più diffuse sulla sentenza pilota, si propone di distinguere tre approcci: sistemico, tecnico e garantista.

Secondo alcuni autori<sup>10</sup>, gli scopi principali della procedura sono essenzialmente due: garantire la futura esecuzione delle sentenze della Corte, al fine di indurre gli Stati a trovare un rimedio alla violazione sistematica del proprio ordinamento, e applicare un meccanismo che possa con-

---

<sup>10</sup> Si veda a tal proposito: FRIBERGH, *The Interlaken Process and the Jurisconsult*, in *Cohérence et Impact de la Jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme – Liber Amicorum Vincent Berger*, 2013, 177-187.

cretamente eliminare le cause che hanno reso i casi ripetitivi una percentuale così elevata di tutti i ricorsi presentati a Strasburgo. Tale impostazione si basa su un approccio sistemico finalizzato a garantire il rispetto e l'esecuzione delle sentenze della Corte e a combattere i casi di violazioni strutturali negli Stati membri, nell'interesse generale di tutela del sistema convenzionale di protezione dei diritti umani.

Altri autori<sup>11</sup> hanno invece posto l'accento sulle caratteristiche tecniche della sentenza pilota, vista come una nuova forma di gestione giudiziaria dei ricorsi e come strumento volto a favorire esigenze di economia processuale, spesso estranee alle necessità di tutela dei diritti fondamentali avanzate dagli individui. Si tratta, in questo caso, di un approccio tecnico che, coerentemente con la lettera dell'art. 61 del Regolamento di procedura, considera la sentenza pilota un'innovativa procedura di soluzione dei ricorsi proposti dinanzi alla Corte, ma che risponde sostanzialmente al bisogno di quest'ultima di smaltire l'arretrato accumulato piuttosto che a quello di favorire una più celere risposta a coloro che domandano il rispetto dei propri diritti violati.

Altri autori ancora<sup>12</sup> notano che la creazione della sentenza pilota consiste in una sorta di reazione al malfunzionamento del sistema di diritti umani e sottolineano il contributo che essa può dare alla tutela dei diritti fondamentali di coloro che sono vittima di violazioni strutturali della Convenzione. Tale approccio, di natura garantista, sposta l'attenzione sui vantaggi che attraverso tale procedura si sono voluti attribuire ai ricorrenti penalizzati dalla disfunzione strutturale che affligge l'ordinamento interno. La Corte intenderebbe così favorire la soluzione di questi casi, spingendosi a suggerire allo Stato convenuto come e cosa fare per garantire il rispetto dei diritti fondamentali e riparare alle violazioni commesse.

Da parte sua, la Corte ha chiarito gli obiettivi propri della procedura di sentenza pilota nella sentenza *Hutten Czapska c. Polonia* (2006)<sup>13</sup>, in cui si dichiara espressamente che tale meccanismo è stato istituito per facilitare una più rapida ed efficace risoluzione delle disfunzioni che ledono

---

<sup>11</sup> Sul ruolo "tecnico" della sentenza pilota, si veda: BURDYSE, *The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights*, in *Kurdish Human Rights Project*, 2010, 41-56; DEUTSCH, WOLFRUM, *The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions*, Heidelberg, 2009, e FYRNYS, *Expanding Competences by Judicial Lawmaking: the Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*, in *German LJ*, 2011, 1231-1260.

<sup>12</sup> In questo senso: DRZEMCZEWSKI, *Le filtrage des requetes et des affaires repetitives devant la Cour de Strasbourg*, in *Humanisme et Droit*, Parigi, 2013, 229-233; FROWEIN, *Is the European Court of Human Rights in the danger of overreaching?*, in *Der Staat im Reich*, Berlino, 2013, 1053-1056, e MAHONEY, *The Unmanageable caseload of the European Court of Human Rights*, in *L'Europe des droits fondamentaux*, Parigi, 2013, 317-330.

<sup>13</sup> *Hutten Czapska c. Polonia*, n. 35014/97 del 19 giugno 2006.

no i diritti protetti dalla Convenzione all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali. In altre importanti sentenze, di cui la prima è stata la sentenza *E.G. e altri c. Polonia* (2008)<sup>14</sup>, la Corte ha invece dichiarato che la sentenza pilota intende essere uno strumento finalizzato a dare concreta attuazione al principio di sussidiarietà *ex art. 1* della Convenzione.

Sintetizzando le diverse accezioni proposte dalla dottrina e la posizione espressa dalla Corte, si può senz'altro concordare sulla circostanza che la sentenza pilota sia stata progettata per servire gli interessi dello Stato convenuto, fornendogli assistenza nel tentativo di aiutarlo a eliminare le violazioni strutturali che affliggono il suo ordinamento interno. Parallelamente, obiettivi della sentenza pilota sono però anche quelli di soddisfare le esigenze sia del ricorrente, fornendogli una rapida forma di riparazione e di risarcimento, sia della Corte stessa, alleviando il suo carico di lavoro.

Una delle conseguenze più interessanti che derivano dalla procedura di sentenza pilota consiste nel fatto che, attraverso essa, le sentenze della Corte europea estendono la propria efficacia anche a casi diversi rispetto a quello trattato nel ricorso, superando, per la prima volta, quell'efficacia *inter partes* che nel sistema di protezione giurisdizionale della Convenzione europea è sempre stata una regola priva di eccezione. Certamente è ancora prematuro pensare che questo possa essere un primo passo verso un *revirement* generale degli effetti delle sentenze della Corte europea, ma la possibilità di introdurre effetti *erga omnes partes*, ovvero vincolanti nei confronti dello Stato convenuto in tutte le situazioni identiche derivanti dalla medesima violazione strutturale, è un elemento significativo di cui occorre tenere debito conto nelle prospettive future di evoluzione del sistema convenzionale di tutela dei diritti fondamentali.

4. Le difficoltà circa la selezione dei casi in cui applicare la sentenza pilota sono conseguenza dei presupposti della procedura stessa che, essendo stati redatti in termini generici, ne rendono complesso l'utilizzo. Infatti, la base giuridica di tale meccanismo rimane molto fragile: nonostante esso sia stato approvato dal Comitato dei Ministri, nessuna disposizione della Convenzione né dei protocolli allegati disciplina la sentenza pilota, che figura soltanto nel Regolamento di procedura. Significativa, a questo proposito, è la scelta di escludere dal testo del Protocollo n. 14, che modifica la Convenzione europea, qualsiasi riferimento alla sentenza pilota. Nonostante le preoccupazioni sollevate dalla mancanza di una vera e propria base giuridica della sentenza pilota nella Convenzione, la Corte non ha rinunciato, nei casi di prassi, a invocare l'art. 46 come fon-

---

<sup>14</sup> *E.G. e altri c. Polonia*, n. 50425/99 del 23 settembre 2008.

damento della stessa, nella misura in cui prevede che gli Stati contraenti «si impegnino a conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie nelle quali sono parti».

In alcune sentenze, la Corte ha anche richiamato altre disposizioni della Convenzione al fine di irrobustire la base giuridica della sentenza pilota come, ad esempio, l'art. 1, che introduce il principio di sussidiarietà, e l'art. 19, che conferisce alla Corte la funzione di garantire il rispetto della Convenzione da parte degli Stati membri. Si tratta di interpretazioni molto estensive delle suddette norme, ma l'esigenza di far acquisire maggiore autorità alla sentenza pilota giustifica il tentativo della Corte di cercare un fondamento a tale procedura anche nella Convenzione.

Tra le caratteristiche proprie della sentenza pilota, la più delicata è certamente quella che riguarda la sospensione della trattazione degli altri casi simili, dopo che un caso è stato selezionato per la trattazione in via prioritaria. A questo proposito, il *Position Paper* (2003) aveva previsto la sospensione della trattazione dei casi simili, che sarebbero poi stati rinviati allo Stato in seguito all'introduzione di un rimedio effettivo entro un termine ragionevole. In caso di mancato adeguamento alle misure indicate dalla sentenza pilota o qualora la risposta fosse giudicata insufficiente, veniva previsto che la Corte mantenesse comunque il potere di riprendere la trattazione dei ricorsi sospesi. Queste previsioni sono state poi effettivamente seguite dalla Corte che le ha frequentemente applicate nella prassi. Tuttavia, come già affermato in dottrina<sup>15</sup>, ciò comporta che i ricorrenti "sospesi" siano lasciati in una posizione incerta e vulnerabile, esposti a possibili lunghi ritardi nell'adattamento alla sentenza pilota: il termine indicato dalla Corte non può che essere ordinario e spesso il dialogo che si instaura tra Comitato dei Ministri e Stato convenuto a seguito della sentenza comporta proroghe di durata rilevante<sup>16</sup>. Inoltre, qualora lo Stato non introduca alcun rimedio effettivo al termine della procedura di sentenza pilota, i ricorrenti sospesi, dopo aver atteso invano di ottenere soddisfazione (nuovamente) sul piano interno, dovranno ritornare, per la seconda volta, a Strasburgo, estendendo notevolmente la durata di tali procedimenti.

---

<sup>15</sup> Per alcune osservazioni critiche circa la concreta utilità che tale procedura offre ai ricorrenti la cui istanza è sospesa a seguito di giudizio pilota, si veda: LAMBERT-ABDELGAWAD, *L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *RTDH*, 2013 635-652, e già ID., *La Cour européenne au secours du Comité des Ministres pour une meilleure exécution des arrêts "pilote" (en marge de l'arrêt Broniowski)*, ivi, 2005, 203-224.

<sup>16</sup> Vedi, ad esempio, il dialogo tra Comitato dei Ministri e Federazione russa a seguito dei giudizi pilota nei casi *Burdov (II) c. Russia*, n. 35509/04 del 15 gennaio 2009, e *Ananyev e altri c. Russia*, nn. 42525/07 e 60800/08 del 10 gennaio 2012.

Tali considerazioni evidenziano dunque come la procedura di sentenza pilota possa qualificarsi anche come un tentativo di ripartire il dovere di risolvere il problema dell'arretrato tra i vari protagonisti del sistema del Consiglio d'Europa: non solo la Corte, ma anche il Comitato dei Ministri e gli Stati membri. Infatti, come ha notato anche l'ex presidente della Corte Luzius Wildhaber, in presenza di una violazione strutturale, la Corte europea si rivolge sia allo Stato membro convenuto sia al Comitato dei Ministri, esortandoli ad assumersi le proprie responsabilità e a fare la propria parte<sup>17</sup>.

Pertanto, le sentenze pilota non possono essere considerate come una panacea a tutti i problemi del sistema europeo di protezione dei diritti umani. Ciononostante, esse possono dare un importante contributo per eliminare l'enorme arretrato ancora da smaltire, a condizione che la giurisprudenza della Corte riesca a sviluppare e affinare ulteriormente tale meccanismo, in modo che possa essere pienamente accettato dagli Stati membri.

5. L'evoluzione della sentenza pilota a partire dalla sua prima applicazione nel caso *Broniowski* ha subito posto il problema di identificare quali siano le situazioni più adatte in cui applicare tale procedura.

Se l'unico criterio per l'applicazione della sentenza pilota fosse l'identificazione di una violazione sistematica della Convenzione, allora ci sarebbe un gran numero di casi di violazioni ripetitive in cui potrebbe essere applicata. La nota informativa sulla procedura di sentenza pilota emessa dalla cancelleria della Corte nel 2009<sup>18</sup> spiega chiaramente che non tutte le categorie di casi ripetitivi sono adatte a essere trattate attraverso la procedura di sentenza pilota e non ogni sentenza pilota si applica nello stesso modo, né ha le stesse conseguenze sugli altri casi simili. Come già evidenziato, infatti, caratteristiche come la sospensione dei ricorsi identici non possono considerarsi elementi costitutivi della procedura stessa. Inoltre, sempre la nota informativa del 2009 specifica che la procedura è attivabile solamente se e quando il problema strutturale lede significativamente i diritti fondamentali della persona protetti della Convenzione. Tale previsione risulta ovvia se si considera che la Convenzione europea, all'art. 35, prevede che le violazioni si verificano solamente se comportano un pregiudizio grave a uno dei diritti tutelati dalla Convenzione stessa. Tuttavia, le difficoltà applicative e interpretative sorte intorno all'affermazione della sentenza pilota hanno spinto la Corte a

---

<sup>17</sup> WILDHABER, BREER, *op. cit.*

<sup>18</sup> Information note issued by the Registrar on the Pilot Judgment Procedure, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), consultato in data 24/11/2015.

chiarire quali tipologie di problemi strutturali negli ordinamenti degli Stati membri sono rilevanti ai fini di tale procedura.

Orbene, alcuni aspetti problematici sorgono anche in ordine alla possibilità per la Corte di valutare se una determinata situazione interna generi una violazione sistematica oppure no. In altri termini, l'apprezzamento circa la natura strutturale di una violazione può essere molto difficile per la Corte, stante la scarsità dei mezzi di valutazione a sua disposizione. Lo stesso problema si ripropone poi con la verifica della compatibilità della nuova misura introdotta a seguito di procedimento legislativo stimolato dalle indicazioni contenute nella sentenza pilota. Come noto, il monitoraggio sull'esecuzione delle sentenze della Corte spetta al Comitato dei Ministri, ma è la Corte a valutare nel merito gli effetti dei rimedi introdotti, in termini di impatto positivo o negativo sui diritti tutelati dalla Convenzione.

La procedura di sentenza pilota è stata finora applicata dalla Corte in una molteplicità di casi che si possono ridurre a due sostanziali tipologie: violazioni strutturali limitate e violazioni strutturali endemiche. Le violazioni strutturali limitate, a loro volta, possono derivare da due diverse situazioni, a seconda che colpiscano singoli e identificabili gruppi di persone (come i ricorrenti polacchi del fiume Bug nel caso *Broniowski*) o che si riferiscano a specifici problemi inerenti a determinati settori dell'ordinamento interno (come i casi di eccessiva durata dei procedimenti). Le violazioni strutturali endemiche, invece, hanno natura molto più vasta poiché riguardano tutte le persone sottoposte alla giurisdizione di un determinato Stato e problemi sistemici che influenzano l'intera struttura dell'ordinamento interno, come nei casi di violazioni derivanti da conflitti armati e da inesecuzione delle decisioni giudiziarie nazionali.

L'evidenza empirica mostra come l'applicazione della sentenza pilota sia più efficace nei confronti di violazioni strutturali limitate piuttosto che nei casi di violazioni strutturali endemiche. Infatti, mentre nel primo caso la misura da intraprendere è facilmente identificabile – ad esempio, una modifica legislativa –, nei problemi endemici la molteplicità delle cause che li generano determina spesso un lungo periodo di “contrattazione” tra la Corte e i giudici nazionali circa l'efficacia delle vie di ricorso interne, che vanifica la celerità del meccanismo.

Con riferimento alle violazioni strutturali limitate, la sentenza pilota serve essenzialmente a stimolare l'adozione di una determinata misura specifica volta a eliminare la violazione della Convenzione. Ad esempio, quando uno Stato ottempera alle misure indicate dalla sentenza pilota avviando un procedimento di modifica legislativa secondo le proprie norme costituzionali, il Comitato dei Ministri dovrà lasciargli il tempo necessario per introdurre il rimedio, interrompendo l'eventuale termine indicato

nella sentenza pilota e “fidandosi” del positivo esito dell’iter legislativo. Soltanto in seguito a una decisione definitiva potrà poi constatarsi il successo o l’insuccesso della sentenza pilota, a seconda che la misura introdotta sia idonea o meno a eliminare la violazione.

Con riferimento ai casi di violazioni endemiche, la più ampia possibilità di introdurre rimedi di vario genere (ricorsi *ad hoc*, compensazioni, risarcimenti, misure di garanzia) al fine di ottemperare alla procedura di sentenza pilota, lascia una maggiore libertà allo Stato circa le modalità con cui conformarsi alla pronuncia. Se, da una parte, tale situazione rende più agevole l’esecuzione della sentenza per le diverse possibilità attraverso cui lo Stato convenuto può adempiere, d’altra parte, questa libertà di scelta rende anche statisticamente più probabile l’introduzione di rimedi non effettivi che falliscano l’obiettivo di eliminare la violazione strutturale.

Nondimeno, appare evidente come, in entrambi i casi, la celerità auspicata della procedura di sentenza pilota vale per la Corte (che nel frattempo può sospendere i ricorsi identici), ma non per i ricorrenti, che sono costretti ad attendere nuovamente le tempistiche del diritto nazionale, dopo essersi presentati a Strasburgo previo esperimento dei ricorsi interni.

6. Un significativo esempio della diversa efficacia che le sentenze pilota possono avere quando vengono applicate a ricorsi derivanti da violazioni strutturali limitate rispetto a quando sono invece adottate nei confronti di istanze aventi a oggetto violazioni strutturali endemiche concerne i casi della durata eccessiva dei procedimenti giudiziari e della prolungata inesecuzione delle sentenze nazionali.

Tale confronto è emblematico poiché, mentre il problema dell’eccessiva durata dei procedimenti giudiziari ha natura “tecnica” e per risolverlo è sufficiente introdurre modifiche legislative atte a eliminare la disfunzione strutturale, nel caso della prolungata inesecuzione delle sentenze nazionali la questione ha natura “politica”, in quanto costituisce un caso di resistenza volontaria, ma talvolta anche involontaria, all’inesecuzione della sentenza pilota e configura una situazione molto più difficile da modificare.

Il successo delle sentenze pilota nel caso di violazioni derivanti da eccessiva durata dei procedimenti giudiziari è evidente se si considera il significativo numero di Stati che hanno introdotto rimedi a questa disfunzione strutturale a seguito delle pronunce emesse dalla Corte europea. Volendo fornire alcuni esempi tra i casi più significativi a riguardo, Slovenia, Germania e Grecia (in ordine cronologico) si sono adoperate per risolvere il problema della lentezza delle tempistiche processuali di cui erano affetti i rispettivi ordinamenti a seguito di sentenze pilota. I risultati

concreti non sono sempre stati pienamente soddisfacenti, ma comunque sufficienti per eliminare la violazione strutturale della Convenzione.

Nel caso della Slovenia, il problema della durata eccessiva dei procedimenti giudiziari ha afflitto questo Paese per molti anni e il rilevante numero di istanze presentate da parte di ricorrenti sloveni è stato il motivo principale per il quale la Corte ha emesso una sentenza pilota nel caso *Lukenda* (2005)<sup>19</sup>. A seguito di tale pronuncia, il Ministro della Giustizia sloveno ha introdotto il c.d. *Lukenda Plan*, ovvero un pacchetto di misure di riforma volto a risolvere il problema strutturale evidenziato dalla Corte europea. Tra i vari rimedi introdotti, particolarmente significativo è risultato essere il c.d. *Act Regulating the Protection of Right to Trial without Undue Delay*<sup>20</sup>, che istituisce un efficace rimedio a favore di coloro che subiscono eccessivi ritardi nella definizione dei procedimenti giudiziari che li riguardano<sup>21</sup>. In questo caso, inoltre, bisogna sottolineare che la risposta alla sentenza pilota è stata positiva e particolarmente celere grazie a un costruttivo dialogo tra corti nazionali e Corte europea. Infatti, circa un mese prima dell'emissione della sentenza *Lukenda*, la Corte costituzionale slovena aveva dichiarato l'incompatibilità dell'*Administrative Dispute Act*<sup>22</sup> con l'art. 6 della Convenzione europea, senza che però tale sentenza avesse portato a una modifica legislativa immediata. È dunque grazie alla sentenza pilota *Lukenda* che il legislatore sloveno ha provveduto a eliminare la disfunzione strutturale insita nell'ordinamento interno mostrando di riconoscere alle sentenze della Corte europea un'autorità superiore finanche a quella riconosciuta alle sentenze della massima corte nazionale.

Anche nel caso della Germania l'elevato numero di ricorsi pendenti per violazioni derivanti dall'eccessiva durata dei procedimenti dinanzi alla giurisdizione amministrativa e l'assenza di un rimedio *ad hoc* hanno spinto la Corte a pronunciare una sentenza pilota nel caso *Rumpf* (2010)<sup>23</sup>. In tale pronuncia, la Corte ha intimato allo Stato convenuto di introdurre un ricorso interno in grado di soddisfare le pretese di risarcimento avanzate dagli individui vittime di procedimenti giudiziari di eccessiva durata, assegnando il termine massimo di un anno per adeguarsi alla sentenza. Nel dicembre 2011, il *Bundestag* tedesco ha approvato una

---

<sup>19</sup> *Lukenda c. Slovenia*, n. 23032/02 del 6 ottobre 2005.

<sup>20</sup> Cfr. [www.mp.gov.si](http://www.mp.gov.si), consultato in data 21/12/2015.

<sup>21</sup> Sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea in Slovenia e le modifiche legislative introdotte a riguardo, si veda: AVBELJ, *Report on the Role and Status of the ECHR and EU Law in Slovenia*, in MARTINICO, POLLICINO (eds.), *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws*, Groningen, 2010, 441-453.

<sup>22</sup> Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 50/97 del 31 luglio 1997. Cfr. [www.juradmin.eu](http://www.juradmin.eu), consultato in data 21/12/2015.

<sup>23</sup> *Rumpf c. Germania*, n. 46344/06 del 2 settembre 2010.

nuova legge, il *Remedy Act*<sup>24</sup>, volta ad accelerare lo svolgimento dei procedimenti giudiziari e a introdurre un meccanismo che permetta agli individui lesi di chiedere il risarcimento danni, con effetti retroattivi anche ai procedimenti in corso e a quelli terminati ma che, a causa dell'eccessiva durata, possano diventare oggetto di futuro ricorso dinanzi alla Corte europea. L'idoneità del *Remedy Act* a eliminare la violazione strutturale dell'art. 6 della Convenzione è stata giudicata positivamente dalla Corte, che ha dichiarato irricevibili i casi *Taron c. Germania* (2012)<sup>25</sup> e *Garcia Cancio c. Germania* (2012)<sup>26</sup> per mancato esaurimento dei ricorsi interni. Infatti, sebbene non vi fosse ancora nessuna evidenza delle concrete possibilità di ottenere un risarcimento adeguato attraverso il nuovo rimedio, la Corte ha giudicato che non vi era ragione di ritenere che tale meccanismo non garantisse ragionevoli prospettive di successo e, pertanto, la sua entrata in vigore obbligava i due ricorrenti a tentare questa strada prima di appellarsi a Strasburgo.

Nel caso della Grecia, ben tre sono le sentenze pilota che hanno dichiarato la violazione dell'art. 6 della Convenzione per eccessiva durata dei procedimenti giudiziari. Nel caso *Athanasίου* (2010)<sup>27</sup>, la Corte ha rilevato il medesimo problema strutturale che affliggeva anche la Germania nel caso *Rumpf*. Essa, infatti, ha chiesto allo Stato greco di introdurre, entro un anno dalla data in cui la sentenza è diventata definitiva, un rimedio effettivo o una combinazione di rimedi in grado di garantire un adeguato risarcimento a coloro la cui durata del procedimento dinanzi ai giudici amministrativi era talmente eccessiva da configurare la violazione del diritto a un equo processo. Anche in questo caso, il Parlamento greco ha approvato una legge, nel mese di aprile 2012, che ha introdotto due rimedi, uno compensativo e l'altro preventivo, finalizzati a concedere un risarcimento nei casi di durata eccessiva dei procedimenti dinanzi ai giudici amministrativi. Successivamente, la Corte ha riscontrato il medesimo problema strutturale anche nel contesto dei procedimenti civili e penali e ha emesso altre due sentenze pilota a riguardo. Nel caso *Glykantzi* (2012)<sup>28</sup>, la Corte ha sospeso tutti i ricorsi identici e ha assegnato alla Grecia il termine di un anno per introdurre un rimedio in grado di offrire un risarcimento adeguato in caso di procedimenti civili di eccessiva durata; mentre nel caso *Michelioudakis* (2012)<sup>29</sup> la Corte ha parimenti richiesto di istituire un ricorso avente le stesse modalità nei confronti dei pro-

---

<sup>24</sup> Cfr. [www.bgb1.de](http://www.bgb1.de), consultato in data 21/12/2015.

<sup>25</sup> *Taron c. Germania*, n. 53126/07 del 29 maggio 2012.

<sup>26</sup> *Garcia Cancio c. Germania*, n. 19488/09 del 29 maggio 2012.

<sup>27</sup> *Athanasίου c. Grecia*, n. 50973/08 del 21 ottobre 2010.

<sup>28</sup> *Glykantzi c. Grecia*, n. 40150/09 del 20 ottobre 2012.

<sup>29</sup> *Michelioudakis c. Grecia*, n. 54447/10 del 3 aprile 2012.

cedimenti penali che superano un ragionevole termine di durata. In seguito a queste due sentenze pilota, nel corso dell'anno 2014, le autorità greche hanno introdotto un unico ricorso indennitario finalizzato a fornire un risarcimento adeguato nei casi in cui procedimenti penali e civili eccedano un periodo di tempo ragionevole. Tale ricorso indennitario è stato giudicato soddisfacente nella sentenza *Xynos c. Grecia* (2014)<sup>30</sup> con cui la Corte ha dichiarato inammissibile un ricorso per violazione dell'art. 6 della Convenzione proposto dopo l'entrata in vigore della nuova misura interna.

Nei casi di prolungata inesecuzione delle decisioni giudiziarie nazionali, invece, la natura politica di tale disfunzione ha portato a un sostanziale fallimento dell'utilizzo della sentenza pilota. In questi casi, infatti, la resistenza posta dallo Stato ha impedito di adottare le misure generali necessarie a eliminare la violazione strutturale della Convenzione. In particolare, tale resistenza può essere causata da due fattori: da una parte, si assiste a casi di resistenza volontaria, ovvero in cui lo Stato convenuto non esegue consapevolmente la sentenza pilota; dall'altra parte, in determinate situazioni, lo Stato può non essere in grado di attuare la sentenza pilota perché sprovvisto dei mezzi tecnici o finanziari per adeguarsi e si parla, dunque, di resistenza involontaria.

Emblematiche sono, sotto i predetti profili, le sentenze pilota che riguardano Russia, Ucraina e Moldavia. Più specificamente, la prolungata inesecuzione delle sentenze nazionali nei casi di Russia e Ucraina si manifesta come una scelta volontaria e consapevole delle autorità statali, mentre nel caso della Moldavia essa consegue a una situazione di impossibilità oggettiva che rende impossibile l'esecuzione di determinate sentenze a prescindere da considerazioni volontaristiche.

La sentenza *Burdov (II) c. Russia* (2009) si inserisce nel nutrito novero di pronunce emesse contro la Federazione russa, a partire dal 2002, a causa della continua inesecuzione delle sentenze nazionali che condannano lo Stato al pagamento di oneri pecuniari a beneficio di singoli individui.

In questa sentenza pilota, la Corte reitera la richiesta di istituire un rimedio compensativo che possa garantire l'erogazione di un risarcimento per la mancata esecuzione delle sentenze. A seguito di tale pronuncia, la Russia ha approvato due leggi entrate in vigore nel maggio 2010, volte a conformarsi alla sentenza *Burdov (II)*. Tuttavia, dopo un breve periodo di monitoraggio sull'effettività dei rimedi introdotti, che ha portato alla dichiarazione di irricevibilità di alcuni ricorsi nel frattempo

---

<sup>30</sup> *Xynos c. Grecia*, n. 30226/09 del 9 ottobre 2014.

proposti<sup>31</sup>, la Corte ha dovuto riconoscere che le modifiche legislative del 2010 non avevano introdotto alcun rimedio effettivo e che, pertanto, le misure generali indicate dalla sentenza *Burdov (II)* erano state completamente disattese. Così, nelle sentenze *Ilyushkin e altri c. Russia (2012)*<sup>32</sup> e *Kalinkin e altri c. Russia (2012)*<sup>33</sup>, la Corte ha osservato che, stante la perdurante assenza di rimedi in ambito nazionale, il miglior modo per tutelare i diritti violati dei ricorrenti russi rimane quello di riprendere l'esame di tutte le istanze ricevute e dichiarare la violazione della Convenzione in tutti i casi in cui essa si è manifestata.

Successivamente, il problema dell'esecuzione delle sentenze nazionali è stato oggetto di un'altra recente sentenza pilota emessa, ancora una volta, nei confronti della Federazione russa. Nel caso *Gerasimov (2014)*<sup>34</sup>, la Corte ha dichiarato l'esistenza di un altro problema strutturale dovuto ai ritardi eccessivi nell'esecuzione delle sentenze emesse dai tribunali russi che concernono la concessione di benefici in natura (riconoscimento del diritto a un alloggio e alla sua manutenzione, fornitura di macchinari per disabili, consegna di documenti amministrativi, ecc.). A tal proposito, la Corte ha indicato la necessità di istituire un ricorso finalizzato a garantire un risarcimento per la ritardata esecuzione delle sentenze che impongono obblighi in natura alle autorità russe, decidendo altresì di condannare la Federazione russa a pagare un risarcimento nei confronti del sig. Gerasimov e di tutti gli altri ricorrenti in analoga posizione, sospendendo la trattazione di tutti gli altri casi per un termine massimo di due anni, entro i quali lo Stato convenuto è invitato a conformarsi alla sentenza.

Nel caso dell'Ucraina, il problema strutturale indicato dalla sentenza pilota *Ivanov (2009)*<sup>35</sup> era invece sostanzialmente il medesimo di quello riscontrato nella Federazione russa con il caso *Burdov (II)*: la mancata esecuzione di sentenze nazionali che obbligano lo Stato a eseguire prestazioni pecuniarie nei confronti di singoli cittadini. In questo specifico caso, un veterano dell'esercito lamentava la continua inesecuzione delle sentenze che ordinavano alle autorità statali di pagare gli arretrati della sua pensione. Le misure richieste dalla Corte nella sentenza *Ivanov* riguardavano la necessità di introdurre, entro il termine di un anno, uno o più rimedi effettivi volti a garantire un effettivo risarcimento. Nonostante il tentativo di favorire il Governo ucraino a trovare una soluzione a tale problema attraverso la sospensione di oltre duemila ricorsi aventi a og-

---

<sup>31</sup> *Nagovitsyn e Nalgiyev c. Russia*, n. 6859/02 del 24 gennaio 2010.

<sup>32</sup> *Ilyushkin e altri c. Russia*, n. 5734/08 del 17 aprile 2012.

<sup>33</sup> *Kalinkin e altri c. Russia*, n. 16967/10 del 17 aprile 2012.

<sup>34</sup> *Gerasimov c. Russia*, n. 29920/05 del 1 luglio 2014.

<sup>35</sup> *Ivanov c. Ucraina*, n. 40540/04 del 15 ottobre 2009.

getto la medesima violazione, la Corte ha dovuto presto rilevare che, anche se un certo numero di casi era stato risolto<sup>36</sup>, l'Ucraina non aveva adottato le misure generali necessarie per risolvere detta violazione strutturale. Di conseguenza, la Corte ha deciso di riprendere l'esame delle istanze sospese dichiarando la violazione della Convenzione in ogni singolo ricorso.

Nel caso *Olaru e altri c. Moldavia* (2009)<sup>37</sup>, la Corte ha invece riscontrato un problema strutturale di inesecuzione delle sentenze nazionali con riferimento ai privilegi concessi dalla legislazione in tema di edilizia sociale, dovuto a una cronica mancanza di fondi che impediscono alle amministrazioni locali di concedere tali benefici agli aventi diritto. A questo proposito, la Corte ha stabilito che lo Stato moldavo doveva istituire un rimedio interno a favore di coloro che, a causa della mancata esecuzione di sentenze nazionali, non si vedevano riconosciuti i benefici concessi dalle leggi in materia di edilizia sociale e decideva altresì di sospendere tutti gli altri casi identici. A seguito di tale sentenza pilota, nel luglio 2011 il Governo moldavo ha riformato la propria legislazione con l'introduzione di un nuovo rimedio interno esperibile contro il mancato rispetto delle sentenze nazionali passate in giudicato. Tuttavia, sebbene la nuova misura eseguisse quanto indicato dalla sentenza *Olaru* e, sul piano tecnico, l'istituzione di tale rimedio permettesse di respingere i ricorsi che non lo avevano esperito<sup>38</sup>, non può negarsi come, sul piano sostanziale, la Moldavia non abbia risolto la violazione strutturale a causa di una "resistenza involontaria" che le impedisce di eliminare definitivamente il problema. Infatti, la perdurante carenza di fondi e l'impossibilità di destinarli alla costruzione e ristrutturazione delle case popolari previste dalla legislazione in materia di edilizia sociale rende comunque impossibile garantire i diritti e i benefici di cui i ricorrenti domandano il rispetto.

7. L'Italia non è rimasta esente dall'applicazione di sentenze pilota. La presenza di violazioni strutturali della Convenzione europea nell'ordinamento interno è stata segnalata dalla Corte fin da prima dello sviluppo pretorio della sentenza pilota, in particolare per quanto concerne l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari. Può dirsi, anzi, che proprio la grande quantità di ricorsi italiani inerenti a tale violazione sia stata una

---

<sup>36</sup> Vedi comunicato stampa della Corte europea del 29 febbraio 2012.

<sup>37</sup> *Olaru e altri c. Moldavia*, n. 476/07 del 28 luglio 2009.

<sup>38</sup> Cfr. *Balan c. Moldavia*, n. 19247/03 del 28 gennaio 2012.

delle cause che hanno maggiormente contribuito all'evoluzione della procedura di sentenza pilota<sup>39</sup>.

Sotto questo profilo, già nella sentenza *Capuano (I) c. Italia* (1987)<sup>40</sup> la Corte ha evidenziato la persistenza della violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione e l'incapacità dell'ordinamento giuridico italiano di porre fine alle violazioni in corso, nonché di prevenire future violazioni della stessa specie. In seguito, le sentenze *Bottazzi c. Italia* (1999)<sup>41</sup>, *Di Mauro c. Italia* (1999)<sup>42</sup> e *Scozzari e Giunta c. Italia* (2000)<sup>43</sup> hanno stimolato la necessaria reazione delle autorità italiane, che hanno approvato la legge 24 marzo 2001, n. 89, c.d. legge Pinto, concernente la previsione di un'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo. Tale legge prevede l'introduzione di un ricorso straordinario in appello qualora un procedimento giudiziario ecceda i termini di ragionevole durata del processo e mira a concretizzare la tutela prevista dall'art. 13 della Convenzione, il quale prevede il diritto a un ricorso effettivo contro ogni possibile violazione della Convenzione.

In tal modo, la legge Pinto ha introdotto un nuovo rimedio nel diritto interno che tutti i ricorrenti sono obbligati a esperire prima di rivolgersi alla Corte europea, in ossequio a quanto disposto dall'art. 35 della Convenzione. Questa modifica legislativa ha consentito alla Corte di dichiarare irricevibili tutte le istanze ancora pendenti relative alla violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione, liberandosi in tal modo di una rilevante mole di ricorsi ripetitivi<sup>44</sup>. Tuttavia, va detto che anche dopo l'introduzione del rimedio previsto dalla legge Pinto, i ricorsi a Strasburgo non si sono ridotti in misura apprezzabile. In un primo tempo, ciò era

---

<sup>39</sup> In questo senso, HAIDER, *The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*, Leiden, 2012, nonché LEACH, HARDMAN, STEPHENSON, *Responding to Systemic Human Rights Violations*, Antwerp, 2010.

<sup>40</sup> *Capuano (I) c. Italia*, n. 9381/81 del 25 giugno 1987.

<sup>41</sup> *Bottazzi c. Italia*, n. 34884/97 del 28 luglio 1999.

<sup>42</sup> *Di Mauro c. Italia*, n. 34256/96 del 28 luglio 1999.

<sup>43</sup> *Scozzari e Giunta c. Italia*, nn. 39221/98 e 41963/98 del 13 luglio 2000.

<sup>44</sup> Nella sentenza *Brusco c. Italia*, n. 69789/01 del 6 settembre 2001, la Corte ha osservato che, nonostante il ricorso in oggetto fosse stato proposto prima dell'entrata in vigore della legge Pinto, e che, di conseguenza, nessuna misura interna era disponibile nel momento in cui tale ricorso è stato formulato, la regola generale della valutazione del previo esaurimento dei rimedi interni alla data dell'introduzione del ricorso può subire eccezioni. Richiamandosi alla sentenza *Baumann c. Francia*, n. 33592/96 del 22 maggio 2001, la Corte evidenzia che, nel caso di specie, sussistevano degli elementi che giustificavano un'eccezione al principio generale sulla base di circostanze particolari. Più specificamente, la Corte osserva che il rimedio introdotto dalla legge Pinto si iscrive nella logica di consentire allo Stato convenuto di rimediare ai casi in cui il termine ragionevole del processo non è stato rispettato e di ridurre, di conseguenza, il numero dei casi che la Corte è chiamata a trattare. Ciò vale non soltanto per i ricorsi proposti dopo l'entrata in vigore della legge, ma anche per tutti quelli che erano già iscritti a ruolo.

dovuto a una peculiare applicazione della legge Pinto da parte dei giudici italiani, i quali non utilizzavano i parametri elaborati dalla Corte europea per definire il termine di irragionevole durata dei procedimenti giudiziari<sup>45</sup>, ma chiedevano ai ricorrenti stessi di dimostrare l'avvenuto patimento di un danno. Questa tendenza dei giudici nazionali a scindere il danno dal fatto stesso dall'eccessiva durata del procedimento giudiziario privava il rimedio interno della sua efficacia e si poneva in evidente contrasto con l'art. 6, par. 1 della Convenzione europea il quale, invece, considera essere un danno il fatto stesso del superamento di un termine ragionevole di durata di un procedimento giudiziario. Dinanzi a una nuova proliferazione di ricorsi a Strasburgo, la Corte di cassazione italiana è intervenuta risolvendo la questione con sentenza n. 4207/2004, in cui ha stabilito che i giudici nazionali devono applicare i criteri di Strasburgo nel decidere i casi relativi alla legge Pinto, senza poter chiedere prova di un pregiudizio ulteriore.

