

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni, il tema della responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali per i pregiudizi che nell'ambito delle operazioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale vengono cagionati agli individui che risiedono nei territori in cui le missioni operano è stato oggetto di un vivace dibattito, al cui sviluppo hanno contribuito diversi fattori.

In primo luogo, l'evoluzione funzionale e quantitativa che in particolar modo nell'ultimo ventennio ha interessato le operazioni delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali ha inevitabilmente condotto ad una maggiore interazione tra popolazioni locali e forze di pace, comportando un sensibile incremento dell'impatto diretto che le attività poste in essere da queste ultime hanno sui singoli. Numerose missioni sono infatti oggi chiamate allo svolgimento di delicate funzioni, la cui attuazione può condurre a violazioni di diritti individuali garantiti a livello internazionale. Si pensi, ad esempio, alla realizzazione di compiti di natura governativo-amministrativa, la quale può dare luogo a violazioni di diritti umani, oppure al coinvolgimento delle forze di pace in azioni militari che, nella misura in cui venga soddisfatto il requisito della sussistenza di un conflitto armato, sono suscettibili di sfociare in infrazioni del diritto internazionale umanitario.

In secondo luogo, nel 2002 la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite ha avviato uno studio in materia di responsabilità delle organizzazioni internazionali, concluso nel 2011 con l'adozione del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni. Nell'ambito della presente ricerca, i lavori della Commissione vengono in rilievo soprattutto per aver infuso nuova linfa al dibattito concernente l'attribuzione della condotta delle forze di pace, questione che aveva già in passato parzialmente attratto l'attenzione della dottrina e della giurisprudenza. Del resto, il fatto che siano gli Stati a prestare alle organizzazioni sotto la cui egida le missioni sono dispiegate le risorse umane, in particolar modo militari, di cui esse non

dispongono, rende estremamente difficoltoso stabilire se le azioni ed omissioni poste in essere dagli organi 'prestati' (in esecuzione del mandato ricevuto) siano da attribuire all'organizzazione ricevente e/o agli Stati fornitori.

Infine, le corti nazionali ed internazionali che di recente sono state chiamate a pronunciarsi circa i ricorsi individuali aventi ad oggetto condotte lesive cagionate dalle forze di pace, pur facendo applicazione delle regole elaborate dalla Commissione di diritto internazionale, hanno finito per giungere ad esiti fortemente diversificati in termini di attribuzione della condotta, contribuendo a ravvivare ulteriormente il dibattito in materia.

I fattori menzionati hanno suggerito di intraprendere uno studio volto a definire le regole e le modalità attraverso cui si articola la responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali per i pregiudizi che nell'ambito delle missioni di pace vengono cagionati agli individui che risiedono nei territori in cui le operazioni sono dispiegate. Come non sarà passato inosservato, però, sino ad ora il termine responsabilità non è stato accompagnato dall'aggettivo internazionale. Ciò è dovuto al fatto che l'oggetto del presente studio non è limitato alla sola responsabilità internazionale ma, più in generale, si estende anche alla responsabilità extracontrattuale. In effetti, mentre al ricorrere di determinati presupposti gli illeciti commessi nel corso delle missioni di pace integrano l'ipotesi di violazioni di diritti umani o del diritto internazionale umanitario, vale a dire quei settori del diritto internazionale che *ratione materiae* vengono maggiormente in rilievo in relazione alle operazioni di pace, occorre tenere presente che alle popolazioni locali vengono perlopiù cagionati danni alla proprietà oppure lesioni personali, come accade ad esempio a fronte di incidenti stradali o di episodi di utilizzo non consensuale di immobili privati da parte del personale delle missioni. In questi ultimi casi, è evidente che quella che viene chiamata in causa non è necessariamente una responsabilità internazionale, bensì una responsabilità extracontrattuale di natura interna, segnatamente quella che discende dalla violazione della norma dell'ordinamento giuridico dello Stato sul cui territorio la missione opera

che impone l'obbligo di non causare ad altri un danno ingiusto. Se dunque nel novero degli illeciti che nello svolgimento di mansioni ufficiali le forze di pace commettono a danno delle popolazioni locali non figurano esclusivamente illeciti di matrice internazionale ma anche, e a dire il vero più di frequente, illeciti civili di natura extracontrattuale, incentrare la trattazione sulla responsabilità internazionale degli Stati e delle organizzazioni impegnati nelle missioni è parso limitativo; al contrario, si è scelto di dedicare attenzione ad alcuni elementi trasversali, i quali vengono in rilievo sia nell'eventualità in cui le azioni ed omissioni lesive lamentate dai singoli si qualificano come illeciti atti a dar luogo ad una responsabilità internazionale, sia in quella in cui essi siano classificabili come illeciti che determinano il sorgere di una responsabilità extracontrattuale: si tratta delle regole di diritto internazionale concernenti l'attribuzione della condotta posta in essere dalle forze di pace e delle sedi presso cui i terzi danneggiati possono avanzare in concreto i propri reclami per i pregiudizi loro cagionati dall'operare delle missioni.

