

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>



ISSN: 1974-9805

n. 2-3 - 2010

LA TUTELA DELL'AMBIENTE NELL'AMBITO DEI CONFLITTI ARMATI: IL CONTRIBUTO DELLA COMMISSIONE DI COMPENSAZIONE DELLE NAZIONI UNITE

Elisa Ruozzi

**LA TUTELA DELL'AMBIENTE NELL'AMBITO DEI
CONFLITTI ARMATI :
IL CONTRIBUTO DELLA COMMISSIONE DI
COMPENSAZIONE DELLE NAZIONI UNITE**

Elisa Ruozzi

*Ricercatore in Diritto Internazionale
nell'Università di Torino*

Sommario

1. Introduzione
 - 1.1. L'origine: la risoluzione n.687(1991)
 - 1.2. La struttura ed il funzionamento della Commissione
 - 1.3. Le tipologie di reclami
 - 1.4. La procedura.
2. L'applicazione al conflitto del Golfo delle norme di diritto internazionale umanitario relative alla protezione dell'ambiente e la responsabilità dell'Iraq in base alla risoluzione n.687(1991)
 - 2.1. Le norme di carattere consuetudinario
 - 2.2. Le norme di carattere pattizio
 - 2.3. La risoluzione n.687 e il fondamento giuridico della responsabilità dell'Iraq.
3. Il contributo della Commissione di Compensazione allo sviluppo del diritto internazionale ambientale
 - 3.1. La definizione di danno ambientale
 - 3.2. Il nesso di causalità: causalità diretta ed indiretta
 - 3.3. La compensabilità delle attività di monitoraggio e valutazione
 - 3.4. Il riconoscimento della pluralità di cause.
4. Conclusioni.

Il lavoro esamina l'origine ed il funzionamento della Commissione di Compensazione delle Nazioni Unite, creata nel 1991 al fine di risarcire i danni causati dall'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, con particolare riferimento ai danni di natura ambientale. In particolare, vengono esaminati la base giuridica della creazione della Commissione e della responsabilità riconosciuta in capo all'Iraq, il nesso di causalità utilizzato nonché le tipologie di danno ambientale risarcito.

This article deals with the origin and the functioning of the United Nations Compensation Commission, created in 1991 with the aim to compensate the damages caused by Kuwait invasion on the part of Iraq. More precisely, the analysis is focused on the legal basis of the creation of the Commission and of the responsibility recognized upon Iraq, the causality nexus used and the type of environmental damage indemnified.

1. Introduzione: la UNCC

1.1 L'origine: la risoluzione n.687(1991)

Il 2 agosto 1990 le forze armate irachene invasero il territorio del Kuwait. Lo stesso giorno il Consiglio di Sicurezza, sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, emanò la risoluzione n.660(1990), la quale condannava l'invasione e richiedeva il ritiro immediato ed incondizionato delle truppe (1).

Pochi giorni dopo, venne emanata la risoluzione n.661(1990) la quale, partendo dal presupposto del mancato rispetto della risoluzione precedente (2), imponeva sanzioni economiche - fra cui l'embargo - (3), stabilendo altresì la creazione di un Comitato, sotto la propria autorità, finalizzato ad assicurare il regolare rispetto delle sanzioni stesse da parte dei membri delle Nazioni Unite (4).

Il Consiglio di Sicurezza adottò successivamente numerose altre risoluzioni, alle quali non venne data attuazione. Con la risoluzione n.678(1990) fu stabilito che, qualora l'Iraq non avesse proceduto al ritiro delle proprie truppe entro il 15 gennaio, gli Stati membri delle Nazioni Unite sarebbero stati autorizzati ad usare "tutti i mezzi necessari" al fine di porre fine alla situazione e reinstaurare la pace e la sicurezza internazionali (5).

L'Iraq non diede seguito a tali condizioni, determinando così lo scoppio della Guerra del Golfo.

La risoluzione n.687(1991) affermava la responsabilità internazionale dell'Iraq, per qualsiasi perdita o danno diretti, incluso il danno ambientale e il degrado delle risorse naturali, derivanti dall'invasione e dall'occupazione illegittime del Kuwait, senza alcun pregiudizio ai debiti ed obblighi in capo all'Iraq risalenti al periodo antecedente al 2 agosto 1990 (6).

Essa prevedeva altresì la creazione di un Fondo ai fini della compensazione dei danni e delle perdite subite e stabiliva che il

(1) Resolution 660(1990) (Condemning the Invasion of Kuwait by Iraq). S/RES/660 (1990), par.2.

(2) Resolution 661(1990), S/RES/0661 (1990), 6 August 1990, par.1.

(3) Ibidem, par.3-4.

(4) Ibidem, par.6.

(5) Resolution 678(1990), S/RES/678 (1990), 29 novembre 1990, par.2.

(6) Ibidem, par.16.

Direttore Generale avrebbe presentato al Consiglio di Sicurezza raccomandazioni relative a tale Fondo. Queste ultime avrebbero incluso un programma concernente l'amministrazione dello stesso e le modalità di determinazione del contributo dell'Iraq, basato su una percentuale del valore delle proprie esportazioni di petrolio e prodotti derivati (7).

Tale meccanismo avrebbe dovuto tenere in considerazione le esigenze della popolazione irachena, la capacità dell'Iraq di corrispondere i pagamenti in questione e le necessità dell'economia nazionale.

Il programma avrebbe altresì previsto appositi meccanismi al fine di assicurare i pagamenti al Fondo; il procedimento per la distribuzione del denaro e il pagamento dei reclami; le procedure per la valutazione delle perdite, la verifica della validità dei reclami e la risoluzione di eventuali controversie relative alla responsabilità dell'Iraq nonché, infine, la composizione della Commissione (8).

Le raccomandazioni del Segretario Generale furono inserite nel rapporto presentato il 2 maggio 1991 (9) e adottate tramite la risoluzione del Consiglio di Sicurezza n.692 (10).

1.2 La struttura ed il funzionamento della Commissione

La Commissione (la quale ha terminato i propri lavori nel 2007) è composta da quattro istituzioni principali: il *Governing Council*, il Segretariato, i panel di Commissari e il Fondo di Compensazione (11).

Il *Governing Council* funge da organo "legislativo" della Commissione. Esso è un organo sussidiario del Consiglio di Sicurezza, di cui riproduce la composizione, con la conseguente

(7) Ibidem, par.18.

(8) Idem.

(9) Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 19 of Security Council Resolution 687(1991), S/22559, 2 may 1991.

(10) Resolution 692(1991), S/RES/692 (1991), 20 may 1991.

(11) In merito alla struttura istituzionale della Commissione mi limito a citare: FRIGESSI DI RATTALMA-TREVES, *The United Nations Compensation Commission*, The Hague, 1999; HEISKANEN, *The United Nations Compensation Commission*, 296 *Recueil des Cours*, 265-275 ss., 2002 ; D'ARGENT, *Le Fonds et la Commission de Compensation des Nations Unies*, in *RBDI*, 1992, 494-495.

suddivisione fra membri permanenti e non permanenti (12); il diritto di veto, tuttavia, non è previsto.

Le decisioni - tranne quelle relative alle modalità atte ad assicurare che i pagamenti vengano effettuati - vengono in teoria adottate con una maggioranza di almeno nove membri. Nella realtà la Commissione ha tuttavia utilizzato la tecnica del *consensus*.