In un secondo tempo, il rimedio introdotto dalla legge Pinto è stato invece oggetto di numerosi ricorsi per due distinti motivi che riguardano, da una parte, l'esiguità delle somme erogate a titolo di risarcimento nei confronti dei soggetti lesi e, dall'altra, i rilevanti ritardi con i quali i ricorrenti venivano risarciti. Ciò, pertanto, ha comportato che la Corte europea sia stata nuovamente investita da una significativa mole di ricorsi con cui le si chiedeva di integrare le somme erogate a titolo di risarcimento in linea con i parametri della propria giurisprudenza e di riconoscere un "ritardo nel ritardo" nella liquidazione dei risarcimenti.

In un cospicuo numero di casi, come, ad esempio, in quasi tutti i ricorsi relativi ai procedimenti presso il Tribunale di Benevento<sup>46</sup>, la Corte europea ha riconosciuto fondate le pretese dei ricorrenti e disposto il pagamento da parte dello Stato convenuto di un equo risarcimento *ex art.*

---

<sup>45</sup> I parametri temporali e i criteri di valutazione elaborati dalla Corte europea sono frutto di una giurisprudenza consolidata che calcola il tempo di una causa a partire dal *dies a quo* (nel processo civile il giorno della notifica dell'atto di citazione o del deposito del ricorso e, nel processo penale, il giorno dalla conoscenza diretta e ufficiale delle accuse per l'imputato), fino al *dies ad quem*, ovvero quando la sentenza diviene definitiva, al termine dei tre gradi di giudizio, oppure a scadenza dei termini per la possibilità di ricorso. Inoltre, la Corte europea ha stabilito che la durata del procedimento giudiziario è irragionevole, in ogni caso, quando si superano i tre anni per ciascun grado di giudizio. Infine, i criteri di valutazione delle circostanze che la Corte prende in considerazione al fine di valutare l'eccessiva durata del procedimento riguardano la complessità della procedura, il comportamento delle parti e la condotta delle autorità nazionali.

<sup>46</sup> Tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila, e in particolare tra gli anni 1997-2003, la Corte europea è stata oberata di ricorsi relativi alla situazione del Tribunale di Benevento, in cui i tempi di attesa raggiungevano i quattro anni per la prima udienza, seguita da un rinvio di ufficio che, a seconda dei casi, poteva posticiparla fino a due anni.

41. In particolare, nelle pronunce *La Frazia c. Italia* (2008)<sup>47</sup> e *Buffolino c. Italia* (2008)<sup>48</sup>, la Corte europea ha stabilito che la liquidazione delle somme di risarcimento riconosciute dai giudici italiani ai ricorrenti è stata troppo modesta rispetto ai parametri elaborati dalla giurisprudenza della Corte e caratterizzata da un eccessivo ritardo, dal momento che i risarcimenti sono stati liquidati solo dopo ventinove mesi dal deposito delle sentenze. Pertanto, oltre all'integrazione dei risarcimenti conseguente all'applicazione dei parametri di riferimento, la Corte ha disposto anche il pagamento di un'integrazione supplementare del risarcimento giustificata dal danno morale causato al ricorrente dal doppio ritardo.

In ogni caso, nonostante le evidenti difficoltà che continuano a caratterizzare il problema dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari in Italia, una costante giurisprudenza della Corte europea ritiene il rimedio introdotto dalla legge Pinto "effettivo", come espressamente lo definisce la sentenza *Delle Cave e Corrado c. Italia* (2007)<sup>49</sup>. Pertanto, lungi dall'aver concretamente risolto la natura strutturale del problema dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, il sistema introdotto dalla legge Pinto è stato finora sufficiente a evitare l'applicazione di sentenze pilota che evidenziassero la persistenza di una violazione strutturale dell'art. 6, par. 1.

Più recentemente e a seguito della codificazione della sentenza pilota nel Regolamento della Corte, questa procedura è stata, invece, applicata con riferimento ad altre disfunzioni strutturali concernenti la violazione del diritto di proprietà, così come tutelato dall'art. 1, Protocollo n. 1, la violazione del diritto a un equo processo ex art. 6 della Convenzione e la violazione del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, di cui all'art. 3.

In questo contesto, particolare rilevanza assume la sentenza pilota sul caso *M.C. c. Italia* (2013)<sup>50</sup>, sia per la sensibilità della situazione oggetto del ricorso, sia per la decisione della Corte, che evidenzia la presenza di un preoccupante regresso dello stato di diritto in Italia. La pronuncia trae origine da un rilevante numero di ricorsi proposti da cittadini ammalatisi di epatite B e C, HIV e cirrosi epatica, a causa di sangue infetto trasmesso con trasfusioni di sangue e con emoderivati. In base alla legge 25 febbraio 1992 n. 210, i ricorrenti avevano diritto a ottenere un'indennità costituita da due parti, una fissa e una supplementare. La Corte di cassazione, contravvenendo a un solido orientamento precedente, con sentenza n. 3879/2009 aveva stabilito che l'indennità dovesse es-

---

<sup>47</sup> *La Frazia c. Italia* (2008), n. 32775/02 del 13 novembre 2008.

<sup>48</sup> *Buffolino c. Italia* (2008), n. 32769/02 del 13 novembre 2008.

<sup>49</sup> *Delle Cave e Corrado c. Italia* (2007), n. 14626/03 del 5 giugno 2007.

<sup>50</sup> *M.C. c. Italia*, n. 5376/11 del 3 settembre 2013.

sere adeguata al tasso di inflazione solamente per la parte fissa, mentre la parte supplementare, che nei casi di specie corrisponde a circa il 90% dell'importo totale, non doveva essere soggetta a rivalutazione. Nonostante la contestuale pendenza di numerosi procedimenti giudiziari relativi alla riscossione dell'indennità per danni da trasfusione, il Governo adottò il decreto legge n. 78/2010 che formalizzava i principi espressi nella sentenza della Cassazione. Poco tempo dopo, con sentenza n. 293/2011, la Corte costituzionale sanciva l'incostituzionalità del decreto legge per contrasto con l'art. 3 della Costituzione<sup>51</sup>.

In conseguenza della mancata attuazione della pronuncia della Consulta, la questione è così arrivata dinanzi alla Corte europea che ha emesso una sentenza pilota con cui ha condannato l'Italia per violazione degli articoli 6, par. 1, del Protocollo n. 1 e 14. In particolare, la Corte ha evidenziato l'esistenza di una disfunzione sistemica nell'ordinamento italiano derivante dall'indisponibilità delle autorità italiane a rivalutare la parte supplementare dell'indennità per danni da emotrasfusioni.

Nel ragionamento della Corte, ciò ha comportato dunque la violazione strutturale del diritto di proprietà, così come tutelato dall'art. 1, Protocollo n. 1, poiché, rifiutandosi di rivalutare la parte supplementare dell'indennità, lo Stato italiano ha di fatto negato la maggior parte del risarcimento ai ricorrenti, ivi comprese le somme che sarebbero dovute servire a pagare le spese mediche. A parere della Corte, tale diniego ha posto sui ricorrenti un onere eccessivo e sproporzionato, che è stato qualificato come una violazione del diritto al rispetto dei beni dei ricorrenti.

Nella medesima pronuncia, la Corte ha rilevato anche una violazione strutturale dell'art. 6 da parte dell'Italia che, approvando una legge il cui contenuto penalizza i ricorrenti mentre sono ancora in corso procedimenti nei quali lo Stato è parte convenuta, ha di fatto violato il loro diritto a un equo processo. Sotto quest'ultimo profilo, la sentenza *M.C. c. Italia* (2013), evidenziando la natura strutturale della violazione del diritto a un equo processo risultante da interventi legislativi che modificano *in malam partem* la normativa applicabile a controversie pendenti tra Stato e soggetti privati, si pone in logica successione rispetto alla precedente sentenza *Scordino c. Italia* (2006)<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> La violazione del principio di uguaglianza è stata argomentata dalla Corte costituzionale sulla base del fatto che il decreto legge n. 78/2010 introduceva una normativa discriminatoria nei confronti di persone ammalatesi a causa di emotrasfusioni, le quali non potevano godere della completa rivalutazione delle somme di indennità, che invece veniva riconosciuta alle persone colpite da conseguenze pregiudizievoli scaturenti da vaccinazioni obbligatorie.

<sup>52</sup> *Scordino c. Italia*, n. 36813/97 del 29 marzo 2006. In questa sede, la Corte aveva stabilito, infatti, che, sebbene non sia interdetta al potere legislativo la facoltà di disciplinare con disposizioni di portata retroattiva i diritti che derivano da leggi in vigore, il principio

Per questi motivi, la Corte ha chiesto all'Italia di riconoscere ai ricorrenti il rispetto dei diritti protetti dalla Convenzione e, per l'effetto, di garantire la rivalutazione delle relative indennità per danni da emotrasfusioni, non solo a coloro che si sono appellati a Strasburgo, ma a chiunque si trovi nella medesima situazione, assegnando un termine di sei mesi a partire dalla data in cui la sentenza è divenuta definitiva.

Sebbene in una prima fase di monitoraggio dell'esecuzione della sentenza il Comitato dei Ministri avesse apprezzato gli sforzi fatti dall'Italia fino a quel momento, arrivando a concedere anche una proroga di sei mesi del termine fissato, le modifiche introdotte non si sono rivelate sufficienti per rimediare alle violazioni strutturali rilevate dalla Corte.

Pertanto, nonostante le reiterate sollecitazioni a introdurre rimedi che potessero garantire la piena rivalutazione e la liquidazione delle indennità alle vittime di sangue infetto, lo Stato italiano non ha mai correttamente adempiuto alle misure generali indicate nella sentenza pilota e la Corte ha ripreso l'esame dei ricorsi sospesi pronunciandosi nuovamente nella sentenza *D.A. c. Italia* (2016)<sup>53</sup>. In questa recente decisione, la Corte assume una posizione ancora più severa nei confronti dell'Italia, rispetto a quanto aveva fatto nella precedente sentenza. Oltre a dichiarare la violazione dell'art. 1, Protocollo n. 1, derivante dal mancato riconoscimento di tutte le somme ricomprese nell'indennità per danni da emotrasfusione, la Corte rileva anche la violazione dell'art. 6 per l'eccessiva lentezza nella fase di liquidazione dei risarcimenti accordati, la violazione dell'art. 13 per l'assenza di rimedi effettivi esperibili dai soggetti interessati e, soprattutto, la violazione del diritto alla salute. Dal momento che nessun articolo della Convenzione contempla espressamente il diritto alla salute, esso viene ad affermarsi nel sistema convenzionale quale diritto implicito di ampia portata. Nel caso di specie, la violazione del diritto alla salute viene ricavata dalla Corte per intersezione con violazioni del diritto alla vita *ex art. 2*, laddove si evidenzia che le violazioni patite dai ricorrenti hanno per effetto collaterale un danno per la vita, e quindi per la salute, della persona malata.

Un'altra sentenza pilota emessa contro l'Italia, che ha suscitato un ampio interesse in dottrina, è la sentenza *Torreggiani* (2013)<sup>54</sup>. La pronuncia trae origine dal ricorso di sette persone sottoposte alla pena detentiva nelle carceri di Busto Arsizio e Piacenza, che lamentavano le sofferenze patite a causa di una detenzione in celle triple con meno di quattro metri quadri a testa di spazio usufruibile. I detenuti ritenevano che tale

---

dell'equo processo di cui all'art. 6 osta alla possibilità per il potere legislativo di interferire nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sui processi in corso.

<sup>53</sup> *D.A. c. Italia*, n. 68060/12 del 14 gennaio 2016.

<sup>54</sup> *Torreggiani c. Italia*, n. 4357/09 del 8 gennaio 2013.

situazione configurasse una violazione del divieto di trattamenti degradanti ai sensi dell'art. 3 della Convenzione.

La questione del sovraffollamento carcerario in Italia era già stata trattata in precedenza dalla Corte. Nel caso *Sulejmanovic c. Italia* (2009)<sup>55</sup>, la Corte aveva riconosciuto la violazione dell'art. 3 per le medesime doglianze<sup>56</sup>, senza tuttavia dichiarare la natura strutturale di tale problema. Ciò che rende particolarmente significativa la sentenza *Torreggiani* è, infatti, la circostanza che sia stata adottata tramite procedura pilota e che sia stata così dichiarata la sistematicità della violazione del divieto di trattamenti degradanti nelle carceri italiane. Nel dichiarare la violazione strutturale dell'art. 3, la Corte ha altresì chiesto all'Italia di introdurre rimedi effettivi che possano concretamente risolvere il problema del sovraffollamento carcerario, assegnando il termine di un anno a decorrere dalla data in cui la sentenza è divenuta definitiva.

Sebbene la constatazione di una simile violazione sia, già di per sé, un episodio di assoluta gravità per uno Stato che si fonda sui principi di libertà, democrazia e uguaglianza, il fatto che ne sia stata dichiarata la natura strutturale, ha non solo impressionato l'opinione pubblica ma anche spinto le autorità italiane ad attuare rapidamente le misure di adeguamento alla sentenza. Nel novembre 2013, lo Stato italiano ha comunicato un piano d'azione<sup>57</sup> al Comitato dei Ministri indicando le misure preventive e compensative da adottare per ottemperare alla sentenza *Torreggiani*. Un mese più tardi ha fatto seguito l'adozione del decreto legge n. 146/2013 (c.d. "svuota carceri"), convertito con legge 21 febbraio 2014 n. 10, recante misure urgenti per la protezione dei diritti fondamentali dei detenuti e la riduzione della popolazione carceraria. Questa modifica legislativa ha introdotto innovazioni molto significative che riguardano, da un lato, la tutela dei diritti dei detenuti attraverso l'istituzione di un Garante nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale e, dall'altro, la riduzione dei casi di applicazione della pena detentiva attraverso la depenalizzazione di alcuni reati minori, l'utilizzo del braccialetto elettronico, l'estensione dei termini massimi degli arresti domiciliari e l'aumento dei casi di espulsione degli stranieri come misura alternativa alla detenzione degli stessi.

---

<sup>55</sup> Nel caso *Sulejmanovic* la Corte aveva accertato che la temporanea permanenza del ricorrente nel carcere di Rebibbia in una cella di 16 metri quadri insieme ad altri cinque detenuti, consisteva in una violazione dell'art. 3 della Convenzione, poiché lo spazio minimo a disposizione di ciascun internato (2,70 metri quadri) era insufficiente e violava il divieto di trattamenti degradanti.

<sup>56</sup> *Sulejmanovic c. Italia*, n. 22635/03 del 16 luglio 2009.

<sup>57</sup> Cfr. [wcd.coe.int](http://wcd.coe.int), consultato in data 19/01/16.

L'efficacia di tali misure è stata positivamente apprezzata dal Comitato dei Ministri, che ha concesso un'estensione di un anno del termine indicato dalla sentenza *Torreggiani*, e dalla stessa Corte europea che ha dichiarato l'irricevibilità dei ricorsi nei casi *Stella c. Italia* (2014)<sup>58</sup> e *Rexhepi c. Italia* (2014)<sup>59</sup> per mancato esaurimento dei ricorsi interni, essendo ora disponibili nell'ordinamento italiano rimedi preventivi e compensativi contro violazioni derivanti dal sovraffollamento carcerario. A riprova dell'apprezzamento della Corte per le misure di adempimento introdotte dall'Italia, esse sono state indicate come modello da seguire in altre due recenti sentenze pilota concernenti il trattamento carcerario<sup>60</sup>. Da ultimo, lo Stato italiano ha avviato, nel maggio 2015, un programma semestrale, denominato "Stati generali dell'esecuzione penale", con cui si intende riformare l'attuale modello di esecuzione penale, nonché il vigente sistema carcerario, al fine di renderlo più dignitoso e più umano sia per i detenuti sia per coloro che vi lavorano.

In conclusione, come emerge dall'ultimo piano d'azione<sup>61</sup> presentato dallo Stato italiano al Comitato dei Ministri, che illustra la funzionalità dei nuovi rimedi introdotti e gli effetti da questi prodotti sul sistema carcerario italiano, l'esecuzione della sentenza pilota *Torreggiani* è stata soddisfacente e ha rispettato i termini temporali indicati dalla Corte. Infatti, non solo il numero dei detenuti è in continua diminuzione grazie al potenziamento delle misure alternative alla detenzione previste dal decreto "svuota carceri", ma anche la situazione degli internati appare essere in netto miglioramento: secondo i dati ufficiali forniti dal Governo italiano al Comitato dei Ministri, risulta che attualmente nessun detenuto occupi uno spazio inferiore ai tre metri quadri.

Infine, pare opportuno segnalare come anche la giurisprudenza interna abbia recentemente preso posizione circa gli effetti e la portata della sentenza pilota nell'ordinamento italiano. La Corte di cassazione, nella sentenza n. 46067/2014, ha cercato di ricostruire i casi in cui il giudice nazionale debba conformarsi ai principi espressi nella sentenza pilota, stabilendo che, affinché questa possa essere applicata a casi diversi, occorre che riguardi una situazione analoga e, soprattutto, che sia stata emessa nel medesimo ordinamento giuridico che vuole avvalersene<sup>62</sup>. La

---

<sup>58</sup> *Stella c. Italia*, n. 49169/09 del 14 settembre 2014.

<sup>59</sup> *Rexhepi c. Italia*, n. 47180/10 del 14 settembre 2014.

<sup>60</sup> Cfr. *Neskov c. Bulgaria*, n. 36925/2010 del 27 gennaio 2015, paragrafi 282 e 286, e *Varga c. Ungheria*, n. 14097/12 del 10 marzo 2015, par. 105.

<sup>61</sup> Cfr. wcd.coe.int, consultato in data 28/01/16.

<sup>62</sup> Per un commento alla sentenza n. 46067/2014 della Corte di cassazione, si rinvia a PIRAS, *Sentenze pilota della Corte EDU: quando conformarsi ad esse?*, in [www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it), consultato in data 28/01/16.

Corte costituzionale, invece, si è pronunciata sulla questione nella sentenza n. 49/2015 con cui, nonostante abbia inteso circoscrivere il ruolo della giurisprudenza della Corte ai singoli casi da essa trattati, ha specificamente previsto che, in caso di sentenza pilota, il giudice italiano è vincolato a recepire la norma individuata dalla Corte europea e ad adeguarsi all'interpretazione da essa fornita, in modo da superare potenziali contrasti con una legge interna<sup>63</sup>.

8. L'applicazione della sentenza pilota, in alcuni casi<sup>64</sup>, è generalmente ritenuta un successo, perché gli Stati convenuti hanno introdotto modifiche legislative rivelatesi idonee a risolvere in via definitiva il problema strutturale identificato. Tuttavia, nella maggior parte di essi, la risposta dello Stato è stata insufficiente. Come illustrato precedentemente, il mancato adeguamento dello Stato convenuto alla sentenza pilota può essere il risultato di una scelta volontaria, quando lo Stato decide consapevolmente di non eseguire la sentenza, oppure di una resistenza involontaria, che si manifesta quando c'è la volontà politica di attuare la sentenza, ma non vi sono i mezzi o le possibilità concrete di realizzare i cambiamenti necessari. Infatti, i fattori che influenzano l'adeguamento alla sentenza pilota sono numerosi e di diversa natura. Certamente la volontà di risolvere un problema sistemico occupa una posizione centrale in questo contesto, ma altri fattori risultano spesso determinanti nella risposta dello Stato: la gerarchia degli obiettivi fissati dall'agenda politica nazionale, il rango riconosciuto alla Convenzione nel diritto interno, le pressioni politiche provenienti dal Parlamento e da vari gruppi di interesse socio-economico, l'effettiva capacità tecnica dello Stato a introdurre le misure richieste, nonché la possibilità di sopportare gli oneri finanziari richiesti.

Orbene, la procedura di sentenza pilota presuppone un malfunzionamento cronico del sistema di tutela dei diritti fondamentali che non riguarda solo l'attività della Corte, ma anche l'azione di controllo e di monitoraggio svolta dal Comitato dei Ministri. In questo contesto, tale procedura sembra costituire un ponte tra l'azione dei due organi del Consiglio d'Europa, coniugando la competenza giurisdizionale propria della Corte con quella politica esercitata dal Comitato dei Ministri. Infatti, è proprio l'elevato grado di politicizzazione di questa procedura tecnica a

---

<sup>63</sup> Per un commento alla sentenza n. 49/2015 della Corte costituzionale, si veda: MORI, *Il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU: Corte costituzionale 49/2015 ovvero della normalizzazione dei rapporti tra diritto interno e la CEDU*, in [www.sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org), consultato in data 28/01/16.

<sup>64</sup> Vedi, soprattutto, i casi *Broniowski c. Polonia* (2004); *Lukenda c. Slovenia* (2005); *Hutten Czapska c. Polonia* (2006) e *Torreggiani c. Italia* (2013).

costituire uno dei suoi aspetti più delicati, potenzialmente in grado bloccare o quantomeno di rallentare significativamente lo sviluppo<sup>65</sup>.

La sentenza pilota apre un procedimento giudiziario sulla base di una scelta politica che consiste nella decisione sul se applicare o meno tale procedura a un determinato Stato, operando di fatto una prognosi sulle sue effettive possibilità di successo, che dipendono essenzialmente dalla volontà dello Stato di conformarsi alle misure generali indicate dalla Corte. Proprio per questo motivo, non è infrequente che la Corte domandi allo Stato convenuto se la situazione posta alla sua attenzione nel ricorso individuale sia tale da configurare una violazione strutturale e, pertanto, passibile di essere risolta attraverso la procedura di sentenza pilota. È questo il caso, ad esempio, di una serie di ricorsi presentati da cittadini georgiani a seguito del conflitto armato tra Federazione russa e Georgia in Ossezia del Sud durante il mese di agosto 2008<sup>66</sup>. In casi come questi, la Corte, chiedendo alle autorità statali se il caso è idoneo a essere trattato mediante procedura di sentenza pilota, intende verificare se lo Stato convenuto riconosce di essere affetto da un problema sistemico e, implicitamente, se vuole cooperare con la Corte attuando le necessarie misure generali finalizzate a risolvere il problema strutturale. Se lo Stato condivide le osservazioni della Corte, allora è probabile che la procedura di sentenza pilota venga adottata. Se, tuttavia, lo Stato convenuto non è d'accordo, la Corte potrebbe considerare altre opzioni, ma non le è comunque impedito di utilizzare la sentenza pilota, non dipendendo la sua applicazione da un preventivo assenso dello Stato.

Certamente, se la futura evoluzione della procedura porterà la Corte ad acquisire maggiore centralità a scapito del Comitato dei Ministri, ciò potrebbe senz'altro contribuire a depoliticizzare l'intero procedimento a livello istituzionale. Tuttavia, tale evenienza porterebbe al rischio di attribuire alla Corte stessa il ruolo politico che spetta al Comitato dei Ministri, facendola uscire dall'ambito delle proprie competenze.

---

<sup>65</sup> Sul ruolo politico della sentenza pilota come limite intrinseco alle sue possibilità di sviluppo ma anche come innovazione giuridica in grado di evolvere l'attuale sistema di tutela giurisdizionale dei diritti umani, si veda: GARLICKI, *Broniowski and After: On the Dual Nature of "Pilot Judgments"*, in *Human Rights, Democracy and the Rule of Law: Liber amicorum Luzius Wildhaber*, Kehl, 2007, 177-192.

<sup>66</sup> In tali casi, la Corte, al fine di favorire una positiva soluzione dei casi pendenti, ha posto le seguenti domande alla Federazione russa convenuta in giudizio: «In considerazione della natura della situazione che ha dato origine alla presente causa e dato che più di 3.300 ricorsi presentati dinanzi a questa Corte hanno a oggetto i medesimi fatti, è possibile trattare il presente ricorso attraverso la procedura di sentenza pilota? Le parti sono invitate a presentare le proprie osservazioni alla luce della rilevante giurisprudenza della Corte». Cfr. *Bekoyeva c. Georgia*, n. 48347/08 del 26 gennaio 2009.

Pertanto, qualsiasi evoluzione venga data alla procedura di sentenza pilota, sia a livello normativo, sia a livello giurisprudenziale, rimane assolutamente necessario che le sentenze emesse tramite questa procedura siano sempre improntate a una collaborazione costruttiva tra Stato e Comitato dei Ministri e a un dialogo sincero e trasparente tra Corte europea e giurisdizioni nazionali.

9. La procedura di sentenza pilota deve essere collocata nel contesto dell'attuale crisi che sta affliggendo il sistema convenzionale di tutela dei diritti umani e, più precisamente, nell'ambito del sovraccarico di lavoro che inficia la corretta funzionalità della Corte europea. Questo problema è causato soprattutto da due fattori: la scarsa attitudine mostrata dagli Stati membri a garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali tutelati dalla Convenzione e la cronica lentezza con la quale essi si adeguano alle sentenze che dichiarano le violazioni commesse. Attraverso la trattazione di un ricorso con procedura di sentenza pilota, la Corte tenta dunque di indurre gli Stati convenuti a risolvere i problemi sistemici che affliggono i loro ordinamenti e mira a risolvere, in un solo ricorso, tutti i casi identici, favorendo l'introduzione di un nuovo rimedio domestico idoneo a eliminare la violazione strutturale che ha generato le pendenti istanze.

Nonostante la relativa novità di tale procedura, la sentenza pilota si compone di elementi che sono già stati diffusamente utilizzati da parte della Corte, sebbene prima non avessero mai ricevuto una regolamentazione sistematica. Tra di essi, i più importanti sono: la rilevazione di un problema strutturale che porta a una violazione diffusa della Convenzione, l'indicazione di misure generali da adottarsi, la sospensione dei ricorsi identici, la valutazione dell'effettività delle misure poste in essere dallo Stato al fine di adeguarsi alla sentenza e il rinvio delle istanze sospese al nuovo rimedio statale, una volta che questo è stato introdotto.

L'effettività della procedura di sentenza pilota dipende invece essenzialmente dalla volontà degli Stati membri di eseguire quanto indicato dalla Corte. Non trovando esplicito riconoscimento nella Convenzione, essa è strettamente legata all'interpretazione data dagli Stati membri agli obblighi derivanti dalla stessa. Ai sensi dell'art. 46, essi sono tenuti a garantire il rispetto dei diritti tutelati dalla Convenzione e a introdurre le misure necessarie per eliminare le violazioni dichiarate dalla Corte. Tuttavia, nessuna disposizione prevede che tali obblighi si estendano anche a casi in cui non vi è stata una specifica pronuncia a riguardo. La competenza della Corte a prescrivere misure correttive è dunque limitata al solo caso da essa trattato e, in linea di principio, gli Stati non sono tenuti ad adottare particolari misure di esecuzione, ma hanno solo l'obbligo di eli-

minare la violazione della Convenzione, scegliendo liberamente i mezzi che ritengono più idonei.

Se questo è vero, bisogna però sottolineare che nell'applicare la sentenza pilota la Corte non esce affatto dal perimetro delle competenze che le sono state attribuite. Infatti, nella grande maggioranza dei casi, la Corte indica soltanto la sistematicità della violazione e la necessità di adottare misure generali atte a eliminarla, ma non prescrive quale tipo di misura deve essere concretamente attuata dallo Stato convenuto al fine di conformarsi alla pronuncia. Pertanto, la sentenza pilota configura soltanto un obbligo di risultato, come tutte le altre tipologie di pronunce della Corte: le indicazioni che contiene non limitano in nulla la discrezionalità dello Stato nello scegliere le modalità concrete attraverso le quali eseguire la sentenza. Soltanto in due casi<sup>67</sup> la Corte si è spinta fino a indicare specifiche misure correttive anziché limitarsi a dichiarare il risultato che lo Stato convenuto deve raggiungere.

La dottrina internazionalistica ha da tempo dimostrato che i tentativi di conciliare le divergenze tra diritto interno e internazionale e di favorire un approccio cooperativo da parte dello Stato sono la soluzione migliore per garantire il rispetto del diritto internazionale<sup>68</sup>. Ciò è logica conseguenza del fatto che l'esecuzione di sentenze emesse da tribunali internazionali, così come l'adattamento alle norme dei trattati, può portare a un conflitto tra un «ordinamento giuridico internazionale e la sovranità dello

---

<sup>67</sup> *Greens e M.T. c. Regno Unito*, n. 60041/08 e 60054/08 del 23 novembre 2010, e *Suljagic c. Bosnia-Erzegovina*, n. 27912/02 del 3 novembre 2009. Nel caso *Greens*, la Corte ha indicato al Regno Unito la necessità di modificare la legge elettorale vigente in modo da rendere conforme il sistema di votazione alle indicazioni contenute nella precedente sentenza sul caso *Hirst (II)* (2005). La risolutezza della Corte nel condannare il Regno Unito con una sentenza pilota sulla delicata questione dell'esclusione dei condannati dal diritto di voto è stata considerata una delle cause della profonda crisi che si è recentemente aperta nei rapporti tra questo Stato e la Corte. A cinque anni di distanza, la sentenza *Greens* non solo risulta ineseguita, ma ha avuto l'effetto di disincentivare la collaborazione del Regno Unito irrigidendo la posizione del Governo britannico nelle successive cause in cui questo Paese è stato convenuto dinanzi alla Corte. Nel caso *Suljagic* la Corte, al fine di riparare alla violazione causata dall'assenza di regolamento per la restituzione del denaro depositato in valuta estera presso le banche bosniache prima dello smembramento della Jugoslavia, ha richiesto alla Bosnia-Erzegovina di emettere nuovi titoli di Stato e di pagare tutte le rate in sospeso nonché i relativi interessi. Diversamente dal Regno Unito, la Bosnia ha ottemperato pienamente alle precise indicazioni ricevute dalla Corte la quale, nel novembre 2010, dichiarando irricevibile il ricorso nel caso *Zadic c. Bosnia-Erzegovina* per mancato esaurimento dei rimedi interni, ha ufficialmente attestato l'eliminazione di tale violazione strutturale dall'ordinamento bosniaco.

<sup>68</sup> Si veda, in questo senso, SAPIENZA, *L'equilibrio fra ricorsi interni e ricorsi internazionali nel processo di riforma del sistema della Convenzione europea dei diritti umani dopo la Dichiarazione di Brighton*, in questa *Rivista*, 2013, 309-319; nonché PIRRONE, *Limiti e 'controlimiti' alla circolazione dei giudicati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in *DUDI*, 2009, 151-168; e ID., *Il valore della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'interpretazione del diritto interno*, in *DPCE*, 2005, 1971-1987.

Stato o la democrazia costituzionale»<sup>69</sup>. La recente prassi giurisprudenziale interna, si pensi, in particolare, alla sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale italiana emessa a seguito della sentenza della Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Germania c. Italia* del 3 febbraio 2012, dimostra che tale conflitto non è né ipotetico né irrealizzabile, soprattutto quando la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo si pone in contrasto con altri valori o interessi tutelati dall'ordinamento internazionale.

Pertanto, la strada migliore per garantire il rispetto delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo è quella di trattare la loro esecuzione come una questione che richiede una collaborazione costruttiva tra lo Stato e il tribunale internazionale. Sotto quest'ultimo profilo si vuole però da ultimo evidenziare una preoccupazione che emerge dalle recenti vicende che riguardano i rapporti tra il sistema europeo di tutela dei diritti umani e alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa, segnatamente Regno Unito e Federazione russa. L'applicazione della procedura di sentenza pilota a numerosi casi che riguardano violazioni strutturali insite nell'ordinamento di questi due Stati si pone infatti come una delle cause che hanno maggiormente contribuito a deteriorare tali rapporti, fino alle ben note e non velate minacce di recesso dalla Convenzione. Mentre nel caso del Regno Unito le riflessioni sull'incerto futuro di tale Paese nel sistema della Convenzione europea risalgono alla Dichiarazione di Brighton del 2012, nel caso della Federazione russa i timori relativi a una possibile uscita da questo sistema si sono fatti più concreti negli ultimi tempi.

Per quanto riguarda l'aspetto che qui interessa approfondire, non è infondato ritenere che il sistematico utilizzo della procedura di sentenza pilota nei confronti della Russia per violazioni strutturali inerenti non solo alla mancata esecuzione di decisioni nazionali, ma anche in relazione a trattamenti inumani e degradanti nei confronti dei detenuti<sup>70</sup> e al diniego del diritto di voto per i condannati<sup>71</sup>, abbia convinto le autorità russe dell'esistenza di una certa ingerenza delle sentenze internazionali nella sovranità giurisdizionale dello Stato e, quindi, a determinare una pervicace reazione da parte delle autorità nazionali.

Nel luglio 2015, la Corte costituzionale russa ha emesso una sentenza con cui ha sottolineato la prevalenza della Costituzione russa sulle norme della Convenzione europea nell'interpretazione a esse data dalla Corte europea, con ciò operando un ragionamento non molto dissimile

---

<sup>69</sup> PALOMBELLA, *The Rule of Law beyond the State: Failures, Promises and Theory*, in *IJCL*, 2009 442-467.

<sup>70</sup> Cfr. *Ananyev e altri c. Russia*, nn. 42525/07 e 60800/08 del 10 gennaio 2012.

<sup>71</sup> Cfr. *Anchugov e Gladkov c. Russia*, nn. 11157/04 e 15162/05 del 4 luglio 2013.

rispetto a quello già svolto da tempo da parte di altri massimi organi giurisdizionali nazionali<sup>72</sup>. Tuttavia, ciò che rende preoccupante tale posizione è l'ampliamento a essa dato dalla nuova legge federale ratificata il 14 dicembre 2015 con cui è stata riconosciuta la competenza della Corte costituzionale a esaminare i potenziali conflitti tra le sentenze della Corte europea e la Costituzione russa, aprendo alla possibilità di non eseguire tali sentenze qualora siano riconosciute impossibili da attuare per contrasto con la Carta fondamentale. Sotto questo profilo è importante chiarire che tale legge non si limita a regolare il rapporto tra la Corte di Strasburgo e le corti nazionali, ma si spinge fino a negare l'applicabilità di talune sentenze europee nello Stato russo, vanificando di fatto l'obbligo sancito dall'art. 46 della Convenzione. Si tratta di un episodio senza precedenti nel contesto europeo e, se si considera il proliferare di sentenze pilota emesse contro la Federazione russa negli ultimi due anni, fin troppo evidente appare il loro legame con queste vicende.

In conclusione, gli elementi che caratterizzano la procedura di sentenza pilota sembrano poter fornire un contributo positivo all'evoluzione del sistema giurisdizionale di tutela dei diritti umani di Strasburgo. Le prospettive di questa procedura dovranno però definire meglio i casi di applicazione e gli obblighi da essa discendenti, avendo bene a mente che il suo successo non può che essere il frutto di una positiva collaborazione con lo Stato convenuto. Per questi motivi è necessario promuovere ogni tentativo volto a favorire il dialogo con le autorità nazionali, sia nella fase preventiva, quando la Corte domanda allo Stato di svolgere le proprie osservazioni circa la presenza di un problema strutturale nel suo ordinamento, sia nella fase successiva, quando il Comitato dei Ministri e la Corte sono chiamati, rispettivamente, a monitorare e a valutare l'esecuzione della sentenza da parte dello Stato e le relative misure introdotte. Diversamente, come dimostra il recente caso della Federazione russa, ogni tentativo di accentuare i caratteri autoritativi della sentenza pilota e di forzare lo Stato convenuto a conformarsi a essa può nuocere gravemente alla sua efficacia e risultare altamente controproducente ai

---

<sup>72</sup> Cfr. ad esempio la posizione delle Corti costituzionali italiana e tedesca sul primato della Costituzione nazionale sulla Convenzione europea e gli altri trattati internazionali. In Italia, le sentenze n. 348 e 349 del 2007 e la sentenza n. 80 del 2011 hanno sancito la natura di norma interposta della Convenzione europea che prevale sulle leggi ordinarie e su tutte le fonti interne di secondo grado, ma rimane vincolata al rispetto della Costituzione e delle leggi costituzionali, che prevalgono in caso di contrasto. In Germania, la prevalenza della Legge Fondamentale sulle norme internazionali e la delimitazione degli effetti derivanti dalle sentenze della Corte europea nell'ordinamento tedesco figuravano già nella sentenza 2 BvR n. 336/85 *Pakelli-Beschluß*, dell'11 ottobre 1985, recentemente confermata, nei suoi contenuti, dalla sentenza 2 BvR n. 1481/04 del 14 ottobre 2004.

fini di una sua ulteriore affermazione come mezzo di risoluzione dei ricorsi individuali.

