

**RIFLESSIONI SULLE OBBLIGAZIONI
PECUNIARIE DEGLI STATI DERIVANTI
DALLA LORO PARTECIPAZIONE ALLE
ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI ***

di

Alice Pisapia*

Giugno 2014

Abstract

Il presente lavoro si propone di delineare un quadro delle obbligazioni pecuniarie derivanti agli Stati dalla loro partecipazione alle organizzazioni internazionali, con particolare riferimento alle Nazioni Unite, all'UNESCO e all'Unione Europea, attraverso l'analisi dei principi di diritto internazionale pubblico e diritto dell'Unione Europea applicabili in materia, nonché delle conseguenze giuridiche del mancato apporto contributivo.

This paper aims to illustrate, the framework of the States' financial obligations arising from their participation to International organizations, namely to the United Nations, UNESCO and the European Union. This will be done through the analysis of the principles set by international and European Union law and of the consequences of the failure to comply with the financial obligations.

* Il presente *working paper* è stato presentato il 27 gennaio 2014 nel corso di un seminario organizzato presso il Dipartimento di Economia dell'Università dell'Insubria
Dottore di ricerca in Diritto dell'UE presso l'Università degli Studi di Udine e Avvocato nel Foro di Milano. Cultore della materia in Diritto dell'UE e International Trade Law presso l'Università dell'Insubria.

Parole chiave

Diritto internazionale pubblico, Diritto dell'Unione Europea, Organizzazione internazionale, Obbligazioni pecuniarie

Key words

International Law, European Union Law, International Organizations, Financial obligations

INDICE

Abbreviazioni principali	5
Introduzione	6

CAPITOLO I

IL CONTRIBUTO DEGLI STATI PER LA PARTECIPAZIONE ALLE NAZIONI UNITE

1. La Carta delle Nazioni Unite come fonte di diritto	9
2. Il <i>Committee on Contributions</i>	12
3. I criteri di quantificazione dell'apporto contributivo	13
4. La situazione contributiva attuale	14

CAPITOLO II

IL CONTRIBUTO FINANZIARIO PER LA PARTECIPAZIONE ALL'UNESCO

1. Scopi e funzioni dell'UNESCO	18
2. Il bilancio: funzionamento e meccanismo di approvazione	20
3. Il budget 2012/2013	21
4. L' <i>impasse</i> contributivo e la sospensione del diritto di voto	24

CAPITOLO III

LE OBBLIGAZIONI PECUNIARIE DEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

1. Considerazioni preliminari sul budget dell'Unione Europea	25
2. Le procedure di condanna degli Stati membri dell'Unione	29

3. Il quadro attuale delle procedure d'infrazioni contro la Repubblica Italiana	31
4. Le sanzioni pecuniarie derivanti dalla doppia condanna	32
Conclusioni	35
Bibliografia	36

ABBREVIAZIONI PRINCIPALI

Cah. Dr. eur.	Cahiers de droit européen
CMLRev.	Common Market Law Review
Dir. comm. int.	Diritto commerciale internazionale
Dir. Un. Eur.	Diritto dell'Unione Europea
ELJ	European Law Journal
ELRev.	European Law Review
Eur. Pub. Law	European Public Law
GUUE	Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea
IJEL	Irish Journal of European Law
Rev. Aff. Eur.	Revue des affaires européennes
RDAI	Revue de droit des affaires internationales
RMUE	Revue du marché commun de l'Union Européenne
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
Riv. dir. eur.	Rivista di diritto europeo
Riv. dir. intern.	Rivista di diritto internazionale
Riv. It. Dir. Pubbl. Com.	Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario
YEL	Yearbook of European Law

INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di delineare, un quadro delle obbligazioni pecuniarie ascrivibile agli Stati per la loro partecipazione alle organizzazioni internazionali. In particolare, attraverso un parallelismo tra diritto internazionale pubblico e diritto dell'Unione Europea, viene svolta un'analisi sulle obbligazioni pecuniarie derivanti dalla partecipazione alle Nazioni Unite, all'UNESCO e all'Unione Europea nonché le conseguenze giuridiche del mancato apporto contributivo.

E' quindi necessario, in via preliminare, indicare il significato del termine *organizzazione internazionale* che, oggetto di numerose definizioni da parte della dottrina internazionalistica, si intende utilizzare nel presente studio. La più recente definizione che s'incontra in un documento giuridico internazionale - *International Law Commission* 2011 - qualifica un'organizzazione internazionale come quell'organizzazione istituita da un Trattato o da un altro strumento di diritto internazionale avente personalità giuridica internazionale autonoma. Secondo tale definizione l'organizzazione internazionale può includere, oltre agli Stati, anche altri soggetti di diritto internazionale². Inoltre, si rammenta che autorevole dottrina ha qualificato le organizzazioni internazionali come quelle forme di cooperazione basate su un accordo internazionale, aventi al proprio interno almeno un organo con poteri decisionali autonomi e costituite sotto l'egida del diritto internazionale³.

Attualmente è pacifico che le organizzazioni internazionali possano assumere decisioni e che tali decisioni sono giuridicamente vincolanti per tutti i membri partecipanti all'organizzazione stessa⁴. Le organizzazioni internazionali hanno quindi trovato un loro ruolo nella *governance* globale e sono considerate degli autonomi attori di diritto internazionale⁵. Tali organizzazioni sono inoltre anche fonte del diritto

² S. BOUWHUIS, *The International law Commission's Definition of International Organizations*, in *International Organisations Law Review*, 2012, pp. 451-465.

³ H.G. SCHERMERS, N.M. BLOKKER, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2011, p. 37.

⁴ T. SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale. Parte I: Caratteri generali e evoluzione della comunità internazionale*, Giuffrè, Milano 2014.

⁵ R. COLLINS, N.D. WHITE (EDS.), *International Organizations and the idea of Autonomy: Institutional Independence in the International Legal Order*, Routledge, London/New York 2011; A. GUZMAN, *International Organizations and the Frankenstein Problem*, in *European Journal of International Law*, 2013, pp. 999-1025; N. LAVRANOS, *Decisions of International Organizations in the European and Domestic Legal Orders of Selected EU Member States*, Europa Law Publishing, Groningen 2004; J. KLABBERS, *An introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge

internazionale in quanto produttive di atti aventi efficacia vincolante, superando l'originaria visione secondo la quale la produzione normativa era competenza esclusiva degli Stati⁶. L'interazione nel diritto internazionale di norme scaturenti da molteplici fonti determina un effetto anche sul diritto dell'Unione Europea e sul suo ordinamento giuridico⁷. Tutte le organizzazioni internazionali hanno subito delle modificazioni nella loro originaria struttura di cooperazione tra Stati passando a essere soggetti attori più autonomi e creatori di norme giuridiche⁸. Inoltre le decisioni prese dalle organizzazioni internazionali hanno un'influenza normativa sull'ordinamento giuridico europeo⁹. La

2009; J. PAUWELYN, R.A. WESSEL E J. WOUTERS, *When Structures Become Shackles: Stagnation and Dynamics in International Lawmaking*, in *European Journal of International Law*, 2014.

⁶ J. ALVAREZ, *International Organizations as Law-Makers*, Oxford University Press, Oxford 2005; G. ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council's "Law-Making"*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2000, p. 609; J. KLABBERS, A. WALLEND AHL (EDS.), *Research Handbook on the Law of International Organisations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton 2011; R. LIJOVA, J. PETMAN (EDS.), *International Law-Making: Essays in Honour of Jan Klabbbers*, Routledge, London/New York 2014; J. PAUWELYN, R.A. WESSEL E J. WOUTERS (EDS.), *Informal International Lawmaking*, Oxford University Press, Oxford 2012; A. BERMAN, S. DUQUET, J. PAUWELYN, R.A. WESSEL E J. WOUTERS (EDS.), *Informal International Lawmaking: Case Studies*, TOAEP, Oslo 2013.

⁷ Per la qualificazione dell'UE come organizzazione internazionale integrata v. in particolare C. ECKES E R.A. WESSEL, *The European Union: An International Perspective*, in T. TRIDIMAS E R. SCHUTZE (EDS.), *The Oxford Principles of European Union Law - Vol. 1: The European Union Legal Order*, Oxford University Press, Oxford 2014.

⁸ La dottrina di scienze politiche ha ampiamente trattato l'argomento negli anni passati, si v. tra gli altri E. DRIESKENS, L. VAN SCHAİK (EDS.), *The Eu and Effective Multilateralism: Internal and External Reform Practices*, Routledge, London/New York 2014; K.E. JORGENSEN, J. SHAHIN (EDS.), *The Performance of the EU in International Institutions*, Routledge, London/New York 2013; S. BLAVOUKOS, D. BOURANTONIS (EDS.), *The EU Presence in International Organisations*, Routledge, London/New York 2011; E. JORGENSEN, *The European Union and International Organisations*, Routledge, London/New York 2009.

⁹ E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI, R.A. WESSEL (EDS.), *International Law as Law of the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2012; R. FRID, *The relations between the EC and International Organizations*, Kluwer Law International, The Hague 1995; J. SACK, *The European Community's Membership of International Organisations*, in *CMLRev.*, 1995, pp. 1127-1256; S. MARCHISIO, *EU's Membership in International Organisations*, in E. CANNIZZARO (ED.), *The European Union as an actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague/London/New York 2002, pp. 231-260; F. HOFFMEISTER, *Outsider of Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, in *CMLRev.*, 2007, pp. 41-68; J.W. VAN ROSSEM, *The Autonomy of EU Law: More is Less?*, in R.A. WESSEL, S. BLOCKMANS (EDS.), *Between Autonomy and Dependence: The EU Legal Order under the influence of International Organizations*, Asser Press/Springer, The Hague 2013; R.A. WESSEL, *Close Encounters of the Third Kind: The interface between EU and International Law after the Lisbon Treaty*, Sieps Report, Stockholm 2013; R.A. WESSEL, S. BLOCKMANS, *The Legal Status and Influence of Decisions of International Organizations and Other Bodies in the European Union*, Research Paper n. 1/2014, European Legal Studies, College of Europe; R.A. WESSEL, *The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions*, in *Journal of European Integration*, 2011, pp. 621-635; J. WOUTERS, *The United Nations and the European Union: Partners in Multilateralism*, Working Paper No. 1/2007, Leuven Centre for Global Governance Studies; J. WOUTERS, J. ODERMATT, TH. RAMOPOULOS, *The Status of the European Union at the United Nations General Assembly*, in I. GOVAERE (EDS.), *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2014, pp. 211-223.

Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso *Haegeman* ha sancito che gli accordi internazionali conclusi dall'Unione formano parte integrante del diritto europeo¹⁰. Inoltre, nel 2009 nel contenzioso *American Air Transport*¹¹ la Corte di Lussemburgo, richiesta di esaminare la validità di un atto dell'Unione alla luce del diritto internazionale, di richiamare i principi relativi all'applicazione del diritto internazionale sullo stesso ordine giuridico europeo¹².