La missione del *Governing Council* consiste nello sviluppare criteri per la compensabilità dei reclami, regole e procedure per la gestione degli stessi e per il pagamento della rispettiva compensazione, nonché linee guida per l'amministrazione e il finanziamento del Fondo. Esso è responsabile nei confronti del Consiglio di Sicurezza.

I Commissari sono esperti indipendenti nel campo del diritto e di altre discipline ed hanno il compito di analizzare i reclami, rivolgere raccomandazioni al Consiglio di Sicurezza rispetto alla compensabilità e all'entità della compensazione e assicurare che i requisiti minimi dell'equo processo siano soddisfatti. Vengono nominati per un periodo di tempo determinato dal *Governing Council* in base alla scelta effettuata dal Segretario Generale il quale, a sua volta, riceve raccomandazioni dal Segretario Esecutivo della Commissione.

I Commissari agiscono a titolo individuale e non rappresentano i governi di appartenenza. Si riuniscono presso la sede della Commissione a Ginevra e siedono in panel di tre persone, sulla base delle indicazioni del Segretario Esecutivo. Il lavoro viene svolto in maniera confidenziale, eccetto per i rapporti e le raccomandazioni una volta approvati dal *Governing Council*.

Il Segretariato, diretto dal Segretario Esecutivo, è un'entità esecutiva (13) che assiste sia i panel di Commissari sia il

(12) Tuttavia, l'idea in base alla quale il *Governing Council* sarebbe in realtà un "alter ego" del Consiglio di Sicurezza (HEISKANEN, *The United Nations Compensation Commission*, cit., 271) è stata criticata da più voci in dottrina. Si vedano in questo senso GATTINI, *The UN Compensation Commission : Old Rules, New Procedures on War Reparation*, in *EJIL*, 2002, 166; stesso autore, *Le riparazioni di guerra nel diritto internazionale*, Padova, 2003, 423.

(13) HEISKANEN, *The United Nations Compensation Commission*, cit., 273.

Governing Council ed effettua i pagamenti sulla base delle regole e delle procedure stabilite da quest'ultimo.

Essendo l'unico organo della Commissione che svolge le proprie funzioni in maniera continuativa, tale organo assicura il regolare svolgimento delle attività e contribuisce altresì allo sviluppo delle policy, delle norme, raccomandazioni e decisioni della Commissione.

Il Fondo è costituito da un conto speciale delle Nazioni Unite creato al fine specifico di effettuare i pagamenti sulla base dei rapporti resi dalla Commissione; è stato formalmente istituito dal Segretario Generale ed è gestito dal Segretariato della Commissione, in conformità con norme e procedure stabilite dalle Nazioni Unite (14).

Esso è finanziato da contributi provenienti dal governo iracheno sulla base di una percentuale delle esportazioni petrolifere, le quali non devono eccedere il 30% del valore annuale delle stesse. Sulla base della risoluzione n.706(1991), i membri delle Nazioni Unite avrebbero potuto importare prodotti petroliferi dall'Iraq, fino ad una somma predeterminata, la quale avrebbe contribuito al finanziamento del Fondo (15).

Tuttavia, l'Iraq non è stato disposto a collaborare a tale meccanismo di finanziamento, con la conseguenza che la Commissione ha stipulato degli accordi *ad hoc* a questo fine, utilizzando beni iracheni "congelati" o proventi delle esportazioni di prodotti petroliferi situati al di fuori del territorio iracheno, agendo nel quadro del programma "*oil-for-food*", fondato sulla risoluzione n.986(1995) (16).

1.3. Le tipologie di reclami

Una delle funzioni svolte dal *Governing Council* è consistita nello sviluppo di linee guida al fine di gestire i numerosi reclami ricevuti (17). Nel quadro di tale attività, è stato innanzitutto

(14) Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 19 of Security Council Resolution 687(1991), cit., par.3.

(15) Resolution 706(1991), S/RES/706 (1991), 15 august 1991, par.1; Resolution 705(1991), S/RES/705 (1991), 15 august 1991, par.10.

(16) Resolution 986(1995), S/RES/986 (1995), 14 april 1995.

(17) Per un'illustrazione delle caratteristiche dei reclami si veda per tutti : AFFAKI, *La Commission d'indemnisation des Nations Unies: Trois ans*

deciso di attribuire priorità ai ricorsi di natura individuale, rispetto a quelli presentati dai governi o dalle società (i così detti *urgent claims*). Tale decisione, fondata su considerazioni di tipo umanitario, prevedeva la priorità di tre tipologie di reclami : quelli relativi alle perdite derivanti dalla partenza di individui dal territorio iracheno (categoria A); quelli derivanti da morte o lesioni personali (categoria B) oppure i reclami individuali relativi a danni fino a 100.000 dollari US (categoria C) (18).

La categoria D copre i ricorsi relativi a cifre superiori ai 100.000 \$; la categoria E quelli presentati da società ed altre entità; la categoria F concerne i reclami presentati da Governi ed organizzazioni internazionali.

Ai fini del presente lavoro, è quindi la categoria F a venire in rilievo: essa copre qualsiasi danno o perdita diretto subito da uno Stato o da un'organizzazione internazionale a seguito dell'invasione del Kuwait. Essa è stata suddivisa in ulteriori quattro sottocategorie:

- reclami relativi ai costi dovuti all'evacuazione, perdita di proprietà e simili (F1)
- reclami presentati dalla Giordania e dall'Arabia Saudita (F2)
- reclami presentati dal Kuwait (F3)
- reclami di tipo ambientale (F4)

Come si vedrà più avanti, quest'ultima tipologia di reclami è stata definita nella decisione n.7 del *Governing Council* (19).

1.4. La procedura

Come esplicitato nel rapporto del 2 maggio 1991, la Commissione di Compensazione è un organo a carattere non tanto giudiziario, bensì politico (20), il quale esplica una

d'épreuve au service du règlement des différends internationaux, in *DPCI*, 1994, 477 ss.

(18) Decision n.1, "Criteria for expedited processing of urgent claims", 2 august 1991, S/AC.26/1991/1.

(19) S/AC.26/1991/7/Rev.1, 17 March 1992.

(20) In particolare, Gattini sottolinea come la Commissione non si inserisca, come affermato da parte della dottrina, all'interno della tradizione delle *Claims Commission*, bensì presenti aspetti innovativi, in quanto essa costituisce un "meccanismo di controllo e gestione delle riparazioni organizzato

funzione istruttoria consistente nell'esaminare i reclami, verificarne la validità, valutare i danni, assicurare che i pagamenti vengano effettuati e risolvere eventuali controversie.

Sarebbe tuttavia riduttivo definire la funzione svolta da tale organo in termini meramente esecutivi in quanto, nonostante la responsabilità irachena sia stata stabilita dalla risoluzione n.687, la Commissione valuta le prove e svolge una serie di altre attività sulla base di considerazioni di diritto (21).

Le norme sulla procedura sono state stabilite dalla decisione n.10 del *Governing Council*, intitolata : "*Provisional rules for claims procedure*" (22), all'interno delle quali è evidente il tentativo di riconciliare il requisito dell'equo processo con quello della rapidità e dell'efficienza della giustizia.

Vengono qui di seguito brevemente illustrate le fasi della procedura.