#### ABSTRACT

##### *Pilot Judgment Procedures of the European Court of Human Rights and their Effectiveness in Municipal Legal Orders*

This article aims to offer a critical approach of the theoretical and legal bases of the Pilot Judgment Procedure (PJP), as well as of its rationales and prospects of success, in the light of the relationship between national and international law. Firstly, the analysis will retrace the path followed by the European Court of Human Rights (ECtHR) to develop the PJP as a judicial remedy, until its codification in the 2011 ECtHR Rules of procedure. Then, it will be showed that implementation of PJP is fundamental in order to solve structural violations, which afflict some Member States' municipal legal orders. However, the analysis of the most recent and significant pilot judgments will prove that, in some cases, its impact on the protection of fundamental rights has not lived up to expectations. The success of the PJP depends both on the nature of the violation and on States willingness to cooperate as the implementation of a pilot judgment requires more than simply paying compensation in an individual case: structural changes are always necessary at the municipal level. For this reason, the analysis will also distinguish between cases of success and those of failure, arguing that a too frequent utilization of this procedure should be definitely avoided.

In conclusion, the article argues that the PJP may be a viable way out to solve concerns raised by the overwhelming amount of individual applications received by the Court. Nevertheless, some changes to its current framework are necessary in order to allow the procedure to become the best instrument to provide clear guidelines for the Member States on how to effectively protect fundamental rights.

# OSSERVATORIO EUROPEO

## CARATTERISTICHE, PRINCIPI E LIMITI DEL MECCANISMO DI RISOLUZIONE UNICO

NICOLA RUCCIA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le caratteristiche generali del SRM. – 3. Il *bail-in*. – 4. *Segue*: L'applicazione del *bail-in*. – 5. Il *balance of powers* nel SRM.

1. La crisi finanziaria manifestatasi nell'Unione all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha messo in evidenza il nesso di continuità che intercorre tra rischio bancario e rischio sovrano intesi, rispettivamente, come la capacità degli istituti di credito e degli Stati membri di far fronte ai propri debiti. L'intervento pubblico finalizzato al salvataggio delle banche in difficoltà ha condotto all'aumento del livello di indebitamento dello Stato membro che lo ha effettuato. *Viceversa*, l'acquisto, per un istituto di credito, di titoli emessi da uno Stato membro con un notevole disavanzo ha compromesso la stabilità finanziaria dell'istituto di credito medesimo<sup>1</sup>. Questa spirale, all'interno dell'UEM, ha assunto una dimensione transfrontaliera che ha sovente messo in discussione la fiducia nell'euro.

L'opzione di istituire un sistema integrato che, limitando una delle suddette tipologie di rischio, riducesse anche l'altra, si è rivelata inattuabile a causa di un livello di integrazione settoriale non ancora elevato. Pertanto, si è resa necessaria un'azione caratterizzata da due obiettivi paralleli – l'uno riguardante la stabilità finanziaria degli Stati membri e l'altro quella degli istituti di credito – entrambi convergenti verso la stabilità generale di sistema.

Con riferimento al settore creditizio è stato inizialmente istituito il Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF)<sup>2</sup> che, tuttavia, si è

---

<sup>1</sup> BUZELAY, *De l'Union monétaire à l'Union bancaire en Europe*, in *RMCUE*, 2013, 466 ss.

<sup>2</sup> Il SEVIF comprende: il Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB), l'Autorità bancaria europea (ABE), l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA), l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA), il Comitato congiunto delle Autorità europee di vigilanza (AEV) e le autorità competenti o di vigilanza degli Stati membri indicate negli atti istitutivi delle AEV.

rivelato inadeguato a raggiungere gli obiettivi preposti. Si è resa, dunque, necessaria una riforma generale del suddetto settore che ha condotto, a livello dell'Unione, all'adozione del c.d. codice unico europeo che disciplina il mercato finanziario interno. I suoi atti giuridici di maggior rilievo sono: la direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD IV)<sup>3</sup> e il regolamento sui requisiti patrimoniali (CRR)<sup>4</sup>; la direttiva modificata sul sistema di garanzia dei depositi<sup>5</sup>; la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche<sup>6</sup>.

A livello dell'UEM, invece, è stata istituita la c.d. Unione bancaria, fondata su tre pilastri tra loro complementari: i) il Meccanismo di sorveglianza unico (SSM)<sup>7</sup>; ii) il Meccanismo di risoluzione unico (SRM), con il relativo Fondo di risoluzione unico (SRF)<sup>8</sup>; iii) e il Sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS)<sup>9</sup>.

La struttura dell'Unione bancaria è stata concepita nella consapevolezza che l'accentramento della vigilanza prudenziale operato con il SSM non è di per sé sufficiente a frapponersi nella spirale tra rischio bancario e rischio sovrano qualora la risoluzione delle crisi degli istituti di credito – intesa come l'insieme degli strumenti destinati alla loro ristrutturazione, al fine di evitare gli effetti disgregativi dei complessi aziendali propri della liquidazione – e la relativa tutela dei depositanti continui a competere alle singole autorità nazionali, che generalmente

---

<sup>3</sup> Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE.

<sup>4</sup> Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012.

<sup>5</sup> Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi.

<sup>6</sup> Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>7</sup> Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

<sup>8</sup> Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010.

<sup>9</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi, COM (2015) 586 final.

coincidono con le rispettive banche centrali. I costi di tali operazioni, infatti, rimarrebbero a carico degli Stati membri, innescando ancora una volta la suddetta spirale<sup>10</sup>. Occorrerebbe, invece, un approccio centralizzato per la valutazione dei bilanci delle banche e per la loro eventuale ricapitalizzazione<sup>11</sup>. Pertanto, l'efficacia della vigilanza prudenziale è significativamente correlata all'attivazione di un sistema centralizzato di risoluzione delle crisi bancarie che preveda un ampio concorso finanziario dei privati in luogo di quello pubblico ed altresì, nel caso di gruppi transfrontalieri, l'allocazione delle perdite all'interno degli Stati membri coinvolti. L'obiettivo perseguito è di evitare che l'investimento di capitali nelle banche sia meno rischioso di quello effettuato in imprese operanti in altri settori generando casi di *moral hazard*.

Il presente contributo è dedicato all'analisi del SRM, entrato in vigore il 1° gennaio 2016, e dei profili problematici che esso presenta con particolare riferimento alla formulazione del principio del *bail-in*, ed al riparto delle funzioni al suo interno. Attraverso la disamina di tali profili sarà possibile valutare l'effettiva misura dell'integrazione, nell'UEM, della risoluzione delle crisi bancarie oltre che gli eventuali compromessi che la contraddistinguono.

2. Il regolamento 806/2014, istitutivo del SRM, è stato emanato sulla base dell'articolo 114 TFUE, che costituisce lo strumento per l'adozione, attraverso la procedura legislativa ordinaria, delle misure di ravvicinamento delle disposizioni nazionali aventi per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno<sup>12</sup>.

Dal combinato disposto degli articoli 2 e 4, reg. 806/2014, si evince come l'ambito di applicazione del SRM coincida con quello del SSM. Pertanto esso è circoscritto, *ipso facto*, ai 19 Stati membri che hanno adottato la moneta comune e a quelli che, pur mantenendo le proprie divise nazionali, aderiscono su base volontaria al SSM avendo le rispettive autorità nazionali instaurato con la BCE una cooperazione stretta in materia di vigilanza prudenziale secondo quanto disciplinato

---

<sup>10</sup> RISPOLI FARINA, *Verso la vigilanza unica europea. Stato dell'arte*, in SANTORO, TONELLI (a cura di), *La crisi dei mercati finanziari: analisi e prospettive*, II, Milano, 2013, 15.

<sup>11</sup> VÉRON, WOLFF, *From Supervision to Resolution: Next Steps on the Road to European Banking Union*, *Bruegel Policy Contribution*, 2013, 4, reperibile online.

<sup>12</sup> Sull'art. 114 TFUE v., tra i più recenti contributi, ADAM, TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, III ed., 445 ss.; nonché MALETIĆ, *The Law And Policy Of Harmonisation In Europe's Internal Market*, Cheltenham, 2013, 94 ss.; VAN CLEYNENBREUGEL, *Meroni Circumvented? Article 114 TFEU and EU Regulatory Agencies*, in *Maastricht JECL*, 2014, 64 ss.

dall'art. 7, reg. 1024/2013<sup>13</sup>. La coincidenza dell'ambito di applicazione dei regolamenti istitutivi del SRM e del SSM è dovuta alla consapevolezza del legislatore europeo che il primo rappresenta, nella sostanza, un complemento del secondo, e quindi deve potersi applicare agli istituti di credito stabiliti negli Stati membri soggetti alla supervisione della BCE<sup>14</sup>.

L'art. 1, reg. 806/2014, attribuisce l'esercizio delle funzioni del SRM al Comitato di risoluzione unico (c.d. SRB, acronimo di *Single Resolution Board*), appositamente istituito, insieme al Consiglio, alla Commissione, alla BCE e alle autorità nazionali di risoluzione. Il SRB è dotato di personalità giuridica<sup>15</sup>. Esso si compone di un Presidente e quattro membri permanenti nominati dal Consiglio con delibera a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo oltre che di un membro per ogni Stato membro partecipante in rappresentanza della rispettiva autorità nazionale di risoluzione<sup>16</sup>. I membri permanenti sono designati sulla base di una procedura di selezione aperta che rispetta i principi di equilibrio di genere, in considerazione dei meriti, delle competenze, della conoscenza delle questioni bancarie e finanziarie, nonché dell'esperienza in materia di vigilanza e regolamentazione finanziaria e di risoluzione bancaria.

Il SRB si riunisce secondo due sessioni. La prima, quella esecutiva, è ristretta ai soli membri permanenti<sup>17</sup>. La seconda, quella plenaria, è estesa ai suddetti rappresentanti nazionali<sup>18</sup>. Ad entrambe le sessioni partecipano, inoltre, in qualità di osservatori, un rappresentante della Commissione ed uno della BCE.

Le decisioni del SRB sono prese nella sua sessione esecutiva alla quale partecipano anche i rappresentanti degli Stati membri in cui l'istituto di credito *de quo* è presente a livello di sede centrale e di filiazioni<sup>19</sup>. Tali decisioni sono adottate per *consensus* o, qualora non vi si pervenga, a maggioranza semplice<sup>20</sup>. Tuttavia, qualora il regime di

---

<sup>13</sup> V. Decisione della Banca Centrale Europea del 31 gennaio 2014 sulla cooperazione stretta con le autorità nazionali competenti degli Stati membri partecipanti la cui moneta non è l'euro (BCE/2014/5).

<sup>14</sup> V. *supra*, par. 1 e, soprattutto, DRAGHI, *Hearing at the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament*, Bruxelles, 16 dicembre 2013, reperibile *online*. V. anche NAPOLETANO, *La risposta europea alla crisi del debito sovrano: il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria. Verso l'Unione bancaria*, in *BBTC*, 2012, 747 ss., spec. 757.

<sup>15</sup> Art. 42, reg. 806/2014.

<sup>16</sup> Articoli 43 e 56, reg. 806/2014.

<sup>17</sup> Art. 53, reg. 806/2014.

<sup>18</sup> Art. 49, reg. 806/2014.

<sup>19</sup> Art. 53, paragrafi 3 e 4, e art. 54, reg. 806/2014.

<sup>20</sup> Art. 55, reg. 806/2014.

risoluzione contempli un sostegno, *una tantum* o cumulativamente nei 12 mesi consecutivi precedenti, superiore a 5 miliardi di euro, la relativa delibera deve essere adottata in sessione plenaria<sup>21</sup>. In tale circostanza il *quorum* è rappresentato dalla maggioranza semplice dei membri del SRB che comunque deve essere pari ad almeno il 30% dei contributi. In altre specifiche ipotesi è prevista la maggioranza dei due terzi dei suoi membri che rappresentino, comunque, almeno il 50% dei contributi. In tutti gli altri casi è sufficiente la maggioranza semplice<sup>22</sup>.

La procedura di risoluzione, disciplinata dall'art. 18, reg. 806/2014, risulta alquanto articolata. Essa, tuttavia, al fine di limitare le ripercussioni di ordine economico e finanziario proprie di una crisi bancaria, sia nello Stato membro dell'istituto di credito sia, per l'effetto di propagazione che implica, nel mercato interno dell'Unione, è particolarmente rapida. Qualora la BCE, previa consultazione del SRB, consideri che un ente creditizio, in base alle condizioni stabilite nel par. 4, sia in dissesto o a rischio di dissesto, il SRB adotta un programma di risoluzione. La valutazione di cui al par. 4 può essere effettuata direttamente dal SRB qualora esso, pur sollecitandola alla BCE non riceva, entro tre giorni di calendario, apposita risposta.

Il programma di risoluzione, ai sensi del par. 7, è immediatamente trasmesso alla Commissione la quale, a sua volta, approvandolo o muovendovi delle obiezioni, lo invia al Consiglio che delibera a maggioranza semplice. La disposizione non chiarisce se alle votazioni del Consiglio prendano parte anche gli Stati membri non partecipanti all'Unione bancaria. La questione appare rilevante poiché concerne delle decisioni afferenti, sotto il profilo formale, esclusivamente all'Eurozona ma che potrebbero avere effetti in tutto il mercato interno. Sulla base dell'art. 139, par. 4, TFUE potrebbe desumersi che i suddetti Stati membri debbano essere esclusi da tali votazioni. Occorre, peraltro, constatare una certa volontà degli stessi di non sovvertire le decisioni in materia adottate dalla maggioranza degli Stati membri partecipanti all'Unione bancaria<sup>23</sup>. Il programma di risoluzione, quindi, può entrare in vigore soltanto se le suddette istituzioni non esprimano obiezioni entro un periodo di 24 ore dalla sua ricezione nel qual caso il Comitato, entro 8 ore, deve procedere alla relativa modifica conformemente alle motivazioni che gli sono state addotte.

---

<sup>21</sup> Art. 50, par. 1, reg. 806/2014.

<sup>22</sup> Art. 50, reg. 806/2014.

<sup>23</sup> Consiglio ECOFIN, EF 269 ECOFIN 1156 CODEC 2963. Cfr. ALBERTI, *Adottato il Meccanismo di risoluzione unico, "secondo pilastro" dell'Unione bancaria: prime considerazioni*, in *Eurojus.it*, 2016, reperibile online.

Nelle loro rapide valutazioni, la Commissione e il Consiglio devono innanzitutto verificare se il programma di risoluzione possa essere considerato nell'interesse pubblico. A tal fine esso deve rispettare, cumulativamente, tre condizioni. Innanzitutto, deve essere necessario al conseguimento di uno o più degli obiettivi specificati dall'art. 14, reg. 806/2014, ossia deve garantire la continuità delle funzioni essenziali dell'ente creditizio, evitare effetti negativi significativi sulla stabilità finanziaria, ridurre al minimo il ricorso al sostegno finanziario pubblico straordinario e tutelare i depositanti, gli investitori, i fondi oltre che le attività dei clienti. Inoltre, il programma di risoluzione deve essere proporzionato ai suddetti obiettivi. Infine, esso deve dimostrare che attraverso la liquidazione dell'istituto di credito mediante la procedura di insolvenza ordinaria gli obiettivi appena ricordati non sarebbero raggiunti nella stessa misura.

3. Il SRM segna la definitiva accettazione, nell'Unione bancaria, del principio del *bail-in*, definito dall'art. 3, par. 33, reg. 806/2014 come «il meccanismo per l'esercizio dei poteri di svalutazione e di conversione in relazione alle passività di un ente soggetto a risoluzione (...)» e già previsto dalla direttiva 2014/59. Attraverso esso il salvataggio di un istituto di credito viene effettuato dall'interno del sistema bancario con attribuzione dei relativi costi in capo a quegli operatori privati che hanno investito nel medesimo istituto. Tali investitori sono ritenuti, infatti, nella posizione finanziaria più appropriata poiché dispongono delle più complete informazioni sul rischio di credito essendo dotati delle più ampie capacità di monitoraggio e possono determinare il c.d. *pricing* del rischio più efficiente, facendosi carico del costo del relativo rischio<sup>24</sup>.

Alla base del *bail-in* vi è l'assunto, affermato nell'art. 27, par. 12, reg. 806/2014, secondo cui le perdite di una banca dovrebbero essere a carico, in primo luogo, dei suoi azionisti e successivamente, in base ad un'apposita gerarchia, dei suoi creditori. In tal modo dovrebbero ridursi al minimo i costi della relativa risoluzione sostenuti dai contribuenti di uno Stato membro, assicurando che anche gli interventi concernenti entità di rilevanza sistemica siano possibili senza mettere a repentaglio la stabilità finanziaria nello Stato membro medesimo e, a causa degli effetti di propagazione della stessa, negli altri Stati membri dell'Unione bancaria. Il *bail-in* dovrebbe garantire, in altri termini,

---

<sup>24</sup> FORESTIERI, *L'Unione bancaria europea e l'impatto sulle banche*, in *BIS*, 2014, 489 ss., 496.

che gli azionisti e i creditori di un'entità in dissesto sostengano una congrua quota delle relative perdite facendosi carico di un altrettanto congrua quota dei costi derivanti da tale dissesto<sup>25</sup>.

L'obiettivo della disposizione regolamentare è di sancire, in maniera ineluttabile, il trasferimento del rischio dal bilancio degli Stati membri verso gli investitori e, conseguentemente, la separazione dei bilanci degli istituti di credito da quelli dei rispettivi Stati membri, da cui origina l'inesistenza di qualsivoglia vincolo di solidarietà nel pagamento dei debiti.

Si assisterebbe, dunque, a un vero e proprio cambio di approccio. Con il *bail-in* si eviterebbe il principio della privatizzazione dei profitti quando i bilanci degli istituti di credito sono in attivo e della socializzazione delle perdite quando si verificano situazioni di insolvenza<sup>26</sup>. In tal modo sarebbe eliminata quella sorta di garanzia pubblica implicita che, in ossequio al principio del *too big too fail* – avente per obiettivo di evitare che il fallimento di una banca di grandi dimensioni potesse compromettere l'intero sistema bancario (nel nostro caso europeo) o il livello dei debiti pubblici nazionali – ha a lungo tutelato i depositanti e gli obbligazionisti bancari.

La conseguenza principale della sua applicazione sarebbe, almeno in linea di principio, l'annullamento dell'impatto dei salvataggi degli istituti bancari sui debiti pubblici dei rispettivi Stati membri, poiché non dovrebbero essere impiegate risorse di bilancio al fine di evitare i noti effetti a spirale. Quest'ultima eventualità rappresenterebbe una «esternalità negativa». Con il primo termine della locuzione si indica il condizionamento di una determinata attività, ad opera di soggetti non coinvolti direttamente nella stessa, che non permette un'efficiente allocazione delle risorse nel mercato, in violazione del principio di cui all'art. 120 TFUE<sup>27</sup>. Con il secondo termine si specifica che siffatto condizionamento arreca pregiudizio alle parti interessate.

Nel caso di specie, appare possibile affermare che la norma invochi il principio della non traslazione dei costi per la ripartizione delle responsabilità tra istituti di credito e Stati membri, stabilendo che i costi medesimi debbano essere sopportati da chi li ha cagionati, stimolando una rigorosa autodisciplina nella gestione dell'attività creditizia.

---

<sup>25</sup> Considerando 73, reg. 806/2014.

<sup>26</sup> BOCCUZZI, *La gestione delle crisi bancarie nel quadro dell'Unione bancaria europea*, in *Bancaria*, 2015, 6.

<sup>27</sup> Sul concetto di esternalità cfr. VARIAN, *Microeconomia*, Venezia, 1993, 523 ss.

In tal modo i maggiori controlli interni sul *management* bancario eviterebbero quelle pratiche di *moral hazard* che, nella fattispecie, consistono in scelte discordanti dagli obiettivi propri di un istituto di credito poste in essere dagli amministratori dell'istituto medesimo per opportunità diverse da quelle dei risparmiatori nella convinzione di potervi ovviare in futuro mediante il sostegno dei rispettivi Stati membri i quali rischierebbero di essere contagiati dalla crisi che ne deriverebbe. Nella sostanza, si impedirebbe agli istituti di credito di adottare delle decisioni criticabili che potrebbero ripercuotersi sui bilanci degli Stati membri prescindendo dal livello di indebitamento di questi ultimi e quindi inficiando anche sistemi sostenibili. A queste condizioni, chiunque partecipi al capitale o investa in titoli di credito non potrà esimersi dal verificare la solidità finanziaria e la solvibilità degli istituti emittenti e manifestarsi incurante dei rischi assunti dagli istituti medesimi. Il *bail-in* rappresenta, pertanto, per gli azionisti e i creditori di una banca un maggiore incentivo a vigilare sul suo buon andamento in circostanze normali di mercato<sup>28</sup>.

L'applicazione del principio del *bail-in* implica che il finanziamento delle banche abbia luogo, esclusivamente, attraverso il ricorso al mercato finanziario. In tal modo si demanda a quest'ultimo la valutazione circa l'affidabilità dell'istituto, poiché i suoi investimenti, se effettuati nella consapevolezza che lo Stato membro oppure la BCE o finanche l'Unione non possano intervenire per garantire la solvibilità dell'operazione, dovrebbero essere effettuati dai risparmiatori con una certa prudenza.

L'andamento del mercato finanziario, quindi, influenzerebbe il comportamento degli istituti di credito. Per quelli considerevolmente indebitati la raccolta di capitali potrebbe avere luogo solo a condizioni particolarmente costose, data la volatilità dei relativi investimenti. Per quelli meno indebitati e che offrono, di conseguenza, maggiori garanzie di solvibilità, la medesima raccolta dovrebbe svolgersi a condizioni meno onerose. Il minore costo per le operazioni di raccolta dovuto alla garanzia implicita di cui gli istituti di credito sinora hanno beneficiato sarebbe, quindi, destinato ad estinguersi per il premio al rischio richiesto dagli investitori<sup>29</sup>.

Contemporaneamente, gli investitori saranno posti in prima linea a fronteggiare le perdite, al fine di rendere più diretta e selettiva la

---

<sup>28</sup> Considerando 73, reg. 806/2014.

<sup>29</sup> FORESTIERI, *op. cit.*, 496.

disciplina di mercato. In altri termini, il principio del *bail-in* riconduce il funzionamento strutturale del sistema bancario alle regole capitalistiche proprie dell'economia di mercato: l'impresa che non genera profitti non riesce a operare adeguatamente sul mercato, facendo ricadere gli effetti del suo *default* primariamente sugli azionisti e, in seconda istanza, sui creditori, partendo da quelli meno garantiti.

Il principio del *bail-in* tende a restringere progressivamente, all'interno dell'Unione bancaria, il margine d'azione nel mercato finanziario degli istituti di credito, con l'aumento della loro esposizione a rischi di *default*, quando quest'ultimo è espresso come premio al rischio nel costo del capitale. Il mercato medesimo, quindi, può fungere da meccanismo di autoregolamentazione della propensione al rischio delle banche.

Occorre, tuttavia, rammentare che i mercati finanziari non sempre hanno costituito l'appropriato deterrente rispetto ad operazioni finanziarie non rigorose. E che, almeno in linea di principio, gli istituti di credito più indebitati, per probabilità e livello di perdite, possono venirsi a trovare in difficoltà crescenti a causa del maggiore premio al rischio che dovrebbero corrispondere agli investitori su alcune fonti di finanziamento. Pertanto, l'aspettativa di un'Unione bancaria suscettibile di arginare la segmentazione del mercato finanziario europeo e di porsi quale strumento di una maggiore integrazione settoriale non appare sempre giustificata. Considerando che una delle variabili nella determinazione dell'impatto del *bail-in* sulle operazioni di raccolta è rappresentata dalla qualità dell'attivo di ogni singolo istituto di credito, può concludersi che gli effetti del SRM sul costo delle medesime operazioni di raccolta saranno concentrati, in massima parte, proprio sulle banche più deboli<sup>30</sup>.

4. Lo strumento del *bail-in*, in base all'art. 27, par. 1, reg. 806/2014 può essere applicato per ricapitalizzare un istituto di credito che soddisfi le condizioni per la risoluzione in misura idonea a ripristinarne la capacità di rispettare le condizioni di autorizzazione e a continuare a svolgere le attività per le quali è autorizzato promuovendo nel mercato finanziario una fiducia sufficiente. Ad esso, inoltre, può farsi ricorso per convertire in capitale o ridurre il valore nominale dei crediti o dei titoli di debito ceduti a un ente-ponte al fine di

---

<sup>30</sup> FORESTIERI, *op. cit.*, 498.

fornirgli capitale oppure nell'ambito dello strumento per la vendita dell'attività d'impresa o dello strumento di separazione delle attività.

Non tutte le passività di un istituto di credito possono essere soggette all'applicazione del principio del *bail-in* e quindi a svalutazione o conversione. L'art. 27, par. 3, reg. 806/2014 esclude, innanzitutto, i depositi protetti. La protezione dei titolari di tali depositi, che anche durante la procedura di risoluzione continuerebbero a potervi accedere, rappresenta, infatti, uno degli obiettivi più importanti della risoluzione medesima.

Occorre tuttavia sottolineare che il sistema di garanzia dei depositi, previsto quale terzo pilastro dell'Unione bancaria, contribuirebbe a finanziare il processo di risoluzione della banca assorbendo le perdite fino a concorrenza delle perdite nette che si sarebbero dovute sostenere dopo aver indennizzato i depositanti nella procedura ordinaria di insolvenza. Senza siffatto sistema, infatti, si configurerebbe un indebito vantaggio dei titolari di tali depositi protetti rispetto agli altri creditori dell'istituto, nei cui confronti l'autorità di risoluzione eserciterebbe i suoi poteri. Per motivazioni praticamente analoghe, anche le passività garantite, incluse le obbligazioni garantite e le passività sotto forma di strumenti finanziari – che in base al diritto nazionale beneficiano di garanzie analoghe a quelle delle obbligazioni garantite – sono escluse dall'applicazione del *bail-in*.

La norma esime anche altre categorie di passività. In relazione ad alcune di esse potrebbero manifestarsi, almeno in via potenziale, degli effetti destabilizzatori sul sistema finanziario. Trattasi delle passività derivanti dal fatto che l'istituto detenga attività o liquidità dei clienti, incluse le attività o liquidità dei clienti detenute per conto di organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) o di fondi di investimento alternativi (FIA) – a condizione che tali clienti siano protetti dal diritto fallimentare vigente – e delle passività sorte in virtù di un rapporto fiduciario tra un istituto e un altro soggetto, a condizione che questi sia protetto dal diritto fallimentare o dal diritto civile in vigore. Per altre categorie, invece, i medesimi effetti destabilizzatori non sembrano configurabili. Trattasi delle passività nei confronti di enti, esclusi quelli che fanno parte dello stesso gruppo, con una durata originaria inferiore a sette giorni; le passività nei confronti dei dipendenti concernenti le retribuzioni e i benefici pensionistici; le passività nei confronti dei fornitori di beni o servizi essenziali per il funzionamento quotidiano delle operazioni dell'istituto; quelle nei confronti delle autorità tributarie e previdenziali; infine, quelle verso i sistemi di

garanzia dei depositi alimentati da contributi dovuti a norma della direttiva 2014/49/UE.

Anche quando il principio del *bail-in* deve essere applicato, in circostanze eccezionali alcune passività suscettibili di svalutazione e di conversione possono essere escluse da tali operazioni, sia totalmente che parzialmente.

Ciò può avere luogo solo nelle quattro ipotesi tassativamente previste dall'art. 27, par. 5, reg. 806/2014. La prima è rappresentata dall'impossibilità di sottoporre la passività in questione entro un tempo ragionevole nonostante gli sforzi in buona fede dell'autorità nazionale di risoluzione pertinente. Nella seconda l'esclusione deve essere strettamente necessaria e proporzionata per conseguire la continuità delle funzioni essenziali e delle linee di *business* principali in modo tale da preservare la capacità dell'ente soggetto a risoluzione di proseguire le attività, i servizi e le operazioni chiave. Nella terza l'esclusione deve essere strettamente necessaria e proporzionata ad evitare un ampio e diffuso contagio, in particolare per quanto concerne i depositi ammissibili detenuti da persone fisiche e da micro, piccole e medie imprese, in grado di perturbare gravemente il funzionamento dei mercati finanziari, anche in riferimento alle relative infrastrutture, in un modo che potrebbe determinarsi una grave perturbazione dell'economia di uno Stato membro o dell'Unione. Nella quarta, l'applicazione del *bail-in* a tali passività determinerebbe una distruzione di valore tale da causare ad altri creditori perdite superiori a quelle che si verificherebbero nel caso in cui tali passività fossero escluse dal medesimo *bail-in*.

La norma conferisce, dunque, alle autorità di risoluzione preposte, un considerevole potere discrezionale di disapplicazione, nei confronti di una vasta gamma di creditori della banca, del principio del *bail-in*, con il risultato di attenuare profondamente, a posteriori, gli effetti di quest'ultimo<sup>31</sup>.

Un ulteriore limite all'applicazione del *bail-in* è rappresentato dalla previsione del ricorso, sebbene in via residuale, a risorse pubbliche nelle azioni di risoluzione. All'uopo si osserva come, ai sensi dell'art. 27, par. 7, reg. 806/2014, il SFR interviene nelle risoluzioni, qualora gli azionisti e i detentori di pertinenti strumenti di capitale ed altre passività ammissibili della banca abbiano fornito,

---

<sup>31</sup> HADJEMMANUIL, *Bank Resolution Financing in the Banking Union*, in *LSE Law Society and Economy Working Papers*, 6/2015, reperibile on line, 25 ss.

tramite svalutazione e/o conversione, un contributo all'assorbimento delle perdite e alla ricapitalizzazione per un importo non inferiore all'8% delle passività totali, fondi propri compresi, della banca medesima calcolate al momento dell'azione di risoluzione. Il legislatore considera tale valore percentuale come coerente con il livello delle perdite subite dagli istituti di credito in difficoltà nel periodo successivo al 2007<sup>32</sup>. Peraltro, siffatto contributo non deve eccedere la misura del 5% delle passività totali, fondi propri compresi, della banca calcolate al momento dell'azione di risoluzione. Esso, quindi, rappresenta una sorta di *bail-out* privato, cui accedere solo dopo l'impiego delle risorse di azionisti e obbligazionisti non garantiti<sup>33</sup>. In altri termini, il settore privato – investitori nell'istituto di credito in crisi e sistema bancario generale – deve finanziare il piano di salvataggio contribuendo all'intervento di stabilizzazione finanziaria per la somma di almeno il 13% delle passività totali della banca. Superata questa soglia risulta possibile ricorrere all'impiego di fondi pubblici.

5. La centralizzazione delle decisioni in materia di risoluzione si configura come un'applicazione del principio di sussidiarietà. Trattasi, infatti, di un settore, quello del mercato interno dei servizi bancari, di competenza concorrente dell'Unione *ex* art. 4, par. 2, TFUE<sup>34</sup>. Tale centralizzazione, inoltre, appare giustificata dalla sussistenza delle due condizioni enunciate nell'art. 5, par. 3, TUE. La prima è rappresentata dall'insufficienza dell'azione individuale degli Stati membri nella realizzazione di uno specifico obiettivo, quello della stabilità finanziaria<sup>35</sup>. La seconda è costituita dal «valore aggiunto insito nell'intervento europeo»<sup>36</sup> che si concretizza nella maggiore efficienza dei meccanismi di risoluzione al fine di evitare i danni provocati, in passato, dal dissesto di alcuni istituti di credito<sup>37</sup>. Nella sostanza, quindi, il SRM segna il passaggio della competenza in materia di risoluzione degli istituti di credito dagli Stati membri all'Unione lasciando ai primi soltanto delle mere competenze attuative.

Il processo decisionale che si delinea in seno al SRM segna, inoltre, il compromesso tra il modello centralizzato in cui i poteri più

---

<sup>32</sup> FORESTIERI, *op. cit.*, 496.

<sup>33</sup> BOCCUZZI, *op. cit.*, 6.

<sup>34</sup> Considerando 1, reg. 806/2014.

<sup>35</sup> Considerando. 9, reg. 806/2014.

<sup>36</sup> VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, IV ed., Bari, 2016, 81 ss.

<sup>37</sup> Considerando 8, reg. 806/2014.

importanti sono esercitati a livello dell'Unione e quello decentralizzato nel quale le relative fasi esecutive sono demandate alle autorità nazionali di risoluzione. Il SRB, infatti, impartisce loro istruzioni e coordina la loro azione nell'esecuzione e nell'implementazione del programma di risoluzione<sup>38</sup>.

L'esercizio dei poteri nell'ambito del SRM rappresenta un tipico esempio del *balance of powers* nel settore della politica economica e monetaria tra il Consiglio, la Commissione, la BCE e l'appena istituito SRB.

Al Consiglio è attribuito un ruolo decisionale di ultima istanza che, pur ponendolo in una posizione alquanto particolare nella risoluzione degli istituti di credito, conferma, ancora una volta, la sua centralità nella *governance* europea dell'economia preconizzata dalla dottrina sin dall'analisi dei primi interventi dell'Unione in chiave anticiclica<sup>39</sup>. Ciò appare giustificato da due ordini di motivi. Innanzitutto, le decisioni di risoluzione hanno un impatto considerevole sia sulla stabilità finanziaria degli Stati membri interessati sia su quella dell'Unione considerata nel suo insieme. Inoltre, le medesime decisioni potrebbero erodere, per alcuni versi, la sovranità fiscale dei suddetti Stati membri i quali, in sede di negoziazione del testo regolamentare, hanno ritenuto che la stessa sarebbe maggiormente tutelata dal Consiglio piuttosto che dalle altre istituzioni o agenzie dell'Unione. Gli Stati membri, quindi, attraverso il Consiglio hanno cercato di incrementare il loro controllo sulle procedure di risoluzione, al fine di evitare che sugli stessi potessero avere luogo delle ingerenze dall'esterno.

All'uopo occorre rilevare che all'interno del Consiglio sono presenti Stati membri con interessi individuali, talvolta confliggenti. Pertanto, il suo coinvolgimento in decisioni concernenti la ristrutturazione degli istituti di credito potrebbe rendere le procedure di risoluzione più farraginose e meno improntate alla tutela dell'interesse generale perseguito dall'Unione. Ciò potrebbe condurre, almeno in linea di principio, ad una potenziale discriminazione dei medesimi istituti di credito e per converso dei relativi investitori sulla base della loro nazionalità. Peraltro, è stato sostenuto a più riprese che un eccessivo coinvolgimento del Consiglio, oltre ad essere tecnicamente

---

<sup>38</sup> Art. 18, par. 9, reg. 806/2014.

<sup>39</sup> VILLANI, *Prove tecniche di governance europea dell'economia*, in *Sud in Europa*, 2011, dicembre, 1 ss.

complesso, risulterebbe inefficiente e non credibile per i mercati<sup>40</sup>. Sotto il profilo dell'efficienza, inoltre, appare alquanto discutibile la possibilità che un'istituzione politica come il Consiglio possa adottare in tempi molto rapidi – entro 24 ore dalla relativa convocazione – una decisione afferente questioni dal contenuto altamente tecnico<sup>41</sup>.

Nella sostanza al Consiglio è attribuito, *ex art.* 18, par. 7, reg. 806/2014, il potere di obiettare, su proposta della Commissione, al programma di risoluzione del SRB a motivo che questo non soddisfi il criterio dell'interesse pubblico oppure che modifichi significativamente l'importo del SFR. La norma conferisce, peraltro, alla Commissione il potere di obiettare al suddetto programma di risoluzione per quanto riguarda gli aspetti discrezionali del SRB. Sotto questo profilo si rileva che la Commissione può adottare atti delegati specificando le condizioni e i criteri che il SRB deve prendere in considerazione nell'esercizio dei suoi poteri.

La Commissione, dunque, nella risoluzione degli istituti di credito riveste un ruolo determinante. All'uopo si osserva che, ai sensi dell'art. 19, par. 1, reg. 806/2014, qualora sia prevista la concessione di un aiuto del SFR, il programma di risoluzione non può essere adottato fintanto che essa non manifesti una decisione favorevole o condizionata in merito alla compatibilità con il mercato interno del ricorso al suddetto aiuto. In altri termini, attraverso la sua attività di controllo, la Commissione potrebbe dettare le condizioni per la risoluzione dell'istituto di credito.

Il regolamento 806/2014 finisce quindi per riflettere il compromesso politico tra alcuni Stati membri desiderosi di attribuire al Consiglio delle ampie funzioni in materia – poiché consapevoli di esercitare, all'interno del medesimo, un ruolo predominante nell'adozione delle relative decisioni – e altri Stati membri i quali, insieme al Parlamento europeo, hanno difeso il metodo comunitario – a guida della Commissione quale garante della legittimità dell'azione dell'Unione.