Le regole di diritto internazionale relative all'attribuzione della condotta sembrano rilevare non solo quando quella chiamata in causa è una responsabilità internazionale ma anche quando si presentano casi di responsabilità extracontrattuale in quanto, nonostante il *dépeçage* che viene in questo modo a determinarsi, pare opportuno che a fronte del coinvolgimento di due soggetti di diritto internazionale (Stati fornitori e organizzazioni riceventi) l'attribuzione della condotta venga comunque determinata alla luce del diritto internazionale, anche in virtù del fatto che non è inusuale che i sistemi nazionali di diritto privato non contengano disposizioni specifiche in materia di attribuzione.

Per quel che riguarda invece le sedi presso cui i terzi danneggiati possono avanzare in concreto i propri reclami, il loro carattere trasversale dipende dal fatto che le predette sedi, nella misura in cui esistano, possono fungere da *fora* presso cui invocare tanto la responsabilità internazionale quanto quella extracontrattuale degli Stati fornitori e/o delle organizzazioni riceventi. A tale proposito, è bene tenere presente che la questione

della legittimazione dei singoli ad invocare direttamente la responsabilità internazionale, senza l'intermediazione dei rispettivi Stati nazionali, è ancora dibattuta all'attuale stato di sviluppo del diritto internazionale generale. La possibilità di avanzare direttamente reclami individuali fondati sul diritto internazionale dipende, dunque, dall'esistenza di norme pattizie che conferiscano agli individui diritti di carattere procedurale in tal senso.

Nell'ambito del presente studio si è deciso di concentrare l'attenzione sulle regole di diritto internazionale relative all'attribuzione della condotta delle forze di pace e sui meccanismi riparatori messi a disposizione dei singoli, non solo in virtù della trasversalità che caratterizza le tematiche in parola, conducendole a venire in rilievo sia in riferimento alla responsabilità internazionale sia in relazione a quella extracontrattuale, ma anche in considerazione del fatto che, nel panorama delle numerose questioni sottese al tema della responsabilità per gli illeciti commessi a danno delle popolazioni locali nel corso delle missioni di pace, le predette questioni risultano essere, da un lato, le più dibattute (attribuzione) e, dall'altro, le meno esplorate (meccanismi riparatori); è quindi anche per siffatta ragione che, in ordine a tali argomenti, si è avvertita più fortemente rispetto ad altri l'esigenza di procedere ad una trattazione sistematica.

Per la stessa ragione sono state invece escluse dalla ricerca tematiche che, per quanto estremamente rilevanti nell'economia della materia oggetto del presente lavoro, non dividono, quantomeno non più, gli studiosi e la giurisprudenza. Il riferimento è, con tutta evidenza, al tema dell'applicazione del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani nell'ambito delle operazioni di pace, quelle norme cc.dd. primarie la cui violazione costituisce l'elemento oggettivo dell'illecito internazionale. Invero, che nel corso delle missioni trovino applicazione tanto il diritto internazionale umanitario quanto i diritti umani rappresenta ormai un dato acquisito, nella prassi e nella dottrina. I *corpora* normativi menzionati risultano inoltre applicabili non solo *ratione materiae*, ma anche *ratione personae*, dal momento che sia le organizzazioni sia, e soprattutto, gli

Stati sono portatori di obblighi in tal senso. Una mera riproposizione delle teorie esistenti in materia è quindi parsa poco significativa. Beninteso, una simile affermazione non vuol dire che l'applicazione del diritto internazionale umanitario e delle norme relative ai diritti umani nel corso delle operazioni di pace non presenti ancora oggi numerosi profili problematici in merito ai quali autorevoli giuristi continuano ad interrogarsi (come ad esempio le specifiche condizioni alle quali poter considerare le norme in questione applicabili nel particolare contesto delle missioni); ciononostante, l'esame di tali aspetti peculiari avrebbe richiesto, per vastità e complessità, la redazione di uno studio *ad hoc* e non avrebbe potuto essere sommariamente effettuato nell'ambito del presente studio.

Quanto sostenuto sino ad ora circa la necessità di prendere in considerazione sia gli illeciti internazionali sia quelli extracontrattuali cagionati dalle forze di pace non significa che nel corso delle missioni non si consumino anche illeciti di natura contrattuale; tuttavia, la responsabilità contrattuale non costituirà oggetto della trattazione, in quanto i rapporti contrattuali sono relazioni giuridiche liberamente instaurate dalle parti che consentono a queste ultime di scegliere le modalità attraverso le quali regolamentare tanto la transazione, quanto le conseguenze giuridiche derivanti dal mancato rispetto degli obblighi assunti.

Alla luce delle premesse di cui sopra, il lavoro risulta strutturato in tre capitoli.