Il presente lavoro si propone quindi di analizzare, a partire dall'interazione tra tali norme, l'esistenza di un parallelismo, in materia di obbligazioni pecuniarie, tra l'ordinamento tipico delle organizzazioni internazionali quali le Nazioni Unite e l'UNESCO e l'Unione Europea in quanto organizzazione internazionale speciale. Ci si chiede quindi se il meccanismo di sanzioni pecuniarie previsto in seno all'Unione a seguito di procedure di condanna per procedimenti d'infrazione avviati dalla Commissione Europea possa essere considerato un modello evolutivo e, in qualche modo simile nella sua natura sanzionatoria, rispetto al meccanismo della sospensione del diritto di voto in seno alle Nazioni Unite per mancata corresponsione degli apporti pecuniarî già dovuti?

¹⁰ Sentenza 30 aprile 1974, causa 181/73, *R. & V. Haegeman c. Belgio*, in *Racc.* p. 449.

¹¹ Sentenza 21 dicembre 2011, causa C-366/10, *Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc. c. Secretary of State for Energy and Climate Change*, in *Racc.* p. I-13755.

¹² A. PETERS, *The position of International Law within the European Community Legal Order*, in *GYIL*, 1997, p. 9.

CAPITOLO I
IL CONTRIBUTO DEGLI STATI PER LA PARTECIPAZIONE ALLE
NAZIONI UNITE

SOMMARIO: 1. La Carta delle Nazioni Unite come fonte di diritto. - 2. Il *Committee on Contributions*. - 3. I criteri di quantificazione dell'apporto contributivo. - 4. La situazione contributiva attuale.

1. La Carta delle Nazioni Unite come fonte di diritto

La Carta delle Nazioni Unite, firmata da 51 Stati membri originari e approvata per acclamazione al termine dei lavori della Conferenza delle Nazioni Unite sull'organizzazione internazionale il 26 giugno 1945, entrò internazionalmente in vigore il 24 ottobre 1945¹. L'Italia, divenuto membro delle NU dal 1955, ha ratificato la Carta con legge n. 848 del 17 agosto 1957². La Carta, ascrivibile alla categoria del diritto internazionale pattizio ovvero fonte di secondo grado in quanto subordinata alla consuetudine, vincola solo gli Stati contraenti³.

La dottrina annovera tra le fonti di terzo grado alcune norme convenzionali contenute nella Carta delle Nazioni Unite, la sentenza c.d. “*dispositiva*”, le decisioni degli organismi tecnici creati da accordi e gli atti delle organizzazioni internazionali⁴. Ci si interroga circa la vincolatività delle fonti di terzo grado ed in particolare proprio delle

¹ La Conferenza si aprì a San Francisco il 25 aprile 1945 con la partecipazione dei Paesi, firmatari della dichiarazione di Washington, che avevano dichiarato guerra alla Germania o al Giappone, prima del 1 gennaio 1945. Gli Stati dell'Asse, ma anche l'Italia, all'epoca co-belligerante con gli Alleati, non parteciparono alla Conferenza. Si veda G. CAPECCHI, N. PARISI, A. SANTINI, *L'organizzazione delle Nazioni Unite*, Liuc Papers n. 102, Serie Impresa e Istituzioni, 18, Suppl. a marzo 2002.

² Pubblicata in Suppl. Ord. G.U. n. 238 del 25 settembre 1957.

³ G. ARANGIO RUIZ, *Rapporti contrattuali fra Stati ed organizzazioni internazionali. Per una teoria dualista delle Unioni di Stati*, Modena 1950; A. CASSESE (A CURA DI P. GAETA), *Diritto internazionale*, II ed., Il Mulino, Bologna 2013; U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè, Milano 2006; B. FASSBENDER, *The United Nation Charter as Constitution of International Community*, Martinus Nijhoff PublishersKoninklijke Brill NV, Leiden/Boston, 2009; M. GIULIANO, T. SCOVAZZI, T. TREVES, *Diritto internazionale*, Parte generale, Giuffrè, Milano 1991; T. PERASSI, *L'ordinamento delle Nazioni Unite*, in T. PERASSI, *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano 1958.

⁴ G. CONWAY, *Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States*, in *European Journal of International Law*, 13 (3), 2002, p. 679 ss.; M. MENDELSON, *The Definition of International Organization in the International Law Commission's Current Project on the Responsibility of International Organizations*, in M. RAGAZZI, *International Responsibility Today. Essay in Memory of Oscar Schachter*, Martinus Nijhoff PublishersKoninklijke Brill NV, Leiden/Boston, 2005; R. MASTROIANNI, *La rilevanza delle norme consuetudinarie sulla sospensione dei trattati nell'ordinamento comunitario: la sentenza Racke*, in *Riv. Dir. Intern.*, 1999, p. 86 ss.

decisioni delle organizzazioni internazionali. Tali decisioni debbono, infatti, essere considerate subordinate rispetto al trattato internazionale dal quale traggono la propria base giuridica o sono piuttosto da ritenersi accordi successivi conclusi in forma semplificata vincolanti solo per quegli Stati che li hanno sostenuti con voto favorevole? E infine, possono tali decisioni derogare all'accordo istitutivo che costituisce la base della loro stessa esistenza⁵? Autorevole dottrina reputa corretto rispondere a tale quesito secondo un approccio caso per caso, in considerazione del carattere cogente o meno delle norme del trattato coinvolte nel caso specifico, escludendo così di poter derogare, con un atto interno, a tutte quelle norme del trattato che prescrivono le maggioranze necessarie per l'adozione dell'atto stesso⁶.

Nell'ambito dell'ONU le decisioni di natura vincolante sono attribuite sia all'Assemblea Generale (AG) che al Consiglio di Sicurezza. L'art. 17 §2 della Carta prevede che le spese dell'Organizzazione siano sostenute dagli Stati membri secondo la ripartizione fissata dall'AG. Le deliberazioni dell'AG con le quali l'organo fissa tale ripartizione delle spese tra i membri hanno natura vincolante e costituiscono fonti di terzo grado scaturenti dalla base giuridica dell'art. 17 §2 che a sua volta deve essere considerata norma di produzione giuridica⁷. La Carta nel capitolo IV, dopo aver sancito all'art. 18 che ogni membro dell'Assemblea Generale dispone di un voto, stabilisce nel successivo art. 19 un parallelismo tra il diritto di voto e la regolarità contributiva dei partecipanti all'organizzazione internazionale. Infatti “*Un Membro delle Nazioni Unite che sia in arretrato nel pagamento dei suoi contributi finanziari all'Organizzazione non*

⁵ F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano 2008; P. DAILLER, A. PELLET, M. FORTEAU, D. MULLER, *Droit international public*, 8èd., LGDJ 2009; N. LAVRANOS, *Legal Interaction between Decisions of International Organisation and European Law*, Europa Law Publishing, 2004; K. SKUBISZEWSKI, *A new Source of the Law of Nations: Resolutions of International Organizations*, in AA. VV., *En Hommage à Paul Guggenheim*, Genève 1968, p. 500 ss..

⁶ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, VIII ed., Ed. Scientifica, Napoli 2010.

⁷ G. ABI-SAAB, *Le concept d'organisation internationale*, UNESCO, Paris 1980; M.R. ALLEGRI, *Le organizzazioni internazionali; strategie e strumenti della comunità internazionale*, Cedam, Padova 1992; J.E. ALVAREZ, *International Organization as Law-makers*, Oxford University Press, Oxford 2010; T. BALLARINO, *Organizzazione internazionale*, Celuc, Milano 1994; B. CONFORTI, *Organizzazione internazionale*, in *Enc. Novec.*, vol. IV, Roma, 1979, p. 950 ss.; E. CABIAIA, *Le organizzazioni internazionali come soggetti di diritto*, Il Mulino, Bologna 1981; B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Cedam, Padova 2012; R.-J. DUPUY (SOUS LA DIR. DE), *Manuel sur les organisations internationales*, 2e éd, Académie de droit International de La Haye, Dordrecht, 1998; P.K. MENON, *International Organizations as Subject of International Law*, in *Revue Belge de Droit International*, 1992, p. 61; G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Cedam, Padova 1967; M. RAMA-MONTALDO, *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, in *BYIL* 1970, p. 111; C. ZANGHI, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Giappichelli, Torino 2013; P. ZICCARDI, *Organizzazione internazionale*, in *Enc. Dir.*, vol XXXI, Giuffrè, Milano 1981, p. 158 ss..

responsabile per l'emanazione di pareri sulle ripartizioni finanziarie tra gli Stati. Sulla base del parere formulato dal Comitato, l'AG valuta e, eventualmente, approva il bilancio dell'organizzazione secondo quanto previsto dall'art. 17 della Carta⁹. Il Comitato V si riunisce in tre sessioni annuali (marzo/maggio/settembre) e dedica la seconda sessione alla valutazione esclusiva di eventuali contribuzioni urgenti alle missioni di peacekeeping autorizzate dal Consiglio di Sicurezza.

L'AG è inoltre supportata dall'*Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions* (ACABQ), comitato di sedici esperti eletti dall'AG per un periodo di tre anni a rotazione su base della rappresentatività demografica, che esamina e controlla il bilancio e provvede a proporre soluzioni finanziarie per la gestione delle agenzie specializzate.

2. Il *Committee on Contributions*

Il *Committee on Contributions* si riunisce in un'unica sessione annuale di 3 o 4 settimane, generalmente nel mese di giugno per finalizzare il proprio *report* da sottoporre alla valutazione dell'AG¹⁰. Tra i compiti istitutivi, il presente Comitato provvede a fornire una consulenza all'AG sugli apporti contributivi degli Stati membri *ex art. 17* della Carta e sulla loro solidità economica nell'adempiere alle obbligazioni finanziarie imposte dal diritto internazionale¹¹. Inoltre a tale Comitato spetta determinare gli oneri contributivi per i nuovi membri o l'eventuale modifica per gli Stati già membri sulla base di una valutazione globale del paese in oggetto. Nella risoluzione 67/238 l'AG ha riaffermato che le spese dell'organizzazione devono essere ampiamente sostenute da tutti i partecipanti in conformità con la propria capacità contributiva e che il Comitato è un organo tecnico richiesto di preparare una tabella di valutazione

⁹ Con la risoluzione 45/248 B, l'AG ha riaffermato il ruolo del Comitato V in materia amministrativa e finanziaria.

¹⁰ Il *Committee on Contributions* conduce il proprio lavoro sulla base del mandato generale *ex art. 160* delle regole di procedure dell'Assemblea Generale. The original terms of reference of the Committee contained in chapter IX, section 2, paragraphs 13 and 14, of the report of the Preparatory Commission (PC/20) and in the report of the Fifth Committee (A/44), adopted during the first part of the first session of the Assembly on 13 February 1946 (resolution 14 (I) A, para. 3); and the mandates contained in Assembly resolutions 46/221 B, 48/223 C, 53/36 D, 54/237 C and D, 55/5 B and D, 57/4 B, 58/1 A and B, 59/1 A and B, 60/237, 61/2, 61/237, 64/248 and 67/238 and Assembly decision 68/548.