Gli Stati membri, peraltro, effettuano un controllo precipuo sul SRF poiché partecipano alla sessione plenaria del SRB convocata per

---

<sup>40</sup> Cfr. Consiglio, *Report from the Presidency to COREPER II and Council, SRM Proposal - General Approach*, 2013, 17743, par. 11; *Report from the Presidency to Coreper/Council, SRM Proposal – Consideration of European Parliament's amendments in preparation for political agreement*, 2014, 6187, paragrafi 14-16; *Report from the Presidency to Council, SRM Proposal – Consideration of European Parliament's amendments in preparation for political agreement*, 2014, 7188, par. 9.

<sup>41</sup> LOUIS, *La difficile naissance du mécanisme européen de résolution des banques*, in *CDE*, 2014, 10.

decidere in merito al ricorso al SFR medesimo qualora il sostegno di quest'ultimo, in un dato intervento di risoluzione, superi una determinata soglia<sup>42</sup>.

Il SRB si configura come un'agenzia atipica rispetto al modello delle altre previste dall'Unione e dotato di una propria e specifica struttura corrispondente alle particolari funzioni che gli sono attribuite<sup>43</sup>. Esso, infatti, esercita i più importanti poteri nell'ambito della risoluzione poiché decide in merito all'adozione del relativo programma e, quindi, alla determinazione degli strumenti da impiegare oltre che al ricorso al SRF<sup>44</sup>. Occorre tuttavia rilevare che in tale conferimento il legislatore europeo è stato obbligato all'osservanza dei limiti imposti dalla dottrina *Meroni* nel delineare i poteri del SRB, con precisi criteri oltre che diversi controlli e verifiche sul suo operato<sup>45</sup>.

Peraltro, la Corte di giustizia è stata recentemente chiamata a pronunciarsi in merito a un'agenzia – l'ESMA<sup>46</sup> –, dotata di determinati poteri decisori di intervento per fronteggiare quegli sviluppi sfavorevoli suscettibili di minacciare la stabilità finanziaria all'interno dell'Unione e la fiducia dei mercati<sup>47</sup>. Essa ha affermato che l'attribuzione di siffatti poteri, che devono essere esercitati in un settore che comporta una perizia professionale e tecnica specifica<sup>48</sup>, non corrisponde ad alcuna delle ipotesi delimitate dagli articoli 290 e 291 TFUE<sup>49</sup>. Pertanto, non si ravvisa nessuna violazione delle medesime disposizioni primarie<sup>50</sup>.

Infine, per quanto concerne il ruolo rivestito dalla BCE, si rammenta come essa sia l'istituzione tecnicamente più competente in materia, che peraltro detiene le più complete informazioni afferenti al

<sup>42</sup> Art. 50, par. 1, lett. c) e d), reg. 806/2014.

<sup>43</sup> Considerando 31, reg. 806/2014.

<sup>44</sup> Art. 18, paragrafi 1 e 6, lett. b), e art. 19, par. 3. V. *supra*, par. 2.

<sup>45</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 1958, cause 9-10/56, *Meroni c. Alta Autorità*. In dottrina v. CHAMON, *EU Agencies: Does the Meroni Doctrine make sense?*, in *Maastricht JECL*, 2010, 281 ss.; CHITI, *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 57 ss.; NAPOLITANO, *L'Agenzia dell'energia e l'integrazione regolatoria europea*, in BILANCIA (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra Autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, 2012, 153 ss.; PERASSI, *Verso una vigilanza europea. La supervisione sulle agenzie di rating*, in *Anal. giur. ec.*, 2012, 407 ss.; VAN CLEYNENBREUGEL, *op. cit.*

<sup>46</sup> V. nota 2.

<sup>47</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 22 gennaio 2014, causa C-270/12, *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio*.

<sup>48</sup> *Ibid.*, punto 82.

<sup>49</sup> *Ibid.*, punto 83.

<sup>50</sup> *Ibid.*, punto 86.

mercato interno dei servizi bancari. L'art. 18, par. 1, reg. 806/2014 le demanda la valutazione, previa consultazione del SRB, circa la sussistenza del dissesto o del rischio di dissesto dell'istituto di credito, da cui prende avvio la relativa procedura di risoluzione. All'uopo appare configurabile, in capo all'autorità monetaria, un conflitto d'interesse la cui composizione segna l'ennesimo compromesso nel SRM. Infatti, la valutazione, da parte della BCE, della suddetta sussistenza rappresenterebbe l'ammissione, sebbene implicita, del fallimento delle sue politiche di supervisione e controllo sulle banche. Essa, quindi, potrebbe, esimersi dall'esprimersi oppure esitare nel farlo per non ammettere la sua incapacità di evitare la situazione di difficoltà di un istituto di credito, finendo così per contribuire – seppur involontariamente, ma con effetti perversi e finanche devastanti – alla propagazione della crisi finanziaria generale. Al fine di mitigare siffatti effetti perversi, la norma prevede un apposito rimedio contro l'inerzia della BCE che le permetterebbe, così, di svolgere appieno ed in maniera asettica il suo ruolo di supervisore. Nella menzionata valutazione circa il dissesto o il rischio di dissesto di un istituto di credito l'autorità monetaria può essere sostituita dal SRB, anche se alla sola condizione che quest'ultimo, in sessione esecutiva, la abbia informata della sua intenzione e che siano trascorsi tre giorni di calendario dal ricevimento di tale informazione senza che la medesima autorità monetaria si sia espressa in merito.

La BCE effettua, inoltre, ex art. 21, par. 1, reg. 806/2014 le valutazioni prodromiche all'esercizio, da parte del SRB, del potere di svalutare e convertire i pertinenti strumenti di capitale dell'istituto di credito. Anche tale attività può essere esercitata autonomamente dal SRB senza, tuttavia, che sia necessaria l'inerzia della BCE, configurando, quindi, una potenziale sovrapposizione di competenze tra l'autorità monetaria e l'agenzia dell'Unione.

#### ABSTRACT

##### *Characteristics, Principles and Limits of the Single Resolution Mechanism*

The aim of this paper is to analyse the Single Resolution Mechanism, established by Regulation (EU) No 806/2014 and entered into force on 1 January 2016, particularly with regard to the principle of bail-in and to the balance of powers within it. Through this examination it will be possible to

assess the actual extent of the integration in the EU of the resolution for banks.



# RASSEGNE

## ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

### NAZIONI UNITE

#### ASSEMBLEA GENERALE

*70ª Sessione ordinaria*

#### QUESTIONI POLITICHE E DECOLONIZZAZIONE

1. *Premessa.* – Nel corso della 70ª sessione ordinaria, l'Assemblea Generale ha posto la propria attenzione, come ogni anno, su alcune importanti questioni politiche. In particolare, la presente Rassegna prenderà in esame le risoluzioni aventi per oggetto la situazione in Afghanistan e in Medio Oriente, la necessità di porre fine all'embargo nei confronti di Cuba, nonché le tematiche relative alla decolonizzazione.

2. *Situazione in Afghanistan.* – Anche nel corso della 70ª sessione, l'Assemblea ha esaminato la *situazione in Afghanistan*, adottando in seduta plenaria la risoluzione 70/77<sup>1</sup>. In essa, l'Assemblea ha incoraggiato tutti i *partners* a sostenere costruttivamente l'agenda di riforma del Governo afgano, compreso quanto previsto nel documento adottato a Kabul il 5 settembre 2015 (Un quadro per l'autosufficienza attraverso la responsabilità reciproca)<sup>2</sup>, per garantire un Afghanistan sicuro, prospero e democratico, concentrandosi in particolare sul rafforzamento dei controlli e degli equilibri costituzionali che garantiscono diritti e doveri dei cittadini e sull'attuazione di riforme strutturali. Tuttavia, l'Assemblea ha espresso nuovamente la propria grave preoccupazione per la situazione della sicurezza nello Stato afgano, minacciata dalle attività estremiste dei Talebani, di Al-Qaeda e di altri gruppi estremisti, nonché di altri gruppi criminali, compresi quelli coinvolti nel traffico di stupefacenti.

Ulteriore motivo di preoccupazione per l'Assemblea è la presenza crescente sul territorio di affiliati dello Stato islamico in Iraq e nel Levante (Da' esh), come riferito nel rapporto del Segretario Generale<sup>3</sup>. Pertanto essa, dopo aver condannato

---

<sup>1</sup> UN Doc. A/RES/70/77, 9 dicembre 2015, adottata senza ricorso al voto.

<sup>2</sup> Tale documento è stato adottato nel corso della seconda riunione del Comitato congiunto di coordinamento e monitoraggio del quadro di Tokyo sulla reciproca responsabilità, approvato al termine della Conferenza di Tokyo sull'Afghanistan, svoltasi l'8 luglio 2012.

<sup>3</sup> UN Doc. A/70/359-S/2015/684 del 1 settembre 2015, riguardante la situazione in Afghanistan e le sue implicazioni per la pace e la sicurezza internazionale.

nei termini più duri qualsiasi atto di violenza, intimidazione o attacco, ha sottolineato la necessità di una stretta cooperazione tra il Governo afgano e la Comunità internazionale nel contrastare i suddetti atti e ha esortato gli Stati membri, in particolare quelli limitrofi, a negare a tali gruppi qualsiasi forma di sostegno politico, materiale o finanziario.

In particolare, l'Assemblea, dopo aver accolto con soddisfazione l'assunzione di una piena responsabilità nel settore della sicurezza da parte delle Forze di difesa nazionale e delle Forze di sicurezza afgane, ha esortato la Comunità internazionale a fornire sostegno formativo e finanziario alle suddette Forze; ha sottolineato l'importanza delle dichiarazioni congiunte approvate al termine dei *summit* di Chicago e Wales e degli altri accordi pertinenti con *partners* regionali e internazionali e, infine, ha rilevato con piacere la presenza della missione della NATO "Resolute Support".

Rimanendo nell'ambito della sicurezza, l'Assemblea si è detta ancora profondamente preoccupata per la presenza delle mine anti-uomo e dei residui bellici, che costituiscono un grave pericolo per la popolazione e il principale ostacolo alla ripresa delle attività economiche e sociali, nonché all'assistenza umanitaria. A tal proposito, essa ha sottolineato l'importanza dell'assistenza internazionale per attuare il piano operativo decennale del Piano d'azione sulle mine, volto a dichiarare l'Afghanistan libero dalle mine nel 2023; ha incoraggiato il Governo afgano a proseguire gli sforzi per conformarsi agli obblighi della Convenzione sulla proibizione dell'uso, dello stoccaggio, della produzione e del trasferimento delle mine anti-uomo e sulla loro distruzione e ha espresso la necessità di fornire assistenza per la cura, la riabilitazione, il reintegro sociale ed economico delle vittime, incluse le persone con disabilità.

L'Assemblea ha inoltre ribadito il suo fermo impegno a sostenere il Governo afgano nei suoi sforzi per far progredire il processo di pace, in linea con il comunicato della Conferenza di Kabul e le conclusioni della Conferenza di Bonn, nonché nel quadro della Costituzione afgana e delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. In tale ambito, essa ha valutato i colloqui diretti, svoltisi nel 2015, tra il Governo dell'Afghanistan e i rappresentanti dei Talebani, agevolati dal Pakistan e sotto l'osservazione della Cina e degli Stati Uniti, come un primo importante passo e ne ha incoraggiato il proseguimento.

L'Assemblea ha poi posto l'attenzione sui progressi fatti nel rafforzamento delle istituzioni democratiche, della *rule of law* e della tutela dei diritti umani. In particolare, essa, accolta con soddisfazione la nascita del governo di unità nazionale, ha approvato l'istituzione della Commissione speciale sulla riforma elettorale e l'intenzione del Governo afgano di svolgere il più presto possibile elezioni parlamentari e distrettuali.

L'Assemblea ha sottolineato gli sforzi del Governo afgano nella riforma del settore penitenziario, volti a proteggere i diritti umani dei detenuti; nonché nella lotta alla corruzione, nel cui ambito si richiama la ratifica da parte dell'Afghanistan della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Nondimeno, essa ha posto l'attenzione sulle questioni di genere, lodando il Governo afgano per i progressi e gli sforzi compiuti nel promuovere gli uguali diritti di uomini e donne, come garantito, *inter alia*, dalla ratifica della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, dal Piano d'azione nazionale

per le donne dell'Afghanistan e dalla legge sull'eliminazione della violenza contro le donne.

Inoltre, l'Assemblea, dopo aver manifestato grave preoccupazione per il reclutamento di bambini da parte dei Talebani e di altri gruppi terroristici e illegali, ha espresso il proprio forte apprezzamento per i progressi e l'impegno del Governo afgano a combattere tale pratica, come indicato, *inter alia*, dallo stabilimento del Comitato direttivo interministeriale per la protezione dei diritti dei bambini e dalla firma da parte del Governo, nel gennaio 2011, di un piano d'azione sui bambini associati con le forze di sicurezza nazionale in Afghanistan, cui è seguita l'adozione di una *road map* nell'agosto 2014 per accelerare la conformità al suddetto piano.

Per quanto riguarda lo sviluppo economico e sociale, l'Assemblea ha accolto con soddisfazione la versione rinnovata del Quadro di Tokyo sulla reciproca responsabilità, il Quadro per l'autosufficienza attraverso la responsabilità reciproca e i meccanismi di controllo ivi inclusi, che guideranno le attività del Governo di unità nazionale afgano e della Comunità internazionale, almeno sino alla fine della durata dell'attuale governo; in essi il Governo ha riaffermato il suo impegno, *inter alia*, a promuovere la sicurezza e la stabilità politica, combattere la corruzione e creare un ambiente favorevole per lo sviluppo del settore privato e per la crescita globale, mentre la Comunità internazionale si è impegnata ad aumentare l'efficienza degli aiuti allo sviluppo, ad adeguare parte della sua assistenza alle priorità afgane, nonché ad incanalarla tramite il bilancio nazionale del Governo.

Relativamente al problema dei rifugiati, l'Assemblea ha inoltre sollecitato le autorità afgane, sostenute dalla Comunità internazionale, a continuare ad impegnarsi per creare le condizioni per un ritorno sostenibile. A questo proposito, essa ha preso nota del lavoro costruttivo tra i Paesi della regione, così come degli accordi tripartiti e quadripartiti tra l'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, il Governo dell'Afghanistan e quelli dei Paesi che ospitano rifugiati afgani, in particolare il Pakistan e la Repubblica islamica dell'Iran.

L'Assemblea ha sottolineato l'importanza della cooperazione regionale quale mezzo per promuovere la pace e lo sviluppo economico e sociale dello Stato nonché nella lotta contro le organizzazioni terroristiche e criminali. Infine, relativamente al problema del narcotraffico, essa ha accolto con soddisfazione l'adozione del Piano nazionale di azione sulla droga 2015-2019 e ha sottolineato l'importanza dello sviluppo di programmi di sostentamento alternativi per permettere il successo della lotta a tale fenomeno.

3. *Situazione in Medio Oriente: la questione della Palestina.* – Come ogni anno, anche nel corso della sessione in commento l'Assemblea ha dedicato numerose risoluzioni alla questione palestinese. In seduta plenaria è stata adottata la risoluzione 70/15<sup>4</sup>, nella quale l'Assemblea, pur accogliendo con soddisfazione la nascita di un Governo palestinese di unità nazionale guidato da Mahmoud Abbas, coerente con gli impegni dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina e i principi del Quartetto (Stati Uniti, Unione Europea, Federazione Russa, Nazioni Unite), ha espresso la propria grave preoccupazione per la situazione umanitaria ed

---

<sup>4</sup> UN Doc. A/RES/70/15, 24 novembre 2015, approvata con 155 voti favorevoli, 7 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau e Stati Uniti), 7 astensioni (Australia, Camerun, Honduras, Papua Nuova Guinea, Paraguay, Sud Sudan e Tonga).

economica del popolo palestinese, in particolar modo nella Striscia di Gaza. Pertanto, essa ha nuovamente affermato la necessità di giungere a una *risoluzione pacifica della questione palestinese* in tutti i suoi aspetti, basata sulla nascita di due Stati indipendenti, Israele e Palestina, che possano convivere in pace entro confini riconosciuti, ossia quelli precedenti al 1967. A tal fine, essa ha sottolineato la necessità di una ripresa dei negoziati, oltre ad auspicare una rapida convocazione di una conferenza internazionale a Mosca, come previsto nella risoluzione 1850 (2008) del Consiglio di Sicurezza.

Inoltre, l'Assemblea ha invitato entrambe le parti ad agire in modo responsabile sulla base del diritto internazionale, nonché degli accordi ed impegni precedentemente assunti, conformandosi in particolare alla *road map*, e indipendentemente da condizioni di reciprocità, al fine di favorire l'avanzamento del processo di pace. Essa ha nuovamente esortato entrambe le parti a dare piena attuazione all'Accordo sulla circolazione e l'accesso, nonché ai Principi concordati per l'attraversamento di Rafah, del 15 novembre 2005, e ha sottolineato in particolare la necessità di consentire l'apertura di tutti i valichi in entrata e in uscita dalla Striscia di Gaza per favorire il transito, nonché il passaggio di aiuti umanitari e flussi commerciali.

L'Assemblea si è poi in particolare rivolta ad Israele, quale Potenza occupante, invitandola a conformarsi al diritto internazionale e a porre termine a tutte le azioni unilaterali nei territori palestinesi occupati, compresa Gerusalemme Est, volte ad alterare il carattere, lo *status* e la composizione demografica del territorio, quali la confisca e l'annessione *de facto*. Essa inoltre ha nuovamente esortato Israele a cessare immediatamente la costruzione del muro nei territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme Est, in conformità al noto parere reso il 9 luglio 2004 dalla Corte Internazionale di Giustizia.

Come nelle precedenti sessioni, alcune risoluzioni sono state dedicate alla questione del Golan siriano e di Gerusalemme. Su proposta della IV Commissione, l'Assemblea ha adottato la risoluzione 70/89<sup>5</sup>, nella quale ha ribadito la sua richiesta per un'immediata e completa cessazione degli *insediamenti israeliani nel territorio palestinese occupato, inclusa Gerusalemme est, e il Golan siriano occupato*, auspicando, a tal proposito, una piena attuazione di tutte le pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Essa inoltre ha richiesto a Israele di accettare l'applicabilità *de jure* ai suddetti territori della Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra, del 12 agosto 1949, e ha invitato tale Stato a rispettarne scrupolosamente le disposizioni, in particolare l'art. 49. L'Assemblea ha inoltre nuovamente esortato a individuare i responsabili delle azioni illegali compiute dai coloni israeliani nei territori palestinesi occupati e, in tale ambito, ha sottolineato la necessità di attuare la risoluzione 904 (1994) del Consiglio di Sicurezza, nella quale Israele è invitato a predisporre misure volte ad impedire atti illegali di violenza da parte dei coloni israeliani, nonché a garantire la sicurezza e la protezione dei civili palestinesi nei territori occupati.

---

<sup>5</sup> UN Doc. A/RES/70/89, 9 dicembre 2015, approvata con 161 voti favorevoli, 7 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau e Stati Uniti), 8 astensioni (Australia, Camerun, Costa d'Avorio, Honduras, Paraguay, Repubblica Centrale Africana, Togo e Vanuatu).

Nella risoluzione 70/17<sup>6</sup>, adottata in seduta plenaria, l'Assemblea ha ribadito che la decisione israeliana del 14 dicembre 1981 di imporre le proprie leggi, la propria giurisdizione ed amministrazione sul *Golan siriano* occupato deve essere considerata invalida, in linea con quanto dispone la risoluzione 497 (1981) del Consiglio di Sicurezza; essa ha pertanto esortato Israele a ritirarsi dal Golan siriano occupato e ad attestarsi sulla linea del 4 giugno 1967, in attuazione delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Inoltre, l'Assemblea, consapevole che il perdurare di tale occupazione costituisce un ostacolo al raggiungimento di una pace duratura nella regione, ha invitato Israele a riprendere i colloqui con la Siria e il Libano e a rispettare gli impegni e gli obblighi assunti in quelli precedenti.

Con la risoluzione 70/91<sup>7</sup>, adottata su proposta della IV Commissione, l'Assemblea ha nuovamente esortato Israele a conformarsi a tutte le pertinenti risoluzioni sul *Golan siriano occupato*, tra cui in particolare rileva la 497 (1981). Essa inoltre ha stabilito che tutte le misure legislative e amministrative adottate o adottabili da Israele al fine di alterare il carattere e lo *status* legale del suddetto territorio non hanno effetti legali, oltre a costituire un'evidente violazione del diritto internazionale e della Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra, del 12 agosto 1949; e ha pertanto invitato gli Stati membri a non riconoscere le suddette misure.

Nella risoluzione 70/16<sup>8</sup>, adottata in seduta plenaria, l'Assemblea ha ribadito l'illegalità di qualsiasi azione intrapresa da Israele, quale Potenza occupante, per imporre le proprie leggi, la propria giurisdizione ed amministrazione sulla città santa di *Gerusalemme*. Essa inoltre ha esortato le parti ad astenersi da azioni provocatorie, soprattutto in aree sensibili da un punto di vista religioso e culturale, esprimendo la propria grave preoccupazione per i recenti incidenti verificatisi a Gerusalemme Est. Infine, l'Assemblea ha sottolineato nuovamente che una soluzione globale, giusta e duratura della suddetta questione dovrebbe tener conto delle legittime preoccupazioni di israeliani e palestinesi e dovrebbe includere disposizioni garantite a livello internazionale per assicurare la libertà di religione e di coscienza dei suoi abitanti, oltre a un accesso permanente, libero e senza ostacoli ai luoghi santi per persone di tutte le religioni e nazionalità.

Anche nella sessione in commento, l'Assemblea ha dedicato alcune risoluzioni, adottate in seduta plenaria, a tre istituzioni, la cui attività è volta ad ottenere una maggiore conoscenza sulla questione palestinese. Nella risoluzione 70/12<sup>9</sup> l'Assemblea ha espresso il proprio apprezzamento per l'opera svolta dal *Comitato per i diritti inalienabili del popolo palestinese* e ha preso nota del suo rapporto an-

---

<sup>6</sup> UN Doc. A/RES/70/17, 24 novembre 2015, approvata con 105 voti favorevoli, 6 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Palau e Stati Uniti), 56 astensioni (tra cui Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/70/PV.64.

<sup>7</sup> UN Doc. A/RES/70/91, 9 dicembre 2015, approvata con 160 voti favorevoli, un voto contrario (Israele), 16 astensioni (tra cui Camerun, Canada, Paraguay e Stati Uniti). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/70/PV.70.

<sup>8</sup> UN Doc. A/RES/70/16, 24 novembre 2015, approvata con 153 voti favorevoli, 7 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau e Stati Uniti), 8 astensioni (Australia, Camerun, Panama, Papua Nuova Guinea, Paraguay, Sud Sudan, Togo e Tonga).

<sup>9</sup> UN Doc. A/RES/70/12, 24 novembre 2015, approvata con 102 voti favorevoli, 8 voti contrari (Australia, Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau e Stati Uniti), 57 astensioni (tra cui Federazione Russa, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/70/PV.64.

nuale. Essa ha richiesto al Comitato di continuare a monitorare la situazione palestinese, svolgendo una funzione consultiva nei confronti dell'Assemblea Generale, del Consiglio di Sicurezza o del Segretario Generale, se ritenuto appropriato; nonché di continuare a coinvolgere le organizzazioni della società civile e i parlamentari, al fine di favorire la solidarietà internazionale e il sostegno per il popolo palestinese. L'Assemblea ha inoltre invitato tutti i Governi e le organizzazioni ad estendere la propria cooperazione al Comitato nello svolgimento dei suoi compiti.

La risoluzione 70/13<sup>10</sup> è dedicata alla *Divisione del Segretariato per i diritti dei palestinesi* di cui l'Assemblea rileva il contributo utile e costruttivo alla diffusione di una maggiore consapevolezza internazionale sulla questione palestinese e sull'urgenza di una risoluzione pacifica della suddetta questione, in tutti i suoi aspetti, sulla base del diritto internazionale e delle risoluzioni delle Nazioni Unite. Essa ha richiesto al Segretario Generale di continuare a fornire alla Divisione le necessarie risorse e ha invitato tutti i governi e le organizzazioni ad ampliare la loro cooperazione.

L'Assemblea ha poi rilevato – nella risoluzione 70/14<sup>11</sup> – l'utilità del *Programma speciale di informazione sulla questione della Palestina del Dipartimento di pubblica informazione del Segretariato* e il suo contributo efficace alla nascita di un'atmosfera di dialogo e favorevole agli sforzi di pace. Pertanto essa ha richiesto al Dipartimento di continuare, in piena cooperazione con il Comitato e con la necessaria flessibilità che possa essere richiesta dagli sviluppi riguardanti la questione palestinese, il proprio programma di informazione per il 2016-2017.

L'Assemblea si è poi soffermata sui comportamenti israeliani nei territori occupati, dedicando all'argomento tre risoluzioni, adottate su proposta della IV Commissione. Alle *pratiche israeliane che incidono sui diritti umani del popolo palestinese nel territorio palestinese occupato, inclusa Gerusalemme est* è dedicata la risoluzione 70/90<sup>12</sup>, nella quale l'Assemblea ha ribadito l'illegalità di tutte le misure e le azioni intraprese da Israele nel territorio palestinese occupato, compresa Gerusalemme Est, in violazione delle pertinenti disposizioni della Convenzione di Ginevra, precedentemente citata, e contrarie alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. L'Assemblea ha poi richiesto a Israele di porre termine a tutte le pratiche e le azioni che violano i diritti umani del popolo palestinese, nonché di cooperare pienamente con le inchieste svolte dal Consiglio dei Diritti Umani, anche favorendo l'ingresso nei suddetti territori. Essa inoltre ha esortato gli Stati membri a continuare a fornire assistenza al popolo palestinese per alleviare la crisi finanziaria e la terribile situazione umanitaria e socio-economica, in particolare nella Striscia di Gaza.

---

<sup>10</sup> UN Doc. A/RES/70/13, 24 novembre 2015, approvata con 99 voti favorevoli, 8 voti contrari (Australia, Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau e Stati Uniti), 59 astensioni (tra cui Federazione Russa, Francia, Germania, Italia e Regno Unito). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/70/PV.64.

<sup>11</sup> UN Doc. A/RES/70/14, 24 novembre 2015, approvata con 155 voti favorevoli, 7 voti contrari (Australia, Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Palau e Stati Uniti), 7 astensioni (Camerun, Honduras, Nauru, Paraguay, Sud Sudan, Togo e Tonga).

<sup>12</sup> UN Doc. A/RES/70/90, 9 dicembre 2015, approvata con 158 voti favorevoli, 8 voti contrari (Australia, Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau e Stati Uniti), 10 astensioni (Camerun, Costa d'Avorio, Ghana, Honduras, Liberia, Malawi, Paraguay, Repubblica Centrale Africana, Togo e Vanuatu).

L'*applicabilità della Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra, del 12 agosto 1949, al territorio palestinese occupato, inclusa Gerusalemme Est, e agli altri territori arabi occupati* da Israele dal 1967 è stata ribadita dall'Assemblea nella risoluzione 70/88<sup>13</sup>. Essa inoltre ha sottolineato l'adesione della Palestina alle Convenzioni di Ginevra e al Protocollo addizionale I, avvenuta il 1° aprile 2014; ha richiesto a Israele di rispettare scrupolosamente le disposizioni della Convenzione e ha esortato le alte Parti contraenti a continuare ad esercitare tutti gli sforzi necessari per assicurarne il rispetto, in conformità con quanto stabilito nell'art. 1, comune alle quattro Convenzioni di Ginevra, e come ricordato nel citato parere della Corte Internazionale di Giustizia del 9 luglio 2004.

Nella risoluzione 70/87<sup>14</sup> l'Assemblea ha lodato *il lavoro del Comitato speciale per investigare sulle pratiche israeliane che incidono sui diritti umani del popolo palestinese e degli altri arabi dei territori occupati* per l'impegno dimostrato nell'adempiere i compiti assegnati e per la sua imparzialità. Pertanto essa ha invitato il suddetto Comitato a continuare a indagare le pratiche israeliane in tali territori, a consultarsi con il Comitato Internazionale della Croce Rossa e a sottoporre rapporti periodici al Segretario Generale. In particolare, l'Assemblea ha chiesto al Comitato di interessarsi al trattamento riservato alle migliaia di detenuti nelle prigioni israeliane presenti nei territori occupati, esprimendo grave preoccupazione per le difficili condizioni ivi presenti, per i maltrattamenti e i recenti scioperi della fame. Infine, l'Assemblea ha richiesto al Segretario Generale di fornire al Comitato le risorse e il personale necessario, di assicurare la più ampia circolazione ai suoi rapporti e alle informazioni riguardanti le sue attività e i suoi risultati, attraverso tutti i mezzi disponibili, nonché di presentare un rapporto a tale riguardo all'Assemblea Generale nel corso della 71<sup>a</sup> sessione.

In seduta plenaria l'Assemblea ha adottato la risoluzione 70/108<sup>15</sup>, con la quale ha sollecitato gli Stati membri, le istituzioni finanziarie internazionali facenti parti del sistema delle Nazioni Unite, le organizzazioni intergovernative e non governative, nonché le organizzazioni regionali e interregionali ad estendere, quanto più rapidamente e generosamente possibile, l'*assistenza al popolo palestinese*, in stretta cooperazione con l'Organizzazione per la liberazione della Palestina e attraverso le istituzioni palestinesi ufficiali. Essa inoltre ha sottolineato l'importanza di dare un seguito ai risultati della Conferenza internazionale del Cairo sulla Palestina, dedicata alla ricostruzione di Gaza, al fine di promuovere efficacemente la ripresa economica e la ricostruzione in modo tempestivo e sostenibile.

L'Assemblea inoltre ha esortato gli Stati membri ad aprire i propri mercati alle esportazioni di prodotti palestinesi alle condizioni più favorevoli, in linea con opportune regole di commercio, e ad attuare pienamente gli accordi commerciali e di cooperazione esistenti. Infine essa ha richiesto al Segretario Generale di sottoporre un rapporto all'Assemblea nel corso della 71<sup>a</sup> sessione, attraverso il

---

<sup>13</sup> UN Doc. A/RES/70/88, 9 dicembre 2015, approvata con 163 voti favorevoli, 6 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Palau e Stati Uniti), 8 astensioni (Australia, Camerun, Costa d'Avorio, Liberia, Paraguay, Repubblica Centrale Africana, Togo e Vanuatu).

<sup>14</sup> UN Doc. A/RES/70/87, 9 dicembre 2015, approvata con 92 voti favorevoli, 9 voti contrari (Australia, Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau, Panama e Stati Uniti), 75 astensioni (tra cui Federazione Russa, Francia, Germania, Giappone, Italia e Regno Unito). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/70/PV.70.

<sup>15</sup> UN Doc. A/RES/70/108, 10 dicembre 2015, adottata senza ricorso al voto.

Consiglio Economico e Sociale, sull'attuazione della risoluzione in esame, contenente una valutazione dell'assistenza effettivamente ricevuta dal popolo palestinese e delle necessità rimaste insoddisfatte, nonché delle specifiche proposte per colmare tali lacune.

Con riferimento alla questione dei rifugiati, l'Assemblea ha poi adottato quattro risoluzioni, proposte dalla IV Commissione. Il diritto di tutti i *profughi in seguito al giugno 1967 e alle successive ostilità* di ritornare nei propri luoghi di residenza nei territori occupati da Israele dal 1967 è stato nuovamente affermato nella risoluzione 70/84<sup>16</sup>. In essa, l'Assemblea ha anche esortato al rispetto dei meccanismi concordati dalle parti nell'art. XII della Dichiarazione di principi sugli Accordi di auto-governo *ad interim* del 13 settembre 1993, relativi al ritorno degli sfollati.

Nella risoluzione 70/86<sup>17</sup> l'Assemblea ha nuovamente affermato il diritto dei rifugiati palestinesi *alle loro proprietà e ai redditi da esse derivati*, in conformità con i principi di equità e giustizia. Essa ha pertanto richiesto al Segretario Generale di prendere tutte le misure appropriate, in accordo con la Commissione di conciliazione delle Nazioni Unite per la Palestina, per difendere i diritti di proprietà degli arabi in Israele ed ha nuovamente esortato Israele ad assicurare risorse ed assistenza al Segretario Generale nell'attuazione della presente risoluzione. Nondimeno l'Assemblea ha nuovamente sollecitato israeliani e palestinesi ad affrontare tale questione nell'ambito dei negoziati su un accordo di pace.

Nella risoluzione 70/83<sup>18</sup>, avente per oggetto *l'assistenza ai rifugiati palestinesi*, l'Assemblea ha nuovamente constatato con rammarico che il rimpatrio o l'indennizzo dei rifugiati, stabilito nel par. 11 della propria risoluzione 194 (III), non è stato ancora effettuato. Pertanto, ha reiterato la propria richiesta alla Commissione di conciliazione delle Nazioni Unite per la Palestina di continuare ad esercitare sforzi volti all'attuazione del suddetto paragrafo e di riferire all'Assemblea su tale argomento, non più tardi del 1° settembre 2016.

L'Assemblea ha infine auspicato una prosecuzione del lavoro svolto dall'Agenzia delle Nazioni Unite per l'assistenza in favore dei rifugiati palestinesi (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNRWA*) ed ha esortato i donatori a sostenerne le necessità, tenuto conto delle spese accresciute in seguito ai conflitti e all'instabilità della regione. Al riguardo, la risoluzione 70/85<sup>19</sup> è dedicata alle *operazioni dell'UNRWA per i rifugiati palestinesi nel vicino Est*. In essa, l'Assemblea ha elogiato la strategia a medio termine dell'Agenzia per il periodo 2016-2021 e i continui sforzi del suo Commissario generale per aumentarne la trasparenza e l'efficienza, come risulta nel programma di bilancio per il biennio 2016-2017. Nondimeno essa ha preso nota del rapporto

<sup>16</sup> UN Doc. A/RES/70/84, 9 dicembre 2015, approvata con 164 voti favorevoli, 7 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau e Stati Uniti), 7 astensioni (Camerun, Costa d'Avorio, Ghana, Honduras, Liberia, Paraguay e Repubblica Centrale Africana).

<sup>17</sup> UN Doc. A/RES/70/86, 9 dicembre 2015, approvata con 167 voti favorevoli, 7 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau e Stati Uniti), 4 astensioni (Camerun, Costa d'Avorio, Paraguay e Vanuatu).

<sup>18</sup> UN Doc. A/RES/70/83, 9 dicembre 2015, approvata con 167 voti favorevoli, un voto contrario (Israele), 11 astensioni (tra cui Camerun, Canada e Stati Uniti). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/70/PV.70.

<sup>19</sup> UN Doc. A/RES/70/85, 9 dicembre 2015, approvata con 169 voti favorevoli, 6 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Palau e Stati Uniti), 5 astensioni (Camerun, Costa d'Avorio, Nauru, Paraguay e Vanuatu).

speciale presentato dal Commissario Generale ai sensi del par. 21 della propria risoluzione 302 (IV) e trasmesso dal Segretario Generale il 4 agosto 2015, avente ad oggetto la grave crisi finanziaria dell’Agenzia; pertanto l’Assemblea ha esortato tutti gli Stati e le organizzazioni internazionali ad impegnarsi attivamente per soddisfare le conclusioni e le proposte ivi contenute. L’Assemblea ha inoltre incoraggiato l’Agenzia a fornire maggiore assistenza, in conformità con il suo mandato, ai rifugiati palestinesi nella Repubblica Araba Siriana e a quelli fuggiti verso gli Stati limitrofi, come esposto nei piani di risposta alla crisi regionale siriana; ed ha invitato i donatori a garantire con urgenza un elevato sostegno all’Agenzia in tale ambito, alla luce del continuo deteriorare della situazione e delle esigenze crescenti dei rifugiati.

L’Assemblea ha infine esortato Israele a rispettare gli articoli 100, 104 e 105 della Carta delle Nazioni Unite e la Convenzione sui privilegi e sulle immunità delle Nazioni Unite per assicurare la sicurezza del personale dell’Agenzia, delle sue istituzioni e delle sue strutture nei territori palestinesi occupati, compresa Gerusalemme Est. Inoltre, essa ha invitato Israele a cessare di ostacolare il movimento e l’accesso del personale, dei veicoli e delle forniture dell’Agenzia, nonché a porre termine alla riscossione di tasse e imposte che colpiscono negativamente le sue operazioni.

Infine, l’Assemblea ha dedicato alla Palestina altre due risoluzioni. Su proposta della III Commissione l’Assemblea ha adottato la risoluzione 70/141<sup>20</sup>, nella quale è stato nuovamente affermato *il diritto all’autodeterminazione del popolo palestinese*, comprendente il diritto alla nascita di uno Stato di Palestina indipendente. Pertanto essa ha sollecitato tutti gli Stati, le agenzie specializzate e le organizzazioni delle Nazioni Unite a continuare ad assistere il popolo palestinese nella rapida realizzazione del suddetto diritto.