I reclami sono stati presentati da Stati ed organizzazioni internazionali. Mentre per i primi si è derogato alle norme consuetudinarie relative alla protezione diplomatica, permettendo loro di agire in nome non solo dei propri cittadini, ma altresì degli individui residenti sul proprio territorio (23), le organizzazioni internazionali hanno agito esclusivamente sulla base del proprio interesse.

Le società e le altre entità giuridiche sono state rappresentate dai governi sulla base del cui ordinamento esse erano costituite o incorporate (24).

Il Segretariato svolge un'indagine preliminare sul rispetto dei requisiti formali, la quale ha assunto una certa importanza, dal

su scala mondiale", il quale "non rappresenta gli interessi dei singoli Stati [...] bensì l'intera comunità internazionale" (GATTINI, *Le riparazioni di guerra nel diritto internazionale*, Padova, 2003, 429-430).

(21) HEISKANEN, *The United Nations Compensation Commission*, cit., 289; in merito alla procedura si vedano altresì D'ARGENT, *Le Fonds et la Commission de Compensation des Nations Unies*, cit., 512-515 ; GATTINI, *The UN Compensation Commission: Old Rules, New Procedures on War Reparation*, cit., 168 ss.; AFFAKI, *La Commission d'indemnisation des Nations Unies: Trois ans d'épreuve au service du règlement des différends internationaux*, cit., 486 ss.

(22) *Provisional rules for claims procedure*, S/AC.26/1992/10, 26 giugno 1992.

(23) GATTINI, *The UN Compensation Commission : Old Rules, New Procedures on War Reparation*, cit., 170.

(24) *Ibidem*, art.5.

momento che, sulla base di tale procedura, i ricorrenti sono stati spesso tenuti non solo a colmare lacune di tipo formale, ma altresì a fornire informazioni aggiuntive (25).

Una delle funzioni svolte dal Segretariato consiste nell'assicurare la coerenza della giurisprudenza dei panel i quali, pur non essendo formalmente legati alle decisioni adottate in precedenza, nella pratica vi si sono allineati.

La procedura differisce a seconda del tipo di reclamo. Un tratto comune è tuttavia costituito dal raggruppamento dei reclami che presentano caratteristiche simili, i quali sono stati trattati congiuntamente in "instalment" (26), il che ha altresì determinato l'organizzazione dei panel e dei gruppi di lavoro.

L'analisi dei reclami relativi alle prime tre categorie (A, B e C) deve essere svolta nell'arco di 120 giorni (27); la rapidità della procedura è stata coadiuvata dall'introduzione di metodi particolari, fra cui l'uso di database e di strumenti statistici (28). Le decisioni sono state adottate sulla base dei documenti presentati dai ricorrenti, dell'esame preliminare effettuato dal Segretariato e dei commenti formulati dai Governi (29).

Le "raccomandazioni" emesse dai panel sono motivate e indicano la cifra complessiva da corrispondere ad ogni governo o entità, nonché le cifre relative ai reclami individuali (30).

I reclami appartenenti alle categorie D, E e F possono essere esaminati entro un periodo di tempo più lungo (dai 3 ai 12 mesi) (31), a seconda del fatto che il reclamo venga considerato particolarmente esteso o complesso. Tale qualificazione incide altresì sulla procedura, in quanto autorizza il panel ad esigere ulteriori memorie scritte o procedure orali (32).

Le decisioni assunte dai panel vengono trasmesse al *Governing Council* sotto la forma di raccomandazioni e sono quindi sottoposte all'approvazione di quest'ultimo, il quale può modificare l'entità della compensazione. Le decisioni sono

(25) Ibidem, art.14; HEISKANEN, *The United Nations Compensation Commission*, cit., 295.

(26) *Provisional rules for claims procedure*, cit., art.38 lett.a).

(27) Ibidem, art.37, lett.d).

(28) Ibidem, art. 37, lett.a).

(29) Ibidem, art.37, lett.c).

(30) Ibidem, art.37, lett.e).

(31) Ibidem, art.38, lett.c).

(32) Ibidem, art.37 lett.c).

definitive ed inappellabili sia sul piano procedurale sia su quello sostanziale.

2. L'applicazione al conflitto del Golfo delle norme di diritto internazionale umanitario relative alla protezione dell'ambiente e la responsabilità dell'IRAQ in base alla risoluzione n. 687 (1991)

2.1. Le norme di carattere consuetudinario

Il diritto consuetudinario contiene alcune norme fondamentali applicabili alla situazione verificatasi durante la Guerra del Golfo: i principi di necessità, proporzionalità, discriminazione e umanità e la così detta "clausola Martens", codificate nelle principali convenzioni di diritto umanitario (33).

In base al primo principio, gli Stati non godono di libertà illimitata nella scelta dei mezzi di combattimento, ma devono limitarsi a quegli atti necessari alla sconfitta del nemico. Tale principio si trova codificato nella Convenzione dell'Aja del 1907 relativa alla guerra terrestre (34), il cui art.23(g) dichiara illegittime la distruzione e la confisca delle proprietà nemiche, a meno che ciò non sia "imperativamente" richiesto dalle necessità della guerra. Il medesimo concetto si ritrova nell'art.53 della Quarta Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra del 1949 (35).

(33) In generale sull'argomento si vedano per tutti : RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2001; VENTURINI, *Necessità e proporzionalità nell'uso della forza militare in diritto internazionale*, Milano, 1988. Sull'applicazione dei suddetti principi alla Guerra del Golfo rinvio a: MEYROWITZ, *La Guerre du Golfe et le droit des conflits armés*, in *RGDIP*, 1992, 576 ss; MCMANUS, *Civil liability for wartime environmental damage: adapting the United Nations Compensation Commission for the Iraq war*, in *Environmental Affairs*, 2006, 421 ss.; FAUTEUX, *L'utilisation de l'environnement comme instrument de guerre au Koweit occupé*, in STERN, *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Paris, 1991, 262 ss.

(34) Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18 October 1907; testo reperibile sul sito <http://www.icrc.org/ihl.nsf/intro/195?OpenDocument> (28 aprile 2010).

(35) Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 12 August 1949; testo reperibile sul sito <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/380?OpenDocument> (28 aprile 2010).

Il principio di proporzionalità richiede che l'azione compiuta non comporti una distruzione di vite umane eccessiva rispetto all'obiettivo perseguito, mentre il principio di discriminazione impone la distinzione fra obiettivi militari e civili. In base alla clausola Martens, così come codificata nel Preambolo della Convenzione dell'Aja del 1907 : *inhabitants and belligerents remain under the protection and the rule of the principles of the law of nations, as they result from the usages established among civilized people, from the law of humanity and the dictates of the public conscience*. E' infine opportuno citare il principio di umanità, in base al quale gli Stati devono intraprendere ogni sforzo al fine di limitare sofferenze non necessarie.

Tuttavia, la portata di tali principi trova il proprio limite principale nel fatto che la protezione dell'ambiente avviene in maniera mediata, in quanto in ultima analisi subordinata all'esigenza dell'annientamento del nemico. Da ciò derivano altresì difficoltà di tipo probatorio: al fine di sostenere la violazione di tali norme, infatti, sarebbe necessario dimostrare che gli obiettivi di tipo militare avrebbero potuto essere perseguiti attraverso azioni meno violente.