¹¹ Il termine utilizzato dalle NU è "*apportionment*" così definito "*While there is no formal definition of the term "apportionment" as the term most often used is "assessment", it should be noted that Article 17(2) of the Charter states that "The expenses of the Organization shall be borne by the Members as apportioned by the General Assembly"*".

strettamente basata su dati certi, verificabili e comparabili circa i paesi partecipanti. Infine, il Comitato provvede a fornire pareri circa le azioni da prendere *ex art.* 19 della Carta cioè sulla violazione degli obblighi contributivi e le conseguenti sanzioni.

3. I criteri di quantificazione dell'apporto contributivo

Con la risoluzione 69/2011 l'AG ha riconosciuto che la metodologia di calcolo applicata fino a quel momento poteva essere migliorata e, tenendo in considerazione il principio di capacità di pagamento degli Stati, era necessario approfondire una metodologia effettiva e celere sulla base delle osservazioni fornite dagli Stati membri. Conseguentemente l'Assemblea ha richiesto al Comitato, in conformità con i poteri istituzionali del Comitato stesso, di rivedere e fornire un parere circa gli elementi della metodologia di calcolo¹². Le tre componenti principali della metodologia per quantificare gli apporti contribuiti e riflettere quindi, in termini numerici, la capacità contributiva degli Stati membri sono: la comparazione dei guadagni stimati, le misure di sgravio e i limiti.

Alla prima categoria appartengono il reddito nazionale, i tassi di cambio calcolati su un determinato periodo di tempo. Il reddito nazionale costituisce una prima approssimazione della capacità dello Stato di adempiere alle proprie obbligazioni finanziarie¹³. Infatti il reddito nazionale disponibile rappresenta il totale dei redditi procacite dei residenti nel paese oltre a quello dei contribuenti fiscali altrove residenti. Il Comitato rivede e aggiorna periodicamente le informazioni, fornite anche dagli stessi Stati, circa il reddito nazionale lordo da utilizzare come parametro base del calcolo. E' tuttavia fondamentale una partecipazione più attiva e puntuale degli Stati membri al fine di garantire un corretto flusso d'informazioni¹⁴. Il fattore di conversione è necessario per convertire i dati ricevuti dagli Stati membri nelle loro valute nazionale in un'unica

¹² Risoluzione A/69/11.

¹³ Il principio di capacità di adempimento (*Principle of Capacity to Pay*) è stato formulato nel *Ad Hoc Intergovernmental Working Group A/49/897 "national disposable income is theoretically the most appropriate measure of capacity to pay"*.

¹⁴ "On the basis of its review, the Committee: (a) Recalled and reaffirmed its recommendation that the scale of assessments should be based on the most current, comprehensive and comparable data available for GNI; (b) Welcomed the increasing number of Member States implementing the 1993 SNA or the 2008 SNA, and expressed support for efforts by the Statistics Division to enhance coordination, advocacy and implementation of SNA and supporting statistics at the national level, with a view to enabling Member States to submit national accounts data on a timely basis with the required scope, detail and quality; (c) Recommended that the General Assembly encourage Member States to submit the required national accounts questionnaires under the 1993 SNA or the 2008 SNA on a timely basis".

unità di misura monetaria al fine di evitare eccessive fluttuazioni e distorsioni delle situazioni economiche dei paesi partecipanti all'organizzazione. Il Comitato ha inoltre elaborato dei criteri sistematici per identificare i tassi di mercato che causano fluttuazioni eccessive. Per un lungo periodo la conversione veniva effettuata con il dollaro statunitense, tuttavia tale sistema non era rappresentativo per quei paesi con un livello di sviluppo economico fortemente diverso. Pertanto in questi casi, ovvero laddove il coefficiente di variazione dei tassi è inferiore al 3%, viene applicato il tasso di conversione stabilito dal Fondo Monetario Internazionale¹⁵.

Tra le misure di sgravio si annoverano gli aggiustamenti da effettuarsi su oneri del debito, introdotti nella metodologia di calcolo nel 1986 in risposta a una crisi del debito pubblico di alcuni paesi partecipanti che non erano nella condizione di rifinanziare il proprio debito pubblico. Tali sgravi vengono inseriti nel metodo di calcolo deducendoli dal debito principale calcolato in dollari statunitensi. Attualmente 130 paesi beneficiano di tale misure di aggiustamento rispetto alla somma dovuta come contribuzione per la loro partecipazione all'organizzazione. Costituiscono inoltre una misura di sgravio contributivo le diminuzioni calcolate sulla base del reddito pro capite.

Infine, quanto ai limiti il Comitato ha creato un piano di ripartizioni tra gli Stati a beneficio di quegli Stati membri meno sviluppati e la fissazione di un tetto massimo contributivo per gli oneri a carico degli Stati membri più sviluppati.

4. La situazioni contributiva attuale

Per concludere la riflessione circa l'apporto contributivo degli Stati membri partecipanti alle Nazioni Unite, pare opportuno rilevare la situazione contributiva attuale. La crisi finanziaria ed economica mondiale ha impedito ad alcuni Stati Membri di ottemperare ai propri impegni finanziari in tutto o in parte, tuttavia il lavoro svolto dalle organizzazioni internazionali dipende dal sostegno economico degli Stati ed è quindi fondamentale che tutti gli Stati Membri adempiano, soprattutto i principali contributori. Il bilancio approvato per il biennio 2010-2011 consisteva in circa 5 miliardi di dollari. Circa le operazioni di pace, risultano non versati contributi pari a

¹⁵ “The Committee recalled and reaffirmed its recommendation that conversion rates based on market exchange rates should be used for the scale of assessments, except in cases where that would cause excessive fluctuations and distortions in GNI of some Member States expressed in United States dollars, in which case price-adjusted rates of exchange or other appropriate conversion rates should be applied, if so determined on a case-by-case basis”.

circa 3,2 miliardi di dollari, 1,3 miliardi in più rispetto alla fine del 2009. Il debito dell'Organizzazione verso i Paesi Membri che hanno contribuito militarmente e logisticamente alle operazioni di pace ammontava a circa 430 miliardi di dollari alla fine del 2010, meno di quanto era stato previsto, e meno dei 775 miliardi di dollari della fine del 2009. I contributi del bilancio ordinario non pagati ammontano a 787 milioni di dollari, di cui l'88% (691 milioni di dollari) dovuti da un solo Stato Membro, gli Stati Uniti. Inoltre, il 9% dei 787 milioni di dollari è responsabilità di quattro paesi: Messico (50 milioni di dollari), Cile (9 milioni di dollari), Venezuela (7 milioni di dollari) e Iran (5 milioni di dollari), mentre i rimanenti 68 Stati Membri devono il residuo 3%.

Sul bilancio ordinario delle Nazioni Unite, l'Italia è il settimo principale contributore, con una quota del 4,4%, dal gennaio del 2013. Tale posizione conferisce influenza e responsabilità al ruolo dell'Italia nei negoziati relativi alle questioni amministrative e di bilancio, da cui dipende, la capacità dell'Organizzazione di perseguire con efficacia i propri fini istitutivi. Nel 2010 gli Stati Uniti contribuivano al budget delle Nazioni Unite con il 22% dell'apporto globale versando \$ 532,435,102. Gli altri più importanti contribuenti sono il Giappone (12.53%), la Germania (8.018%), il Regno Unito (6.604%), e la Francia (6.112%).

Contribuzioni al budget delle Nazioni Unite per il 2010

Country	Assessment (%)	Payment
United States	22.00%	\$532,453,102 \$278,414,368
Other Major Contributors (1% and over):		
Japan	12.530%	\$264,959,467 0
Germany	8.018%	\$169,548,684 0
United Kingdom	6.604%	\$139,648,230 0
France	6.123%	\$129,477,001 0
Italy	4.999%	\$105,708,890 0

Contribuzioni al budget delle Nazioni Unite per il 2014

As of 19 August 2014, 113 Member States have paid their regular budget assessments in full.

I. The following 20 Member States have paid their regular budget assessments in full by 31 January 2014, the end of the 30 day due period specified in Financial Regulation 3.5.

	Member State	Net assessment (in US\$)	Date of Payment
1	Senegal	153,117	1-Jan-14
2	Equatorial Guinea	255,196	9-Jan-14
3	Singapore	9,799,530	15-Jan-14
4	Latvia	1,199,422	16-Jan-14
5	Canada	76,150,510	17-Jan-14
6	Ireland	10,667,196	17-Jan-14
7	Armenia	178,638	21-Jan-14
8	Iceland	689,029	21-Jan-14
9	Finland	13,244,677	22-Jan-14
10	Netherlands	42,209,431	22-Jan-14
11	Dominican Republic	1,148,383	23-Jan-14
12	Georgia	178,638	23-Jan-14
13	Australia	52,927,667	24-Jan-14
14	New Zealand	6,456,461	24-Jan-14
15	Kuwait	6,966,853	27-Jan-14
16	Liechtenstein	229,677	27-Jan-14
17	United Republic of Tanzania	229,677	28-Jan-14
18	Austria	20,364,647	29-Jan-14
19	Luxembourg	2,067,088	29-Jan-14

20	Switzerland	26,719,030	30-Jan-14
II. Subsequent to the end of January 2014, 93 additional Member States have paid their 2014 regular budget assessment in full.			
26	France	142,731,168	3-Mar-14
82	Italy	113,511,217	30-Jun-14

CAPITOLO II

IL CONTRIBUTO FINANZIARIO PER LA PARTECIPAZIONE ALL'UNESCO

SOMMARIO: 1. Scopi e funzioni dell'UNESCO. - 2. Il bilancio: funzionamento e meccanismo di approvazione. - 3. Il budget 2012/2013. - 4. L'*impasse* contributivo e la sospensione del diritto di voto.

1. Scopi e funzioni dell'UNESCO

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) è stata creata nel 1945 per sostenere e sviluppare, in seguito ai conflitti mondiali, una pace duratura basata anche sulla collaborazione degli Stati nell'istruzione, la scienza e le arti¹. La sua creazione è avvenuta il 4 novembre 1946 a Parigi dopo che una ventina di Stati avevano accettato l'Atto costitutivo, redatto un anno prima a Londra, durante una conferenza organizzata per invito dei Governi della Gran Bretagna e della Francia, cui avevano partecipato i rappresentanti di 44 Paesi. Intorno al nucleo centrale delle Nazioni Unite si articola un sistema composto da una decina d'istituzioni intergovernative ognuna delle quali si dedica ad un settore determinato dell'economia, della società e della cultura. Tali organismi cercano di dare soluzioni precise e condivise, ma soprattutto armonizzate, a questioni universali. Attualmente i membri dell'organizzazione sono 195 Stati².

Attualmente l'UNESCO è composto da tre organismi: la Conferenza Generale, il Consiglio Esecutivo e la Segreteria. La Conferenza Generale, che riunisce tutti gli Stati membri in genere ogni due anni, è l'organo sovrano dell'UNESCO. Applicando la regola "uno Stato un voto", la Conferenza generale determina i programmi e il budget dell'Organizzazione. Il Consiglio Esecutivo, nel quale sono rappresentati 58 Stati membri eletti dalla Conferenza generale, si riunisce due volte l'anno. Si tratta di una sorta di consiglio d'amministrazione con il compito di

¹ www.unesco.org

² T. SCOVAZZI, *L'applicazione negli Stati mediterranei della Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale intangibile*, in AA. VV., *Diritto internazionale e pluralità delle culture*, Convegno SIDI, 13-14 giugno 2013 Napoli, Ed. Scientifica, Napoli 2014.

verificare l'esecuzione delle decisioni della Conferenza generale e di prepararne il lavoro. Infine, la Segreteria, posta sotto l'autorità del Direttore Generale che viene eletto ogni 4 anni dalla Conferenza generale, è incaricata di mettere in pratica gli impegni assunti dagli Stati membri.