*La sovranità permanente sulle proprie risorse naturali del popolo palestinese nel territorio palestinese occupato, inclusa Gerusalemme Est, e della popolazione araba nel Golan siriano occupato* costituisce invece l’oggetto della risoluzione 70/225<sup>21</sup>, adottata su proposta della II Commissione. In essa, l’Assemblea ha ribadito il diritto del popolo palestinese a pretendere un risarcimento in seguito a qualsiasi sfruttamento, danno, perdita, esaurimento o messa in pericolo delle proprie risorse naturali derivante dalle misure illegali adottate da Israele e dai coloni israeliani; e ha espresso la speranza che tale problema sia affrontato nell’ambito dei negoziati di pace tra Israeliani e Palestinesi. Essa inoltre ha invitato Israele a interrompere tutte le azioni, comprese quelle commesse dai coloni, che possano nuocere all’ambiente e ha richiesto la rimozione immediata e sicura di tutti gli ordigni inesplosi nella Striscia di Gaza, esortando a sostenere gli sforzi in tal senso dell’Agenzia delle Nazioni Unite per l’azione contro le mine.

4. *Necessità di porre termine all’embargo degli Stati Uniti contro Cuba.* – Anche nel corso della 70<sup>a</sup> sessione, l’Assemblea si è interessata alla *necessità di porre termine all’embargo economico, commerciale e finanziario imposto dagli*

---

<sup>20</sup> UN Doc. A/RES/70/141, 17 dicembre 2015, approvata con 177 voti favorevoli, 7 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau e Stati Uniti), 4 astensioni (Camerun, Honduras, Sud Sudan e Tonga).

<sup>21</sup> UN Doc. A/RES/70/225, 22 dicembre 2015, approvata con 164 voti favorevoli, 5 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia e Stati Uniti), 10 astensioni (Australia, Camerun, Costa d’Avorio, Honduras, Papua Nuova Guinea, Paraguay, Sud Sudan, Togo, Tonga e Vanuatu).

*Stati Uniti d'America contro Cuba*, adottando in seduta plenaria la risoluzione 70/5<sup>22</sup>. Nel preambolo di tale risoluzione, l'Assemblea ha innanzitutto affermato i principi, *inter alia*, dell'uguaglianza sovrana degli Stati, di non-intervento e non interferenza negli affari interni, nonché della libertà del commercio internazionale e della navigazione, sanciti in numerosi strumenti giuridici internazionali. Essa ha inoltre accolto con soddisfazione la notizia del ristabilimento delle relazioni diplomatiche tra il Governo di Cuba e gli Stati Uniti e ha riconosciuto l'esplicita volontà del Presidente statunitense di lavorare per l'eliminazione del suddetto embargo, pur continuando a essere preoccupata riguardo agli effetti negativi di tali misure sul popolo cubano e sui cittadini cubani residenti in altri Paesi.

Nel testo della risoluzione, l'Assemblea ha poi ribadito il suo invito a tutti gli Stati ad astenersi dal promulgare ed applicare leggi e regolamenti – quali l'“Helms-Burton Act” del 12 marzo 1996 – i cui effetti extraterritoriali colpiscono la sovranità degli altri Stati, gli interessi legittimi di entità e persone sotto la loro giurisdizione, nonché la libertà di commercio e navigazione. Infine, essa ha richiesto al Segretario Generale, in consultazione con gli organi ed agenzie delle Nazioni Unite competenti, di preparare un rapporto sull'attuazione della risoluzione in esame, alla luce degli scopi e dei principi della Carta e del diritto internazionale, e di presentarlo all'Assemblea Generale nel corso della 71<sup>a</sup> sessione.

5. *Decolonizzazione*. – Anche nel corso della sessione in commento l'Assemblea ha rivolto la propria attenzione alla questione della decolonizzazione, adottando diverse risoluzioni che hanno riguardato aspetti generali del problema.

Su proposta della III Commissione, l'Assemblea ha adottato due delibere, aventi ad oggetto la tutela del principio di autodeterminazione dei popoli. Nella risoluzione 70/143<sup>23</sup> l'Assemblea ha nuovamente affermato che la *realizzazione universale del diritto dei popoli all'autodeterminazione*, compresi quelli che si trovano sotto una dominazione coloniale e straniera, è una condizione fondamentale per garantire l'osservanza e la promozione dei diritti umani. Pertanto essa ha invitato tutti gli Stati responsabili a porre immediatamente termine a interventi militari e occupazioni di territori o Stati stranieri, nonché a qualsiasi atto di repressione, discriminazione, sfruttamento o maltrattamento. Con la risoluzione 70/142<sup>24</sup> l'Assemblea ha mostrato apprezzamento per il contributo del Gruppo di lavoro del Consiglio dei diritti umani sull'*utilizzo di mercenari come mezzo per violare i diritti umani e impedire l'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione*. Essa ha preso nota del suo ultimo rapporto e ha richiesto al suddetto Gruppo di continuare a studiare e identificare le cause, i problemi emergenti, le manifestazioni e le tendenze nell'ambito di tale materia. L'Assemblea inoltre ha esortato nuovamente tutti gli Stati ad adottare le misure necessarie e ad esercitare la massima vigilanza contro la minaccia posta dalle attività di mercenari, nonché ad adottare misure legislative per garantire che i loro territori e altri territori posti sotto il loro controllo non siano utilizzati, e

---

<sup>22</sup> UN Doc. A/RES/70/5, 27 ottobre 2015, approvata con 191 voti favorevoli e 2 voti contrari (Israele e Stati Uniti).

<sup>23</sup> UN Doc. A/RES/70/143, 17 dicembre 2015, adottata senza ricorso al voto.

<sup>24</sup> UN Doc. A/RES/70/142, 17 dicembre 2015, approvata con 130 voti favorevoli, 53 voti contrari (tra cui Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito e Stati Uniti), 6 astensioni (Colombia, Kenya, Liberia, Messico, Svizzera e Tonga). Per l'elenco completo degli Stati che hanno espresso voto contrario si veda UN Doc. A/70/PV.80.

che i loro cittadini non prendano parte, nel reclutamento, riunione, finanziamento, formazione, protezione o transito di mercenari per la pianificazione di attività volte a impedire il diritto dei popoli all'autodeterminazione, a destabilizzare o rovesciare il governo di qualsiasi Stato e a smembrare o indebolire, in tutto o in parte, l'integrità territoriale o l'unità politica di Stati indipendenti e sovrani i cui comportamenti sono conformi al diritto dei popoli all'autodeterminazione.

L'Assemblea ha inoltre ricordato lo svolgimento della quarta sessione del Gruppo di lavoro intergovernativo del Consiglio sui diritti umani, riunitosi per considerare la possibilità di elaborare un quadro normativo internazionale sulla regolamentazione, monitoraggio e sorveglianza delle attività delle compagnie militari e di sicurezza private; ha espresso soddisfazione per la partecipazione a tale riunione di esperti, compresi i membri del Gruppo di lavoro sull'uso di mercenari e ha richiesto loro di partecipare alla quinta sessione del suddetto Gruppo.

L'Assemblea ha poi adottato – su proposta della IV Commissione – altre risoluzioni, concernenti sempre aspetti generali della decolonizzazione.

Nella risoluzione 70/231<sup>25</sup> l'Assemblea ha nuovamente affermato che l'esistenza del colonialismo in qualsiasi forma o manifestazione, incluso lo sfruttamento economico, è incompatibile con la Carta delle Nazioni Unite, con la Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali e con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Pertanto essa ha esortato le Potenze amministratrici a cooperare pienamente con il Comitato speciale in relazione all'*applicazione della Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali* e a partecipare formalmente alle future sessioni e seminari del suddetto Comitato.

A quest'ultimo l'Assemblea ha richiesto di attuare le azioni da essa approvate riguardanti la seconda e terza Decade internazionale per lo sradicamento del colonialismo quali, *inter alia*, controllare l'attuazione da parte degli Stati membri della risoluzione 1514 (XV) e delle altre pertinenti risoluzioni sulla decolonizzazione, nonché continuare ad esaminare la situazione politica, economica e sociale dei territori non autonomi, raccomandando all'Assemblea Generale i passi più opportuni da prendere. Infine, essa ha richiesto al Segretario Generale di rivedere e aumentare le risorse a disposizione del Comitato speciale per garantire che esso abbia il finanziamento, le strutture e i servizi commisurati ai programmi previsti annualmente, come richiesto nelle risoluzioni pertinenti dell'Assemblea Generale, tra cui, in particolare, nel par. 7 della risoluzione 69/107.

L'*applicazione della Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali da parte delle agenzie specializzate e delle istituzioni internazionali associate con le Nazioni Unite* costituisce l'oggetto della risoluzione 70/96<sup>26</sup>. In essa, l'Assemblea ha richiesto alle suddette agenzie ed istituzioni di attuare le disposizioni della risoluzione 1514 (XV) e delle altre risoluzioni relative al tema della decolonizzazione; di intensificare la propria cooperazione con il Comitato speciale, nonché di fornire informazioni sui problemi presenti nei territori non autonomi, quali problemi ambientali, la lotta alle attività criminali e lo sfruttamento illegale delle risorse

---

<sup>25</sup> UN Doc. A/RES/70/231, 23 dicembre 2015, approvata con 140 voti favorevoli, 4 voti contrari (Costa d'Avorio, Gabon, Israele e Marocco), 4 astensioni (Francia, Liechtenstein, Mauritania e Repubblica Centrale Africana).

<sup>26</sup> UN Doc. A/RES/70/96, 9 dicembre 2015, approvata con 126 voti favorevoli, nessun voto contrario e 53 astensioni (tra cui Federazione Russa, Francia, Germania, Giappone, Israele, Italia, Regno Unito e Stati Uniti). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/70/PV.70.

naturali. Essa inoltre ha richiesto al Consiglio Economico e Sociale di continuare a considerare, in consultazione con il Comitato speciale, misure appropriate per il coordinamento delle politiche e delle attività di tali agenzie e istituzioni nell'attuazione delle risoluzioni pertinenti dell'Assemblea Generale.

Nella risoluzione 70/94<sup>27</sup> l'Assemblea ha nuovamente richiesto alle Potenze amministratrici di trasmettere regolarmente al Segretario Generale *informazioni relative ai territori non autonomi, ai sensi dell'art. 73, lett. e della Carta delle Nazioni Unite*, riguardanti le condizioni economiche, sociali ed educative, nonché gli sviluppi politici e costituzionali, soggette ad eventuali limitazioni derivanti da considerazioni di sicurezza e costituzionali.

Con la risoluzione 70/95<sup>28</sup> l'Assemblea ha ribadito la necessità di evitare *attività economiche o di altro tipo che incidano sugli interessi delle popolazioni dei territori non autonomi* in modo negativo. Pertanto, essa ha sollecitato le Potenze amministratrici a prendere misure efficaci per salvaguardare e garantire il diritto inalienabile delle popolazioni dei suddetti territori sulle loro risorse naturali, per stabilire e conservare il controllo sul loro sviluppo futuro, nonché per tutelarne i diritti di proprietà, in conformità con le pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite sulla decolonizzazione. L'Assemblea ha infine deciso di seguire la situazione nei territori non autonomi al fine di garantire che tutte le attività economiche ivi presenti siano volte a rafforzare e diversificare le loro economie nell'interesse delle popolazioni, tra cui quelle indigene, nonché a promuovere la vitalità economica e finanziaria dei suddetti territori.

Nella risoluzione 70/103<sup>29</sup> l'Assemblea ha continuato a sottolineare l'importanza della più ampia possibile *diffusione delle informazioni sulla decolonizzazione*, con particolare enfasi sull'opzione dell'autodeterminazione disponibile per le popolazioni dei territori non autonomi. A tal fine, essa ha invitato il Dipartimento degli affari politici e il Dipartimento della pubblica informazione ad attuare le raccomandazioni del Comitato speciale; a pubblicizzare il lavoro delle Nazioni Unite nel settore della decolonizzazione attraverso tutti i *media* disponibili, nonché a, *inter alia*, cercare la piena cooperazione delle Potenze amministratrici e ad incoraggiare il coinvolgimento delle organizzazioni non governative e dei territori non autonomi. Infine, l'Assemblea ha esortato tutti gli Stati, incluse le Potenze amministratrici, ad accelerare la diffusione delle informazioni su tale argomento.

La risoluzione 70/97<sup>30</sup> è dedicata alle *offerte di studio e formazione da parte degli Stati membri verso gli abitanti dei territori non autonomi*. In essa, l'Assemblea ha invitato tutti gli Stati a continuare a fare le suddette offerte, fornendo, ove possibile, i fondi per il viaggio agli eventuali studenti. Essa inoltre ha sollecitato le Potenze amministratrici ad adottare misure efficaci per garantire una diffusione capillare nei territori sotto la propria amministrazione delle informazioni relative a tali offerte, nonché a fornire tutte le risorse necessarie per consentire agli studenti di avvalersene.

---

<sup>27</sup> UN Doc. A/RES/70/94, 9 dicembre 2015, approvata con 175 voti favorevoli, nessun voto contrario e 4 astensioni (Francia, Israele, Regno Unito e Stati Uniti).

<sup>28</sup> UN Doc. A/RES/70/95, 9 dicembre 2015, approvata con 176 voti favorevoli, 2 voti contrari (Israele e Stati Uniti), 2 astensioni (Francia e Regno Unito).

<sup>29</sup> UN Doc. A/RES/70/103, 9 dicembre 2015, approvata con 175 voti favorevoli, 3 voti contrari (Israele, Regno Unito e Stati Uniti), un'astensione (Francia).

<sup>30</sup> UN Doc. A/RES/70/97, 9 dicembre 2015, adottata senza ricorso al voto.

L'Assemblea ha poi dedicato alcune risoluzioni all'analisi di singole situazioni, relative ai territori non autonomi e adottate sempre su proposta della IV Commissione. Nella risoluzione 70/98<sup>31</sup>, riguardante il *Sahara Occidentale*, l'Assemblea ha dichiarato il proprio sostegno nei confronti del processo di negoziazione iniziato in seguito all'adozione della risoluzione 1754 (2007) del Consiglio di Sicurezza e sostenuto da successive risoluzioni, al fine di ottenere una soluzione politica giusta, duratura e reciprocamente accettabile che garantisca l'autodeterminazione per le popolazioni del Sahara Occidentale. Essa ha lodato l'impegno profuso in tal senso dal Segretario Generale e dall'Inviato personale per il Sahara Occidentale e ha esortato le parti a cooperare con il Comitato Internazionale della Croce Rossa e a rispettare gli obblighi derivanti dal diritto internazionale umanitario.

Con la risoluzione 70/99<sup>32</sup>, dedicata alla *Nuova Caledonia*, l'Assemblea ha preso nota dell'esito della dodicesima riunione del Comitato dei firmatari dell'Accordo di Nouméa, svoltasi il 3 ottobre 2014, nella quale, *inter alia*, è stato sottolineato l'impegno della Potenza amministratrice a permettere alla popolazione del territorio di decidere il proprio *status* futuro tramite un processo di autodeterminazione giusto, credibile, democratico e trasparente, nonché conforme all'Accordo. Essa inoltre ha esortato la Francia, quale Potenza amministratrice, alla luce delle osservazioni, conclusioni e raccomandazioni della missione delle Nazioni Unite, a considerare lo sviluppo di un programma educativo per informare la popolazione della Nuova Caledonia sulla natura dell'autodeterminazione e ha richiesto al Comitato speciale di fornire tutta l'assistenza possibile in tale ambito.

Con riferimento alla *Polinesia Francese* l'Assemblea ha adottato la risoluzione 70/100<sup>33</sup>, nella quale ha affermato nuovamente il diritto inalienabile all'autodeterminazione della popolazione di tale territorio, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite e con la risoluzione 1514 (XV) dell'Assemblea Generale, contenente la Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali. Essa inoltre ha esortato la Potenza amministratrice, in collaborazione con il governo territoriale e gli organi competenti delle Nazioni Unite, a sviluppare programmi di educazione politica al fine di promuovere nella popolazione la consapevolezza in merito al proprio diritto all'autodeterminazione; ad adempiere all'obbligo, finora non rispettato, di trasmettere al Segretario Generale informazioni sul territorio amministrato, come previsto nell'art. 73, lett. e della Carta, oltre a intensificare il dialogo con la Polinesia Francese, per facilitare il processo di autodeterminazione.

Nella risoluzione 70/101<sup>34</sup>, avente ad oggetto la situazione di *Tokelau*, l'Assemblea ha nuovamente ricordato la decisione presa dal Generale Fono nel 2008 di rimandare qualsiasi atto di autodeterminazione e di assicurare un maggiore impegno da parte della Nuova Zelanda e di Tokelau nel rafforzare i servizi essenziali e le infrastrutture sugli atolli di Tokelau, migliorando in tal modo la qualità di vita e le opportunità per la popolazione. Essa inoltre ha riconosciuto la necessità di Tokelau di un sostegno continuo da parte della Comunità internazionale e il suo desiderio di entrare a far parte delle discussioni sulla Agenda per lo sviluppo post-2015, sugli effetti dei cambiamenti climatici e sulla protezione dell'ambiente e degli oceani.

---

<sup>31</sup> UN Doc. A/RES/70/98, 9 dicembre 2015, adottata senza ricorso al voto.

<sup>32</sup> UN Doc. A/RES/70/99, 9 dicembre 2015, adottata senza ricorso al voto.

<sup>33</sup> UN Doc. A/RES/70/100, 9 dicembre 2015, adottata senza ricorso al voto.

<sup>34</sup> UN Doc. A/RES/70/101, 9 dicembre 2015, adottata senza ricorso al voto.

La risoluzione 70/102<sup>35</sup> è dedicata alla situazione degli *altri territori non autonomi del Pacifico e dei Caraibi* (*American Samoa, Anguilla, Bermuda, the British Virgin Islands, the Cayman Islands, Guam, Montserrat, Pitcairn, Saint Helena, the Turks and Caicos Islands and the United States Virgin Islands*). Nella parte A della suddetta risoluzione, riguardante gli aspetti di carattere generale, l'Assemblea ha ribadito il diritto delle popolazioni dei territori di determinare liberamente il proprio *status* politico futuro, in conformità con le disposizioni pertinenti della Carta, della Dichiarazione e delle risoluzioni dell'Assemblea Generale in materia. Essa ha riaffermato la responsabilità delle Potenze amministratrici in base alla Carta di promuovere lo sviluppo economico e sociale e di preservare l'identità culturale dei territori; nonché di porsi come prioritaria una riduzione degli effetti dell'attuale crisi finanziaria globale tramite, dove possibile, di concerto con i governi territoriali interessati, un rafforzamento e una diversificazione delle rispettive economie.

Inoltre, l'Assemblea ha richiesto al Comitato speciale di continuare a collaborare con il Consiglio Economico e Sociale e i suoi organi ausiliari intergovernativi, nell'ambito dei rispettivi mandati, al fine di scambiarsi informazioni sullo sviluppo nei territori non autonomi sottoposti al loro esame. Nella parte B della risoluzione, l'Assemblea ha esaminato la situazione dei singoli territori, ponendo come elemento comune l'esortazione rivolta alle Potenze amministratrici e alle organizzazioni delle Nazioni Unite, qualora fosse loro richiesto, di assistere i suddetti territori nella campagna di sensibilizzazione della popolazione, conformemente all'art. 73, lett. b), della Carta.

MARIA VITTORIA ZECCA

---

<sup>35</sup> UN Doc. A/RES/70/102, 9 dicembre 2015, adottata senza ricorso al voto.

## CONSIGLIO DI SICUREZZA

(gennaio – giugno 2015)

1. *Considerazioni introduttive.* – Nel primo semestre del 2015 il Consiglio di Sicurezza ha continuato la sua attività di rinnovo delle operazioni di *peacekeeping*, di missioni di osservazione e di meccanismi istituiti sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite o al di fuori di esso. Ha anche affrontato temi specifici che destano particolare preoccupazione riguardo alla pace, alla sicurezza e alla stabilità internazionale e dei singoli Paesi. In tal senso vale la pena citare la situazione dell'Ucraina e la concreta attuazione dei c.d. “accordi di Minsk II” del febbraio 2015, le situazioni critiche dello Yemen e della Siria soprattutto dal punto di vista umanitario, la questione dei bambini e dei conflitti armati, gli atti di terrorismo come una delle fonti principali di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, la protezione dei giornalisti e lavoratori dell'informazione nei conflitti armati, la proliferazione delle armi di distruzione di massa e il tema delle armi di piccolo calibro e le armi leggere.

2. *Il rinnovo dei mandati delle peacekeeping, di missioni di osservazione e di altri meccanismi.* – Il Consiglio di Sicurezza nel primo semestre del 2015 ha adottato alcune misure per consentire il prosieguo di azioni già intraprese nel quadro di operazioni di *peacekeeping*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi. Le risoluzioni ricomprese in questo ambito, tutte adottate all'unanimità, sono: (a) la 2203, del 18 febbraio, che ha rinnovato il mandato dell'*Ufficio integrato di peacebuilding delle Nazioni Unite in Guinea-Bissau* (UNIOGBIS) per 12 mesi, dal 1° marzo 2015 fino al 29 febbraio 2016<sup>1</sup>; (b) la 2229, del 29 giugno, che ha esteso il mandato della *Forza di Osservatori delle Nazioni Unite per il Disimpegno* (UNDOF) per ulteriori sei mesi, ossia fino al 31 dicembre 2015; (c) la 2197, del 29 gennaio, che ha prorogato il mandato della *Forza di peacekeeping delle Nazioni Unite a Cipro* (UNFICYP) fino al 31 luglio 2015<sup>2</sup>; (d) la 2221, del 26 maggio, che

---

<sup>1</sup> Confermando le aree prioritarie e i compiti dell'ultima risoluzione, ossia la 2186, quella in commento aggiunge l'invito formulato alle autorità della Guinea-Bissau di rivedere, adottare e attuare le norme e i meccanismi nazionali per combattere più efficacemente la criminalità organizzata transnazionale, connessa soprattutto al traffico di droga e al riciclaggio di denaro. In tal senso, quindi, invita le stesse autorità a fornire sostegno supplementare alla Transnational Crime Unit (TCU), istituita ai sensi della West Africa Coast Initiative (WACO) e dell'Intergovernmental Action Group against Money Laundering in West Africa (GIGABA). Inoltre si chiede al Segretario Generale di presentare al Consiglio di Sicurezza ogni sei mesi una relazione sull'attuazione di questa risoluzione e, entro sei mesi, di presentare una relazione al Comitato istituito ai sensi della risoluzione 2048 (2012) sia sui progressi compiuti sul fronte della stabilizzazione del Paese e il ripristino dell'ordine costituzionale, sia delle raccomandazioni per la prosecuzione del regime sanzionatorio nel contesto post-elettorale, in linea con il par. 12 della risoluzione 2048.

<sup>2</sup> La risoluzione, inoltre, chiede alla parte greco-cipriota e a quella turco-cipriota di consentire l'accesso agli sminatori nella zona cuscinetto per facilitare la rimozione delle mine rimaste ed esorta entrambe le parti ad estendere le operazioni di sminamento al di fuori di tale zona. Infine chiede al Segretario Generale di presentare una relazione sull'attuazione della risoluzione in commento entro il 10 luglio 2015.

ha esteso il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Somalia* (UNSOM) fino al 7 agosto 2015; (e) la 2218, del 28 aprile, che ha rinnovato il mandato della *Missione delle Nazioni Unite per il referendum nel Sahara Occidentale* (MINURSO) fino al 30 aprile 2016; (f) la 2210 del 16 marzo, che ha esteso il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Afghanistan* (UNAMA) fino al 17 marzo 2016<sup>3</sup>; (g) la 2228 del 29 giugno che ha esteso il mandato dell'*Operazione ibrida Nazioni Unite/Unione africana in Darfur* (UNAMID) fino al 30 giugno 2016, ricordando la contempo che è costituita da un massimo di 15.845 militari, 1.583 membri del personale di polizia e 13 unità di polizia formate<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Tale missione dovrà continuare a guidare e coordinare gli sforzi internazionali nel campo della ricostruzione politica, istituzionale e civile del Paese, insieme al Rappresentante Speciale del Segretario generale dell'ONU. Ad esempio, tra le varie priorità, dovrà promuovere un più coerente sostegno della Comunità internazionale alle priorità di sviluppo individuate dal Governo afgano, anche con riferimento all'aspetto delle donazioni internazionali, dovrà sostenere, su richiesta delle autorità afgane, l'organizzazione delle future elezioni, o, ancora, fornire buoni uffici per sostenere il processo di pace e riconciliazione, o infine continuare a cooperare con e rafforzare la capacità dell'Afghanistan Independent Human Rights Commission (AIHRC) al fine di monitorare la situazione dei diritti umani nel Paese e coordinare gli sforzi per tutelare questi ultimi e le libertà fondamentali (par. 6). In più, UNAMA dovrà moltiplicare l'impegno per rafforzare il ruolo e la capacità delle istituzioni afgane nell'adempiere alle loro responsabilità nei settori prioritari quali l'attuazione del processo di Kabul, il sostegno agli sforzi del Governo afgano per migliorare il buon governo e lo Stato di diritto e infine il coordinamento e la facilitazione della consegna degli aiuti umanitari. La risoluzione sottolinea anche l'importanza di rafforzare il commercio locale, la connessione infrastrutturale, l'approvvigionamento e la fornitura energetica e le reti di trasporto regionali e locali, invita il Governo afgano a continuare ad affrontare la minaccia alla sicurezza e alla stabilità del Paese posta da Talebani, al-Qaeda e altri gruppi armati, estremisti e violenti e sottolinea la centralità di iniziative di assistenza internazionale quali la NATO Resolute Support Mission. Infine, da segnalare, una serie di situazioni che destano particolare preoccupazione e ferma condanna, come il reclutamento e l'uso dei bambini nei conflitti armati, la coltivazione, la produzione, il traffico e il consumo dell'oppio e delle altre droghe, gli effetti nefasti della corruzione su sicurezza, buon governo, lotta al traffico di sostanze stupefacenti e sviluppo economico, la violazione della libertà dei mezzi di informazione e l'attacco ai giornalisti e infine i casi di discriminazione e di violenza contro le donne e le ragazze.

<sup>4</sup> Significativo il passaggio, contenuto nel par. 2, in cui la risoluzione reitera il suo appoggio alle priorità strategiche riviste dell'UNAMID, stabilite con risoluzione 2148 (2014), cioè la protezione dei civili, l'agevolazione della consegna dell'assistenza umanitaria, la mediazione tra il Governo del Sudan e i movimenti armati non firmatari e il sostegno alla mediazione nel contesto del conflitto comunitario. Tali priorità vanno valutate anche alla luce del deterioramento della situazione della sicurezza e dell'assenza di progressi compiuti nell'attuazione dei *benchmarks* elencati nell'Allegato I della relazione del Segretario Generale del 15 aprile 2014, ossia: processo di pace inclusivo attraverso la mediazione tra governo sudanese e movimenti armati non firmatari, sulla base del Documento di Doha per la pace in Darfur; protezione dei civili, accesso umanitario senza ostacoli e sicurezza e protezione del personale umanitario; prevenzione o mitigazione del conflitto comunitario attraverso la mediazione e, in collaborazione con il country team delle Nazioni Unite, adozione di misure per affrontare le sue cause profonde. Altre disposizioni degne di nota sono: la richiesta formulata a UNAMID di monitorare, verificare e sottoporre all'attenzione delle autorità abusi e violazioni dei diritti umani e violazioni del diritto internazionale umanitario; la richiesta di coordinamento tra le missioni ONU nella regione (UNAMID, UNISFA e UNMISS) e l'importanza della cooperazione e dello scambio di informazioni tra UNAMID, UNMISS, MONUSCO, MINUSCA e i principali partners internazionali e regionali; la richiesta che le parti del conflitto cessino immediatamente tutti gli atti di violenza contro le donne, i bambini e a sfondo sessuale e di genere. Infine, la risoluzione chiede al Segretario Generale di riferire al Consiglio sull'andamento della missione ogni 90 giorni a partire dall'adozione della risoluzione in commento, in particolare fornire informazioni sulla situazione politica, umanitaria e di sicurezza in Darfur e sulle violazioni dello *Status of Forces Agreement* (SOFA), sugli sviluppi e i progressi nel perseguimento delle priorità e dei *benchmarks* strategici di UNAMID, sugli sviluppi e i progressi

3. *Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui.* – Nel primo semestre del 2015 il Consiglio di Sicurezza ha provveduto a rinnovare i mandati di alcuni meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta. Le risoluzioni di riferimento approvate dal Consiglio, tutte all'unanimità, sono: (a) la 2200, del 12 febbraio, che ha esteso il mandato del Panel di esperti, istituito per monitorare la situazione nel Darfur, fino al 12 marzo 2016<sup>5</sup>; (b) la 2205 del 26 febbraio con la quale ha rinnovato il mandato della *Forza di sicurezza interinale delle Nazioni Unite per Abyei* (UNISFA) fino al 15 luglio 2015; (c) la 2207, del 4 marzo, con la quale, ai sensi dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite, ha esteso fino al 5 aprile 2016 il mandato del Panel di esperti<sup>6</sup> con riferimento alla situazione nella Repubblica popolare democratica di Corea dal punto di vista della proliferazione di armi nucleari, chimiche e biologiche; (d) la 2208, del 5 marzo, che, considerate le circostanze, ha esteso solo di qualche settimana – fino al 31 marzo 2015 – sia il mandato della *Missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia* (UNSMIL), sia le autorizzazioni previste e le misure imposte dalla risoluzione 2146 (2014)<sup>7</sup>. Sempre con riferimento alla Libia, il Consiglio ha

---

nell'affrontare le sfide della missione così come identificate nella revisione di UNAMID e infine l'attuazione di questa stessa risoluzione.

<sup>5</sup> Il Panel è stato istituito dalla risoluzione 1591 (2005) adottata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza il 29 marzo 2005. Questa nuova risoluzione esprime l'intenzione di rivedere, entro e non oltre il 12 febbraio 2016, il mandato del gruppo di esperti e prendere i provvedimenti opportuni in merito a una sua ulteriore futura estensione. La risoluzione 2200, inoltre, esprime preoccupazione per il fatto che alcune misure sanzionatorie, come il divieto di viaggi e il congelamento dei beni, non siano attuate da tutti gli Stati membri, e ribadisce che tutti gli Stati membri, in particolare quelli della regione, devono adottare le misure necessarie per impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio di tutte e persone individuate dal Comitato, conformemente al par. 3 della risoluzione 1591 (2005). In tal senso invita il Governo del Sudan a migliorare la cooperazione e la condivisione di informazioni con gli altri Stati e ricorda che gli individui e le entità che pianificano, sponsorizzano o partecipano a attacchi contro il personale dell'operazione di *peacekeeping* UNAMID costituiscono una minaccia per la stabilità del Darfur e possono quindi essere inseriti nella lista delle sanzioni in quanto soddisfano i criteri di cui al par. 3 (c) della risoluzione 1591. Infine la risoluzione insiste sulla necessaria e piena cooperazione che il Governo del Sudan, tutti gli altri Stati membri, le agenzie dell'ONU competenti, l'Unione Africana e le altre parti interessate devono garantire nei confronti del Panel e del Comitato delle sanzioni.

<sup>6</sup> Il Panel è stato istituito con la risoluzione 1874 (2009) del Consiglio di Sicurezza. La risoluzione in commento, inoltre, esprime la sua intenzione di rivedere, entro e non oltre il 7 marzo 2016, il suo mandato e prendere misure appropriate in merito ad una sua ulteriore estensione, richiedendo al contempo al Segretario Generale di prendere le misure amministrative necessarie a tal fine. Il Consiglio di Sicurezza, infine, chiede al Panel: di fornire, entro e non oltre il 5 agosto 2015, al Comitato delle sanzioni una relazione intermedia sui suoi lavori; di presentare al Consiglio di Sicurezza, dopo una discussione con il Comitato, la sua relazione intermedia entro il 7 settembre 2015; di presentare al Consiglio di Sicurezza, dopo una discussione con il Comitato, la sua relazione finale entro il 7 marzo 2016. Inoltre chiede al Comitato stesso una relazione finale entro e non oltre 5 febbraio 2016, completa di conclusioni e raccomandazioni.

<sup>7</sup> Il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato gli Stati membri da una parte ad ispezionare, anche nelle acque internazionali, le navi individuate dal Comitato delle sanzioni e inserite in un'apposita lista, dall'altra ad utilizzare tutte le misure commisurate alle circostanze specifiche atte a realizzare tali ispezioni e spingere le navi interessate a riportare il petrolio greggio in Libia, con il consenso di e in coordinamento con il governo libico. Le misure imposte, invece, prevedono che: lo Stato di bandiera di una nave designata dal Comitato adotti le misure necessarie per far sì che la nave non carichi, trasporti o scarichi il petrolio greggio dalla Libia a bordo della nave, in assenza di ordini del Governo della Libia; tutti gli Stati membri adottino le misure necessarie per vietare a tali navi di entrare nei loro porti, a meno che tale intervento non sia necessario ai fini di un controllo, in caso di emergenza o in caso di ritorno in

adottato il 27 marzo la risoluzione 2213 con la quale da un lato ha esteso fino al 31 marzo 2016 queste autorizzazioni e misure, dall'altro ha prorogato il mandato della UNSMIL fino al 15 settembre 2015, fissandone anche le priorità più urgenti. Queste sono il monitoraggio dei diritti umani, il sostegno all'attività di protezione dalle armi non controllate e di contrasto alla loro proliferazione, il supporto alle principali istituzioni del Paese, il sostegno all'assistenza umanitaria e alla fornitura di servizi essenziali e, infine, il supporto al coordinamento dell'assistenza internazionale. Inoltre la risoluzione conferma il divieto di viaggio e il congelamento dei beni a carico di personalità e entità già interessate da queste misure sanzionatorie e riafferma che queste si applicano anche agli individui e alle entità che si impegnano o supportano altri atti che minacciano la pace, la stabilità e la sicurezza della Libia, oppure ostacolano o minano il completamento della transizione politica. Inoltre viene esteso il mandato del Panel di esperti fino al 30 aprile 2016, specificando che i suoi compiti saranno quelli di assistere il Comitato delle sanzioni, raccogliere, esaminare e analizzare le informazioni provenienti da Stati, organismi delle Nazioni Unite, organizzazioni regionali e altre parti interessate in merito all'attuazione delle misure decise dalle risoluzioni pertinenti, di formulare raccomandazioni sulle azioni che il Consiglio, il Comitato, il governo libico o altri Stati membri possono prendere per migliorare l'attuazione delle misure stabilite dalle risoluzioni e, infine, di fornire al Consiglio di Sicurezza una relazione intermedia sul suo lavoro entro e non oltre 180 giorni dopo la nomina del Panel, e una relazione finale sempre al Consiglio, previa discussione con il Comitato, entro e non oltre il 15 marzo 2016, completa di conclusioni e raccomandazioni. L'ultima previsione significativa riguarda la richiesta al Segretario Generale di riferire al Consiglio sull'attuazione della risoluzione in commento almeno ogni 60 giorni; (e) le risoluzioni 2198 e 2211, rispettivamente del 29 gennaio e del 26 marzo, riguardanti la Repubblica democratica del Congo (RDC). La prima ha esteso fino al 1° luglio 2016 le misure sanzionatorie sulle armi, in materia di trasporto, finanziarie e di viaggio imposte dalla risoluzione 1807 (2008). Inoltre, ha deciso di prorogare fino al 1° agosto 2016 il mandato del Gruppo di esperti istituito dalla risoluzione 1533 (2004). La 2211, invece, ha esteso il mandato della *Missione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite di stabilizzazione nella Repubblica democratica del Congo* (MONUSCO) fino al 31 marzo 2016<sup>8</sup>; (f) la 2227 del

---

Libia; tutti gli Stati membri adottino le misure necessarie per impedire e vietare la fornitura, da parte dei propri cittadini o a partire dal proprio territorio, di servizi di bunkeraggio, come il rifornimento di carburante, o altri servizi di assistenza alle imbarcazioni; tutti gli Stati membri adottino le misure necessarie per richiedere ai loro cittadini e imprese e alle altre persone o entità sul loro territorio di non impegnarsi in alcuna transazione finanziaria che coinvolga tale greggio libico trasportato a bordo di navi sanzionate dal Comitato.