Forti dubbi possono tuttavia essere avanzati in merito al carattere necessario delle azioni intraprese dall'Iraq, soprattutto per quel che riguarda il versamento in mare di petrolio, il quale non sarebbe stato in grado di impedire un eventuale sbarco nemico. Medesima osservazione può essere formulata a proposito del sabotaggio delle installazioni petrolifere, in quanto il contributo di queste ultime alle priorità della guerra è relativo, anche alla luce del fatto che i mezzi iracheni non dipendevano certo, per il proprio funzionamento, da tali infrastrutture. In ogni caso, i danni generati a seguito di tali azioni erano completamente sproporzionati rispetto al vantaggio militare ottenuto.

Il rapporto di ragionevolezza che, in base al principio di necessità, deve esistere fra i mezzi utilizzati ed il fine ottenuto impedisce di considerare legittima la distruzione fine a se stessa, quale quella che è derivata da determinate azioni irachene (36).

(36) FAUTEUX, *L'utilisation de l'environnement comme instrument de guerre au Koweit occupé*, cit., 266-268.

2.2 Le norme di carattere pattizio

In merito al diritto convenzionale, si può innanzitutto citare il Primo Protocollo alla Convenzione di Ginevra, il primo atto di diritto internazionale umanitario a utilizzare il termine “ambiente”. L’art. 35, paragrafo 3, vieta l’utilizzo di mezzi o metodi suscettibili di causare danni diffusi, gravi e durevoli all’ambiente. L’art.55, espressamente dedicato all’ambiente, ne impone la protezione rispetto al medesimo tipo di danno, entro il quale viene fatto rientrare il pregiudizio alla salute o alla sopravvivenza della popolazione. Esso vieta altresì gli attacchi contro l’ambiente come mezzo di rappresaglia. L’art. 56, relativo alla protezione di opere quali dighe, canali e centrali di produzione di elettricità alimentate da energia nucleare, è in grado di offrire una protezione indiretta dell’ambiente, in quanto ne vieta l’attacco, anche qualora tali opere costituiscano obiettivi militari, nel caso in cui ciò possa causare perdite considerevoli fra la popolazione civile.

Nonostante l’utilizzo esplicito del termine “ambiente” debba essere senza dubbio valutato positivamente, tali disposizioni trovano un forte limite nella soglia richiesta affinché il danno ricada all’interno dell’ambito di applicazione della norma. La natura “grave, estesa e durevole” del danno, oltre ad essere di difficile definizione, riduce decisamente le tipologie di situazioni suscettibili di ricadere all’interno delle disposizioni sopra citate.

Ai tempi della Guerra del Golfo, il Protocollo non era stato ratificato dall’Iraq, il che esclude la sua applicazione in quella circostanza (37). Tuttavia, ci si può domandare se gli articoli 35 paragrafo 3 e 55 possano comunque trovare applicazione in quanto codificazione di norme consuetudinarie. La cauta posizione assunta dal Comitato Internazionale della Croce Rossa in merito al rispetto, da parte degli Stati non firmatari, di determinate disposizioni (fra cui l’art.55) conduce a pensare che, almeno nel momento in cui si sono svolti i fatti, tale non fosse il caso (38).

(37) Il Primo Protocollo é stato ratificato dall’Iraq il primo aprile 2010: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebSign?ReadForm&id=470&ps=P> (28 Aprile 2010).

(38) In un documento risalente al 1991, il CICR ha infatti “invitato” gli Stati non membri della Convenzione a rispettare determinate norme (fra cui

Anche ammettendo, in linea teorica, l'applicabilità formale del Protocollo, sarebbe tuttavia assai difficoltoso dimostrare la natura "grave, estesa e durevole" del danno, non tanto perché le azioni intraprese dall'Iraq abbiano avuto entità limitata, quanto perché né il Protocollo né altri atti rilevanti alla sua interpretazione forniscono criteri univoci al fine di definire i tre termini sopra citati.

Occorre infine menzionare la Convenzione ENMOD (*Convention on the prohibition of military or any other hostile use of environmental modification techniques*) (39), la quale vieta modifiche deliberate all'ambiente naturale a scopo di belligeranza. In base all'art.2, con l'espressione "tecniche di modifica dell'ambiente" si intende qualsiasi tecnica che abbia come obiettivo quello di modificare – grazie ad una manipolazione volontaria di processi naturali – la dinamica, la composizione o la struttura della Terra [...].

La Convenzione vieta tali modifiche quando esse comportano danni "gravi, estesi e durevoli", riprendendo quindi la definizione utilizzata dal Primo Protocollo alla Convenzione di Ginevra. Tuttavia, mentre quest'ultimo richiede che i tre requisiti vengano soddisfatti cumulativamente, perché venga violata la Convenzione ENMOD è sufficiente che una sola delle tre caratteristiche sia presente, con la conseguenza che l'obbligo che ne risulta assume una portata nettamente maggiore.

Inoltre, affinché la Convenzione sia applicabile, è necessario che la tecnica in questione causi un danno o un pregiudizio ad uno degli Stati contraenti, escludendo pertanto la natura *erga omnes* delle sue disposizioni (40).

Una dei principali problemi della Convenzione concerne il fatto che essa riguardi esclusivamente le tecniche di modificazione dell'ambiente, escludendo i metodi di guerra convenzionali i quali comportano come conseguenza un deterioramento di quest'ultimo. In particolare, è stato osservato come essa rischi di costituire uno strumento nel quale gli Stati si

l'art.55) le quali vengono contrapposte alle norme il cui carattere obbligatorio è generalmente riconosciuto ; *ibidem*, 259.

(39) *Convention on the prohibition of military or any hostile use of environmental modification techniques*, 10 December 1976, reperibile sul sito <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/460> (28 Aprile 2010).

(40) P. FAUTEUX, *L'utilisation de l'environnement comme instrument de guerre au Koweit occupé*, cit., 247.

sono impegnati a non fare “una serie di cose che non sono in grado di fare e che in ogni caso non hanno alcun interesse a fare” (41).

La Convenzione ENMOD è stata firmata ma non ratificata dall'Iraq, e non è quindi applicabile alla Guerra del Golfo. Ci si può tuttavia chiedere se determinate azioni – come il versamento deliberato in mare di ingenti quantità di petrolio oppure il sabotaggio dei pozzi di petrolio – avrebbe potuto, almeno in linea di principio, rientrare all'interno del campo di applicazione della Convenzione.

La dottrina che si è occupata dell'argomento tende ad escludere tale ipotesi in merito alla prima tipologia di azioni in quanto, di fatto, esse non avrebbero determinato una modificazione dell'ambiente – in questo caso il Golfo Persico.

Il sabotaggio delle installazioni petrolifere viene altresì escluso, in quanto non rientrerebbe all'interno della definizione di “manipolazione di processi naturali”, la formazione del petrolio essendo un'attività generalmente gestita dall'uomo. Inoltre, sarebbe difficile sostenere che tali azioni abbiano avuto come obiettivo quello di modificare la dinamica, la composizione o la struttura della Terra (42).

2.3 La risoluzione n.687 e il fondamento giuridico della responsabilità dell'Iraq

Tuttavia, il fondamento della responsabilità dell'Iraq per gli atti compiuti durante la guerra del Golfo non trova la propria base all'interno del diritto umanitario né consuetudinario né convenzionale, bensì all'interno della risoluzione n.687 del 1991. La dottrina ha osservato come la natura esclusiva di tale base giuridica implichi l'impossibilità di rinvenire all'interno del

(41) K. MOLLARD-BANNELIER, *La protection de l'environnement en temps de conflit armé*, cit., 55.