Il preambolo dell'atto costitutivo dell'UNESCO sancisce che l'organizzazione si propone di “*contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza, favorendo, mediante l'educazione, la scienza e la cultura, la collaborazione fra nazioni, al fine di assicurare il rispetto universale della giustizia, della legge, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che la Carta delle Nazioni Unite riconosce a tutti i popoli, senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione*”. Questo impegno si è andato rafforzando negli anni, e si è ulteriormente concretizzato con l'adozione, nel 2001, della Dichiarazione Universale dell'UNESCO sulla Diversità Culturale, per mezzo della quale la comunità internazionale ha riaffermato la propria convenzione che il rispetto della diversità culturale e del dialogo rappresentino la migliore garanzia per lo sviluppo e per la pace³.

Nel 2003 in seno all'UNESCO è stata adottata da ben 158 Stati membri la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile, entrata in vigore il 20 aprile 2006, colma finalmente un vuoto nel settore del diritto internazionale della cultura includendo i beni immateriali o intangibili nella previsione normativa internazionale rispetto allo strumento precedente⁴. I principali obblighi degli Stati parte della Convenzione riguardano la tenuta e l'aggiornamento d'inventari del patrimonio culturale intangibile, l'adozione di misure di salvaguardia, sviluppo e valorizzazione di questo patrimonio, la promozione di programmi d'istruzione, di sensibilizzazione e di rafforzamento delle capacità⁵.

³ <http://www.unesco.it/cni/index.php/uno>

⁴ Il testo del Trattato è stato negoziato durante tre riunioni di esperti tenutesi nel 2002 e 2003. La grande adesione di Stati firmatari testimonia il successo dello strumento adottato. Lo strumento normativo precedente era costituito dalla Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (Parigi, 1972), la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo (Parigi, 2001) e la Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali (Parigi, 2005).

⁵ K. ACHESON, C. MAULE, *Convention on Cultural Diversity*, in *Journal of Cultural Economics*, 2004, p. 243 ss.; L. LIXINSKI, *Intangible Cultural Heritage in International Law*, Oxford University Press, Oxford 2013; L. MARIOTTI, *La Convenzione sul patrimonio intangibile e i suoi criteri tra valorizzazione, tutela e protezione*, in *Voci*, 2013, p. 88 ss.; F. MUCCI, *La valorizzazione del patrimonio mondiale culturale e naturale: significato e strumento di una 'tutela sostenibile'*, in M. C. CICIRIELLO (A CURA DI), *La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a venticinque anni dalla Convenzione dell'UNESCO*, Ed. Scientifica, Napoli 1997, p. 269 ss.; T. SCOVAZZI, B. UMBERTAZZI, L. ZAGATO (A CURA DI), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Giuffrè, Milano 2012; A.

2. Il bilancio: funzionamento e meccanismo di approvazione

Conformemente con la previsione dell'art. 11 dell'atto costitutivo dell'UNESCO, il budget deve essere gestito e amministrato dall'organizzazione. E' determinato in funzione ai programmi e approvato dalla Conferenza Generale. Vigè il principio di corrispondenza tra il diritto di voto e quello di partecipazione così come il criterio di finanziamento da parte degli Stati membri partecipanti al fine di garantire il conseguimento dei fini istitutivi dell'organizzazione stessa. La Conferenza Generale deve approvare e dare effetto definitivo al budget e agli apporti contributivi degli Stati membri in conformità con gli accordi stabiliti dalle Nazioni Unite così come previsto all'art. 10 dell'atto costitutivo. Essendo l'UNESCO un'agenzia specializzata delle NU, tale previsione riflette sugli apporti contributivi e la responsabilità finanziaria degli Stati membri il principio di sussidiarietà dell'UNESCO rispetto all'organizzazione madre delle Nazioni Unite. Infine, il Direttore Generale può accettare contribuzioni volontarie, benefici, regali e sovvenzioni direttamente dai governi, da istituzioni pubbliche o private nonché da soggetti individuali conformante con quanto disposto nel regolamento finanziario dell'organizzazione.

Elemento vitale per lo svolgimento della regolare attività dell'organizzazione è costituito dal *Participation Programme* per analizzare, valutare e facilitare lo svolgimento dei progetti nazionali, regionali e inter-regionali proposti dagli Stati membri. Tale strumento, inserendosi perfettamente nello spirito dell'UNESCO, serve a rafforzare la collaborazione tra l'organizzazione e gli Stati partecipanti, senza tuttavia sostituirsi al *Regular Programme*⁶.

SOLA, *Quelques réflexions à propos de la Convention pour la sauvegarde du patri moine culturel immatériel*, in J. NAFZIGER, T. SCOVAZZI (EDS.), *Le patrimoine culturel de l'humanité – The Cultural Heritage of Mankind*, Martinus Nijhoff, Leiden 2008; L. ZAGATO, *La Convezione sulla protezione del patrimonio culturale intangibile*, in L. ZAGATO (A CURA DI), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO*, CEDAM, Padova 2008.

⁶ Introdotto con la risoluzione 9 C/5, la nomenclatura *Participation Programme* veniva utilizzata per la prima volta nel *Programme&Buget* dell'UNESCO nel 1957. The basic legal, technical, administrative and final text establishing the Participation Programme is to be found in 10 C/Resolution 7.31 adopted by the General Conference at its 11th session (14 November-15 December 1960), which was improved and expanded at its 12th session (9 November-12 December 1962, 12 C/Resolution 7.B.21). UNESCO's membership then stood at 109. In the early 1960s, the accession to independence of a large number of former colonies may have been a factor in the establishment of this programme. <http://www.unesco.org/new/en/member-states/mscontent/participation-programme/>

Il Participation Programme è divenuto una parte importante del programma e del bilancio dell'UNESCO. L'attuale bilancio approvato per tale strumento di partecipazione per 2014-2015 ammonta a 12.031,200 dollari statunitensi. Tuttavia, in seguito alla sospensione del contributo finanziario degli Stati Uniti all'UNESCO, il bilancio ordinario è stato considerevolmente ridotto. La 37 Conferenza Generale, nel novembre 2013, ha stabilito che per il biennio 2014-2015 il valore totale dell'assistenza fornita per ogni richiesta non deve essere superiore a 26.000 USD per un progetto o un'attività nazionale; a 35.000 USD per quelle regionali o sub-regionali e, infine, a 46.000 USD per quelle regionali. Viene inoltre fissata la percentuale dell'importo complessivo allocato al *Participation Programme* per il 2014-2015 che non deve eccedere il 7% per l'assistenza d'emergenza, il 5% per le NGOs e il 3% per le attività regionali.

3. Il budget 2012/2013

Nel 2011 l'UNESCO ha istituito un fondo per le donazioni per supportare le proprie attività istitutive e far fronte alla mancata contribuzione degli Stati Uniti d'America ovvero circa a un quarto del budget complessivo dell'organizzazione per un importo di circa 65 milioni di dollari. Il mancato pagamento e la conseguente responsabilità finanziaria del primo contributore dell'organizzazione è da imputarsi all'entrata della Palestina nell'organizzazione, ammessa dagli Stati membri partecipanti a maggioranza di voti espressi. Tale mancata contribuzione ha determinato la richiesta da parte dell'organizzazione agli altri Stati membri partecipanti dell'immediata corresponsione degli importi dovuti per il 2012 al fine di poter proseguire le proprie attività così come previste nel programma.

Di seguito si riporta la rendicontazione generale per il periodo finanziario 2012-2013, con un importo totale di 653,000,000 dollari statunitensi⁷.

A. Regular programme

PART I – GENERAL POLICY AND DIRECTION

A. Governing bodies (Including: General Conference and Executive Board)	13 235 600
B. Direction	20 390 200

⁷ <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002152/215286e.pdf>

C. Participation in the Joint Machinery of the United Nations System	12 037 500
TOTAL, PART I	45 663 300

PART II – PROGRAMMES AND PROGRAMME-RELATED SERVICES

A. Programmes

Major Programme I – Education(2)	115 421 300
Major Programme II – Natural sciences(3) (4)	58 744 500
Major Programme III – Social and human sciences	29 230 700
Major Programme IV - Culture(5)	52 213 200
Major Programme V – Communication and information	31 989 900
UNESCO Institute for Statistics	9 128 600
Intersectoral Platforms(6)	7 123 700
Field office implementation of decentralized programmes (Including: Field management of decentralized programmes, Field office operating costs and Field coordination at Headquarters)	79 864 100
Supplementary funding for the Field Network Reform	9 000 000
Total, Part IIA	392 716 000

B. Programme-related services

1. Coordination and monitoring of action to benefit Africa	5 781 600
2. Coordination and monitoring of action to benefit gender equality	2 175 100
3. Strategic planning, programme monitoring and budget preparation	9 140 800
4. Organization-wide knowledge management	4 969 900
5. External relations and public information	27 424 800
Total, Part II.B	49 492 200

C. Participation Programme and Fellowships

1. Participation Programme	19 083 400
2. Fellowships Programme	1 643 800
Total, Part II.C	20 727 200

TOTAL, PART II	462 935 400
----------------	-------------

PART III – CORPORATE SERVICES

A. Human resources management

1. Human resources management	20 710 500
2. Corporate-wide training and development of staff	4 000 000
3. Contribution to the Medical Benefits Fund (MBF) for Associate Participants and administrative costs	9 800 000
Total, Part III.A	34 510 500

B. Financial management

1. Financial management	12 768 600
2. Corporate-wide insurance premiums	700 000
Total, Part III.B	13 468 600

C. Management of support services

1. Coordination, IT infrastructure and communications management	18 525 800
--	------------

2. Conferences, languages and documents services management	21 065 800
3. Common services management including procurement and utilities	32 540 100
Total, Part III.C	72 131 700
TOTAL, PART III	120 110 800
TOTAL, PARTS I - III	628 709 500
 Reserve for reclassifications / merit recognition	 1 300 000
 PART IV – LOAN REPAYMENTS FOR THE RENOVATION OF THE HEADQUARTERS PREMISES & THE IBE BUILDING	 14 014 000
 PART V – ANTICIPATED COST INCREASES	 8 976 500
 TOTAL APPROPRIATION	 653 000 000

Sia gli Stati Uniti d'America che Israele si erano opposti nel 2011 all'ingresso nell'UNESCO della Palestina durante la votazione a favore dell'ingresso dell'organizzazione. A seguito dell'ingresso del nuovo Stato membro, Stati Uniti e Israele hanno volontariamente sospeso il pagamento dei propri oneri contributivi causando un problema finanziario molto grave considerando che l'apporto degli Stati Uniti avrebbe dovuto ammontare a circa 80 milioni di dollari e altri 2 sarebbe dovuti essere versati da Israele. Gli Stati Uniti hanno formalmente imputato il mancato pagamento a una legge interna che proibirebbe il finanziamento a qualsiasi agenzia delle Nazioni Unite che implichi il riconoscimento dello Stato Palestinese. Il Presidente Obama avrebbe richiesto l'autorità legislativa di consentire agli Stati Uniti di effettuare i pagamenti poiché ciò sarebbe comunque in tutela degli interessi statunitensi, nonostante la partecipazione palestinese all'organizzazione internazionale.