<sup>8</sup> La risoluzione contiene l'importante inciso per cui tale proroga è estesa anche alla sua Brigata di intervento, ma in via puramente eccezionale e senza creare un precedente o un pregiudizio per i principi concordati e generalmente riconosciuti relativi alle operazioni di *peacekeeping*. Inoltre appoggia la raccomandazione del Segretario Generale di ridurre la forza della missione di 2.000 soldati, pur mantenendo 19.815 militari, 760 osservatori militari e ufficiali di stato maggiore, 391 membri del personale di polizia e 1050 membri del personale delle unità di polizia formate. La risoluzione, poi, dettaglia il mandato di MONUSCO, molto ampio e articolato, che presenta profili di multidimensionalità molto pronunciati. Infatti l'operazione deve svolgere compiti di protezione dei civili, sia della popolazione congolese sia del personale ONU, di neutralizzazione dei gruppi armati attraverso la Brigata di intervento, di monitoraggio dell'embargo sulle armi (in collaborazione con il Gruppo di esperti), di protezione dei bambini, di cura delle questioni di genere, di stabilizzazione (soprattutto delle regioni orientali, attraverso ad esempio i buoni uffici, la consulenza e il sostegno del Rappresentante speciale del Segretario Generale), di supporto ai processi nazionali di riforma. Oltre ai compiti assegnati a

29 giugno, adottata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza, con la quale è stato esteso il mandato della *Missione multidimensionale integrata di stabilizzazione delle Nazioni Unite in Mali* (MINUSMA) fino al 30 giugno 2016 nei limiti di un massimale di 11.240 militari, di cui almeno 40 osservatori militari per il monitoraggio e la sorveglianza del cessate il fuoco, e 1.440 membri del personale di polizia<sup>9</sup>; (g) la 2217 del 28 aprile, che ha esteso il mandato della *Missione multidimensionale integrata delle Nazioni Unite per la stabilizzazione nella Repubblica Centrafricana* (MINUSCA) fino al 30 aprile 2016<sup>10</sup>, il quale, solo un mese prima, esattamente il 26 marzo, era stato irrobustito con la risoluzione 2212 che aveva autorizzato un aumento di 750 militari, 280 componenti del personale di polizia e 20 *corrections officers*. Infine, per quanto riguarda il Paese centrafricano, il 22 gennaio i Quindici hanno approvato la risoluzione 2196 (la prima in assoluto del semestre) che ha

---

MONUSCO, la risoluzione incoraggia il governo congolese a impegnarsi nella realizzazione del *Peace, Security and Cooperation Framework* e lo invita a garantire un processo elettorale trasparente e credibile (in vista delle elezioni presidenziali e parlamentari del novembre 2016), invita l'Inviato speciale dell'ONU per la Regione dei Grandi Laghi a continuare il suo impegno regionale e internazionale a sostegno della pace, la stabilità e lo sviluppo economico nel Paese e nella regione, chiede a tutti i gruppi armati attivi nel Paese di fermare le violenze e altre attività destabilizzanti e al Governo di coordinare la sua azione militare contro tali gruppi con la MONUSCO e di finanziare e attuare il suo piano di smobilitazione, disarmo, reintegrazione degli ex combattenti. Abbastanza consistente anche la parte relativa ai diritti umani e alle questioni umanitarie, in cui il Consiglio di Sicurezza chiede al governo della RDC di arrestare e tenere conto dei responsabili delle violazioni del diritto internazionale umanitario o dei diritti umani, in particolare quelli che possono costituire crimini di guerra e crimini contro l'umanità, e di perseguire la piena attuazione del piano d'azione per prevenire e porre fine al reclutamento e all'impiego di bambini e alla violenza sessuale da parte delle Forze armate congolesi. Chiede, inoltre, che tutte le parti consentano e agevolino l'accesso pieno, sicuro, immediato e incondizionato del personale, dell'equipaggiamento e delle forniture umanitarie, e la consegna tempestiva di assistenza umanitaria alle popolazioni bisognose, in particolare agli sfollati interni. Infine la risoluzione ha chiesto al Segretario Generale di riferire al Consiglio di Sicurezza ogni tre mesi circa l'attuazione del mandato di MONUSCO e della Brigata di intervento.

<sup>9</sup> Significativo il passaggio in cui la risoluzione autorizza «to take all necessary means» per adempiere al suo mandato, il che vuol dire far ricorso anche all'uso della forza (par. 13). Il documento, inoltre, precisa i compiti che dovrà svolgere l'operazione, ossia supportare, monitorare e sorvegliare l'applicazione del cessate il fuoco, sostenere l'attuazione dell'accordo sulla pace e la riconciliazione in Mali, esercitare buoni uffici, incoraggiare il dialogo finalizzato alla riconciliazione e alla coesione sociale, proteggere i civili (con un'attenzione particolare per donne e bambini) e stabilizzare i centri abitati principali e altre zone dove la popolazione è a rischio, promuovere e proteggere i diritti umani, fornire assistenza umanitaria e elaborare progetti di stabilizzazione della regione settentrionale del Paese (l'Azawad), proteggere il personale delle Nazioni Unite e infine tutelare il patrimonio culturale (in collaborazione con l'UNESCO).

<sup>10</sup> La risoluzione specifica quali debbano essere i compiti che MINUSCA dovrà assolvere, secondo una ben definita scala di priorità. Essi sono proteggere i civili, sostenere l'attuazione del processo di transizione, estendere l'autorità statale e preservare l'integrità territoriale, facilitare la consegna immediata, piena, sicura e senza ostacoli dell'assistenza umanitaria, proteggere il personale, i beni e l'equipaggiamento delle Nazioni Unite, promuovere e proteggere i diritti umani, assistere le autorità transitorie e quelle che successivamente prenderanno il loro posto a istituire la Corte penale speciale, assistere le stesse autorità a sviluppare e attuare la strategia per il disarmo, la smobilitazione e il reinserimento e, in caso di elementi stranieri, per il rimpatrio, di ex combattenti e elementi armati (par. 32). Compiti aggiuntivi, anch'essi prioritari, sono elencati nel par. 34 e sono coordinare l'assistenza internazionale, assistere il Comitato delle sanzioni e il Panel di esperti, monitorare l'attuazione delle misure sanzionatorie stabilite dalla risoluzione 2196 (2015), ossia quelle sull'embargo sulle armi, sequestrare e raccogliere le armi e il materiale connesso il cui trasferimento alla RCA viola le misure imposte dal paragrafo 54 della risoluzione 2127 (2013) e al contempo registrare e smaltire tali armi e materiale a seconda dei casi e, infine, fornire i mezzi alle autorità statali competenti per effettuare ispezioni e visite di controllo nei siti e nelle aree minerarie chiave come un mezzo per promuovere e sostenere la rapida estensione dell'autorità dello Stato sull'intero territorio nazionale.

rinnovato fino al 29 gennaio 2016 le misure sanzionatorie quali l'embargo delle armi<sup>11</sup>, il divieto di viaggio<sup>12</sup> e il congelamento dei beni<sup>13</sup> a carico degli individui e delle entità individuati dal Comitato delle sanzioni – istituito ai sensi del par. 57 della risoluzione 2127 (2013) – cioè coloro che sono impegnati o sostengono atti che minacciano la pace, la stabilità e la sicurezza del Paese, compresi gli atti che minacciano o violano accordi transitori, o che minacciano o impediscono il processo di transizione politica o, infine, che alimentano ogni tipo di violenza. Infine, i Quindici hanno anche deciso di prorogare il mandato del Panel di esperti fino al 29 febbraio 2016, con l'impegno di rivederlo e prendere le azioni appropriate in merito a un'ulteriore eventuale sua estensione entro il 29 gennaio 2016; (h) la risoluzione 2223, adottata il 28 maggio all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza, che ha esteso il mandato della *Missione delle Nazioni Unite in Sud Sudan (UNMISS)* fino al 30 novembre 2015<sup>14</sup>; (i) la risoluzione 2226, del 25 giugno, che estende fino al 30 giugno 2016 il mandato dell'*Operazione delle Nazioni Unite in Costa d'Avorio (UNOCI)*<sup>15</sup> basato su specifici compiti, ossia protezione dei civili, supporto politico, affrontare le minacce alla sicurezza e le sfide legate al controllo e alla sicurezza delle frontiere, attuazione del programma di disarmo, smobilitazione e reinserimento degli ex combattenti e raccolta delle armi, ricostituzione e riforma delle istituzioni di sicurezza, monitoraggio dell'embargo sulle armi, sostegno al rispetto del diritto

---

<sup>11</sup> A tal proposito, il par. 1 della risoluzione stabilisce che tutti gli Stati membri devono continuare ad adottare le misure necessarie per impedire la fornitura, la vendita o il trasferimento, diretto o indiretto, verso la RCA, da o attraverso i loro territori o da parte dei loro cittadini, o mediante loro navi o aeromobili di bandiera, di armi e materiale bellico di qualsiasi tipo, comprese armi e munizioni, veicoli ed equipaggiamenti militari, materiale paramilitare e relativi pezzi di ricambio, e inoltre assistenza tecnica, formazione, assistenza finanziaria o altro, pertinenti ad attività militari o la fornitura, la manutenzione o l'utilizzo di armi e materiale connesso, compresa la fornitura di personale mercenario armato originario o meno dai loro territori.

<sup>12</sup> A norma del par. 4 della risoluzione in commento, gli Stati membri sono tenuti a continuare ad adottare le misure necessarie per impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio delle persone indicate dal Comitato, a condizione che nessuna disposizione del presente paragrafo obblighi uno Stato a rifiutare ai propri cittadini l'ingresso nel proprio territorio.

<sup>13</sup> Il par. 7 della risoluzione stabilisce che tutti gli Stati membri sono tenuti a continuare a congelare senza ritardo tutti i fondi, altre attività finanziarie e le risorse economiche, presenti sul loro territorio, che sono posseduti o controllati, direttamente o indirettamente, dalle persone fisiche o giuridiche indicate dal Comitato, o da singoli o entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione, o da entità possedute o controllate da loro. Inoltre stabilisce che gli Stati membri continuano a garantire che tutti i fondi, le attività finanziarie o le risorse economiche non possono essere messe a disposizione da loro cittadini o da qualsiasi altra persona o entità presente sul loro territorio, o a beneficio di persone o entità indicate dal Comitato.

<sup>14</sup> La risoluzione autorizza UNMISS a usare tutti i mezzi necessari per svolgere le seguenti attività: protezione dei civili, monitoraggio della situazione dei diritti umani e indagini su eventuali violazioni, creazione delle condizioni favorevoli per la fornitura di assistenza umanitaria. Inoltre appoggia la raccomandazione fatta dal Segretario Generale nel suo rapporto del 29 aprile 2015 sul mantenimento dei livelli generali di forza della missione al fine di sostenerne efficacemente il mandato e, in tal senso, decide che UNMISS sarà costituita da una componente militare di un massimo di 12.500 soldati di ogni grado e di una componente di polizia di un massimo di 1.323 membri. Il Consiglio di Sicurezza chiede a UNMISS di intensificare ulteriormente la sua presenza e il pattugliamento attivo nelle aree ad alto rischio di conflitto e ad alta concentrazione di sfollati interni e di continuare a rispettare pienamente la politica di tolleranza zero sullo sfruttamento e gli abusi sessuali. Infine richiede al Segretario Generale di presentargli due relazioni sull'attuazione dell'operazione, una entro il 17 agosto 2015, l'altra entro il 30 ottobre 2015.

<sup>15</sup> La risoluzione specifica anche la composizione della forza i cui massimali autorizzati saranno 5.437 per la componente militare (di cui 5.245 membri delle truppe e agenti e 192 osservatori militari), 1.500 membri per la componente di polizia e 8 *customs officers*.

internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani, supporto all'assistenza umanitaria, attività di informazione pubblica (anche attraverso la capacità trasmissiva della radio ONUCI FM) e, infine, protezione del personale, delle attrezzature e degli impianti delle Nazioni Unite. Inoltre la risoluzione proroga fino alla stessa data l'autorizzazione che il Consiglio di Sicurezza ha dato alle Forze francesi al fine di sostenere UNOCI<sup>16</sup>. Oltre a questa risoluzione, il Consiglio di Sicurezza ne ha adottato un'altra riguardante la Costa d'Avorio, anch'essa all'unanimità, cioè la 2219 del 28 aprile, con la quale ha deciso di rinnovare fino al 30 aprile 2016 le misure sanzionatorie quali il divieto di viaggio e il congelamento dei fondi, di altre attività finanziarie e delle risorse economiche a carico di alcuni individui<sup>17</sup> e di imporre, fino alla stessa data, l'embargo sulle armi, che non si applica però all'UNOCI, alle forze armate della missione francese, alle forze di sicurezza ivoriane e agli Stati che intervengono, in conformità al diritto internazionale, unicamente per agevolare l'evacuazione dei propri cittadini e delle persone sulle quali hanno responsabilità consolare in Costa d'Avorio. Inoltre, proroga il mandato del Gruppo di esperti fino al 30 maggio 2016<sup>18</sup>.

4. *Situazione in Ucraina.* – I Quindici hanno anche affrontato gli eventi tragici e le violenze che interessano da qualche tempo le regioni orientali dell'Ucraina. In tal senso hanno richiamato la risoluzione 2166 (2014) con la quale avevano condannato l'abbattimento dell'aereo civile della Malaysia Airlines MH17, avvenuto il 17 luglio 2014 nei cieli dell'Ucraina, che aveva provocato 298 morti. Quindi il 17 febbraio 2015 hanno adottato all'unanimità la risoluzione 2202, con la quale sostengono il "Pacchetto di misure per l'attuazione degli accordi di Minsk", adottato e firmato a Minsk il 12 febbraio 2015. Con essa hanno accolto con favore la dichiarazione a sostegno del "Pacchetto" rilasciata dai Presidenti della Federazione Russa, dell'Ucraina e della Francia e dal Cancelliere della Germania e hanno invitato tutte le parti ad attuare pienamente tali misure, tra cui un cessate il fuoco globale.

5. *Il fronte mediorientale: situazioni in Yemen e Siria.* – Il Consiglio di Sicurezza ha affrontato anche la situazione critica in alcune zone del Medio Oriente, in particolare Yemen e Siria. Per quanto riguarda il primo Paese, il Consiglio ha adottato ben tre risoluzioni. La prima è la 2201 (2015) del 15 febbraio, approvata all'unanimità, che ha condannato le azioni armate e violente messe in atto dagli

---

<sup>16</sup> La risoluzione si rivolge direttamente anche al Governo ivoriano, invitandolo a completare il processo di disarmo, smobilitazione e reinserimento degli ex combattenti prima delle elezioni presidenziali del 2015, ad accelerare l'attuazione della strategia per la riforma del settore della sicurezza nazionale adottata nel settembre 2012 e aggiornata nel 2014 e a processare i responsabili delle gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

<sup>17</sup> I destinatari di tali provvedimenti sono elencati nell'Allegato I alla risoluzione 1975 (2011) e sono Laurent Gbagbo (ex Presidente della Costa d'Avorio), Simone Gbagbo (presidente del gruppo parlamentare del Fronte popolare ivoriano), Désiré Tagro (Segretario generale nella cosiddetta "presidenza" di Laurent Gbagbo), Pascal Affi N'Guessan (presidente del Fronte popolare ivoriano) e Alcide Djédjé (stretto collaboratore di Laurent Gbagbo).

<sup>18</sup> Il mandato del Gruppo di esperti è stabilito dal par. 7 della risoluzione 1727 (2006). Senza enunciarli tutti, alcuni compiti sono, ad esempio, lo scambio di informazioni con UNOCI e le forze francesi per migliorare l'attuazione dei rispettivi mandati e la raccolta e l'analisi di tutte le informazioni rilevanti in Costa d'Avorio e altrove, in cooperazione con i governi di questi Paesi, sui flussi di armi e materiale connesso, sulla fornitura di assistenza, consulenza o formazione connesse ad attività militari.

Houthis, come tentare di sciogliere il Parlamento e prendere in consegna le istituzioni governative del Paese, e ha chiesto loro di impegnarsi nei negoziati portati avanti dalle Nazioni Unite, di ritirare le loro forze dalle istituzioni di governo e normalizzare la situazione di sicurezza nella capitale Sana'a e nelle altre province, liberare il Presidente Hadi, il Primo ministro Bahah, i membri del Governo e tutti gli individui agli arresti domiciliari o arbitrariamente detenuti e, infine, di astenersi da ulteriori azioni unilaterali che potrebbero minare la transizione politica e la sicurezza del Paese.

Un passaggio significativo è anche quello che chiede al Segretario Generale di riferire sull'attuazione di questa risoluzione e continuare a informare sugli sviluppi della situazione, anche riguardo l'attuazione dell'iniziativa del Consiglio di cooperazione del Golfo e il suo meccanismo attuativo, i risultati della conferenza sul dialogo nazionale e l'accordo sulla pace e la *partnership* nazionale, entro 15 giorni a partire dalla data di adozione di questa risoluzione e successivamente ogni 60 giorni.

La seconda risoluzione riguardante lo Yemen, che nel preambolo richiama la 2201, è la 2204, adottata dai Quindici all'unanimità il 24 febbraio. Ai termini del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza ha rinnovato fino al 26 febbraio 2016 le misure sanzionatorie stabilite dai paragrafi 11 e 15 della risoluzione 2140 (2014)<sup>19</sup> e ha riaffermato le disposizioni dei paragrafi 12, 13, 14 e 16 della medesima risoluzione<sup>20</sup>. Il documento, poi, ha deciso di estendere fino al 25 marzo 2016 il mandato del Panel di esperti istituito sulla base del par. 21 della risoluzione 2140 (2014)<sup>21</sup>, a cui si è chiesto di fornire un aggiornamento di medio termine entro il 24 settembre 2015 al Comitato delle sanzioni, istituito conformemente al par. 19 della stessa risoluzione, e una relazione finale non oltre il 24 gennaio 2016 al Consiglio di Sicurezza, dopo averne discusso con il Comitato stesso.

La terza risoluzione sulla situazione dello Yemen è la 2216 (2015) del 14 aprile adottata con l'astensione della Federazione Russa<sup>22</sup>. Nel ricollegarsi alle due precedenti risoluzioni, condanna la mancata attuazione delle disposizioni contenute

---

<sup>19</sup> Le disposizioni dei due paragrafi si applicano agli individui e alle entità designati dal Comitato delle sanzioni. Il par. 11 prevede il congelamento degli *assets* finanziari e delle risorse economiche presenti sul territorio, posseduti o controllati, direttamente o indirettamente, dalle persone fisiche o giuridiche indicate dal Comitato istituito ai sensi del par. 19 della risoluzione 2140 (2014), o da persone o entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione, o da entità possedute o controllate da loro. Il par. 15, invece, decide che tutti gli Stati membri devono prendere le misure necessarie per prevenire l'ingresso nel o il transito attraverso il loro territorio di individui indicati dal Comitato di cui prima.

<sup>20</sup> Tali paragrafi in sostanza stabiliscono il regime delle eccezioni, ossia quei particolari casi in cui le sanzioni non devono essere applicate dagli Stati membri.

<sup>21</sup> Il Panel agisce sotto la direzione del Comitato delle sanzioni e svolge una serie di compiti quali assistere il Comitato stesso nell'adempire il mandato; raccogliere, esaminare e analizzare le informazioni provenienti dagli Stati, dagli organismi dell'ONU, dalle organizzazioni regionali e da altre parti interessate riguardo l'attuazione delle misure decise dalla risoluzione 2140; fornire al Consiglio di Sicurezza, dopo un confronto con il Comitato, aggiornamenti, relazioni intermedie e un report finale sulla sua attività, la situazione sul campo e i risultati raggiunti; assistere il Comitato nel rifinire e aggiornare le informazioni inerenti la lista degli individui e delle entità soggetti a misure sanzionatorie

<sup>22</sup> Il delegato russo V. I. Churkin, nel motivare l'astensione, ha affermato che la risoluzione, pur condivisibile nelle linee di fondo, non tiene conto delle «constructive proposals» avanzate dalla Russia che pure erano in linea con le aspettative della Comunità internazionale, in quanto erano indirizzate a tutte le parti in conflitto per fermare rapidamente il fuoco e avviare colloqui di pace. Inoltre la risoluzione non conterrebbe le dovute riflessioni sulle difficoltà causate dai combattimenti alla popolazione yemenita. Infine, una posizione critica riguarda anche l'aspetto delle sanzioni e dell'embargo sulle armi, trattato in maniera inappropriata.

nella 2201 (2015)<sup>23</sup>. Agendo ai termini del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza chiede a tutte le parti yemenite di attuare pienamente la risoluzione 2201 e agli Houthis di porre fine a ogni violenza, ritirare le loro forze da tutte le aree, compresa la capitale Sana'a, rinunciare a tutte le armi sequestrate dai militari e dalle istituzioni di sicurezza, compresi i sistemi missilistici, cessare qualsiasi tipo di azioni ricondotte all'interno dell'autorità del legittimo governo del Paese, astenersi da qualsiasi provocazione o minaccia verso gli Stati vicini, rilasciare in sicurezza il Maggiore-Generale, Mahmoud al-Subaihi, il Ministro della Difesa, tutti i prigionieri politici e tutti gli individui agli arresti domiciliari o arbitrariamente detenuti e infine porre fine al reclutamento e all'uso dei bambini nel conflitto e rilasciare tutti i bambini presenti nelle loro fila.

I Quindici hanno anche deciso che Abdulmalik al-Houthi e Ahmed Ali Abdullah Saleh<sup>24</sup> sono soggetti alle misure sanzionatorie previste dalla risoluzione 2140 (2014), illustrate in precedenza, e hanno chiesto al Segretario Generale di intensificare, da una parte, gli sforzi per facilitare la fornitura di aiuti e assistenza umanitaria e, dall'altra, i buoni uffici al fine di consentire la ripresa di un processo di transizione politica pacifico, inclusivo, ordinato e condotto dalle stesse autorità yemenite. Inoltre, il par. 14 della risoluzione prevede l'embargo totale di armi nei confronti di Ali Abdullah Saleh, Abdullah Yahya Al Hakim, Abd Al-Khaliq Al-Huthi e altri individui e entità indicati dal Comitato delle sanzioni e ha invitato gli Stati membri a ispezionare tutti i carichi diretti in Yemen, nel proprio territorio, inclusi i porti e gli aeroporti, se lo Stato interessato, sulla base di precise informazioni, ha fondati motivi per credere che il carico contenga prodotti colpiti dall'embargo. A tal proposito decide di autorizzare tutti gli Stati membri, nell'eventualità della scoperta di questi prodotti, a sequestrarli e smaltirli (distruggendoli, rendendoli inutilizzabili, stoccandoli o trasferendoli ad un altro Stato). Infine il Consiglio di Sicurezza ha ampliato il mandato del Comitato delle sanzioni e del Panel di esperti. Il primo ora deve anche monitorare l'attuazione delle misure relative all'embargo di armi, carpire da tutti gli Stati qualsiasi informazione utile sulle azioni da essi adottate per attuare efficacemente le misure sull'embargo delle armi, esaminare e prendere le azioni appropriate circa le informazioni riguardanti il mancato rispetto delle misure contenute nella presente risoluzione e, infine, designare se del caso altri individui e entità da inserire nella lista delle sanzioni. Per quanto riguarda il mandato del Panel, rinnovato dalla ricordata risoluzione 2204, esso deve includere anche il monitoraggio delle misure relative all'embargo delle armi e, visto l'ampliamento dei suoi compiti, il Consiglio di Sicurezza ha chiesto al Segretario generale di aumentare il numero del Panel di cinque membri e prevedere le necessarie disposizioni finanziarie e di sicurezza per sostenere il suo lavoro.

Per quanto riguarda la Siria, invece, il Consiglio di Sicurezza ha adottato il 6 marzo la risoluzione 2209, con l'astensione del Venezuela<sup>25</sup>, che ha riguardato

---

<sup>23</sup> In particolare laddove la risoluzione chiedeva ai ribelli Houthis di ritirare immediatamente e senza condizioni le loro forze dalle istituzioni governative, di normalizzare la situazione della sicurezza nella capitale e nelle altre province, di rinunciare alle istituzioni governative e di sicurezza e rilasciare in sicurezza tutti gli individui agli arresti domiciliari o arbitrariamente detenuti.

<sup>24</sup> Entrambi fiancheggiatori, a vario titolo, del gruppo degli Houthis, sono impegnati in atti che minacciano la pace, la sicurezza e la stabilità dello Yemen.

<sup>25</sup> La delegazione venezuelana, per bocca del suo rappresentante R. D. Ramírez Carreño, ha motivato l'astensione asserendo che la risoluzione pregiudicherebbe il processo investigativo portato avanti

sostanzialmente la violazione, da parte del Governo siriano, della Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione (CWC). Il Consiglio ha espresso profonda preoccupazione per l'uso, all'interno del Paese, di sostanze chimiche tossiche come armi, come dimostrato da una missione d'inchiesta condotta dall'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche, in violazione sia della CWC sia della risoluzione 2118. Inoltre, ha ricordato che la Repubblica araba siriana non potrà utilizzare, sviluppare, produrre o acquisire, stoccare o conservare armi chimiche, o trasferirle, direttamente o indirettamente, ad altri Stati o attori non statali, e ha ribadito che questo divieto totale è esteso a tutte le altre parti coinvolte nel conflitto siriano. Infine ha deciso che, se in futuro dovessero verificarsi casi di violazione della risoluzione 2118, imporrà misure ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

6. *Situazione in Liberia.* – I Quindici, il 2 aprile, hanno adottato all'unanimità la risoluzione 2215 riguardante la *Missione delle Nazioni Unite in Liberia* (UNMIL)<sup>26</sup>. Essi appoggiano la raccomandazione del 16 marzo 2015 del Segretario Generale sulla riduzione del personale in uniforme e, in linea con le richieste della risoluzione 2190 (2014), lo autorizzano ad attuare la terza fase di questo graduale ridimensionamento, fino ad arrivare a un massimo di 3.590 componenti militari e un contingente di polizia di 1.515 membri (entrambi gli obiettivi da raggiungere entro il settembre 2015). Per quanto riguarda il mandato, la risoluzione ha stabilito che esso non dovrà più prevedere il sostegno al Governo liberiano nell'organizzazione delle elezioni senatoriali (par. 10, lett. d, risoluzione 2190 del 2014). Infine, invita i Governi della Liberia e della Costa d'Avorio a continuare a potenziare la cooperazione reciproca, in particolare con riferimento alle zone di frontiera e, a tal proposito, chiede a tutti gli organismi delle Nazioni Unite presenti nei due Paesi, comprese l'UNMIL e l'*Operazione delle Nazioni Unite in Costa d'Avorio* (UNOCI), nel rispetto dei loro mandati e delle loro capacità e zone di dispiegamento, di sostenere le autorità liberiane e ivoriane.

7. *La Libia e la minaccia terroristica.* – Oltre alle due risoluzioni illustrate precedentemente, il Consiglio di Sicurezza è intervenuto sulla situazione critica della Libia anche con la risoluzione 2214 (2015), adottata all'unanimità il 27 marzo. Questo nuovo documento affronta, a dire il vero in un'ottica più che altro esortativa, la minaccia alla pace, alla sicurezza e alla stabilità internazionale e del Paese posta dai vari gruppi terroristici presenti e operanti sul territorio libico. Per questo condanna tutti gli atti terroristici commessi dall'ISIL e dai gruppi ad esso fedeli, da Ansar al-Sharia e da tutti gli altri individui, gruppi, imprese ed entità associate ad Al-Qaeda e incoraggia gli Stati membri a combatterli con tutti i mezzi consentiti dalla Carta delle Nazioni Unite e dal diritto internazionale<sup>27</sup>, in collaborazione con il

---

dall'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW, nella versione inglese), volta a provare l'uso di gas di cloro come arma chimica nel conflitto in atto nel Paese.

<sup>26</sup> Nel preambolo la risoluzione ha richiamato l'epidemia di ebola che ha interessato il Paese nel 2014-2015 (insieme ad altri) e in tal senso ha lodato e accolto con favore la risposta fornita sia dal Governo liberiano, sia dagli Stati membri, dai partner bilaterali, dalle organizzazioni multilaterali, tra cui le Nazioni Unite, l'Unione Africana e la Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS) e dalla Comunità internazionale, tra cui la Peacebuilding Commission.

<sup>27</sup> In tal senso, il par. 6 afferma che gli Stati membri, nell'adottare tutte le misure necessarie per rispondere efficacemente alla minaccia terroristica, devono sempre rispettare il diritto internazionale dei

Governo libico. Inoltre riconosce il ruolo importante ricoperto dall'Unione Africana, dalla Lega degli Stati Arabi e dai Paesi limitrofi nella ricerca di una soluzione pacifica alla crisi ed elogia i loro sforzi nella lotta contro le minacce alla pace e alla sicurezza internazionali. Infine, il Consiglio di Sicurezza, da una parte, esprime il proprio sostegno al dialogo politico guidato dalle Nazioni Unite tra Governo libico e tutte le parti che rinunciano alla violenza, dall'altra parte, li invita ad impegnarsi in modo costruttivo con l'iniziativa del Rappresentante speciale del Segretario Generale che ha l'obiettivo di formare un governo di unità nazionale.

8. *La situazione del Sud Sudan.* – Alle varie risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza sulla situazione critica del Sud Sudan, di cui già si è dato conto, ne va aggiunta un'altra, la 2206, adottata all'unanimità il 3 marzo 2015, ai termini dell'art. 41 della Carta. La cornice in cui si iscrive tale risoluzione è quella determinata dalla firma degli Accordi sulla cessazione delle ostilità tra governo della Repubblica del Sudan del Sud e Movimento di liberazione del popolo sudanese (SPLM) e la relativa violazione degli impegni da essi previsti<sup>28</sup>. In quanto prese sulla base dell'art. 41 della Carta, le decisioni adottate non implicano l'uso della forza, ma consistono in tradizionali misure sanzionatorie a carico di individui e persone giuridiche che contribuiscono a minare la pace, la sicurezza e la stabilità internazionale e del Paese. La risoluzione, quindi, istituisce un Comitato delle sanzioni (par. 16) deputato al monitoraggio dell'attuazione del divieto di viaggio (par. 9) e del congelamento dei beni (par. 12), entrambi in vigore per un periodo iniziale di un anno a partire dalla data di adozione della risoluzione in parola, e chiede al Segretario Generale di creare un Panel di esperti (par. 18) che agirà sotto la direzione del Comitato stesso, assistendolo nella realizzazione del suo mandato. Gli individui e le entità a cui si applicheranno le sanzioni devono essere considerati responsabili o complici di, o aver effettuato, direttamente o indirettamente, azioni o politiche che minacciano la pace, la sicurezza o la stabilità del Sud Sudan<sup>29</sup>.

9. *La questione dei bambini e dei conflitti armati.* – Il 18 giugno 2015, all'unanimità, il Consiglio di Sicurezza ha approvato la risoluzione 2225 riguardante

---

diritti umani, il diritto internazionale dei rifugiati e il diritto internazionale umanitario, e aggiunge che il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto sono complementari e sinergici alle misure antiterrorismo, e, se non rispettati, potrebbero contribuire alla crescente radicalizzazione dei gruppi terroristici.

<sup>28</sup> Tali Accordi sono stati firmati il 23 gennaio 2014, il 6 maggio 2014 e il 9 maggio 2014.

<sup>29</sup> Tali azioni o politiche sono: (a) quelle che hanno lo scopo o l'effetto di ampliare o estendere il conflitto nel Sud Sudan o ostacolare i colloqui o processi di riconciliazione o di pace, tra cui le violazioni degli accordi sulla cessazione delle ostilità; (b) quelle che minacciano gli accordi transitori o minano il processo politico in Sud Sudan; (c) la pianificazione, direzione, o attuazione di atti che violano il diritto internazionale dei diritti umani o il diritto internazionale umanitario, o atti che costituiscono violazioni dei diritti umani; (d) la presa di mira di civili, tra cui donne e bambini, attraverso la commissione di atti di violenza, rapimenti, sparizioni forzate, trasferimenti forzati, o attacchi a scuole, ospedali, luoghi di culto o luoghi dove i civili vanno alla ricerca di rifugio, o attraverso comportamenti che possono costituire un abuso grave o violazione dei diritti umani o del diritto internazionale umanitario; (e) l'uso o il reclutamento dei bambini da parte dei gruppi armati o delle forze armate nel contesto del conflitto armato nel Paese; (f) l'ostruzione delle attività delle missioni di *peacekeeping*, diplomatiche o umanitarie internazionali o ancora delle attività di fornitura o distribuzione di assistenza umanitaria; (g) gli attacchi contro le missioni delle Nazioni Unite, le presenze internazionali di sicurezza, altre operazioni di mantenimento della pace o il personale umanitario; (h) agire, direttamente o indirettamente, per o per conto di una persona o entità designati dal Comitato.

i bambini e la loro tutela nel contesto dei conflitti armati. Il documento condanna tutte le violazioni del diritto internazionale applicabile riguardanti il reclutamento e l'utilizzo dei bambini in un conflitto armato, le uccisioni e le mutilazioni, gli stupri e le altre forme di violenza sessuale, così come gli attacchi contro scuole e ospedali, nonché il diniego di accesso umanitario messo in atto da parti coinvolte nei conflitti armati e tutte le altre violazioni del diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario, il diritto dei diritti umani e il diritto dei rifugiati, perpetrate contro i bambini in situazioni di conflitto armato. Il Consiglio sollecita l'immediato, sicuro e incondizionato rilascio dei bambini rapiti dalle parti del conflitto e incoraggia gli Stati membri, gli organismi dell'ONU e le organizzazioni regionali e sub-regionali a intraprendere gli sforzi necessari per ottenere tale risultato e preme affinché essi inseriscano le disposizioni relative alla protezione dei bambini nei negoziati di pace, negli accordi di pace e sul cessate il fuoco e nell'attività di monitoraggio di quest'ultimo. In tal senso si compiace per i progressi compiuti dalla campagna "Children, Not Soldiers", finalizzata a interrompere e prevenire, entro il 2016<sup>30</sup>, il reclutamento e l'impiego dei bambini da parte delle forze armate governative in conflitto. Inoltre, incoraggia gli Stati membri a istituire unità di protezione dei bambini da inserire nelle forze di sicurezza nazionali e a rafforzare i meccanismi di valutazione dell'età con lo scopo di scongiurare il reclutamento dei minori. Infine, il Consiglio ribadisce la sua decisione di continuare ad inserire le disposizioni inerenti la protezione dei bambini nei mandati di tutte le operazioni di *peacekeeping* e delle missioni politiche delle Nazioni Unite, incoraggiando al contempo l'integrazione in tali operazioni di specifici consulenti specializzati nel tema della protezione dei minori.

10. *Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale prodotte da atti di terrorismo.* – Il Consiglio di Sicurezza, il 12 febbraio 2015, ha adottato all'unanimità, ai termini del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, la risoluzione 2199 riguardante alcune questioni connesse agli atti terroristici e la loro intrinseca capacità di minacciare la pace e la sicurezza internazionale. Tali questioni coprono un ampio ventaglio di temi: il commercio del petrolio, il patrimonio culturale, il sequestro di persona a scopo di estorsione e le donazioni esterne, il sistema finanziario internazionale, le armi e il materiale bellico, il congelamento dei beni. Per quanto riguarda il primo, la risoluzione condanna ogni commercio di petrolio e altro bene o servizio affine con ISIL, Fronte al-Nusra (ANF) e altri individui, gruppi, imprese ed entità associati ad Al-Qaeda e ribadisce gli obblighi degli Stati membri relativi al congelamento dei fondi e delle altre attività finanziarie o risorse economiche, tra cui petrolio, prodotti petroliferi, raffinerie modulari e materiale connesso. Esprime, inoltre, preoccupazione per gli spostamenti di aerei, auto e camion e petroliere da o verso i territori controllati da questi gruppi terroristici, che potrebbero essere utilizzati per il trasporto di petrolio o di prodotti petroliferi ed esorta gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per interrompere questa attività. Infine, invita gli Stati a migliorare la cooperazione internazionale, regionale e subregionale al fine di identificare le vie del contrabbando utilizzate da ISIL e ANF.

---

<sup>30</sup> Per approfondimenti cfr. [childrenandarmedconflict.un.org](http://childrenandarmedconflict.un.org), portale ufficiale della campagna lanciata nel 2014 da Leila Zerrougui, Rappresentante speciale del Segretario Generale per i bambini e i conflitti armati, e dall'UNICEF.

Riguardo al secondo tema, i Quindici condannano la distruzione del patrimonio culturale in Iraq e Siria ad opera dei gruppi terroristici e rileva con preoccupazione come questi stiano generando profitto dalle attività di saccheggio e contrabbando di beni appartenenti al patrimonio culturale iracheno e siriano (siti archeologici, musei, biblioteche, archivi), reimpiegato per poi sostenere gli sforzi di reclutamento e rafforzamento della loro capacità operativa. A tal fine decidono che tutti gli Stati membri adottino misure adeguate per prevenire il commercio di beni culturali e altri oggetti di importanza archeologica, storica, culturale, religiosa e scientifica rimossi illegalmente dall'Iraq dal 6 agosto 1990 e dalla Siria dal 15 marzo 2011.

Per ciò che attiene il terzo punto, il Consiglio esprime la sua determinazione nel prevenire i sequestri di persona e le prese di ostaggi da parte dei gruppi terroristici (attività ampiamente utilizzate come forma di finanziamento) e nel garantire il rilascio sicuro degli stessi senza pagamenti di riscatti o concessioni politiche. Inoltre, ricorda l'importanza del fatto che tutti gli Stati membri rispettino il loro obbligo di impedire che propri cittadini finanzino o facciano qualche tipo di donazione agli individui o alle entità designate dal Comitato delle sanzioni.