(42) P. FAUTEUX, *L'utilisation de l'environnement comme instrument de guerre au Koweit occupé*, cit., 247-248.

documento la prova dell'esistenza di un principio consuetudinario di "sicurezza ambientale" (43).

La risoluzione comprende l'imposizione di una serie di obblighi nei confronti del Kuwait, relativi alla delimitazione della frontiera con lo stesso, il rimpatrio dei prigionieri kuwaitiani, la smilitarizzazione e le riparazioni. In particolare, il paragrafo 16 afferma la responsabilità dell'Iraq in virtù del diritto internazionale per tutte le perdite ed i danni, compresi quelli all'ambiente e lo spreco intenzionale di risorse naturali, così come per tutti i pregiudizi subiti dagli altri Stati e dalle persone fisiche e giuridiche, direttamente imputabili all'invasione e all'occupazione *illicita* del Kuwait.

Risulta quindi evidente, dai termini utilizzati nella risoluzione, come il fondamento della responsabilità dell'Iraq derivi dalla violazione della norma consuetudinaria, facente parte dello *ius ad bellum*, relativa al divieto dell'utilizzo della forza nei rapporti fra Stati, così come codificata dall'art.2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite (44).

L'obbligo di riparazione trova quindi la propria base nelle norme consuetudinarie internazionali relative alla riparazione dell'illecito, con la conseguenza che non vi è alcuna differenza fra le conseguenze di un atto di aggressione e quelle di qualsiasi altro illecito commesso in tempo di pace.

Secondo quanto enunciato dalla Corte Permanente di Giustizia Internazionale nel caso *Usine de Chorzów*: «*le principe essentiel est que la réparation doit autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis*» (45). Tale principio vale naturalmente anche per l'atto

(43) K. MOLLARD-BANNELIER, *La protection de l'environnement en temps de conflit armé*, cit., 411. L'autrice si riferisce in particolare alla posizione espressa da alcuni Stati – e appoggiata dal giudice Weeramantry – nel corso della procedura relativa al parere *Liceità dell'utilizzo delle armi nucleari* reso dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 1996. Secondo tale impostazione, sarebbe possibile leggere all'interno della risoluzione n.687 l'esistenza di una norma consuetudinaria la quale vieta i gravi attacchi all'ambiente nel corso dei conflitti armati.

(44) MEYROWITZ, *La Guerre du Golfe et le droit des conflits armés*, cit., 589; KOLLIPOULOS, *La Commission d'indemnisation des Nations Unies et le droit de la responsabilité internationale*, Paris, 2001, 373.

(45) *Affaire relatif à l'usine de Chorzów*, Cour Permanente de Justice Internationale, Series A, n.9., 26 giugno 1927.

illecito costituito dall'aggressione, con la conseguenza che l'obbligo di riparazione riguarda tutti i danni derivanti dal conflitto, compresi quelli che non costituiscono una violazione dello *ius in bello* oppure del diritto internazionale dell'ambiente (46). Come codificato dal Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati redatto dalla Commissione di Diritto Internazionale (47), la riparazione può assumere la forma di *restitutio in integrum* (secondo quanto previsto dalla sentenza sopra citata) oppure, se ciò non si rivela possibile, di compensazione o soddisfazione (48).

Il linguaggio utilizzato dalla risoluzione - il quale presuppone una riparazione integrale - non ha tuttavia impedito alla Commissione di inserirsi all'interno della tradizione che vede le riparazioni coprire solo una parte dei danni, a causa dell'entità ingente delle somme richieste e delle peculiari circostanze, anche di natura politica, generalmente associate a questo tipo di eventi (49).

Nonostante la soluzione adottata dal Consiglio di Sicurezza al fine di stabilire la responsabilità dell'Iraq permetta di aggirare le difficoltà sopra rilevate nell'applicazione delle norme di diritto internazionale umanitario finalizzate (o potenzialmente tali) alla tutela dell'ambiente, si può ritenere che tale soluzione non sia stata concepita come risposta a queste difficoltà, ma derivi piuttosto dalla stessa base giuridica dell'azione del Consiglio. Tale azione, adottata sulla base del capitolo 7 della Carta delle Nazioni Unite, ha infatti come fondamento giuridico l'articolo della Carta che costituisce il pilastro del sistema di sicurezza collettiva: il divieto della minaccia o dell'uso della forza nei rapporti fra Stati.

(46) MOLLARD-BANNELIER, *La protection de l'environnement en temps de conflit armé*, cit., 413.

(47) Text adopted by the Commission at its fifty-third session, in 2001, annex to General Assembly resolution 56/83 of 12 December 2001.

(48) Ibidem, articoli 34-36.

(49) KOLLIPOULOS, *La Commission d'indemnisation des Nations Unies et le droit de la responsabilité internationale*, cit., 375.

Di conseguenza, la creazione della Commissione di Compensazione diviene un atto funzionale al ristabilimento della pace e della sicurezza internazionali, e acquisisce una legittimità che difficilmente avrebbe avuto se il Consiglio avesse agito sulla sola base del diritto umanitario. Quest'ultimo, pur fondando la propria azione sulla teoria dei poteri impliciti (in quanto la Carta non prevedeva certo la creazione di un organo di questo tipo), ha tuttavia esplicitato tali poteri nel pieno rispetto del diritto internazionale (50).

3. Il contributo della Commissione di compensazione allo sviluppo del diritto internazionale ambientale

3.1 La definizione di danno ambientale

Secondo la risoluzione 687, l'Iraq è responsabile per il "danno ambientale e il degrado di risorse naturali".

Uno degli aspetti interessanti della giurisprudenza della Commissione consiste nell'accezione di "danno" utilizzata. In termini generali, uno Stato avente diritto a compensazione può richiederla in merito a qualsiasi tipo di danno, compreso quello di tipo ecologico (51). Tale approccio si rinviene all'interno delle convenzioni internazionali relative alla responsabilità civile per inquinamento da idrocarburi (52). Queste ultime riconoscono la responsabilità del proprietario della nave per "qualsiasi danno da inquinamento", il che ha permesso l'introduzione di numerosi reclami in seguito al verificarsi di danni ambientali "puri", all'interno dei quali la giurisprudenza ha incluso non solo le

(50) GATTINI, *The UN Compensation Commission : Old Rules, New Procedures on War Reparation*, cit., 164.

(51) GAUTIER, *Environmental Damage and the United Nations Claims Commission : New Directions for Future International Environmental Cases?* in T.M. NDIAYE, R. WOLFRUM, *Law of the Sea and the Settlement of Environmental Disputes*, Leiden/Boston, 2007, 183.

(52) International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC), 1969; International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (FUND), 1971, consultabili al sito <http://www.imo.org/> (28 Aprile 2010).

risorse naturali, ma altresì i valori ad esse riconducibili da parte delle comunità (53).

In base alla decisione n.7 del *Governing Council*, le espressioni «*direct environmental damage*» e «*depletion of natural resources*» includono le seguenti azioni: l'eliminazione e la prevenzione del danno ambientale; misure ragionevoli già adottate al momento dell'introduzione del reclamo o misure future di cui sia documentata la natura ragionevolmente necessaria; il monitoraggio e la valutazione ragionevoli del danno ambientale al fine di valutare ed eliminare il danno e ripristinare l'ambiente; il monitoraggio ragionevole della salute pubblica e attività di screening al fine di indagare e combattere i rischi legati al danno ambientale; l'impoverimento delle risorse naturali (54).