Fino a oggi la Palestina non è riuscita a ottenere il suo pieno riconoscimento in seno alle Nazioni Unite, pur ottenendo nel 2012 il diritto di passare da "entità osservatrice" a "Stato osservatore", un piccolo ma contrastato passo verso l'indipendenza. Come la grande maggioranza dell'Assemblea Generale, insieme a molti paesi europei anche l'Italia ha votato a favore. La grande maggioranza di Paesi a favore dello status di "membro osservatore", finalmente concesso alla Palestina, si spiega analizzando l'occupazione perpetrata da Israele attraverso i coloni. Secondo il regolamento dell'Onu sarebbero bastati 97 voti, la maggioranza più uno dell'Assemblea generale, per ottenere tale risultato. È stata invece una valanga, accresciuta dal numero dei paesi astenuti. Si

reputa che l'ammissione all'UNESCO possa aver costituito il primo passo verso il potenziale riconoscimento dello Stato Palestinese.

4. L'impasse contributivo e la sospensione del diritto di voto

Dopo due anni di mancate contribuzioni per un debito totale di circa 240 milioni dollari, la conseguenza diretta, anche in seguito a numerosi solleciti e alla fissazione di un'ultima data per l'adempimento alle obbligazioni internazionali da parte dei due Stati membri, è stata la perdita del loro diritto di voto nell'organizzazione. Il direttore generale dell'UNESCO, Irina Bokova, ha sottolineato come il mancato supporto finanziario del primo contribuente dell'organizzazione rischi di pregiudicare il lavoro dell'agenzia che dovrà operare nel 2014 con circa 105 milioni di dollari in meno rispetto ai budget precedenti.

Il presente caso dell'UNESCO costituisce il primo caso di mancato pagamento volontario delle obbligazioni finanziarie derivanti dal diritto internazionale. Si consideri inoltre che la mancata contribuzione all'organizzazione internazionale determina, oltre alla delicata questione sul piano delle relazioni internazionali, la sola conseguenza giuridica della perdita del diritto di voto. Il diritto internazionale non prevede infatti la possibilità di sanzionare né citare in giudizio gli Stati membri inadempienti⁸.

⁸ A. BOYLE, C. CHINKIN, *The making of International Law*, Oxford University Press, Oxford 2007; C. BROLLMAN, Y. RADY (EDS.), *Research Handbook on the Theory and Practice of International Law-Making*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton 2014; J. KLABBERS, *Two concept of International Organization*, in *International Organisations Law Review*, 2005, pp. 277-293.

CAPITOLO III

LE OBBLIGAZIONI PECUNIARIE DEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari sul budget dell'Unione Europea. - 2. Le procedure di condanna degli Stati membri dell'Unione. - 3. Il quadro attuale delle procedure d'infrazioni contro la Repubblica Italiana. - 4. Le sanzioni pecuniarie derivanti dalla procedura di doppia condanna.

1. Considerazioni preliminari sul budget dell'Unione Europea

L'art. 310 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), norma di nuova formulazione con il Trattato di Lisbona, rispetto all'*ex art.* 268 TCE riunisce le disposizioni e i principi essenziali in materia di bilancio⁹. Il bilancio è l'atto che prevede e autorizza tutte le entrate e le spese considerate necessarie per ogni esercizio finanziario. Per l'esercizio 2012 era previsto un bilancio di 147 miliardi di euro. Il bilancio annuale dell'Unione di euro per l'anno finanziario 2014 ammonta a 142 miliardi: una somma ingente in termini assoluti, ma pari solo a 1% della ricchezza annuale generata dai paesi UE¹⁰. Differentemente dai bilanci degli Stati membri il bilancio dell'UE copre un periodo più lungo, almeno 5 anni, generalmente 7, attraverso la programmazione contenuta nel quadro finanziario pluriennale (2014-2020). La programmazione pluriennale venne istituita con la riforma Delors (pacchetto Delors I – 1988/1992), fondato sulla fissazione di prospettive finanziarie e accompagnata da un accordo interistituzionale tra Commissione, Consiglio e Parlamento. Ai sensi dell'art. 312 che ha codificato con Lisbona la prassi istituita alla fine degli anni '80, il quadro finanziario pluriennale mira a assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'UE entro i limiti delle risorse proprie¹¹. La norma prevede che tale quadro finanziario sia adottato con regolamento secondo la procedura legislativa speciale che garantisce l'unanimità

⁹ G. INGROSSO, *Diritto Finanziario*, Jovene, Napoli 1954; N. PARISI, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè, Milano 1986; F. POCAR, M.C. BARUFFI (A CURA DI), *Commentario breve ai Trattati dell'UE*, II ed., CEDAM, Padova 2014.

¹⁰ http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/it/budget_it.pdf

¹¹ Il TFUE fissa una durata minima di cinque anni per il ciclo di programmazione che tuttavia non sembra riflettere i mandati delle istituzioni.

del Consiglio e l'approvazione da parte dei membri del Parlamento Europeo (regolamento finanziario).

Il bilancio è in vigore e produce i suoi effetti solo a seguito della constatazione del Presidente del Parlamento Europeo. A partire da quel momento gli Stati membri devono rendere disponibili le risorse previste per le istituzioni europee. La responsabilità dell'esecuzione del bilancio che prima ricadeva interamente sulla Commissione, è oggi attribuita "*in cooperazione con gli Stati membri*" per garantire che anche quest'ultimi attuino il bilancio conformemente ai principi della buona gestione finanziaria. I fondi del bilancio sono spesi nei settori in cui è particolarmente importante unire le risorse invece di lasciare che i singoli paesi agiscano individualmente, come per esempio per costruire collegamenti più efficienti fra gli Stati membri nei settori dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, il miglioramento ambientale, rafforzare la competitività dell'economia europea sulla scena mondiale.

Al fine della presente riflessione si sottolinea la grande differenza del bilancio dell'Unione rispetto alle altre organizzazioni internazionali: il meccanismo delle risorse proprie. Le risorse proprie hanno infatti un peso politico sostanziale. A seconda della loro provenienza, si configura il rapporto fra i cittadini, fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie e si pone il problema dell'autonomia finanziaria dell'Unione. Per l'Unione, il dibattito sulle risorse proprie è parte del dibattito generale sul futuro dell'integrazione europea, che oppone due visioni antitetiche: il federalismo e la cooperazione intergovernativa. La decisione "*risorse proprie*" del 1970 ha fatto delle Comunità un'organizzazione internazionale diversa dalle altre, il cui finanziamento dipende dai contributi degli Stati membri.

Il Trattato di Roma del 1957 prevedeva un periodo di transizione durante il quale la Comunità economica europea si sarebbe finanziata con contributi nazionali, prima di passare a un sistema di risorse proprie. Il principio era già sancito all'art. 201 con la disposizione che sanciva che "*Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie*". Le risorse proprie sono mezzi di finanziamento propri e indipendenti dagli Stati membri e si definiscono come entrate definitivamente assegnate alla Comunità per finanziare il suo bilancio, che le spettano di diritto senza che occorra un'ulteriore decisione delle autorità nazionali. Gli Stati membri hanno quindi l'obbligo di effettuare tali versamenti all'Unione per il bilancio. Nel 1965, di

fronte all'opposizione francese falliva il primo tentativo di attribuire alla Comunità «risorse proprie per natura» (dazi doganali e prelievi agricoli) derivanti dall'attuazione delle politiche comunitarie (unione doganale e politica agricola comune), fallimento che è sfociato nel c.d. compromesso di Lussemburgo. Il periodo di transizione che doveva precedere il passaggio, nel 1966, a un finanziamento in grado di attribuire maggiore autonomia alla Comunità non fu quindi rispettato. Tale svolta fu invece decisa dai capi di Stato e di governo riuniti all'Aia nel 1969 e desiderosi di dare nuovo impulso alla Comunità dopo un periodo difficile. Il Consiglio avrebbe adottato in breve tempo una decisione che attribuiva alle Comunità risorse proprie destinate a coprire tutte le spese. La decisione del 21 aprile 1970 segnava quindi il passaggio dai contributi nazionali, mezzo di controllo per gli Stati membri sulle politiche varate dalle Comunità, a un finanziamento autonomo mediante risorse proprie tradizionali (prelievi agricoli, dazi doganali) e un'entrata IVA, basata sull'imposta sul valore aggiunto. Le risorse proprie tradizionali sono considerate risorse proprie "per natura", poiché si tratta di entrate prelevate nel quadro delle politiche comunitarie e non già provenienti dagli Stati membri e calcolate come contributi nazionali.

Le risorse proprie sono costituite attualmente da dazi doganali, diritti agricoli, contributi zucchero, aliquota prelevata sulla base imponibile armonizzata dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e aliquota prelevata sul reddito nazionale lordo (RNL).

- I dazi doganali sono percepiti sulle importazioni alle frontiere esterne. La tariffa doganale è diventata comune nel 1968, due anni prima della data inizialmente prevista. Il trattato di Roma già stabiliva che i dazi doganali erano la prima risorsa da attribuire alla Comunità economica europea (CEE) per il finanziamento delle sue spese. I dazi doganali della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) fanno parte integrante di questa risorsa dal 1988.
- Le risorse di origine agricola sono i diritti agricoli, inizialmente noti come prelievi agricoli. Essi sono stati istituiti nel 1962 e trasferiti alla Comunità con la decisione del 21 aprile 1970. Si trattava all'origine di tasse che variavano in funzione del prezzo del mercato mondiale e di quello europeo. Dopo il recepimento nel diritto comunitario degli accordi multilaterali sul commercio (Uruguay Round, aprile 1994) non vi è più

alcuna differenza tra diritti agricoli e dazi doganali: i diritti agricoli sono diritti d'importazione prelevati sui prodotti agricoli in provenienza dai paesi terzi. Si aggiungono a queste tasse i contributi sulla produzione di zucchero, isoglucosio e sciroppo d'insulina, che sono versati dai produttori di zucchero all'Unione. La decisione sulle risorse proprie del 2000 concede agli Stati membri, a titolo di spese di riscossione, il 25% dell'importo delle risorse proprie tradizionali riscosse.