Nell'affrontare il quarto tema, la risoluzione esorta gli Stati membri ad adottare misure per garantire che le banche e le altre istituzioni finanziarie collocate sul loro territorio impediscano a ISIL, ANF o altri individui, gruppi, imprese o entità associate ad Al-Qaeda di accedere al sistema finanziario internazionale. Relativamente alle armi, ribadisce ovviamente l'embargo totale a carico di questi gruppi terroristici e degli individui o entità in qualche modo affiliate o collegate e gli obblighi degli Stati membri di prevenire, impedire e combattere eventuali tentativi di fornitura, diretta o indiretta. Infine, riguardo al congelamento dei beni, si ribadisce che le misure sanzionatorie previste dal par. 1 (a) della risoluzione 2161 (2014)<sup>31</sup> si applicano alle risorse economiche e finanziarie di ogni tipo. La risoluzione si chiude con l'invito rivolto agli Stati membri di riferire al Comitato entro 120 giorni in merito alle misure adottate per conformarsi alle misure imposte da questa stessa risoluzione.

11. *Protezione dei civili nei conflitti armati.* – Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato all'unanimità, il 27 maggio, la risoluzione 2222 (2015) relativa alla protezione dei civili nei contesti di conflitti armati, con particolare riferimento a quelle categorie le quali, nell'adempimento del loro lavoro, sono più esposte alle violenze e agli abusi, ossia giornalisti, professionisti del settore dei media e personale associato. La risoluzione condanna tutte le violenze commesse contro questi ultimi, chiede alle parti dei conflitti armati di porvi fine, incoraggia il rilascio immediato e senza condizioni di tutti quelli rapiti o presi in ostaggio e condanna la sostanziale impunità che spesso accompagna gli autori di queste azioni. Inoltre incoraggia gli Stati membri, da un lato, a prendere le misure adeguate per garantire che i responsabili delle violenze siano chiamati a rispondere delle loro azioni e, dall'altro, a creare e mantenere un ambiente sicuro in cui i giornalisti, i

---

<sup>31</sup> La disposizione contenuta nel paragrafo in commento esorta tutti gli Stati a congelare senza ritardo i fondi e altre attività finanziarie o risorse economiche degli individui, gruppi, imprese ed entità associate ad al-Qaeda, inclusi i fondi provenienti da beni posseduti o controllati direttamente o indirettamente dagli stessi o da persone che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione, e garantire che né questi né altri fondi, attività finanziarie o risorse economiche siano resi disponibili, direttamente o indirettamente, a beneficio di tali persone, da parte di loro cittadini o da persone all'interno del loro territorio.

professionisti del settore dei media e il personale associato possano svolgere il loro lavoro in maniera indipendente e senza indebite interferenze. Il documento afferma che le operazioni di *peacekeeping* e le missioni politiche speciali delle Nazioni Unite devono includere nel loro mandato l'attività di *reporting* relativa a specifici atti di violenze contro le categorie in parola. Infine, invita gli Stati che non lo hanno ancora fatto a prendere in considerazione l'eventualità di diventare il più presto possibile parti dei protocolli aggiuntivi I e II del 1977 delle Convenzioni di Ginevra.

12. *Sulla non proliferazione.* – Il 9 giugno 2015, il Consiglio di Sicurezza ha adottato all'unanimità e ai termini dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite la risoluzione 2224 riguardante la proliferazione delle armi di distruzione di massa e la relativa minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale e le connesse valutazioni, analisi e raccomandazioni che in tale campo l'Organizzazione può e deve effettuare. Per questo, ha esteso fino al 9 luglio 2016 il mandato del Panel di esperti istituito dalla risoluzione 1929 (2010), esprimendo contestualmente la sua intenzione di rivederlo ed eventualmente prorogarlo entro e non oltre il 9 giugno 2016. Al Panel la risoluzione chiede di presentare al Comitato – istituito con risoluzione 1737 (2006) – entro e non oltre il 9 novembre 2015, una relazione intermedia sul lavoro svolto e al Consiglio di Sicurezza, dopo una discussione con il Comitato, una relazione intermedia entro il 9 dicembre 2015. Inoltre, richiede una relazione finale al Comitato entro il 9 maggio 2016 completa di conclusioni e raccomandazioni e una relazione al Consiglio, dopo un confronto con il Comitato, entro il 9 giugno 2016.

13. *Armi di piccolo calibro e armi leggere.* – Il Consiglio di Sicurezza, il 22 maggio 2015, ha adottato all'unanimità la risoluzione 2220, riguardante le armi di piccolo calibro e le armi leggere, che fa seguito al rapporto del Segretario Generale del 27 aprile 2015 intitolato appunto "Small arms and light weapons". Con essa accoglie con favore gli sforzi fatti dagli Stati membri e dalle organizzazioni regionali e subregionali nell'affrontare il trasferimento illecito, l'accumulazione destabilizzante e l'uso improprio di questa tipologia di armi e incoraggia la creazione o il rafforzamento della cooperazione regionale e subregionale e dei meccanismi di coordinamento e di condivisione di informazioni che abbiano lo scopo di prevenire, combattere e eliminare questi fenomeni così impattanti sui civili e la loro protezione. Sottolinea che gli Stati membri, le operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, le altre entità a cui il Consiglio ha conferito un mandato e le organizzazioni intergovernative, regionali e subregionali possono essere nelle condizioni di assistere i governi nello sviluppo delle loro capacità nel campo della sicura e efficace gestione, conservazione, sicurezza, marcatura, registrazione e monitoraggio delle scorte delle armi di piccolo calibro e leggere e nella raccolta e/o distruzione delle eccedenze o di quelle armi e munizioni sequestrate, non marcate o detenute illegalmente. Ricorda l'importanza della riforma del settore della sicurezza per migliorare la capacità dello Stato nel garantire ed estendere la sicurezza pubblica e lo Stato di diritto, riafferma la sua intenzione di prendere misure adeguate per rafforzare i meccanismi di monitoraggio dell'embargo sulle armi e riconosce il bisogno degli Stati membri di predisporre leggi, regolamenti e procedure amministrative per esercitare efficacemente il controllo sulla produzione delle armi in questione. I Quindici, peraltro, incoraggiano gli Stati membri che non lo hanno ancora fatto a prendere in considerazione l'adesione e l'attuazione della Conven-

zione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e i suoi protocolli, tra cui il Protocollo contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, le loro parti e componenti e le munizioni<sup>32</sup>.

LUIGI D'ETTORRE

---

<sup>32</sup> I protocolli di questa convenzione, oltre a quello già citato, sono il Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini, e il Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria.



## ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

### CORTE PENALE INTERNAZIONALE

*Attività della Corte nel 2015\**

1. *Premessa. Nuovi scenari investigativi al di fuori del continente africano e nuove ratifiche degli emendamenti introdotti allo Statuto di Roma.* – Nel corso del 2015 il Procuratore della Corte Penale Internazionale (CPI) ha continuato a investigare i crimini perpetrati in Costa d'Avorio, Libia, Kenya, Mali, Repubblica Centrafricana, Repubblica democratica del Congo, Sudan (Darfur) e Uganda. Una seconda indagine è stata aperta rispetto alla situazione dei crimini commessi nella Repubblica Centrafricana (a seguito del *referral* effettuato dal Governo di Bangui il 30 marzo 2014)<sup>1</sup>. Prosegue poi l'esame preliminare delle informazioni raccolte sulle situazioni in Afghanistan, Colombia, Georgia, Guinea, Iraq, Nigeria, Palestina e Ucraina<sup>2</sup>. In proposito, alcune novità meritano di essere segnalate.

Innanzitutto, il 16 gennaio 2015 il Procuratore ha annunciato di aver avviato l'esame preliminare delle informazioni raccolte rispetto alla situazione in Palestina, allo scopo di verificare se ricorrano i presupposti per l'apertura delle indagini stabiliti dall'art. 53, par. 1, dello Statuto (giurisdizione della Corte, ammissibilità degli eventuali casi e interessi di giustizia). La decisione ha fatto seguito al deposito da parte dell'Autorità nazionale palestinese, il 1° gennaio 2015, della dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte sui crimini commessi a partire dal 13 giugno 2014 nel territorio palestinese occupato, compresa Gerusalemme est, in conformità all'art. 12, par. 3, dello Statuto<sup>3</sup>. A sua volta, la dichiarazione ha fatto seguito alla delibera con cui l'Assemblea Generale dell'ONU, nel novembre 2012, ha accordato alla Palestina lo *status* di Stato non membro osservatore. Per il Procuratore (che nell'aprile 2012 rifiutò di pronunciarsi sull'ammissibilità di una precedente dichiarazione palestinese *ex art. 12, par. 3*, perché incompetente ad accertare la statualità palestinese, dunque la legittimazione della Palestina ad attribuire giurisdizione alla Corte; e aprì al contempo alla ripresa delle proprie attività sulla situazione palestinese qualora i competenti organi dell'ONU avessero provveduto a tale accertamento o il Consiglio di Sicurezza avesse agito ai sensi dell'art. 13, lett. *b*, dello Statuto) il nuovo *status* acquisito nell'ambito delle Nazioni Unite consentiva alla Palestina di aderire allo Statuto di Roma *ex* articoli 12, par. 1, e 125, depositando il relativo strumento presso il Segretariato dell'ONU; e pertanto anche di accettare la giurisdizione della Corte *ex art. 12, par. 3*, depositando la

---

\* I provvedimenti della Corte, i rapporti annuali all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e i comunicati stampa sono pubblicati nel sito *web* della stessa, all'indirizzo [www.icc-cpi.int/Menus/ICC](http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC).

<sup>1</sup> Cfr. *Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, on Opening a Second Investigation in the Central African Republic*, Press Release del 24 settembre 2014.

<sup>2</sup> Cfr. *Report of the International Criminal Court on Its Activities in 2014/15* del 28 agosto 2015, UN Doc. A/70/350, paragrafi 3-26.

<sup>3</sup> Cfr. *The Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, Opens a Preliminary Examination of the Situation in Palestine*, Press Release del 16 gennaio 2015.

relativa dichiarazione presso la Cancelleria della stessa. Secondo il Procuratore, infatti, il termine «Stato» impiegato dall'art. 12, par. 3, va interpretato allo stesso modo dell'omologo termine utilizzato dall'art. 12, par. 1: cosicché uno Stato legittimato ad aderire allo Statuto può anche accettare occasionalmente la giurisdizione della Corte. Stando a questa impostazione, la questione della statualità dell'entità richiedente rilevarebbe ad entrambi i fini. Tuttavia, a ben vedere, i due regimi giuridici a cui è subordinato l'esercizio della giurisdizione della Corte in base all'art. 12 (par. 1: partecipazione allo Statuto; par. 3: accettazione *ad hoc* della giurisdizione della Corte in ordine a determinati crimini) sono assai diversi; diversi essendo i rispettivi presupposti, ma soprattutto le funzioni, i contenuti e le conseguenze che ne derivano: l'insieme delle posizioni giuridiche rispettivamente discendenti dall'uno e dall'altro. Contrariamente a quanto affermato dal Procuratore, appare assai difficile immaginare che una dichiarazione ai sensi dell'art. 12, par. 3, possa comportare per il suo autore «the entry into the Rome Statute system». Né sembra del tutto pacifico che il Consiglio di Sicurezza dell'ONU possa, agendo in base all'art. 13, lett. b), dello Statuto e al capitolo VII della Carta, attivare la Corte sui crimini commessi dai palestinesi nella Striscia di Gaza durante le operazioni «Piombo fuso» del 2009 o «Margine di protezione» del 2014. La Palestina infatti non è uno Stato membro dell'ONU. Difficile ammettere che il Consiglio possa estendere il raggio di azione della Corte verso atti compiuti sul territorio o da cittadini di entità governative che non siano parti della Carta dell'ONU, nei cui confronti non si producono gli effetti giuridici vincolanti della delibera di *referral*.

Rispetto alla situazione in Ucraina, poi, il 29 settembre 2015 il Procuratore ha deciso di estendere l'ambito temporale dell'esame preliminare in corso di svolgimento, ricomprendendovi anche gli illeciti commessi in territorio ucraino a partire dal 20 febbraio 2014 (vale a dire dall'avvio delle operazioni militari russe), dopo che pochi giorni prima il Governo di Kiev aveva depositato una seconda dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte ai sensi dell'art. 12, par. 3, dello Statuto in ordine appunto a tali illeciti (la prima risaliva al 17 aprile 2014 ed era circoscritta ai crimini commessi dal 21 novembre 2013 al 22 febbraio 2014, durante le rivolte di piazza terminate con la destituzione del Presidente filo-russo)<sup>4</sup>.

Quanto alla situazione in Georgia, il 13 ottobre 2015 il Procuratore, agendo in base all'art. 15, par. 3, dello Statuto, ha chiesto alla Camera preliminare l'autorizzazione ad aprire un'indagine sui crimini di guerra e contro l'umanità perpetrati dal 1° luglio al 10 ottobre 2008, in occasione del conflitto armato scoppiato tra la Georgia e l'Ossezia del sud, a cui prese parte anche la Federazione russa<sup>5</sup>. Gli eccidi e le persecuzioni sarebbero da inquadrare nella campagna tesa ad espellere i civili di etnia georgiana dall'Ossezia del sud. Anche i *peacekeepers* presenti nell'area sarebbero stati attaccati dalle varie fazioni in lotta.

---

<sup>4</sup> Cfr. *ICC Prosecutor Extends Preliminary Examination of the Situation in Ukraine Following Second Article 12(3) Declaration*, Press Release del 29 settembre 2015.

<sup>5</sup> *Situation in Georgia*, Office of the Prosecutor, Corrected Version of "Request for authorization of an investigation pursuant to article 15", 13 ottobre 2015, ICC-01/15-4-Corr. Di recente, infatti, secondo la Procura, le indagini condotte dalle competenti autorità georgiane sui maggiori responsabili dei crimini si sarebbero arrestate, senza che alcuna decisione inquisitoria sia stata presa e senza alcuna concreta prospettiva di ripresa (par. 279 ss.). Nessuna attività in proposito è in corso da parte delle autorità di altri Stati (paragrafi 321-322). Quanto invece ai crimini ai danni dei *peacekeepers* e delle loro attrezzature, le autorità russe starebbero continuando ad indagare (par. 313 ss.).

Infine, il 6 novembre 2015 la Camera d'appello ha dichiarato irricevibile il ricorso del Procuratore avverso la decisione della I Camera preliminare che le domandava di riconsiderare la decisione di non aprire un'indagine sull'incidente relativo al *raid* delle forze armate israeliane del 31 maggio 2010 ai danni della "Gaza Freedom Flotilla": sette imbarcazioni registrate in Cambogia, Grecia e nelle Isole Comore (tutti Stati parti dello Statuto), che trasportavano aiuti umanitari ed altre merci verso la Striscia di Gaza forzando il blocco navale imposto da Israele<sup>6</sup>. Com'è noto, il 14 maggio 2013 la Procura ricevette un *referral* al riguardo dalle Isole Comore, in base all'art. 12, par. 2, lett. a), dello Statuto, in qualità di Stato di registrazione della nave a bordo della quale si verificarono i crimini di competenza della Corte. Il 6 novembre 2014 il Procuratore annunciò di avere concluso l'esame preliminare senza aver rilevato, alla luce delle informazioni a sua disposizione, i presupposti per l'apertura di un'indagine ai sensi dell'art. 53, par. 1: i casi potenzialmente emergenti dalla situazione non sarebbero stati sufficientemente gravi da giustificare un'ulteriore azione da parte della Corte, ai termini dell'art. 17, par. 1, lett. d). In seguito, il 16 luglio 2015 la I Camera preliminare, agendo in base all'art. 53, par. 3, su richiesta del Governo delle Isole Comore, ha riesaminato la decisione di non iniziare un'indagine e ha chiesto al Procuratore di riconsiderarla al più presto<sup>7</sup>, rilevando alcuni errori materiali nella valutazione della gravità dei casi potenziali ai sensi dell'art. 17, par. 1, lett. d)<sup>8</sup>; in particolare, nella valutazione dell'eventualità che tra le persone suscettibili di essere indagate figurassero i maggiori responsabili dei crimini<sup>9</sup>, così come nella valutazione della portata<sup>10</sup>, della natura<sup>11</sup> e delle modalità di commissione dei crimini<sup>12</sup>, nonché dell'impatto degli stessi<sup>13</sup>.

In questa sede chiaramente è impraticabile dar conto della massa di pronunce e decisioni, spesso risolutive di questioni di carattere procedurale, che la Corte ha reso nel corso del 2015 rispetto alle nove situazioni e ai ventitré casi di cui è investita. Ad ogni modo – può forse dirsi, in estrema sintesi – i principali sviluppi processuali hanno riguardato le prime sentenze rese in appello rispetto a pronunce sia di colpevolezza che di assoluzione (entrambe confermate), nei confronti rispettivamente di

---

<sup>6</sup> *Situation on Registered Vessels of the Union of the Comoros, the Hellenic Republic and the Kingdom of Cambodia*, Appeal Chambers, Decision on the admissibility of the Prosecutor's appeal against the "Decision on the request of the Union of the Comoros to review the Prosecutor's decision not to initiate an investigation", 6 novembre 2015, ICC-01/13-51. La Camera d'appello ha concluso che il ricorso non avesse ad oggetto una decisione in tema di ammissibilità, agli effetti dell'art. 82, par. 1, lett. a), dello Statuto, e che pertanto fosse irricevibile (par. 66). Altrimenti, ha fatto osservare, verrebbe pregiudicato l'impianto dei controlli giudiziari sulle decisioni del Procuratore espressamente stabilito dall'art. 53, con l'introduzione di un livello addizionale di controllo, incentrato appunto nella Camera d'appello, che però sarebbe sprovvisto di un fondamento statutario (paragrafi 53-60). La decisione è stata presa col voto contrario delle giudici Fernández de Gurmendi e Van den Wyngaert, le quali hanno prodotto un'opinione dissidente, pronunciandosi invece per l'ammissibilità del ricorso: *ibid.*, Joint dissenting opinion of Judge Silvia Fernández De Gurmendi and Judge Christine Van Den Wyngaert, 6 novembre 2015, ICC-01/13-51-Anx.

<sup>7</sup> *Situation on Registered Vessels of the Union of the Comoros, the Hellenic Republic and the Kingdom of Cambodia*, Pre-Trial Chamber I, Decision on the request of the Union of the Comoros to review the Prosecutor's decision not to initiate an investigation, 16 luglio 2015, ICC-01/13-34.

<sup>8</sup> *Ibidem*, par. 20 ss.

<sup>9</sup> *Ibidem*, par. 22 ss.

<sup>10</sup> *Ibidem*, par. 25 ss.

<sup>11</sup> *Ibidem*, par. 27 ss.

<sup>12</sup> *Ibidem*, par. 31 ss.

<sup>13</sup> *Ibidem*, par. 46 ss.

Thomas Lubanga Dyilo e Mathieu Ngudjolo Chui, nonché la ridefinizione in appello dei principi suscettibili di guidare la Corte nell'adozione degli ordini di riparazione dei danni subiti dalle vittime dei crimini di sua competenza (in relazione alla situazione nella Repubblica democratica del Congo); la conferma in appello dell'ammissibilità del caso riguardante Simone Gbagbo e la convalida delle accuse a carico di Laurent Gbagbo e Charles Blé Goudé (in relazione alla situazione in Costa d'Avorio); la comparizione davanti alla Corte di Dominic Ongwen, il primo dei cinque individui ricercati da quasi dieci anni perché sospettati di essere responsabili dei gravi crimini commessi in Uganda; la revisione della decisione di non sottoporre all'Assemblea degli Stati parti l'inosservanza keniota della richiesta di fornire documenti probatori rispetto al caso di Uhuru Kenyatta (in relazione alla situazione in Kenya); la sottoposizione al Consiglio di Sicurezza dell'ONU della questione relativa al mancato arresto di Omar Al Bashir e Muhammad Hussein da parte del Sudan (in relazione alla situazione in Darfur).

Infine, va segnalato che dodici indiziati sono ancora a piede libero. Come in parte anticipato, nei confronti di alcuni di loro – il figlio del decaduto *rais* libanese, Saif Al-Islam Gheddafi; il Ministro della difesa sudanese, Muhammad Hussein; il Capo di Stato sudanese, Omar Al Bashir – la Corte ha accertato la violazione, da parte di Libia e Sudan, degli obblighi di cooperazione e sottoposto le relative questioni al Consiglio di Sicurezza, in conformità all'art. 87, par. 7, dello Statuto.

Quanto all'attività diplomatica, non si registrano novità di particolare rilievo. Dal 18 al 26 novembre 2015 si è svolta all'Aja la quattordicesima sessione ordinaria dell'Assemblea degli Stati parti, che si è conclusa con l'approvazione di cinque risoluzioni: in materia di bilancio preventivo per l'anno 2016<sup>14</sup>, eliminazione dell'art. 124 dello Statuto<sup>15</sup>, cooperazione degli Stati con la Corte<sup>16</sup>, rafforzamento della Corte e dell'Assemblea degli Stati parti<sup>17</sup>, sede permanente della Corte<sup>18</sup>.

È degno di nota invece che alcuni Stati parti – Costa Rica, Malta, Repubblica Ceca e Svizzera – abbiano depositato i propri strumenti di ratifica degli emendamenti allo Statuto di Roma concernenti i crimini di guerra, la definizione del crimine di aggressione e la determinazione delle condizioni per l'esercizio della giurisdizione della Corte su di esso<sup>19</sup>, adottati in occasione della prima Conferenza di revisione dello Statuto, tenutasi in Uganda nel giugno 2010<sup>20</sup>. L'entrata in vigore degli emendamenti relativi al crimine di aggressione è subordinata alla ratifica da parte di almeno trenta Stati e a una decisione che potrà essere presa in proposito dall'Assemblea degli Stati parti, a maggioranza dei due terzi dei membri, non prima del 1° gennaio 2017. Al momento, ventiquattro sono gli Stati parti ad aver ratificato tali emendamenti; mentre, con il deposito dello strumento di ratifica da parte della

---

<sup>14</sup> ICC-ASP/14/Res.1.

<sup>15</sup> ICC-ASP/14/Res.2.

<sup>16</sup> ICC-ASP/14/Res.3.

<sup>17</sup> ICC-ASP/14/Res.4.

<sup>18</sup> ICC-ASP/14/Res.5.

<sup>19</sup> Cfr. *Malta and Costa Rica Ratify Amendments to the Rome Statute on War Crimes and the Crime of Aggression*, Press Release del 6 febbraio 2015; *Czech Republic Ratifies Amendments to Article 8 of the Rome Statute on War Crimes and the Crime of Aggression*, Press Release del 17 marzo 2015; *Switzerland Ratifies Amendments of the Rome Statute on War Crimes and on the Crime of Aggression*, Press Release dell'11 settembre 2015.

<sup>20</sup> ICC-RC/Res. 5 e ICC-RC/Res. 6.

Georgia, l'emendamento sui crimini di guerra – entrato in vigore il 26 settembre 2012, in conformità all'art. 121, par. 5 – è stato accettato da ventisei Stati parti<sup>21</sup>.

Le partecipazioni allo Statuto di Roma ammontano invece a 123, grazie al deposito, il 2 gennaio 2015, dello strumento di adesione della Palestina<sup>22</sup>. Inoltre, il 10 marzo e il 13 luglio 2015 hanno preso servizio sette nuovi giudici, eletti dall'Assemblea degli Stati parti rispettivamente durante la tredicesima sessione ordinaria<sup>23</sup> e la ripresa della tredicesima sessione<sup>24</sup>. Infine, resta da segnalare che nel dicembre 2015 la Corte si è trasferita in una nuova sede, collocata ai margini della città dell'Aja e appositamente costruita a seguito di tre anni di lavori, per ospitarne le aule, gli uffici, il centro detentivo, il personale amministrativo, giudiziario e forense<sup>25</sup>.

2. *Situazione nella Repubblica democratica del Congo.* – Nell'aprile 2004 il Governo della Repubblica democratica del Congo (d'ora in avanti, RDC) ha sottoposto al Procuratore la situazione dei gravi crimini perpetrati sul proprio territorio a partire dal 1° luglio 2002. Finora la Corte ha rinviato a giudizio quattro individui: Thomas Lubanga Dyilo, Mathieu Ngudjolo Chui, Germain Katanga e Bosco Ntaganda. Il primo è stato condannato; il secondo assolto (entrambi con sentenze confermate in appello, pertanto divenute definitive); il terzo condannato in primo grado con sentenza passata in giudicato per mancata impugnazione; il quarto al momento è ancora sotto processo. Le accuse a carico di una quinta persona sono state archiviate (Callixte Mbarushimana: prima arrestato e posto in stato di custodia cautelare presso il centro detentivo della Corte, poi rimesso in libertà). Infine, ad una sesta persona è stato indirizzato un mandato di arresto che, allo stato, resta inattuato (Sylvestre Mudacumura).

2.1. *Segue: riesame della decisione sulla riparazione dei danni subiti dalle vittime dei crimini commessi da Thomas Lubanga Dyilo.* – A seguito della conferma in appello, il 1° dicembre 2014, della sentenza che ha condannato Thomas Lubanga Dyilo (fondatore dell'*Union des patriotes congolais*, nonché comandante in capo delle *Forces patriotiques pour la libération du Congo*) a 14 anni di reclusione, per avere, in qualità di *co-perpetrator* ai sensi dell'art. 25, par. 3, lett. a), dello Statuto, coscritto e arruolato bambini di età inferiore ai quindici anni e per averli utilizzati attivamente nelle ostilità esplose nella regione dell'Ituri dal settembre 2002 all'agosto 2003<sup>26</sup>, il 22 settembre 2015 la Camera d'appello ha deciso di non ridurre

<sup>21</sup> Cfr. *Georgia Ratifies Amendments to Article 8 of the Rome Statute on War Crimes*, Press Release del 6 novembre 2015.

<sup>22</sup> Cfr. *The State of Palestine Accedes to the Rome Statute*, Press Release del 7 gennaio 2015.

<sup>23</sup> Cfr. *Six New Judges Sworn in Today at the Seat of the International Criminal Court*, Press Release del 10 marzo 2015.

<sup>24</sup> Cfr. *Newly Elected Judge Raul Pangalangan Sworn in Today at the Seat of the International Criminal Court*, Press Release del 13 luglio 2015.

<sup>25</sup> Cfr. *The ICC Has Moved to Its Permanent Premises*, Press Release del 14 dicembre 2015.

<sup>26</sup> *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Appeals Chamber, Public redacted Judgment on the appeal of Mr Thomas Lubanga Dyilo against his conviction, 1° dicembre 2014, ICC-01/04-01/06-3121-Red; *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Appeals Chamber, Judgment on the appeals of the Prosecutor and Mr Thomas Lubanga Dyilo against the "Decision on Sentence pursuant to Article 76 of the Statute", 1° dicembre 2014, ICC-01/04-01/06-3122.

la pena detentiva, in conformità all'art. 110, par. 3, dello Statuto<sup>27</sup>. Nonostante il condannato avesse scontato due terzi della pena, poiché detenuto fin dal 16 marzo 2006, il collegio ha deciso di rinviare di due anni l'esame della questione, ai sensi dell'art. 110, par. 5. A tal proposito, i giudici hanno esaminato ogni circostanza e criterio previsto dall'art. 110, par. 4, dello Statuto e dalla regola 223 del Regolamento di procedura e prova, compresi, tra l'altro, la disponibilità iniziale e continuata di Lubanga a cooperare con la Corte nello svolgimento di indagini e processi; il suo comportamento durante la detenzione che ne dimostrasse la dissociazione dai crimini; la prospettiva della sua risocializzazione e del suo reinserimento nella RDC; l'eventualità che la scarcerazione preventiva potesse generare una significativa instabilità sociale; le azioni intraprese da Lubanga in favore delle vittime; il suo stato di salute, soprattutto psichica<sup>28</sup>. Ebbene il collegio ha rilevato soltanto la prospettiva della risocializzazione e del reinserimento di Lubanga nella RDC, escludendo tuttavia la sussistenza degli altri elementi in favore della riduzione della pena<sup>29</sup>.

Quanto al problema delle riparazioni in favore delle vittime, il 3 marzo 2015 la Camera d'appello si è pronunciata sul ricorso contro la decisione con la quale nell'agosto 2012 la Camera di primo grado, dando attuazione all'art. 75 dello Statuto, aveva stabilito per la prima volta i principi e le procedure applicabili in materia. Tale decisione è stata modificata ed è stato ordinato al Fondo di garanzia per le vittime, previsto dall'art. 79 dello Statuto, di presentare entro sei mesi un progetto sulle riparazioni collettive alla I Camera di primo grado<sup>30</sup>. Soltanto una volta approvato da quest'ultima il progetto inizierà ad essere implementato.

I giudici della Camera d'appello hanno stabilito gli elementi minimi degli ordini di riparazione e i principi che governano le riparazioni in favore delle vittime, compresa l'esigenza di trattare tutte le vittime in modo giusto ed equo, a prescindere dalla loro partecipazione al processo e dalla presentazione di istanze di risarcimento. Essi hanno confermato le conclusioni cui è approdata la Camera di primo grado secondo cui i programmi di riparazione devono prospettare misure di reintegro dei bambini soldato nelle rispettive comunità e le riparazioni devono essere accordate su base collettiva: a tal fine, è stato evidenziato, il numero delle vittime costituisce un fattore determinante<sup>31</sup>. È stata poi sottolineata l'opportunità di tenere conto delle diversità di genere. Tutte le vittime devono partecipare all'assegnazione, insieme ai componenti delle loro famiglie e delle loro comunità che soddisfino i requisiti di eleggibilità; mentre il Fondo di garanzia deve consultarsi in ordine alla natura e all'entità delle riparazioni collettive con coloro che hanno partecipato al processo e presentato istanze di risarcimento<sup>32</sup>.

Il progetto richiesto al Fondo di garanzia dovrà prevedere l'importo pecuniario necessario per rimediare ai danni causati dai crimini per i quali Lubanga è stato

---

<sup>27</sup> *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Appeals Chamber, Decision on the review concerning reduction of sentence of Mr Thomas Lubanga Dyilo, 22 settembre 2015, ICC-01/04-01/06-3173.

<sup>28</sup> *Ibidem*, par. 33 ss.

<sup>29</sup> *Ibidem*, par. 77 ss.

<sup>30</sup> *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Appeals Chamber, Judgment on the appeals against the "Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations" of 7 August 2012 with AMENDED order for reparations (Annex A) and public annexes 1 and 2, 3 marzo 2015, ICC-01/04-01/06-3129.

<sup>31</sup> *Ibidem*, par. 136 ss.

<sup>32</sup> *Ibidem*, par. 205 ss.

condannato. In proposito, secondo la Camera d'appello, la Camera di primo grado avrebbe errato a non ritenere Lubanga personalmente responsabile per le riparazioni collettive, alla luce dello stato di indigenza in cui versa: l'ordine di riparazione, infatti, deve essere sempre rivolto alla persona condannata, che deve essere informata della sua parte di responsabilità rispetto alle riparazioni accordate, cosicché, tra l'altro, qualora il Fondo dovesse anticipare le risorse necessarie a dare esecuzione all'ordine di riparazione, esso sia poi in grado di ripeterle dal condannato<sup>33</sup>. Inoltre, nel delineare il programma delle riparazioni collettive si devono considerare i danni sofferti dalle vittime colpite direttamente e indirettamente dai crimini commessi da Lubanga, come pure la possibilità di fornire servizi sanitari, assistenza alla riabilitazione, all'alloggio, all'istruzione e alla formazione<sup>34</sup>. I relativi costi dovranno essere valutati dai giudici della Camera di primo grado.

Di conseguenza, il successivo 3 novembre 2015, per la prima volta dall'istituzione della Corte, il Comitato di direzione del Fondo di garanzia per le vittime ha presentato un piano per le riparazioni collettive in favore delle vittime dei crimini perpetrati da un individuo condannato<sup>35</sup>. Il piano prova a tenere conto delle esigenze delle migliaia di bambini soldato che furono coinvolti nel conflitto armato nella regione dell'Ituri e si articola in due parti. La prima, di inquadramento giuridico e operativo, tende a recepire la sentenza della Camera d'appello e l'ordinanza di riparazione. La seconda contiene il piano vero e proprio, approntando un programma piuttosto dettagliato, da attuare in tre anni. Qualora la Corte dovesse ravvisare l'indigenza di Lubanga, il Comitato di direzione del Fondo sarebbe disposto a corrispondere un milione di euro per consentire l'attuazione del piano.

2.2. *Segue: conferma in appello della sentenza di assoluzione resa nei confronti di Mathieu Ngudjolo Chui.* – Il 27 febbraio 2015 la Camera d'appello ha respinto il ricorso proposto dal Procuratore contro la sentenza di assoluzione resa il 18 dicembre 2012 nei confronti di Mathieu Ngudjolo Chui (*leader del Front des nationalistes et intégrationnistes*), rispetto a crimini di guerra e contro l'umanità commessi per mezzo di altre persone, ai termini dell'art. 25, par. 3, lett. a), dello Statuto, nel contesto del conflitto armato scoppiato in Ituri<sup>36</sup>. La sentenza quindi è stata confermata, divenendo definitiva. Il provvedimento è stato adottato a maggioranza. Esso reca in allegato l'opinione dissidente dei giudici Trendafilova e Tarfusser, per i quali invece la sentenza di primo grado avrebbe dovuto essere emendata o annullata, perché viziata in modo sostanziale dagli errori, commessi nello svolgimento del processo, segnalati dal Procuratore nel ricorso in appello (in particolare, i giudici non avrebbero dovuto privarsi di prove cruciali che avrebbero inciso sulla credibilità dei testimoni, né avrebbero dovuto valutare in modo frammentario le prove), e si sarebbe dovuto ordinare un nuovo processo di fronte a una diversa Camera di primo grado, in conformità all'art. 83, par. 2, dello Statuto<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, par. 64 ss., par. 99 ss.

<sup>34</sup> *Ibidem*, par. 176 ss.

<sup>35</sup> Cfr. *Trust Fund for Victims Submits Draft Implementation Plan for Collective Reparations to Victims in the Lubanga Case*, Press Release del 4 novembre 2015.

<sup>36</sup> *The Prosecutor v. Mathieu Ngudjolo Chui*, Appeals Chamber, Judgment on the Prosecutor's appeal against the decision of Trial Chamber II entitled "Judgment pursuant to article 74 of the Statute", 7 aprile 2015, ICC-01/04-02/12-271-Corr.

<sup>37</sup> *The Prosecutor v. Mathieu Ngudjolo Chui*, Appeals Chamber, Joint Dissenting Opinion of Judge Ekaterina Trendafilova and Judge Cuno Tarfusser, 7 aprile 2015, ICC-01/04-02/12-271-AnxA.

Rispetto ai tre motivi di impugnazione avanzati dal Procuratore, il collegio ha concluso che: *a*) i giudici di primo grado hanno correttamente applicato lo *standard* di colpevolezza previsto dall'art. 66, par. 3, dello Statuto («beyond reasonable doubt»)<sup>38</sup>; *b*) il loro approccio durante l'intero processo decisionale (in termini di valutazione della credibilità delle prove, accertamento dei fatti, valutazione delle prove e dei fatti ai fini della determinazione della responsabilità dell'imputato) è stato corretto, avendo essi tenuto conto del complesso delle prove presentate<sup>39</sup>; *c*) rispetto poi al preteso condizionamento di vittime e testimoni da parte dell'imputato mentre versava in stato di detenzione cautelare, il collegio ha rilevato che l'errore procedurale commesso dai giudici di primo grado – nel negare al Procuratore di utilizzare informazioni ricavate dalle conversazioni telefoniche dell'imputato, di contro esaminare quest'ultimo e i due testi influenzati – non avrebbe materialmente inciso sull'esito assolutorio, agli effetti dell'art. 83, par. 2, dello Statuto<sup>40</sup>.

2.3. Segue: *apertura del processo a carico di Bosco Ntaganda*. – Il 2 settembre 2015, davanti alla VI Camera di primo grado, è iniziato il processo a carico di Bosco Ntaganda (comandante delle *Forces patriotiques pour la libération du Congo*), accusato di crimini contro l'umanità (omicidio, persecuzione, stupro e schiavitù sessuale, trasferimento forzato di civili) e crimini di guerra (omicidio, attacchi contro la popolazione civile, saccheggio, stupro e schiavitù sessuale, attacchi contro obiettivi protetti, distruzione di beni nemici, arruolamento e coscrizione obbligatoria di bambini soldato), di cui si sarebbe macchiato nell'ambito del conflitto armato che ha avuto luogo nella regione dell'Ituri dal 1° settembre 2002 alla fine del settembre 2003. Diverse sarebbero le modalità della sua responsabilità individuale: commissione diretta e indiretta (art. 25, par. 3, lett. *a*, dello Statuto), ordine e induzione alla commissione (art. 25, par. 3, lett. *b*), ogni altro contributo alla commissione o alla tentata commissione dei crimini (art. 25, par. 3, lett. *d*), responsabilità in qualità di comandante per i crimini commessi dai propri subordinati (art. 28, par. 1, lett. *a*). L'udienza si è aperta con la lettura dei capi di imputazione, rispetto ai quali l'accusato si è dichiarato innocente<sup>41</sup>.