L'Iraq si opponeva alla compensabilità di danni temporanei per la perdita di risorse naturali prive di valore commerciale, in base all'idea che ciò non trovasse alcuna base all'interno della risoluzione n.687 oppure della decisione n.7 del Consiglio Generale (55) e che, in particolare, il primo dei due documenti dovesse essere interpretato alla luce del diritto internazionale generale (56).

Al contrario, i ricorrenti ritenevano che fenomeni quali il danno alla biomassa rientrassero all'interno della definizione contenuta all'interno della decisione n.7, la quale non intendeva peraltro essere esaustiva (57) e che ciò fosse altresì giustificato dall'affermazione, contenuta nella sentenza *Usine de Chorzów*, in base alla quale l'ambiente avrebbe dovuto essere riportato alle condizioni in cui esso si sarebbe trovato se l'atto illecito (l'aggressione da parte dell'Iraq) non fosse mai avvenuto (58).

Alla luce della risoluzione n.687 e degli altri atti adottati dal Consiglio (59), infatti, qualsiasi danno o perdita che sia in

(53) GAUTIER, *Environmental Damage and the United Nations Claims Commission : New Directions for Future International Environmental Cases?*, cit., 185.

(54) *Governing Council Decision n.7*, cit., par.35.

(55) Report and recommendations made by the panel of commissioners concerning the fifth instalment of "F4" claims, par.45.

(56) *Ibidem*, par.46.

(57) *Ibidem*, par.48.

(58) *Ibidem*, par.49-50.

(59) *Ibidem*, par.54. Il panel precisa che il ricorso ad altre norme di diritto internazionale deve avvenire solo quando necessario e non, come sostiene l'Iraq, in via ordinaria, implicando con ciò che il danno sarà compensabile solo

maniera dimostrabile legato all'atto di aggressione può essere compensato, senza che ciò richieda l'esistenza di un valore commerciale (60). La natura temporanea del danno viene ritenuta irrilevante, il fattore determinante risiedendo invece nella presenza di elementi probatori sufficienti (61).

In linea con tale affermazione, il panel incaricato dell'esame dei reclami F4 ha sussunto sotto la nozione di "danno ambientale" oppure "degrado di risorse naturali" categorie assai eterogenee di situazioni, alcune delle quali non presentavano alcun valore di tipo commerciale. Esso sembra aver adottato una nozione estremamente ampia di danno ambientale, non attenendosi quindi alla definizione contenuta nella decisione n.7 del *Governing Council*, ed esplicitando più volte come quest'ultimo non intendesse fornire una lista esaustiva.

La dottrina sottolinea peraltro come l'approccio seguito dal panel non rappresenti in sé e per sé una novità assoluta, in quanto lo stesso art.53 della Quarta Convenzione di Ginevra stabilisce che la potenza occupante non possa distruggere le proprietà appartenenti individualmente o collettivamente ai privati o allo Stato, oltre al fatto che lo stesso diritto internazionale generale prevede la responsabilità *post bellum* dell'aggressore (62).

Per quanto concerne il tipo di riparazione dovuta, il panel, pur aderendo all'idea, anch'essa espressa nella sentenza *Usine de Chorzów*, in base alla quale l'ambiente dovrebbe essere riportato alle condizioni in cui esso si troverebbe se l'atto illecito (l'aggressione da parte dell'Iraq) non fosse mai avvenuto, ha interpretato tale concetto nel senso di un ripristino dell'equilibrio ecologico complessivo, piuttosto che della rimozione di specifiche sostanze o il ritorno ad una determinata condizione fisica, in quanto ciò può al contrario creare rischi "inaccettabili" per l'ambiente (63).

qualora raggiunga la soglia richiesta dal diritto internazionale in casi relativi alla responsabilità internazionale per danni di natura transfrontaliera (par.53).

(60) *Ibidem*, par.55.

(61) *Ibidem*, par.56.

(62) GATTINI, *The UN Compensation Commission : Old Rules, New Procedures on War Reparation*, cit., 176-177.

(63) GAUTIER, *Environmental Damage and the United Nations Claims Commission : New Directions for Future International Environmental Cases?*, cit., 207.

L'accezione di danno ambientale, oltre ad avere evidenti ricadute pratiche per l'attività della Commissione, riveste altresì un interesse teorico, in quanto riflette l'evoluzione della fisionomia del "bene giuridico ambiente" che emerge dal diritto internazionale e, più precisamente, dalla sua branca ambientale. Se, originariamente, l'ambiente è stato inteso secondo una prospettiva antropocentrica, quindi come bene funzionale alle esigenze economiche e sociali dell'individuo e della collettività, gli ultimi decenni hanno infatti visto la nascita e lo sviluppo di una concezione per così dire "intrinseca" del bene in questione (64).

3.2 Il nesso di causalità: causalità diretta ed indiretta

La risoluzione n.687 stabilisce la responsabilità dell'Iraq per i danni "direttamente causati" dall'invasione del Kuwait. Uno dei punti centrali dell'analisi svolta dai panel concerne quindi il carattere diretto o meno del danno rispetto all'azione illecita commessa, coerentemente con la tradizione del diritto internazionale sviluppatasi in merito alla compensazione dei danni.

Come efficacemente esposto nel secondo rapporto dello *Special Rapporteur* Arangio-Ruiz in merito al Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati della Commissione di Diritto Internazionale: *Once agreed that all the injuries and only the injuries caused by the wrongful act must be indemnified, the effort of doctrine and practice has always been to distinguish the consequences that may be considered to have been caused by a wrongful act, and hence indemnifiable, from those not to be considered as such and therefore not indemnifiable* (65).

Il nesso di causalità necessario a determinare la compensabilità di un danno viene qualificato come "diretto" da parte del paragrafo 16 della stessa risoluzione n.687, ma il documento non precisa il significato di tale aggettivo. Di conseguenza, i Commissari hanno fatto riferimento, almeno

(64) Per una definizione dei due approcci si vedano : MOLLARD-BANNELIER, *La protection de l'environnement en temps de conflit armé*, cit., 78; BIRNIE, BOYLE, *International law and the environment*, Oxford, 2002, 5-6.

(65) Second report on State responsibility, by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz, *Special Rapporteur*, A/CN.4/425 & Corr.1 and Add.1 & Corr.1, par.34.

parzialmente, al diritto internazionale, il quale però non fornisce una definizione di perdita o danno “diretti”. La prassi dei tribunali arbitrali tende a sostenere l’idea che solo i danni diretti siano compensabili, senza tuttavia fornire alcuna indicazione del rapporto che deve esistere fra l’evento in questione e la perdita. Nel caso *South Porto Rico Sugar Company*, il tribunale ha dichiarato che la distinzione fra danni diretti ed indiretti é spesso illusoria (66). Lo stesso rapporto sopra citato qualifica tale distinzione come “ambigua” e di “scarsa utilità” (67).

Un criterio su cui, al contrario, sembra esistere maggiore consenso da parte della dottrina, è quello della natura continua o ininterrotta del nesso causale, in base alla quale il danno deve essere legato all’atto illecito da una relazione di causa-effetto, il che si verifica quando il “normale corso degli eventi” indica che il danno stesso é una logica conseguenza dell’atto, oppure quando l’autore dell’illecito avrebbe potuto prevedere il danno (68).