- L'imposta sul valore aggiunto (IVA) viene introdotta dalla decisione del 21 aprile 1970 per integrare le risorse proprie tradizionali, che più non bastavano a finanziare il bilancio comunitario. Dopo una serie di rinvii giustificati dalla necessità di garantirne l'armonizzazione, questa terza categoria di risorse, assai complessa, viene attuata per la prima volta nel 1980 e risulta dall'applicazione di un'aliquota a un imponibile uniforme. Nel periodo 1988-1994, l'imponibile è livellato al 55 % del prodotto nazionale lordo (PNL) degli Stati membri; dal 1995, è limitato al 50 % del loro PNL per gli Stati membri il cui PNL pro capite è inferiore al 90 % della media comunitaria. Tra il 1995 e il 1999, tale livellamento viene progressivamente esteso e si applica ora a tutti gli Stati membri in via progressiva. La decisione del 1970 fissa l'aliquota massima di prelievo all'1 % di un imponibile determinato. La seconda decisione "risorse proprie" del 7 maggio 1985 porta l'aliquota al 1,4 % dal 1 gennaio 1986. L'incremento doveva servire a finanziare i costi dell'allargamento (Spagna e Portogallo). La quarta decisione "risorse proprie" del 31 ottobre 1994 predispone invece un ritorno progressivo all'aliquota del 1 % nel periodo 1995-1999, motivato da esigenze di equità. Infine, la decisione sulle risorse proprie presa nel 2000, e attualmente in vigore, ha ridotto l'aliquota massima al livello attuale dello 0,5% della base imponibile IVA armonizzata e livellata.
- Nel 1988, il Consiglio istituisce una quarta risorsa propria, basata allora sul prodotto nazionale lordo (RNL) e destinata a sostituire l'IVA e a garantire l'equilibrio del bilancio. Con la stessa decisione del 24 giugno 1988 veniva fissato un nuovo massimale delle risorse proprie,

in base a una percentuale del PNL che nel 1988 era pari al 1,14 % e nel 1999 al 1,27 %. La decisione attuale sulle risorse proprie estende al bilancio dell'UE l'applicazione del sistema europeo dei conti nazionali del 1995 (SEC 95), nel quale la nozione di prodotto nazionale lordo (PNL) è sostituita da quella di reddito nazionale lordo (RNL). Con la nuova decisione, il PNL è quindi sostituito dal RNL per quanto concerne le risorse proprie. Per mantenere tuttavia immutato l'importo delle risorse finanziarie messe a disposizione delle Comunità, il massimale delle risorse proprie in percentuale del RNL dell'UE è stato adattato ed equivale ora al 1,24% del RNL dell'UE.

Il bilancio non è finanziato interamente con le risorse proprie, ma vi concorrono anche imposte e prelievi effettuati sui redditi del personale, interessi bancari, contributi dei paesi terzi ad alcuni programmi comunitari, come per esempio nel settore della ricerca, rimborsi di aiuti comunitari non utilizzati, interessi di mora e il saldo dell'esercizio precedente.

2. Le procedure di condanna degli Stati membri dell'Unione

La procedura d'infrazione, disciplinata dagli artt. 258-260 TFUE, costituisce uno strumento indispensabile per garantire il rispetto e l'effettività del diritto dell'Unione¹². Titolare del potere di supervisione e controllo è la Commissione europea, nella sua qualità di "guardiana" dei Trattati che vigila sull'adempimento¹³, da parte degli Stati membri, degli obblighi ad esso incombenti in forza dei Trattati¹⁴. Tali obblighi sono quindi afferenti alla più generale categoria del diritto internazionale e incombono agli Stati in quanto membri della particolare organizzazione internazionale costituita dal disegno d'integrazione europea¹⁵. La decisione relativa all'avvio della procedura

¹² Cfr., per tutti, M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2009.

¹³ F. GENCARELLI, *La Commissione "custode del trattato": il controllo dell'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri*, in *Dir. Com. scambi int.*, 2004, p. 231 ss.; V.-A. HOUPPERMANS, P. PECHO, *L'inflation des désistements et le pouvoir de la Commission européenne dans le cadre de l'article 226 CE*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2006, p. 135 ss.; R. MASTROIANNI, *La procedura d'infrazione ed i poteri della Commissione: chi controlla il controllore?*, in *Riv. dir. int.*, 1994, p. 1021 ss..

¹⁴ T. MARTENE, *La procédure en manquement d'Etat*, Bruillant, Bruxelles 2012; L. PRETE, B. SMULDERS, *The coming age of infringement proceedings*, in *CMLR*, 2010, p. 9 ss.

¹⁵ C. NIZZO, *L'art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede dell'integrazione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 1997, p. 381; E. NEFRAMI, *Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne*, in *Rev. Marché Commun Un. eur.*, 2012, p. 197 ss; O. PORCHIA, *Principi*

d'infrazione è una competenza esclusiva della Commissione, la quale, esercitando un potere discrezionale, può agire su denuncia di privati, sulla base di un'interrogazione parlamentare o di propria iniziativa.

La procedura d'infrazione è caratterizzata da una fase pre-contenziosa (art. 258 TFUE) nella quale la Commissione, rilevando la violazione di una norma europea, procede all'invio di una "lettera di messa in mora", concedendo allo Stato un termine di due mesi entro il quale presentare le proprie osservazioni. La violazione contestata può consistere nella mancata attuazione di una norma europea oppure in una disposizione o in una pratica amministrativa nazionali che risultano con essa incompatibili. Tale fase riflette chiaramente il carattere internazionalistico dell'origine del contenzioso comunitario. Infatti, la procedura d'infrazione è avviata nei confronti di uno Stato membro in quanto tale, senza che rilevi se l'autore della violazione sia un organo costituzionale, una giurisdizione, un ente territoriale o un soggetto di diritto privato controllato dallo Stato. Lo scambio di risposte e il dialogo che lo Stato membro avvia rispondendo alla lettera di messa in mora nel termine indicato si caratterizza come interlocuzione ordinaria tra organizzazione internazionale e Stati ad essa appartenenti. Qualora lo Stato non risponda alla lettera oppure fornisca alla Commissione risposte non soddisfacenti, quest'ultima può emettere un parere motivato con il quale cristallizza in fatto e in diritto l'inadempimento contestato e diffida lo Stato a porvi fine entro un dato termine.

Infine, nel caso in cui lo Stato membro non si adegui al parere motivato, la Commissione può presentare ricorso per inadempimento davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione ai sensi dell'art. 258, II co. TFUE. Tale eventuale citazione in giudizio conclude la fase pre-contenziosa e avvia il contenzioso, disciplinato dall'art. 260 TFUE, diretto ad ottenere dalla Corte l'accertamento formale, mediante sentenza, dell'inosservanza da parte dello Stato di uno degli obblighi imposti dall'Unione e dalla sua partecipazione¹⁶. Qualora la Corte di giustizia accerti che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù del Trattato, questo è tenuto a

dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale, Zanichelli, Bologna 2008; M.-C. PUJOL-REVERSAT, *La bonne foi: principe général du droit dans la jurisprudence communautaire*, in *Rev. trim. droit eur.*, 2009, p. 201 ss..

¹⁶ La prima pronuncia della Corte che attesta la natura dichiarativa delle sentenza conclusive della procedura d'infrazione è del 16 dicembre 1960, causa 6/60, *Humblet*, in *Racc.* p. 1129 ss.

prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta, ponendo fine all'infrazione¹⁷.

3. Il quadro attuale delle procedure d'infrazione contro la Repubblica Italiana

La Commissione europea, il 23 luglio 2014, ha deciso per quanto riguarda l'Italia la chiusura di 7 procedure di e l'apertura di 2 nuovi casi per mancato recepimento del diritto UE. In autunno 2014 il numero delle procedure d'infrazione a carico dell'Italia scende a 101 casi (80 per violazione del diritto dell'Unione e 21 per mancato recepimento di direttive)¹⁸.

Suddivisione delle procedure per stadio del procedimento

Messa in mora - art. 258 TFUE	49
Messa in mora complementare - art. 258 TFUE	13
Parere motivato - art. 258 TFUE	22
Parere motivato complementare - art. 258 TFUE	1
Decisione ricorso - art. 258 TFUE	1
Ricorso - art. 258 TFUE	2
Sentenza - art. 258	4
Messa in mora - art. 260 TFUE	4
Decisione ricorso - art. 260 TFUE	2
Ricorso - Art. 260 TFUE	2
Sentenza - art. 260 TFUE	1
Totale	101

Suddivisione delle procedure *ratione materiae*

Affari economici e finanziari	3
Affari esteri	2
Affari interni	4
Agricoltura	2
Ambiente	20
Appalti	5
Comunicazioni	2
Concorrenza e aiuti di stato	5
Energia	2
Fiscalità e dogane	12

¹⁷ PH. CAHIER, *Le recours en constatation de manquements des Etats membres devant la Cour des Communautés européennes*, in *Cah. dr. eur.*, 1967, p. 123 ss.; D. DE BELLESCIZE, *L'article 169 du traité de Rome, et l'efficacité du contrôle communautaire sur les manquements des états membres*, in *Rev. trim. dir. eur.*, 1977, p. 173; L. FUMAGALLI, *La responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario*, Giuffrè, Milano 2000.

¹⁸ <http://www.politicheeuropee.it/attivita/18994/infrazioni-aggiornamento-del-10-luglio-2014>

Giustizia	5
Lavoro e affari sociali	6
Libera circolazione dei capitali	1
Libera circolazione delle merci	4
Libera circolazione delle persone	2
Libera prestazione dei servizi e stabilimento	5
Pesca	1
Salute	8
Trasporti	10
Tutela dei consumatori	2
Totale	106

4. La procedura di doppia condanna

La costante inottemperanza degli Stati membri ad adempiere gli obblighi internazionali derivanti dalla loro appartenenza all'Unione Europea, ha determinato la previsione nei Trattati di un meccanismo di “doppia condanna” al fine di garantire che la dichiarazione dell'inadempimento statale in una pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione potesse produrre effetti non meramente dichiarativi¹⁹. Infatti, il meccanismo introdotto con il Trattato di Maastricht garantisce che oltre all'accertamento della doppia violazione, ovvero inadempimento principale e mancata attuazione della sentenza di condanna, lo Stato membro sia anche condannato al pagamento di una sanzione pecuniaria²⁰.

Qualora la Commissione reputi che lo Stato non si sia conformato all'eventuale sentenza di condanna della Corte, essa avvia una procedura *ex art. 260* del Trattato²¹. In

¹⁹ Si veda per tutti B. BEUTLER, *State Liability for Breaches of Community Law by National Courts: it is the Requirement of Manifest Infringement of the Applicable Law an Insurmountable Obstacle?*, in *CMLR*, 2009, p. 773 ss.; F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati membri per violazione del diritto comunitario*, Giuffrè, Milano 2008; R. JACCHIA, M. FRIGO, *Responsabilità extracontrattuale degli Stati membri, effettività e rimedi giurisdizionali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2008, p. 658 ss.; F. PERSANO, *Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea e decorrenza del termine di prescrizione dell'azione risarcitoria*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2012, p. 111 ss.; M.G. PIZZORNI, *La recente evoluzione della giurisprudenza nazionale in tema di responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione*, in *Dir. Un. eur.*, 2010, p. 151 ss; G. STROZZI, *Responsabilità degli Stati membri per fatto del giudice in violazione del diritto comunitario*, in *Dir. Un. eur.*, 2009, p. 881 ss..