3. *Situazione in Costa d'Avorio*. – Agendo in base all'art. 15 dello Statuto, il 3 ottobre 2011 la III Camera preliminare ha autorizzato la Procura ad aprire un'indagine sulla situazione dei crimini consumati in territorio ivoriano durante le violenze divampate il 28 novembre 2010, in seguito alle elezioni presidenziali. Il 22 febbraio 2012 l'autorizzazione è stata estesa anche agli illeciti perpetrati prima delle elezioni, tra il 19 settembre 2002 e il 27 novembre 2010. Al momento la Corte è investita di due casi. Uno riguarda Simone Gbagbo (moglie dell'ex Presidente della Costa d'Avorio), ancora latitante nonostante il mandato di arresto spiccato nei suoi confronti nel febbraio 2012 per i crimini contro l'umanità (omicidio, stupro e altre forme di violenza sessuale, persecuzione e altri atti inumani) di cui si sarebbe macchiata nell'ambito delle predette violenze post-elettorali. L'altro riguarda Laurent Gbagbo

<sup>38</sup> *The Prosecutor v. Mathieu Ngudjolo Chui*, Appeals Chamber, Judgment on the Prosecutor's appeal against the decision of Trial Chamber II entitled "Judgment pursuant to article 74 of the Statute", cit., par. 42 ss.

<sup>39</sup> *Ibidem*, par. 127 ss.

<sup>40</sup> *Ibidem*, par. 230 ss.

<sup>41</sup> Cfr. *Ntaganda Trial Opens at International Criminal Court*, Press Release del 2 settembre 2015.

(ex Presidente della Costa d'Avorio) e Charles Blé Goudé (fedelissimo del Presidente). Le accuse mosse nei loro confronti, per crimini contro l'umanità (omicidio, stupro, altri atti inumani e persecuzione) consumati sempre nel medesimo contesto, sono state confermate rispettivamente il 12 giugno e l'11 dicembre 2014: i due indiziati sono stati rinviati a giudizio davanti alla Corte. L'11 marzo 2015 la I Camera di primo grado ha riunito i due procedimenti per garantirne efficacia e rapidità<sup>42</sup>.

3.1. Segue: *conferma in appello dell'ammissibilità del caso relativo a Simone Gbagbo*. – Il 27 maggio 2015 la Camera d'appello ha respinto il ricorso proposto dalla Costa d'Avorio<sup>43</sup> contro la decisione della I Camera preliminare, risalente all'11 dicembre 2014, che dichiarò il caso *Simone Gbagbo* ammissibile e ricordò alla Costa d'Avorio di essere tenuta a consegnare l'imputata alla Corte<sup>44</sup>.

Il 30 settembre 2013 infatti la Costa d'Avorio, agendo in base agli articoli 17 e 19, par. 2, dello Statuto, eccepì l'inammissibilità del predetto caso, sostenendo che le proprie autorità competenti stessero svolgendo indagini e procedimenti penali in relazione allo stesso caso. L'istanza fu respinta sul presupposto che le autorità ivoriane non stessero compiendo passi investigativi tangibili, concreti e progressivi verso l'accertamento della responsabilità penale di Gbagbo rispetto alla medesima condotta contestata davanti dalla Corte. Il 17 dicembre 2014 il Governo ivoriano impugnò tale decisione.

La Camera d'appello ha constatato che la Camera preliminare non commise alcun errore nell'applicare il test c.d. *same person/same conduct* per esaminare il caso investigato a livello nazionale e determinare se si stessero svolgendo indagini o procedimenti rilevanti ai sensi dell'art. 17 dello Statuto<sup>45</sup>. Inoltre, la Costa d'Avorio non era riuscita a dimostrare l'infondatezza della conclusione della Camera preliminare secondo cui, alla luce della documentazione a sua disposizione, gli elementi di fatto del caso indagato a livello nazionale non erano chiari<sup>46</sup>. Infine, con riguardo alla valutazione della natura dei crimini investigati dalle autorità ivoriane (crimini economici e crimini contro lo Stato), il collegio ha ritenuto, allineandosi alla Camera preliminare, che la condotta sottostante fosse di natura diversa da quella contestata a Simone Gbagbo davanti alla Corte, in relazione ad atti di omicidio, stupro e altre forme di violenza sessuale, persecuzione e altri atti inumani, in quanto crimini contro l'umanità<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup> *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé*, Trial Chamber I, Decision on Prosecution requests to join the cases of The Prosecutor v. Laurent Gbagbo and The Prosecutor v. Charles Blé Goudé and related matters, 11 marzo 2015, ICC-02/11-01/15-1.

<sup>43</sup> *The Prosecutor v. Simone Gbagbo*, Appeals Chamber, Judgment on the appeal of Côte d'Ivoire against the decision of Pre-Trial Chamber I of 11 December 2014 entitled "Decision on Côte d'Ivoire's challenge to the admissibility of the case against Simone Gbagbo", 27 maggio 2015, ICC-02/11-01/12-75-Red.

<sup>44</sup> *The Prosecutor v. Simone Gbagbo*, Pre-Trial Chamber I, Public redacted version of Decision on Côte d'Ivoire's challenge to the admissibility of the case against Simone Gbagbo, 11 dicembre 2014, ICC-02/11-01/12-47-Red.

<sup>45</sup> *The Prosecutor v. Simone Gbagbo*, Appeals Chamber, Judgment on the appeal of Côte d'Ivoire against the decision of Pre-Trial Chamber I of 11 December 2014 entitled "Decision on Côte d'Ivoire's challenge to the admissibility of the case against Simone Gbagbo", cit., par. 47 ss.

<sup>46</sup> *Ibidem*, par. 82 ss.

<sup>47</sup> *Ibidem*, par. 93 ss.

3.2. Segue: *apertura del processo a carico di Laurent Gbagbo e Charles Blé Goudé*. – Il 28 ottobre 2015 la I Camera di primo grado ha posticipato al 28 gennaio 2016 l'apertura del processo a carico di Laurent Gbagbo e Charles Blé Goudé, in origine fissata per il 10 novembre 2015<sup>48</sup>.

Il giorno prima, la difesa di Gbagbo aveva chiesto la convocazione dei tre periti d'ufficio designati allo scopo di valutare le condizioni di salute in cui versava Gbagbo, in modo da consentire alle parti di interrogarli. I giudici hanno ricordato che lo scopo dell'ordine di provvedere all'esame medico dell'imputato era di facilitare la risoluzione di qualsivoglia questione inerente all'idoneità psico-fisica a sostenere il processo e di provvedere a ogni aspetto pratico perché ne fosse agevolata la partecipazione al processo. I giudici hanno accolto l'istanza convocando l'udienza dal 10 al 12 novembre. Pertanto, considerato anche l'obbligo di valutare attentamente i rapporti dei periti e le conseguenti osservazioni delle parti, essi hanno posticipato di quasi tre mesi l'avvio del dibattimento.

4. *Situazione in Uganda: primi passi del procedimento a carico di Dominic Ongwen in seguito all'arresto e alla consegna alla Corte*. – L'indagine sui crimini perpetrati in Uganda a partire dal 1° luglio 2002 è stata formalmente aperta il 29 luglio 2004, in seguito al *referral* del Governo di Kampala, impegnato a combattere un conflitto interno con alcuni gruppi armati ribelli. Finora l'indagine è sfociata nell'adozione di cinque mandati di arresto (che ha avuto luogo l'8 luglio 2005), in conformità all'art. 58 dello Statuto, nei riguardi di altrettanti *leaders* del gruppo paramilitare *Lord's Resistance Army* (Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo, Raska Lukwiya e Dominic Ongwen), in relazione a numerosi capi di accusa per crimini di guerra e contro l'umanità. I procedimenti a carico di Okot Odhiambo e Raska Lukwiya sono stati chiusi, a causa del sopravvenuto decesso dei due, rispettivamente il 10 settembre 2015<sup>49</sup> e l'11 luglio 2007<sup>50</sup>. Altri due indiziati – Joseph Kony e Vincent Otti – sono ancora latitanti, mentre di recente Dominic Ongwen è stato consegnato alla Corte e trasferito presso il centro detentivo all'Aja<sup>51</sup>.

Il 26 gennaio 2015 Ongwen ha fatto la sua prima comparizione per gli adempimenti di rito, mentre l'apertura dell'udienza per la convalida delle accuse di crimini di guerra (omicidio, trattamento crudele di civili, attacchi intenzionalmente diretti contro la popolazione civile, saccheggio) e contro l'umanità (omicidio, riduzione in schiavitù, atti inumani intenzionalmente diretti a causare grandi sofferenze e grave danno all'integrità fisica), perpetrati in Uganda nel 2004, è in programma per il 21 gennaio 2016. Pochi giorni dopo, il 6 febbraio 2015, la seconda Camera preliminare ha separato il caso *Ongwen* dal caso *Kony et al.*, allo scopo di evitare che la mancata cattura degli indiziati coinvolti in quest'ultimo caso – a dieci anni dall'emissione dei mandati di arresto nei loro confronti e stante il divieto di

---

<sup>48</sup> *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé*, Trial Chamber I, Decision granting the request of the Gbagbo Defence and re-scheduling opening statements, 28 ottobre 2015, ICC-02/11-01/15-322.

<sup>49</sup> *The Prosecutor v. Joseph Kony, Vincent Otti and Okot Odhiambo*, Pre-Trial Chamber II, Decision terminating proceedings against Okot Odhiambo, 10 settembre 2015, ICC-02/04-01/05-431.

<sup>50</sup> *Prosecutor v. Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo, Raska Lukwiya, Dominic Ongwen*, Pre-Trial Chamber II, Decision to terminate the proceedings against Raska Lukwiya, 11 luglio 2007, ICC-02/04-01/05-248.

<sup>51</sup> Cfr. *Dominic Ongwen Makes First Appearance before the ICC*, Press Release del 26 gennaio 2015.

procedere in contumacia sancito dall'art. 63 dello Statuto – potesse rallentare o ritardare il procedimento a carico di Ongwen<sup>52</sup>.

Il 28 ottobre 2015 la Presidenza della Corte, dopo essersi consultata con le autorità ugandesi, ha deciso che l'udienza per la convalida della accuse prevista dall'art. 61 dello Statuto e l'eventuale rinvio a giudizio dell'accusato si svolgeranno presso la sede della Corte all'Aja, non in Uganda, come invece era stato raccomandato dalla Camera il 10 settembre 2015 sul presupposto che tale soluzione avrebbe favorito gli interessi della giustizia, avvicinato al processo le comunità danneggiate dai crimini, rafforzato la percezione dell'operato della Corte<sup>53</sup>. La Presidenza ha infatti ritenuto che simili potenziali benefici sarebbero controbilanciati da rischi assai significativi, come l'eventualità che aumentino le tensioni politiche in vista dell'imminente tornata elettorale, e da limiti operativi, come l'incidenza sulle risorse a disposizione della Corte.

5. *Situazione in Mali: comparizione del primo indagato davanti alla Corte per distruzione di edifici religiosi e monumenti storici.* – In seguito al *referral* proposto dal Governo maliano nel luglio 2012, il 16 gennaio 2013 il Procuratore ha iniziato a investigare i crimini di guerra perpetrati in Mali, soprattutto nella parte settentrionale del Paese, dall'inizio del conflitto armato nel gennaio 2012. Il 18 settembre 2015 la Corte ha spiccato un mandato di arresto nei confronti di Ahmad Al Faqi Al Mahdi (membro dell'*Ansar Dine*, un movimento tuareg associato all'organizzazione terroristica Al-Qaeda), per il ruolo che avrebbe avuto nell'occupazione della capitale Timbuktu da parte dei gruppi di opposizione armata, in particolare per i crimini di guerra (attacchi contro edifici dedicati a scopi religiosi e monumenti storici) di cui si sarebbe macchiato durante il conflitto, nel periodo dal 30 giugno al 10 luglio 2012<sup>54</sup>. Trasferito alla Corte il successivo 26 settembre ad opera delle autorità del Niger<sup>55</sup>, Al Mahdi ha fatto la sua prima comparizione pochi giorni dopo. Si tratta del primo caso concernente la distruzione di edifici dedicati a scopi religiosi e monumenti storici portato all'attenzione della Corte.

6. *Due situazioni relative alla Repubblica Centrafricana.* – Nel gennaio 2005 la Repubblica Centrafricana (d'ora in avanti, RCA) ha sottoposto alla Corte la situazione dei gravi crimini perpetrati sul proprio territorio a partire dal 1° luglio 2002 nel contesto del conflitto armato scoppiato tra Governo e gruppi armati ribelli. Un secondo *referral* è stato presentato il 30 maggio 2014 dal Governo transitorio in relazione ai crimini di guerra e contro l'umanità commessi dal 1° agosto 2012. Sulle due situazioni il Procuratore ha aperto le indagini rispettivamente il 22 maggio 2007 e il 24 settembre 2014. Al momento, due sono i casi di fronte alla Corte.

---

<sup>52</sup> *The Prosecutor v. Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo and Dominic Ongwen*, Pre-Trial Chamber II, Decision Severing the Case Against Dominic Ongwen, 6 febbraio 2015, ICC-02/04-01/05-424.

<sup>53</sup> *The Prosecutor v. Dominic Ongwen*, Presidency, Decision on the recommendation to the Presidency to hold the confirmation of charges hearing in the Republic of Uganda, 28 ottobre 2015, ICC-02/04-01/15-330.

<sup>54</sup> *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Pre-Trial Chamber I, Mandat d'arrêt à l'encontre d'Ahmad Al Faqi Al Mahdi, 18 settembre 2015, ICC-01/12-01/15-1-Red.

<sup>55</sup> Cfr. *Situation in Mali: Ahmad Al Faqi Al Mahdi Surrendered to the ICC on Charges of War Crimes Regarding the Destruction of Historical and Religious Monuments in Timbuktu*, Press Release del 26 settembre 2015.

Uno concerne Jean-Pierre Bemba Gombo (Presidente e comandante in capo delle forze filogovernative del *Mouvement de libération du Congo*), rinviato a giudizio nel giugno 2009 per i crimini contro l'umanità (omicidio e stupro) e i crimini di guerra (omicidio, stupro e saccheggio) di cui si sarebbe macchiato nel corso del conflitto armato combattuto nella RCA dall'ottobre 2002 al marzo 2003, in qualità di comandante militare ai sensi dell'art. 28, lett. a), dello Statuto<sup>56</sup>. Il dibattimento in primo grado è terminato nel novembre 2014 con la presentazione delle conclusioni delle parti. Si attende ora la sentenza della Corte.

L'altro concerne di nuovo Jean-Pierre Bemba Gombo, insieme a Aimé Kilolo Musamba (capo del collegio difensivo di Bemba Gombo), Jean-Jacques Mangenda Kabongo (membro del medesimo collegio difensivo), Fidèle Babala Wandu (parlamentare della RDC) e Narcisse Arido (testimone a discarico), tutti volontariamente comparso davanti alla Corte e rinviati a giudizio nel novembre 2014 con l'accusa di aver commesso crimini contro l'amministrazione della giustizia tra la fine del 2011 e il novembre 2013 in connessione con il caso *Bemba Gombo* (corruzione di testimone, presentazione di prove false, falsa testimonianza in aula)<sup>57</sup>. Il processo è iniziato il 29 settembre 2015<sup>58</sup>.

Il 29 maggio 2015 la Camera d'appello ha annullato e rinviato alla VII Camera di primo grado (che nel frattempo era stata investita del processo) la decisione, presa dalla II Camera preliminare il 21 ottobre 2014, di rimettere provvisoriamente in libertà quattro dei cinque imputati (escluso Bemba Gombo) a condizione che si presentassero in aula se convocati. Tuttavia, i giudici d'appello, tenendo conto del tempo trascorso dalla data del rilascio, hanno ritenuto che un nuovo arresto degli imputati non avrebbe favorito gli interessi della giustizia. Di conseguenza, s'è deciso di mantenere la misura della scarcerazione fintantoché la Camera di primo grado, ora investita della cognizione del caso, non si pronuncerà al riguardo<sup>59</sup>. Difatti, la Camera preliminare avrebbe erroneamente interpretato ed applicato l'art. 60, par. 4, dello Statuto, secondo cui una persona non può essere detenuta per un periodo eccessivo prima dell'avvio del processo a causa di un ritardo ingiustificato imputabile al Procuratore<sup>60</sup>. I giudici d'appello hanno ricordato la facoltà della Camera preliminare di verificare, anche in assenza di un simile ritardo, se una persona sia stata trattenuta in stato di detenzione cautelare per un periodo di tempo eccessivo, in conformità all'art. 60, par. 3, che introduce un meccanismo di riesame periodico delle decisioni in materia di detenzione<sup>61</sup>. Essi hanno poi affermato che – per determinare se la continuata detenzione fosse divenuta irragionevole e, di

<sup>56</sup> *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Pre-Trial Chamber II, Decision Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo, 15 giugno 2009, ICC-01/05-01/08-424.

<sup>57</sup> *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu and Narcisse Arido*, Pre-Trial Chamber II, Decision pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute, 11 novembre 2014, ICC-01/05-01/13-749.

<sup>58</sup> Cfr. *Bemba, Kilolo et al. Trial Opens at International Criminal Court*, Press Release del 29 settembre 2015.

<sup>59</sup> *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu and Narcisse Arido*, Appeals Chamber, Judgment on the appeals against Pre-Trial Chamber II's decisions regarding interim release in relation to Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda, Fidèle Babala Wandu, and Narcisse Arido and order for reclassification, 29 maggio 2015, ICC-01/05-01/13-969, paragrafi 56-57.

<sup>60</sup> *Ibidem*, paragrafi 40-42.

<sup>61</sup> *Ibidem*, par. 43.

conseguenza, i detenuti avrebbero dovuto essere rilasciati – la Camera preliminare avrebbe dovuto bilanciare la durata della detenzione in attesa di giudizio con i presupposti a fondamento della stessa, previsti dall'art. 58, par. 1, lett. *b*) (secondo cui l'arresto risponde all'esigenza di assicurare la presenza al processo; assicurare che l'indiziato non ostacoli o metta in pericolo l'indagine o il procedimento davanti alla Corte; evitare che esso reiteri i crimini di competenza della Corte), ivi compresa la natura e l'entità della pena potenzialmente ricollegata ai crimini oggetto delle accuse<sup>62</sup>. Ebbene, la Camera preliminare avrebbe erroneamente omesso di valutare i rischi che giustificano la detenzione e, pertanto, di svolgere in modo appropriato tale attività di bilanciamento rispetto a ciascun detenuto<sup>63</sup>.

Infine, in un'altra sentenza resa lo stesso giorno in relazione allo stesso caso, la Camera d'appello ha rovesciato e rimesso alla VII Camera di primo grado la decisione, presa dalla II Camera preliminare il 23 gennaio 2015, di scarcerare in via provvisoria Bemba Gombo, sul presupposto che si basasse in sostanza sul medesimo ragionamento e le medesime deduzioni rilevate in occasione della decisione di scarcerare gli altri quattro co-imputati, già ritenute errate dai giudici d'appello<sup>64</sup>.

7. *Situazione in Kenya: chiusura del processo a carico di Uhuru Muigai Kenyatta e revisione della decisione di non sottoporre all'Assemblea degli Stati parti l'inosservanza keniana della richiesta della Corte di fornire documenti probatori.* – Sulla situazione dei crimini contro l'umanità consumati in Kenya durante la crisi post-elettorale del 2007/08 la Procura ha aperto le indagini il 31 marzo 2010, perché autorizzata dalla II Camera preliminare in attuazione dell'art. 15 dello Statuto. Nel corso del 2015 è proseguito il processo a carico di Ruto (vice Presidente in carica del Kenya) e Sang (capo delle operazioni a Nairobi), rinviati a giudizio come *indirect co-perpetrators* ai termini dell'art. 25, par. 3, lett. *a*), dello Statuto, per i crimini contro l'umanità (omicidio, deportazione o trasferimento forzato di popolazione, persecuzione) perpetrati in Kenya tra dicembre 2007 e gennaio 2008.

In seguito al ritiro delle accuse<sup>65</sup>, invece, il 13 marzo 2015 si è concluso il processo a carico di Uhuru Muigai Kenyatta (Presidente in carica del Kenya)<sup>66</sup>. La V Camera di primo grado ha anche ritirato l'ordine di comparizione in precedenza emesso nei confronti dell'imputato. Essa ha sottolineato che, nonostante la conclusione del processo, sopravvive la giurisdizione della Corte rispetto a qualunque eventuale atto di interferenza con i testimoni o con la raccolta delle prove; come pure sopravvivono le misure di protezione dei testimoni e delle vittime, fatto salvo chiaramente il potere di revisione della Corte<sup>67</sup>. Inoltre, il ritiro delle accuse inibisce l'operatività del principio del *ne bis in idem*. Pertanto, il Procuratore potrà addurre «new charges against the accused at a later date, based on the same or similar factual

<sup>62</sup> *Ibidem*, paragrafi 45-46.

<sup>63</sup> *Ibidem*, par. 47 ss.

<sup>64</sup> *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu and Narcisse Arido*, Appeals Chamber, Judgment on the appeal of the Prosecutor against the decision of Pre-Trial Chamber II of 23 January 2015 entitled "Decision on 'Mr Bemba's Request for provisional release'", 29 maggio 2015, ICC-01/05-01/13-970.

<sup>65</sup> *The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta*, Office of the Prosecutor, Notice of withdrawal of the charges against Uhuru Muigai Kenyatta, 5 dicembre 2014, ICC-01/09-02/11-983.

<sup>66</sup> *The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta*, Trial Chamber V(b), Decision on the withdrawal of charges against Mr Kenyatta, 13 marzo 2015, ICC-01/09-02/11-1005.

<sup>67</sup> *Ibidem*, par. 10.

circumstances, should it obtain sufficient evidence to support such a course of action»<sup>68</sup>. Infine, resta ferma la giurisdizione residuale della Corte sul caso *Kenyatta* in funzione dell'esito del giudizio in appello attivato su ricorso del Procuratore avverso la decisione del 3 dicembre 2014 sulla mancata cooperazione del Kenya con la Corte<sup>69</sup>.

In effetti, il successivo 19 agosto 2015 la Camera d'appello ha annullato la decisione della V Camera di primo grado<sup>70</sup> di non sottoporre all'Assemblea degli Stati parti la questione della violazione, da parte del Governo di Nairobi, degli obblighi di cooperazione stabiliti dalla parte IX dello Statuto<sup>71</sup>. La Camera d'appello ha dunque rimesso la questione alla Camera di primo grado perché provvedesse a una nuova determinazione ai sensi dell'art. 87, par. 7. La questione è se il Kenya abbia o meno ottemperato alla richiesta di produrre documenti probatori in relazione al caso *Kenyatta*, con ciò impedendo alla Corte di esercitare le proprie funzioni e i propri poteri in base allo Statuto; e, in caso, se sia opportuno riferire l'inosservanza all'Assemblea degli Stati parti perché questa possa indurre il Kenya a cooperare con la Corte, in particolare dando esecuzione alla richiesta in discorso: questo secondo aspetto, infatti, non seguirebbe automaticamente il primo<sup>72</sup>. Per i giudici d'appello la Camera di primo grado avrebbe erroneamente omissso di verificare l'esaurimento dei rimedi giudiziari per stimolare la cooperazione del Kenya e avrebbe erroneamente provveduto invece a valutare la disponibilità delle prove, la condotta del Procuratore e l'impatto che il *referral* avrebbe avuto sullo svolgimento del procedimento a carico di *Kenyatta* e sulla tutela dei diritti inerenti al giusto processo<sup>73</sup>. Tali errori avrebbero viziato in modo sostanziale la decisione della Camera di primo grado e le avrebbero impedito di provvedere a una determinazione conclusiva sull'inosservanza keniana della richiesta di cooperazione avanzata dalla Corte<sup>74</sup>. In proposito, il collegio ha precisato che per determinare se il Kenya abbia disatteso tale richiesta, in conformità all'art. 87, par. 7, la Camera di primo grado dovrebbe prendere in considerazione tutti i fattori rilevanti, comprese le prove richieste e il comportamento delle parti; evitare di combinare il procedimento a carico di *Kenyatta* con il procedimento *ex art. 87, par. 7*; e verificare se, al tempo della decisione impugnata, i rimedi giudiziari per ottenere la cooperazione keniana fossero esauriti e le consultazioni tra la Corte e il Governo di Nairobi si fossero arrestate. Effettuata tale determinazione, la Camera dovrebbe poi passare ad accertare se sottoporre la questione della mancata cooperazione all'Assemblea degli Stati parti possa stimolare la collaborazione richiesta, valutando anche qui tutti i fattori rilevanti: in particolare, se l'Assemblea possa fornire assistenza concreta a tal fine, tenendo conto della forma e del contenuto della cooperazione; se di per sé il *referral* all'Assemblea possa indurre il Kenya a collaborare; se al contrario sia più

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, par. 9.

<sup>69</sup> *Ibidem*, par. 11.

<sup>70</sup> *The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta*, Trial Chamber V(b), Decision on Prosecution's application for a finding of non-compliance under Article 87(7) of the Statute, 3 dicembre 2014, ICC-01/09-02/11-982.

<sup>71</sup> *The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta*, Appeals Chamber, Judgment on the Prosecutor's appeal against Trial Chamber V(B)'s "Decision on Prosecution's application for a finding of non-compliance under Article 87(7) of the Statute", 19 agosto 2015, ICC-01/09-02/11-1032.

<sup>72</sup> *Ibidem*, par. 29 ss.

<sup>73</sup> *Ibidem*, par. 64 ss.

<sup>74</sup> *Ibidem*, par. 90 ss.

conveniente impegnarsi in ulteriori consultazioni con il Governo keniota; se azioni più incisive possano essere intraprese da attori diversi dall'Assemblea degli Stati parti e dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU, quali ad esempio gli Stati terzi e/o le organizzazioni internazionali o regionali<sup>75</sup>.

Infine, il 10 settembre 2015 la II Camera preliminare ha reso pubblico un mandato di arresto in precedenza spiccato in via confidenziale nei confronti di Paul Gicheru e Philip Kipkoech Bett per crimini contro l'amministrazione della giustizia (corruzione di testi a carico)<sup>76</sup>. Secondo i giudici il mandato è diretto ad assicurare la comparizione dei sospetti, garantire che questi non ostacolino l'indagine o il procedimento e prevenire ulteriori episodi di corruzione di testimoni. La rivelazione del mandato segue la cattura degli indiziati, avvenuta il 30 luglio 2015, da parte delle autorità di polizia keniate.

8. *Situazione in Sudan (Darfur): il Consiglio di sicurezza dell'ONU è sempre più frequentemente sollecitato a rimediare al rifiuto del Sudan di arrestare gli individui ricercati dalla Corte.* – Sulla situazione dei gravi crimini consumati nella regione sudanese del Darfur la Procura ha iniziato a indagare il 6 giugno 2005, in seguito al *referral* proposto dal Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 1593, adottata il 31 marzo 2005 in base al capitolo VII della Carta dell'ONU e all'art. 13, lett. b), dello Statuto della Corte. Finora è stato richiesto l'arresto di sette persone, tutti vertici politici sudanesi e vertici militari dei movimenti insurrezionali attivi nel Paese, in relazione a numerosissimi capi d'accusa per crimini di guerra e crimini contro l'umanità perpetrati nel contesto del conflitto armato, della campagna rivoluzionaria e della campagna controrivoluzionaria che hanno avuto luogo in Darfur a partire dall'agosto 2003, coinvolgendo l'esercito sudanese e alcuni gruppi armati insurrezionali. Si tratta di Ahmad Muhammad Harun (Ministro per gli affari umanitari), Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (*leader* della milizia *Janjaweed*), Omar Al Bashir (Presidente in carica del Sudan), Bahar Idriss Abu Garda (Presidente dello *United Resistance Front*), Abdallah Banda Abakaer Nourain (Comandante in capo del *Justice and Equality Movement*), Saleh Mohammed Jerbo Jamus (Capo di stato maggiore del *Sudan Liberation Army*), Abdel Raheem Muhammad Hussein (Ministro della difesa). I primi tre, il quinto e il settimo sono ancora latitanti; il quarto è stato prosciolto nel febbraio 2010<sup>77</sup>; il sesto è deceduto e nell'ottobre 2013 la Corte ha estinto il processo a suo carico<sup>78</sup>.

I principali problemi che da sempre condizionano l'operato della Corte rispetto alla situazione dei crimini in Darfur derivano dalle difficoltà incontrate ad acquisire la cooperazione del Governo di Khartoum nell'arresto e nella consegna degli indagati. Il 9 marzo 2015 la II Camera preliminare, agendo in base all'art. 87, par. 7, dello Statuto, ha constatato che negli ultimi sei anni il Sudan si è sistematicamente astenuto dal collaborare con la Procura e con la Corte, in violazione dell'obbligo espressamente imposto in tal senso dalla predetta risoluzione 1593 del Consiglio di

<sup>75</sup> *Ibidem*, paragrafi 53, 95-96.

<sup>76</sup> *The Prosecutor v. Paul Gicheru and Philip Kipkoech Bett*, Pre-Trial Chamber II, Order unsealing the warrant of arrest and other documents, 10 settembre 2015, ICC-01/09-01/15.

<sup>77</sup> *The Prosecutor v. Bahr Idriss Abu Garda*, Pre-Trial Chamber I, Decision on the confirmation of charges, 8 febbraio 2010, ICC-02/05-02/09-243-Red.

<sup>78</sup> *The Prosecutor v. Abdallah Banda Abakaer Nourain and Saleh Mohammed Jerbo Jamus*, Trial Chamber IV, Public redacted Decision terminating the proceedings against Mr Jerbo, 4 ottobre 2013, ICC-02/05-03/09-512-Red.

Sicurezza dell'ONU<sup>79</sup>. In particolare, esso avrebbe evitato di arrestare e consegnare il Presidente in carica, Omar Al Bashir, si sarebbe rifiutato di consultarsi in proposito con i pertinenti organi della Corte e avrebbe ommesso di notificare alla medesima ogni ostacolo all'esecuzione delle richieste di cooperazione pendenti, così impedendole di esercitare le proprie funzioni e i propri poteri in base allo Statuto. Di conseguenza, la Camera ha deciso di sottoporre la questione al Consiglio di Sicurezza, perché possa prendere le misure che ritenga appropriate in base alla Carta dell'ONU. Essa ha ammonito che, in assenza di conseguenti azioni da parte del Consiglio, i *referrals* alla Corte ai sensi del capitolo VII della Carta sarebbero privati del loro scopo.

Inoltre, il 13 giugno 2015 il Presidente dell'Assemblea degli Stati parti ha sollecitato gli Stati parti dello Statuto di Roma ad assolvere l'obbligo statutario di dare esecuzione ai mandati di arresto spiccati nei confronti di Al Bashir<sup>80</sup>, visto l'imminente viaggio che quest'ultimo avrebbe compiuto in Sud Africa in occasione del venticinquesimo *summit* dell'Unione Africana e i numerosi viaggi già compiuti dentro e fuori dal continente africano.

Infine, il 26 giugno 2015 la II Camera preliminare, agendo sempre in forza dell'art. 87, par. 7, ha deciso di sottoporre al Consiglio di Sicurezza dell'ONU la questione della violazione sudanese dell'obbligo di dare attuazione alla richiesta di arrestare e consegnare Muhammad Hussein, risalente al 1° marzo 2012<sup>81</sup>. La Camera ha evidenziato il persistente rifiuto del Sudan di collaborare con la Corte, nonché la carica che Hussein continuava a ricoprire nel Paese. Si tratta, di nuovo, di una violazione della risoluzione 1593.

EMANUELE CIMIOTTA

---

<sup>79</sup> *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, Pre-Trial Chamber II, Decision on the Prosecutor's request for a finding of non-compliance against the Republic of the Sudan, 9 marzo 2015, ICC-02/05-01/09-227.

<sup>80</sup> Cfr. *The President of the Assembly Calls on States Parties to Fulfill Their Obligations to Execute the Arrest Warrants against Mr. Al Bashir*, Press Release del 13 giugno 2015.

<sup>81</sup> *The Prosecutor v. Abdel Raheem Muhammad Hussein*, Pre-Trial Chamber II, Decision on the Prosecutor's request for a finding of non-compliance against the Republic of the Sudan, 26 giugno 2015, ICC-02/05-01/12-33.

## *RECENSIONI*

STEVEN FREELAND, *Addressing the Intentional Destruction of the Environment during Warfare under the Rome Statute of the International Criminal Court*, Intersentia, Cambridge, 2015, 354 pp.

Through the ages, the progressive use of increasingly powerful arms led to significant environmental destruction. Several international legal instruments contain provisions that directly or indirectly protect the environment during armed conflicts. These provisions have not been effectively implemented or enforced, since it would be particularly difficult.

Moreover, in the context of armed conflicts, the environment has intentionally been targeted as a “victim”, or somehow manipulated to serve as a “weapon” of warfare. However, as the relevance of the environment is now widely understood and recognised, this is no longer acceptable.

The author of the book argues that acts that led to significant destruction of the environment during warfare should, in appropriate circumstances, be recognised as an international crime and should be subject to more effective rules giving rise to individual criminal responsibility. It provides a comprehensive review of the existing literature on the legal framework regarding the intentional destruction of the environment during warfare and represents a great addition to induce a further debate on the topic. The significance of the topic addressed by the book is demonstrated by the decision of the International Law Commission to include “Protection of the environment in relation to armed conflicts” in its programme of work.

The research is well structured and divided in five chapters. Chapter I addresses the need for legal regulation of the intentional destruction of the environment during warfare under international criminal law, and the impact of environmental destruction on human security and future generations.

The following two Chapters provide an accurate review of the existing legal framework on the protection of the environment during warfare with a view to identify the current gaps and weaknesses. The second chapter deals with the relevant treaty provisions, demonstrating that articles 35 and 55 of Additional Protocol I to the 1949 Geneva Conventions do not effectively protect the environment during armed conflict due to the high cumulative and imprecise threshold required to demonstrate the damage.

Treaty provisions of international humanitarian law that protect civilian property and objects provide also indirect protection of the environment. For example, such indirect preservation derives from the restrictions on the means of warfare and the methods of warfare, although new technologies are not yet addressed. The majority of international legal provisions protecting the environment during armed conflict were designed for international armed conflicts and do not necessarily apply to internal conflicts.

The third Chapter deals with the general rules of international law protecting the environment during warfare. As treaty provisions, the customary humanitarian principles of distinction, necessity, and proportionality may not be sufficient to limit damage to the environment. The practical difficulty of establishing the threshold of these principles makes it easier to justify environmental damage if the military necessity is considered to be sufficiently high.

Chapter IV analyses the regulation of the intentional destruction of the environment during warfare under the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC), with a view to address the limits of the existing regime to prosecute environmental crime. The author notices the only reference to the environment in art. 8.2 (b) (iv) in the context of war crimes and, with a careful review of the preparatory works, provides a clear explanation of the absence of a prosecution for a crime against the environment in the ICC Statute.

The lack of an autonomous crime against the environment encourages the author to suggest, in the last Chapter, the introduction of a new article within the Rome Statute of the ICC for the prosecution of conducts that would lead to a significant destruction of the environment during warfare. This part of the book represents the core of the research and it is the most original contribution to the academic literature on the topic.

According to the author, the inclusion of a crime against the environment should be considered during the next Review Conference of the ICC Statute and States should also consider how to build national capacity to adopt, implement and enforce international criminal law in their legislation. In the prospecting proposal, some elements have particular relevance, such as the applicability of the new crime to both international and non-international armed conflicts and the requirements for the existence of an environmental damage, the adjectives “widespread”, “long-term” and “severe”, in a disjunctive form that recalls the formulation contained in the art. I of the 1976 ENMOD Convention.

The book offers an undoubtedly exhaustive outline of the theory and practice of international criminal law relating to the protection of the environment during armed conflict. In a *de lege ferenda* perspective, the author suggests an interesting proposal for an autonomous future crime against the environment in the ICC Statute. Perhaps, in the opinion of some stakeholders, time is not ripe for such evolution, but this book may help international public opinion in understanding that excessive environmental damage during armed conflict may have catastrophic consequences on the exercise of fundamental human rights and that international criminal law is a useful tool to protect the environment even during armed conflict.

*Gianfranco Gabriele Nucera*

## I COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Per la sezione *Interventi*:

UMBERTO LEANZA – Già Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”. Vicepresidente della SIOI.

Per la sezione *Articoli e Saggi*:

MARIO GERVASI – Dottorando in Diritto internazionale e dell’Unione Europea – Università degli Studi di Roma “Sapienza”.

LUDOVICA CHIUSI – PhD candidate in International Law at the University of Oslo and at the University of Bologna.

Per la sezione *Osservatorio Diritti Umani*:

MARCO BOCCHI – Dottorando in Diritto internazionale – Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

Per la sezione *Osservatorio Europeo*:

NICOLA RUCCIA – Docente a contratto di Diritto europeo dell’ambiente – Politecnico di Bari.

Per la sezione *Rassegne*:

MARIA VITTORIA ZECCA – Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell’Unione Europea – Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

LUIGI D’ETTORRE – Dottorando in Multi-level governance: analisi critica dell’azione pubblica e delle sue trasformazioni – Università degli Studi di Teramo.

EMANUELE CIMIOTTA – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi di Roma “Sapienza”.

Per la sezione *Recensioni*:

GIANFRANCO GABRIELE NUCERA – Dottore di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani – Università degli Studi di Roma “Sapienza”.