La causalità viene quindi presunta quando normalità e previsibilità sono presenti, sulla base del principio della *proxima causa*, secondo il quale gli Stati sarebbero responsabili solo per le conseguenze prossime e naturali dei propri atti, negando quindi la compensazione per le conseguenze remote, in assenza di un’intenzione deliberata di produrre dei danni (69). Sul piano concreto, ciò si tradurrebbe nel fatto che la compensazione sarà dovuta solo relativamente ai costi suscettibili di essere calcolati con un ragionevole grado di certezza (70). Di conseguenza, il rapporto di causalità sarebbe presunto non solo in presenza di una causa prossima, ma altresì quando il danno è legato all’atto illecito da una catena di eventi ininterrotta, quindi nel momento in cui nessun fatto estraneo interrompe il legame causale fra l’atto illecito e il danno (71).

Se, da una parte, la risoluzione n.687 richiama esplicitamente il criterio della “*directness*”, dall’altro alcune delle decisioni adottate sembrano riflettere maggiormente il criterio della *proxima causa*, essendo fondate su considerazioni pratiche o

(66) Ibidem, par.36.

(67) Ibidem, par.35.

(68) Ibidem, par.37.

(69) Ibidem, par.40.

(70) Idem.

(71) Second report on State responsibility, by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz, Special Rapporteur, cit., par.43.

umanitarie (72). Secondo alcuni autori, ciò indicherebbe che il criterio stabilito dalla risoluzione n.687 sarebbe stato interpretato più come una policy che come un principio di diritto, con una fluidità tipica del criterio della *proxima causa* (73).

L'Iraq aveva ad esempio sostenuto che i raid aerei alleati avessero interrotto la catena causale esistente fra l'atto di aggressione e i costi sostenuti dal Kuwait al fine di spegnere gli incendi divampati ai pozzi di petrolio, rendendo il danno indiretto e quindi non compensabile. Il panel non ha aderito a tale posizione in quanto, pur ammettendo che parte degli incendi sia stata dovuta ai raid alleati, la maggior parte era derivata dalle azioni irachene (74). Tale approccio sembra quindi poter essere ricondotto alla teoria della *proxima causa* più che a quella della causalità diretta.

Medesima considerazione può essere effettuata rispetto ai reclami finalizzati alla riduzione del danno (di cui quelli ambientali costituiscono una parte importante), in quanto in questi casi il ricorrente è per definizione intervenuto a spezzare la catena causale di eventi. Si pensi, ad esempio, ai reclami che richiedono la compensazione per i costi sostenuti al fine di ripristinare le condizioni ambientali iniziali. E' tuttavia importante sottolineare come la compensazione sia ammessa solo qualora i costi siano di natura temporanea e straordinaria, nonché di entità ragionevole.

3.3 La compensabilità delle attività di monitoraggio e valutazione

(72) HEISKANEN, *The United Nations Compensation Commission*, cit., 336.

(73) Ibidem, 336-337. L'espressione "danni diretti" potrebbe quindi essere semplicemente "un'espressione sommaria" per indicare la necessità di un legame causale, senza tuttavia voler fornire un'indicazione precisa. Si tratterebbe in altri termini di un "appello alla prudenza" e non di un criterio giuridico vero e proprio, semplicemente finalizzato ad evitare la compensazione di danni il cui legame con l'aggressione è incerto; KOLLIPOULOS, *La Commission d'indemnisation des Nations Unies et le droit de la responsabilité internationale*, cit., 390.

(74) Executive summary of the report and recommendations made by the panel of Commissioners appointed to review the Well Blowout Control Claim (The "WBC Claim"), par.84-86; HEISKANEN, *The United Nations Compensation Commission*, cit., 348-349.

Nel rapporto relativo al Primo *Instalment* F4, il panel spiega come le informazioni derivanti dai progetti di monitoraggio gli abbiano fornito gli elementi necessari alla valutazione del danno e talvolta delle misure adottate al fine di riparare quest'ultimo. L'elemento di novità consiste nel fatto che, secondo il panel, anche qualora tali informazioni non siano sufficienti a supportare adeguatamente i relativi reclami di tipo sostanziale, la compensabilità delle attività di monitoraggio e valutazione non debba necessariamente essere messa in discussione. Ciò sarebbe vero anche qualora risulti che il danno non si è verificato, oppure che non è possibile o consigliabile adottare misure di riparazione, in quanto tali informazioni assisterebbero ad ogni modo il panel nell'analisi dei relativi reclami di tipo sostanziale (75). In altri termini, sarebbe illogico ed iniquo rifiutare un reclamo di questo tipo sulla sola base del fatto che il ricorrente non abbia stabilito, in via preventiva, l'esistenza del danno, in quanto ciò lo priverebbe della possibilità stessa di raccogliere gli elementi di prova necessari al fine di dimostrare il danno stesso (76).

L'ammissibilità dei reclami di questo tipo non potendosi basare sulla prova definitiva dell'esistenza di un danno effettivo (77), essa deve trovare il proprio fondamento su un criterio di "nesso sufficiente" fra l'attività e il danno in questione, sulla base della probabile esistenza del danno stesso e della sua imputabilità all'Iraq e sull'utilità dell'attività ai fini della raccolta di informazioni o dell'adozione di misure di natura preventiva o riparatoria (78).

Concretamente, la maggior parte dei reclami fondati su questa tipologia di danni è stata rifiutata. Ciò può essere dovuto, oltre alla difficoltà di soddisfare l'onere probatorio, al fatto che il panel abbia ritenuto sufficiente la compensazione per le misure finalizzate al ripristino primario che, nella maggior parte dei casi, erano state adottate.

Alcuni autori notano come l'approccio seguito dal *panel* sarebbe difficilmente estendibile ad altri tribunali internazionali e

(75) Report and recommendations made by the panel of commissioners concerning the first instalment of "F4" claims, S/AC.26/2001/16, 22 June 2001, par.29.

(76) Idem.

(77) Ibidem, par.30.

(78) Ibidem, par.31.

come la stessa pratica del Fondo annesso alla Convenzione sui danni causati da idrocarburi non vada in quella direzione (79). L'uguaglianza dei diritti delle parti impedirebbe infatti di richiedere all'imputato il risarcimento di costi per attività di monitoraggio riferite a danni la cui esistenza deve appunto essere dimostrata (80).

3.4. Il riconoscimento della pluralità di cause

Il problema della pluralità di cause all'origine di un evento illecito è stato oggetto di discussione nell'ambito del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati. Nel suo secondo rapporto, lo *Special Rapporteur* Arangio-Ruiz sostiene che, nel caso di danni determinati da "cause concomitanti", attribuire la totalità della responsabilità allo Stato autore dell'illecito sarebbe non solo iniquo, ma altresì non conforme ad un'applicazione corretta del criterio del nesso causale. Viene quindi proposta come possibile soluzione il pagamento dei danni parziali, in proporzione all'entità dell'atto illecito (81).

Questa posizione è stata tuttavia rifiutata da parte dello *Special Rapporteur* Crawford, il quale solleva delle riserve rispetto alla compatibilità di tale idea da una parte con il testo della Convenzione (82), dall'altra con la prassi internazionale (83).