²⁰ C. AMALFITANO, *La procedura di condanna degli Stati membri dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano 2012; S. ANDERSEN, *Procedural Overview and Substantive Comments on Articles 226 and 228 EC*, in *Yearbook Eur. Law*, 2008, p. 121 ss..

²¹ M. ORLANDI, *La prima « doppia condanna » dell'Italia per violazione della normativa dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2012, p. 381 ss; S. VAN DER JEUGHT, *L'action en manquement “renforcée”: sanctions pécuniaires en cas de non-transposition de directives européennes*, in *Journal dr. eur.*, 2011, n. 177, p. 68.

questa fase ciò che viene contestato allo Stato è un inadempimento ulteriore e autonomo, consistente nella mancata adozione dei provvedimenti necessari all'esecuzione della sentenza che ha accertato la violazione del diritto dell'Unione, come per esempio una modifica, abrogazione o introduzione di una disposizione normativa o il mancato recepimento di una direttiva o il mutamento di una prassi amministrativa. Come negli ordinari procedimenti per inadempimento, la procedura *ex art. 260* si articola in una fase pre-contenziosa e in una fase contenziosa²².

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1 dicembre 2009, la disciplina delle procedure d'infrazione ha subito importanti modifiche. Nei casi di cattiva applicazione del diritto dell'Unione, una delle novità introdotte è rappresentata dalla maggiore rapidità del procedimento d'infrazione ai sensi dell'art. 260, II co., TFUE rispetto a quanto disposto dal precedente art. 228 TCE. Infatti, se uno Stato membro non si conforma ad una sentenza d'inadempimento emessa ai sensi dell'art. 258 TFUE e non fornisce esaurienti giustificazioni in risposta alla lettera di messa in mora, la Commissione può deferirlo direttamente al giudizio della Corte di giustizia e chiedere il pagamento di una sanzione senza dover intraprendere una nuova fase pre-contenziosa.

Le sanzioni consistono in una somma forfetaria e in una penalità di mora, adeguate alla gravità e alla persistenza dell'inadempimento²³. Le cifre indicate dalla Commissione per l'Italia ammontano a minimo 8.854.000 euro per la somma forfetaria e oscillano da 10.880 a 652.800 euro al giorno per la penalità di mora. Nella sentenza del 12 luglio 2005 (causa C-304/02, *Commissione c. Francia*) ha chiarito che la somma forfetaria e la penalità di mora possono essere inflitte cumulativamente qualora la violazione del diritto dell'Unione sia particolarmente grave e persistente²⁴.

Una seconda importante modifica introdotta dal Trattato di Lisbona riguarda le sanzioni pecuniarie nei casi di mancato recepimento delle direttive europee. Nel caso in cui uno Stato membro abbia disatteso l'obbligo di comunicare alla Commissione le

²² T. VAN RIJN, *Non exécution des arrêts de la Cour de justice par les états membres*, in *Cah. dr. eur.*, 2008.

²³ B. MASSON, «*L'obscurité clarté*» de l'article 228, 2 CE, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2004, p. 639 ss.; I. KILBEY, *Financial Penalties under article 228(2)EC: Excessive Complexity ?*, in *CMLR*, 2007, p. 743 ss.; G. TESAURO, *La sanction des infractions au droit communautaire*, in *Riv. dir. eur.*, 1992, p. 481; P. WENNERAS, *Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: Alive, but not kicking ?*, in *CMLR*, 2012, p. 145 ss..

²⁴ M. WATHELET, J. WILDEMEERSCH, *Double manquement et sanctions financières des Etats (article 228, 2 CE): le point après quinze ans*, in *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2008, p. 323 ss..

misure adottate al fine di recepire una direttiva, quest'ultima può chiedere alla Corte, nell'ambito dello stesso ricorso per inadempimento, di comminare il pagamento di una sanzione pecuniaria²⁵. In sostanza, con la nuova procedura *ex art. 260, III co. TFUE*, la Commissione può richiedere alla Corte sia di accertare l'avvenuto inadempimento dell'obbligo, sia di condannare lo Stato inadempiente al pagamento della sanzione pecuniaria, senza dover attendere l'esaurimento di un'ulteriore fase pre-contenziosa.

Le decisioni relative all'apertura, all'aggravamento o alla chiusura di una procedura di infrazione sono adottate dal Collegio dei Commissari europei, in apposite sessioni che hanno luogo a cadenza mensile. Il Collegio dei Commissari adotta una decisione di archiviazione quando lo Stato membro si conforma ai rilievi della Commissione europea o quando quest'ultima si ritiene soddisfatta dalle osservazioni dello Stato in questione. Le archiviazioni intervengono solo in occasione delle riunioni mensili, mentre l'apertura di una procedura d'infrazione può essere decisa anche in occasione di una qualunque altra riunione del Collegio. Ad esempio, le procedure per mancato recepimento di direttive sono aperte automaticamente in una delle prime riunioni successive alla scadenza del termine di trasposizione²⁶. Una volta aperta la fase contenziosa, l'adempimento da parte dello Stato membro potrà condurre ad una rinuncia agli atti del ricorso da parte della Commissione per venir meno dell'interesse ad agire²⁷.

²⁵ M. SMITH, *Inter-Institutional dialogue and the establishment of enforcement norms: a decade of financial penalties under Article 228 EC (now Article 260 TFEU)*, in *Eur. Public Law*, 2010, p. 547 ss; E. TEZCAN, *Les sanctions prévues par l'article 177, alinéa 2 du traité CE en cas de non-exécution d'un arrêt de la Cour de justice par un Etat membre et les développements récents à ce propos*, in *Rev. eur. dr. pub.*, 1998, p. 42 ss..

²⁶ G. GRECO, *Super-primato del diritto europeo: le direttive sui mezzi di ricorso vincolano tutti, ma non la Commissione e la Corte di giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, p. 431 ss..

²⁷ P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford University Press, Oxford 2010.

CONCLUSIONI

La presente riflessione ha cercato di evidenziare le caratteristiche delle delinere obbligazioni pecuniarie derivanti dalla partecipazione alle Nazioni Unite, all'UNESCO e all'Unione Europea nonché le conseguenze giuridiche del mancato apporto contributivo. Come sottolineato nel caso dell'UNESCO, il solo potere sanzionatorio delle organizzazioni internazionali nei confronti degli Stati membri inadempienti consiste nella sospensione del diritto di voto. Il sistema introdotto con il trattato di Maastricht ha risposto all'esigenza di reagire, con forza dirompente, all'inadempimento statale persistente, distinguendosi nettamente rispetto al sistema ordinario delle organizzazioni internazionali. Il testo dell'art. 171 TCE, oggi art. 260 TFUE, pur disponendo un sistema che non si basa più sulla mera buona fede nell'adempimento da parte degli Stati membri, tuttavia appare molto sintetico e poco preciso circa l'importo della sanzione da comminare.

E' stata la giurisprudenza della Corte di giustizia, con il proprio contributo definitivo, a precisare i contorni normativi e, soprattutto, l'importo della somma forfettaria. La riforma operata con il trattato di Lisbona dovrebbe condurre ad una più agevole e rapida definizione del contenzioso, disincentivando inoltre gli Stati membri dal non dare esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia, aumentando così il livello di ottemperanza degli Stati. Infatti, più gli Stati ottempereranno agli obblighi derivanti dal diritto europeo e più sarà possibile ottenere certezza del diritto nonché parità di trattamento tra gli stessi dinanzi a tali obblighi più generalmente ascrivibili al diritto internazionale¹.

¹ C. AMALFITANO, *La procedura di condanna degli Stati membri dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano 2012.

BIBLIOGRAFIA

- ABI-SAAB G., *Le concept d'organisation internationale*, UNESCO, Paris 1980
- ACHESON K., C. MAULE, *Convention on Cultural Diversity*, in *Journal of Cultural Economics*, 2004, p. 243
- ALLEGRI M.R., *Le organizzazioni internazionali; strategie e strumenti della comunità internazionale*, Cedam, Padova 1992
- ALVAREZ J.E., *International Organization as Law-makers*, Oxford University Press, Oxford 2010
- AMALFITANO C., *La procedura di condanna degli Stati membri dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano 2012
- ANDERSEN S., *Procedural Overview and Substantive Comments on Articles 226 and 228 EC*, in *Yearbook Eur. Law*, 2008, p. 121
- ARANGIO RUIZ G., *Rapporti contrattuali fra Stati ed organizzazioni internazionali. Per una teoria dualista delle Unioni di Stati*, Modena 1950
- ARANGIO-RUIZ G., *On the Security Council's "Law-Making"*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2000, p. 609
- BALLARINO T., *Organizzazione internazionale*, Celuc, Milano 1994
- BERMAN A., S. DUQUET, J. PAUWELYN, R.A. WESSEL E J. WOUTERS (EDS.), *Informal International Lawmaking: Case Studies*, TOAEP, Oslo 2013
- BEUTLER B., *State Liability for Breaches of Community Law by National Courts: it is the Requirement of Manifest Infringement of the Applicable Law an Insurmountable Obstacle?*, in *CMLR*, 2009, p. 773
- BLAVOUKOS S., D. BOURANTONIS (EDS.), *The EU Presence in International Organisations*, Routledge, London/New York 2011
- BOYLE A., C. CHINKIN, *The making of International Law*, Oxford University Press, Oxford 2007
- BOUWHUIS S., *The International law Commission's Definition of International Organizations*, in *International Organisations Law Review*, 2012, pp. 451-465
- BROLLMAN C., Y. RADI (EDS.), *Research Handbook on the Theory and Practice of International Law-Making*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton 2014
- CABIAIA E., *Le organizzazioni internazionali come soggetti di diritto*, Il Mulino, Bologna 1981
- CANNIZZARO E., P. PALCHETTI, R.A. WESSEL (EDS.), *International Law as Law of the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2012
- CAHIER PH., *Le recours en constatation de manquements des Etats membres devant la Cour des Communautés européennes*, in *Cah. dr. eur.*, 1967, p. 123
- CAPECCHI G., N. PARISI, A. SANTINI, *L'organizzazione delle Nazioni Unite*, Liuc Papers n. 102, Serie Impresa e Istituzioni, 18, Suppl. a marzo 2002
- CASOLARI F., *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano 2008
- CASSESE A. (A CURA DI P. GAETA), *Diritto internazionale*, II ed., Il Mulino, Bologna 2013; U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè, Milano 2006
- CONDINANZI M., R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2009
- COLLINS R., WHITE N.D. (EDS.), *International Organizations and the idea of Autonomy: Institutional Independence in the International Legal Order*, Routledge, London/New York 2011
- CONFORTI B., *Organizzazione internazionale*, in *Enc. Novec.*, vol. IV, Roma, 1979, p. 950
- CONFORTI B., *Diritto internazionale*, VIII ed., Ed. Scientifica, Napoli 2010
- CONFORTI B., C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Cedam, Padova 2012
- CONWAY G., *Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States*, in *European Journal of International Law*, 13 (3), 2002, p. 679
- CRAIG P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford University Press, Oxford 2010
- DAILLER P., A. PELLET, M. FORTEAU, D. MULLER, *Droit international public*, 8èd., LGDJ 2009
- DE BELLESCIZE D., *L'article 169 du traité de Rome, et l'efficacité du contrôle communautaire sur les manquements des états membres*, in *Rev. trim. dir. eur.*, 1977, p. 173
- DUPUY R.-J. (SOUS LA DIR. DE), *Manuel sur les organisations internationales*, 2e éd, Académie de droit International de La Haye, Dordrecht, 1998;
- DRIESKENS E., L. VAN SCHAİK (EDS.), *The Eu and Effective Multilateralism: Internal and External Reform Practices*, Routledge, London/New York 2014