Pur ammettendo che esistano casi in cui un elemento del danno può essere ricondotto ad una delle varie cause concomitanti, Crawford sostiene che, qualora il danno non possa essere suddiviso in diverse componenti, lo Stato sarà ritenuto responsabile per l'insieme delle conseguenze della condotta illecita (84).

(79) GAUTIER, *Environmental Damage and the United Nations Claims Commission: New Directions for Future International Environmental Cases?*, cit., 202.

(80) Ibidem, 203.

(81) Second report on State responsibility, by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz, *Special Rapporteur*, cit., par.44.

(82) International Law Commission, Fifty-second session, Geneva, 1 May-9 June and 10 July-18 August 2000, Third report on State responsibility, par.33.

(83) Ibidem, par.34.

(84) Ibidem, par.35.

In merito alla pluralità di cause, l'Iraq ha spesso sostenuto che alcuni danni dei quali si domandava la compensazione non potessero essere attribuiti esclusivamente all'invasione del Kuwait, ma derivassero altresì da altri fattori preesistenti o successivi. In particolare, si sottolinea come l'ambiente naturale sul territorio dell'Iraq non fosse intatto, vista ad esempio la presenza dell'industria petrolchimica (85).

Analogamente, i danni alle risorse terrestri del territorio del Kuwait erano, secondo l'Iraq, il risultato dell'uso distruttivo della terra fatto fino a quel momento, come l'uso di automobili in zone sensibili del deserto. Ciò avrebbe reso impossibile il fatto di limitare le cause dell'inquinamento ad un solo fattore e addossare ad un solo Stato l'intera responsabilità (86).

Il panel ha notato come il requisito di un rapporto diretto fra il danno per cui si domanda la compensazione e l'aggressione al Kuwait non comporti che la presenza di altri fattori - i quali possano aver contribuito al danno ambientale - esoneri l'Iraq dalla propria parte di responsabilità (87).

Di conseguenza, laddove il danno derivi direttamente dall'aggressione e da altri fattori, l'impatto di questi ultimi dovrà essere tenuto in considerazione ai fini della determinazione della compensazione. Tuttavia, nei casi in cui non è stato possibile stabilire la parte di responsabilità attribuibile all'Iraq, non è stata riconosciuta alcuna compensazione (88).

Ciò risulta peraltro coerente con lo standard probatorio adottato dal panel, in base al quale i ricorrenti devono dimostrare in maniera soddisfacente, tramite documenti ed altre prove, la compensabilità di un reclamo (89). In base a tale presupposto, la compensazione verrà concessa solo qualora si riesca a dimostrare che la causa predominante del danno risiede nel comportamento dell'Iraq (90).

(85) Report and recommendations made by the panel of Commissioners concerning the third instalment of "F4" claims, par.37.

(86) Idem.

(87) Ibidem, par.38.

(88) Ibidem, par.39.

(89) Governing Council Decision 7, cit., art.35, par.1.

(90) Report and recommendations made by the panel of Commissioners concerning the second instalment of "F4" claims, S/AC.26/2002/26, 3 Ottobre 1992, par.25.

Tale problema non ha tuttavia assunto rilievo in relazione a determinati tipi di ricorso, come quelli relativi alle fuoriuscite di petrolio, agli incendi dei pozzi petroliferi o alla rimozione delle mine, in quanto elementi direttamente legati all'invasione del Kuwait (91). Vista l'esistenza di prove del legame diretto fra questi eventi e l'atto di aggressione (92), la questione centrale risiede piuttosto nella dimostrazione del legame fra le misure per le quali si richiede la compensazione e gli eventi stessi (93).

L'approccio utilizzato dalla Commissione in merito alla causalità plurima costituisce un precedente importante nell'ambito delle controversie in materia ambientale, le quali si caratterizzano proprio per la presenza di una pluralità di cause. Se, da una parte, i tribunali internazionali permangono reticenti ad attribuire la responsabilità di un danno di natura ambientale il quale sia stato determinato da diverse cause, dall'altra tale impostazione risulta sempre meno adeguata alla realtà di tali tipi di situazioni.

Vale a questo proposito la pena di citare l'opinione dissidente del giudice Zupancic nel caso *Tatar v Romania* della Corte europea dei diritti dell'uomo, il quale sostiene che la *mania del legame causale* sia una caratteristica della società primitiva mistica e prelogica, che si oppone alla mentalità *civilizzata*, più propensa ad inquadrare la causalità in un quadro probabilistico. Il giudice differenzia altresì l'approccio basato sul "buon senso", il quale prevede una ripartizione dei fattori, da quello scientifico, il quale contempla invece una moltiplicazione degli stessi. L'approccio individuale si rivela allora obsoleto, nel momento in cui una causa *assolutamente sufficiente* è quasi introvabile nella realtà concreta.

La ricerca della verità, se assurta a obiettivo in se stesso, deforma la realtà; al contrario, l'approccio scientifico è compatibile con un'analisi più sfumata, non dovendo soddisfare l'esigenza di attribuire la responsabilità ad una sola parte (94).

Anche in merito a questo aspetto, quindi, si può notare come la giurisprudenza della Commissione di Compensazione, se da una parte risponde all'esigenza concreta di un'equa

(91) *Ibidem*, par.26.

(92) *Ibidem*, par.27.

(93) *Ibidem*, par.28.

(94) *Affaire Tatar v. Roumanie*, ricorso n. 67021/01, 6 luglio 2009, opinione parzialmente dissidente del giudice Zupancic.

amministrazione della giustizia, dall'altra coglie in pieno una delle linee di sviluppo della materia ambientale, la quale emerge nella quasi totalità delle controversie in questo settore.

4. Conclusioni

La Commissione di Compensazione delle Nazioni Unite ha sicuramente costituito un precedente rilevante per quanto concerne la riparazione del danno ambientale, ispirandosi alla prassi sviluppata da altri organi con funzioni simili (il Fondo per la riparazione dei danni da idrocarburi, ad esempio), ma altresì sviluppando nuovi approcci e facendo ricorso al diritto internazionale generale.

Fra le problematiche affrontate dalla Commissione, alcune sono specifiche alla situazione di conflitto armato, altre sono invece di natura trasversale e quindi comuni alla materia ambientale nel suo complesso. Ed è proprio in ciò che, a parere di chi scrive, risiede la sua particolarità: essersi situata al crocevia fra diritto internazionale dell'ambiente, diritto internazionale in materia di compensazione del danno e diritto dei conflitti armati. In particolare, la dottrina ha sottolineato come essa abbia sviluppato un vero e proprio "schema" che potrebbe essere seguito da parte di altri tribunali internazionali, il quale si caratterizza per un approccio globale al problema ambientale, la priorità assegnata alle misure di ripristino rispetto a quelle compensatorie nonché il monitoraggio delle misure stesse (95).

Se, da una parte, il contributo della Commissione allo sviluppo di queste branche del diritto viene inevitabilmente ridimensionato dalle particolari circostanze all'interno delle quali la Commissione stessa è stata concepita e ha svolto la propria attività, dall'altra lo studio della sua giurisprudenza può fornire spunti essenziali al fine di cogliere i principali nodi problematici legati alla delicata questione della protezione dell'ambiente naturale, sia in tempo di conflitto armato che in tempo di pace, contribuendo altresì al dibattito relativo allo sviluppo di principi comuni in materia.

(95) GAUTIER, *Environmental Damage and the United Nations Claims Commission: New Directions for Future International Environmental Cases?*, cit., 213.