- ECKES C., R.A. WESSEL, *The European Union: An International Perspective*, in T. TRIDIMAS E R. SCHUTZE (EDS.), *The Oxford Principles of European Union Law - Vol. 1: The European Union Legal Order*, Oxford University Press, Oxford 2014
- FASSBENDER B., *The United Nation Charter as Constitution of International Community*, Martinus Nijhoff PublishersKoninklijke Brill NV, Leiden/Boston, 2009
- FERRARO F., *La responsabilità risarcitoria degli Stati membri per violazione del diritto comunitario*, Giuffrè, Milano 2008
- FRID R., *The relations between the EC and International Organizations*, Kluwer Law International, The Hague 1995
- FUMAGALLI L., *La responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario*, Giuffrè, Milano 2000
- GENCARELLI F., *La Commissione "custode del trattato": il controllo dell'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri*, in *Dir. Com. scambi int.*, 2004, p. 231
- GIULIANO M., T. SCOVAZZI, T. TREVES, *Diritto internazionale*, Parte generale, Giuffrè, Milano 1991
- GRECO G., *Super-primato del diritto europeo: le direttive sui mezzi di ricorso vincolano tutti, ma non la Commissione e la Corte di giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, p. 431
- GUZMAN A., *International Organizations and the Frankenstein Problem*, in *European Journal of International Law*, 2013, pp. 999-1025
- HOFFMEISTER F., *Outsider of Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, in *CMLRev.*, 2007, pp. 41-68
- HOUPPERMANS V.-A., P. PECHO, *L'inflation des désistements et le pouvoir de la Commission européenne dans le cadre de l'article 226 CE*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2006, p. 135
- INGROSSO G., *Diritto Finanziario*, Jovene, Napoli 1954
- KLABBERS J., *Two concept of International Organization*, in *International Organisations Law Review*, 2005, pp. 277-293
- KLABBERS J., *An introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2009
- KLABBERS J., A. WALLEND AHL (EDS.), *Research Handbook on the Law of International Organisations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton 2011
- KILBEY I., *Financial Penalties under article 228(2)EC: Excessive Complexity ?*, in *CMLR*, 2007, p. 743
- LAVRANOS N., *Decisions of International Organizations in the European and Domestic Legal Orders of Selected EU Member States*, Europa Law Publishing, Groningen 2004
- LIJOVA R., J. PETMAN (EDS.), *International Law-Making: Essays in Honour of Jan Klabbers*, Routledge, London/New York 2014
- LIXINSKI L., *Intangible Cultural Heritage in International Law*, Oxford University Press, Oxford 2013
- JACCHIA R., M. FRIGO, *Responsabilità extracontrattuale degli Stati membri, effettività e rimedi giurisdizionali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2008, p. 658
- JORGENSEN E., *The European Union and International Organisations*, Routledge, London/New York 2009
- JORGENSEN K.E., J. SHAHIN (EDS.), *The Performance of the EU in International Institutions*, Routledge, London/New York 2013
- MARCHISIO S., *EU's Membership in International Organisations*, in E. CANNIZZARO (ED.), *The European Union as an actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague/London/New York 2002, pp. 231-260
- MARIOTTI L., *La Convenzione sul patrimonio intangibile e i suoi criteri tra valorizzazione, tutela e protezione*, in *Voci*, 2013, p. 88
- MARTENE T., *La procédure en manquement d'Etat*, Bruillant, Bruxelles 2012
- MASSON B., *«L'obscurité clarté» de l'article 228, 2 CE*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2004, p. 639
- MASTROIANNI R., *La procedura d'infrazione ed i poteri della Commissione: chi controlla il controllore?*, in *Riv. dir. int.*, 1994, p. 1021
- MASTROIANNI R., *La rilevanza delle norme consuetudinarie sulla sospensione dei trattati nell'ordinamento comunitario: la sentenza Racke*, in *Riv. Dir. Intern.*, 1999, p. 86
- MENDELSON M., *The Definition of International Organization in the International Law Commission's Current Project on the Responsibility of International Organizations*, in M. RAGAZZI, *International Responsibility Today. Essay in Memory of Oscar Schachter*, Martinus Nijhoff PublishersKoninklijke Brill NV, Leiden/Boston, 2005

MENON P.K., *International Organizations as Subject of International Law*, in *Revue Belge de Droit International*, 1992, p. 61

MORELLI G., *Nozioni di diritto internazionale*, Cedam, Padova 1967

MUCCI F., *La valorizzazione del patrimonio mondiale culturale e naturale: significato e strumento di una 'tutela sostenibile'*, in M. C. CICIRIELLO (A CURA DI), *La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a venticinque anni dalla Convenzione dell'UNESCO*, Ed. Scientifica, Napoli 1997, p. 269

NEFRAMI E., *Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne*, in *Rev. Marché Commun Un. eur.*, 2012, p. 197

NIZZO C., *L'art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede dell'integrazione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 1997, p. 381

ORLANDI M., *La prima « doppia condanna » dell'Italia per violazione della normativa dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2012, p. 381

PARISIN., *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè, Milano 1986

PAUWELYN J., R.A. WESSEL E J. WOUTERS (EDS.), *Informal International Lawmaking*, Oxford University Press, Oxford 2012

PAUWELYN J., WESSEL R.A., WOUTERS J., *When Structures Become Shackles: Stagnation and Dynamics in International Lawmaking*, in *European Journal of International Law*, 2014

PETERS A., *The position of International Law within the European Community Legal Order*, in *GYIL*, 1997, p. 9

PERASSI T., *L'ordinamento delle Nazioni Unite*, in T. PERASSI, *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano 1958

PERSANO F., *Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea e decorrenza del termine di prescrizione dell'azione risarcitoria*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2012, p. 111

PIZZORNI M.G., *La recente evoluzione della giurisprudenza nazionale in tema di responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione*, in *Dir. Un. eur.*, 2010, p. 151

PRETE L., B. SMULDERS, *The coming age of infringement proceedings*, in *CMLR*, 2010, p. 9

POCAR F., M.C. BARUFFI (A CURA DI), *Commentario breve ai Trattati dell'UE*, II ed., CEDAM, Padova 2014

PORCHIA O., *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Zanichelli, Bologna 2008

PUJOL-REVERSAT M.-C., *La bonne foi: principe général du droit dans la jurisprudence communautaire*, in *Rev. trim. droit eur.*, 2009, p. 201

RAMA-MONTALDO M., *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, in *BYIL* 1970, p. 111

SACK J., *The European Community's Membership of International Organisations*, in *CMLRev.*, 1995, pp. 1127-1256

SCHERMERS H.G., BLOKKER N.M., *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2011, p. 37

SCOVAZZI T., B. UMBERTAZZI, L. ZAGATO (A CURA DI), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Giuffrè, Milano 2012

SCOVAZZI T., *L'applicazione negli Stati mediterranei della Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale intangibile*, in AA. VV., *Diritto internazionale e pluralità delle culture*, Convegno SIDI, 13-14 giugno 2013 Napoli, Ed. Scientifica, Napoli 2014

SCOVAZZI T., *Corso di diritto internazionale. Parte I: Caratteri generali e evoluzione della comunità internazionale*, Giuffrè, Milano 2014

SMITH M., *Inter-Institutional dialogue and the establishment of enforcement norms: a decade of financial penalties under Article 228 EC (now Article 260 TFEU)*, in *Eur. Public Law*, 2010, p. 547

STROZZI G., *Responsabilità degli Stati membri per fatto del giudice in violazione del diritto comunitario*, in *Dir. Un. eur.*, 2009, p. 881

SOLA A., *Quelques réflexions à propos de la Convention pour la sauvegarde du patri moine culturel immatériel*, in J. NAFZIGER, T. SCOVAZZI (EDS.), *Le patrimoine culturel de l'humanité – The Cultural Heritage of Mankind*, Martinus Nijhoff, Leiden 2008

SKUBISZEWSKI K., *A new Source of the Law of Nations: Resolutions of International Organizations*, in AA. VV., *En Hommage à Paul Guggenheim*, Genève 1968, p. 500

TESAURO G., *La sanction des infractions au droit communautaire*, in *Riv. dir. eur.*, 1992, p. 481

TEZCAN E., *Les sanctions prévues par l'article 177, alinéa 2 du traité CE en cas de non-exécution d'un arrêt de la Cour de justice par un Etat membre et les développements récents à ce propos*, in *Rev. eur. dr. pub.*, 1998, p. 42

VAN DER JEUGHT M., *L'action en manquement "renforcée": sanctions pécuniaires en cas de non-transposition de directives européennes*, in *Journal dr. eur.*, 2011, n. 177, p. 68

VAN RIJN T., *Non exécution des arrêts de la Cour de justice par les états membres*, in *Cah. dr. eur.*, 2008

VAN ROSSEM J.W., *The Autonomy of EU Law: More is Less?*, in R.A. WESSEL, S. BLOCKMANS (EDS.), *Between Autonomy and Dependence: The EU Legal Order under the influence of International Organizations*, Asser Press/Springer, The Hague 2013

WATHELET M., J. WILDEMEERSCH, *Double manquement et sanctions financières des Etats (article 228, 2 CE): le point après quinze ans*, in *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2008, p. 323

WENNERAS P., *Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: Alive, but not kicking ?*, in *CMLR*, 2012, p. 145

WESSEL R.A., *The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions*, in *Journal of European Integration*, 2011, pp. 621-635

WESSEL R.A., *Close Encounters of the Third Kind: The interface between EU and International Law after the Lisbon Treaty*, Sieps Report, Stockholm 2013

WESSEL R.A., S. BLOCKMANS, *The Legal Status and Influence of Decisions of International Organisations and Other Bodies in the European Union*, Research Paper n. 1/2014, European Legal Studies, College of Europe

WOUTERS J., *The United Nations and the European Union: Partners in Multilateralism*, Working Paper No. 1/2007, Leuven Centre for Global Governance Studies

WOUTERS J., J. ODERMATT, TH. RAMOPOULOS, *The Status of the European Union at the United Nations General Assembly*, in I. GOVAERE (EDS.), *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2014, pp. 211-223

ZAGATO L., *La Convezione sulla protezione del patrimonio culturale intangibile*, in L. ZAGATO (A CURA DI), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO*, CEDAM, Padova 2008

ZANGHI M., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Giappichelli, Torino 2013

ZICCARDI P., *Organizzazione internazionale*, in *Enc. Dir.*, vol XXXI, Giuffrè, Milano 1981, p. 158