Il primo capitolo si occupa del fenomeno del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale complessivamente inteso, prendendo le mosse dall'analisi del sistema di sicurezza collettiva così come originariamente previsto dalla Carta delle Nazioni Unite e concentrandosi successivamente sull'imponente evoluzione funzionale che dal dopoguerra ad oggi ha interessato le missioni dell'Organizzazione. Inoltre, non si tralascerà di accennare al ruolo sempre più significativo che le organizzazioni regionali rivestono nel settore della sicurezza.

Il secondo capitolo si concentrerà sul tema dell'attribuzione della condotta, in particolar modo quella posta in essere dai contingenti militari. Nonostante le missioni

vedano operare variegata categorie di personale, la scelta di focalizzare l'attenzione sulla componente militare si giustifica in virtù di una serie di motivazioni: in primo luogo, i contingenti nazionali, oltre a rappresentare la tipologia più numerosa di personale internazionale, sono coloro che in genere vengono chiamati a svolgere mansioni operative la cui attuazione li mette in stretto contatto con le popolazioni locali, ponendoli maggiormente in condizione di poter nuocere alle stesse; secondariamente, a differenza di quanto accade in relazione alle altre categorie di personale impiegate nelle missioni, l'attribuzione della condotta posta in essere dai militari si presenta come fortemente problematica, a causa del complesso quadro giuridico che vede i *peacekeepers* delle Nazioni Unite ed i militari impiegati nell'ambito di operazioni istituite da altre organizzazioni qualificarsi come organi statali messi solo parzialmente a disposizione di un'organizzazione internazionale. Ciascun contingente nazionale rimane infatti organo del rispettivo Stato fornitore, pur andando nel contempo a costituire, insieme agli altri, una forza di pace multinazionale che a sua volta si qualifica come organo sussidiario dell'organizzazione ricevente. Il capitolo prenderà pertanto in esame la complessa struttura delle operazioni di pace, allo scopo di delineare le modalità attraverso cui Stati fornitori e organizzazioni riceventi ripartiscono tra loro *de jure* e *de facto* l'autorità che ciascuno di essi è rispettivamente autorizzato ad esercitare sulle forze di pace. La prassi considerata sarà principalmente quella che emerge dalle operazioni delle Nazioni Unite, ma le riflessioni effettuate saranno applicabili anche a missioni poste in essere da altre organizzazioni in virtù del fatto che, anche al di fuori dell'ambito onusiano, il rapporto tra Stati fornitori e organizzazioni riceventi si articola in genere in maniera analoga a quanto accade in seno all'Organizzazione universale. Successivamente, verranno esaminate le posizioni presuntive che in dottrina sostengono la necessità di attribuire in via di principio la condotta dei contingenti militari agli Stati o alle organizzazioni, per poi soffermarsi sulla regola elaborata dalla Commissione di diritto internazionale in materia di attribuzione della condotta di organi statali solo parzialmente prestati alle organizzazioni internazionali, vale a dire il criterio del

controllo effettivo. A tale proposito, particolare attenzione verrà dedicata all'individuazione degli elementi costitutivi del controllo effettivo. Sebbene il predetto standard sia stato dapprima promosso dalla Commissione di diritto internazionale e successivamente salutato con favore tanto dagli Stati e dalle organizzazioni quanto dalla giurisprudenza e da gran parte della dottrina, non sono state parallelamente fornite chiare indicazioni circa gli elementi che vengono in rilievo per stabilire la sussistenza di siffatto controllo. La definizione di tali fattori è tuttavia fondamentale, al fine di non rendere quella del controllo effettivo una formula vuota dai contenuti mutevoli. Del resto, è la stessa prassi giurisprudenziale esaminata in chiave critica nella parte finale del capitolo a mettere in luce come la nominale presa di posizione in favore del controllo effettivo (se non accompagnata dalla definizione dei suoi elementi costitutivi) rischi di lasciare spazio ad interpretazioni formalistiche del criterio in questione, che non solo sono finiscono per attribuire inevitabilmente la condotta delle forze di pace alle organizzazioni riceventi, ma conducono anche ad attribuire alle Nazioni Unite le azioni ed omissioni di forze che l'Organizzazione ha meramente autorizzato.

Il terzo capitolo, infine, tratterà dei meccanismi riparatori di cui gli individui dispongono per far valere i pregiudizi loro cagionati dalle missioni. Dal momento che gli Stati fornitori sono per definizione dotati di sistemi giudiziari presso cui i singoli possono presentare le proprie istanze, l'attenzione si focalizzerà sui meccanismi che le organizzazioni offrono ai terzi danneggiati a bilanciamento dell'immunità dalla giurisdizione statale di cui esse godono. L'esame, al cui centro si pongono nuovamente le Nazioni Unite, prenderà naturalmente le mosse dalla trattazione dell'immunità di cui beneficiano sia l'Organizzazione, sia le varie categorie di personale internazionale che essa impiega nelle missioni; in secondo luogo, si esamineranno tanto gli strumenti cui hanno facoltà di ricorrere gli Stati, agendo sul piano internazionale, per tutelare gli interessi dei propri cittadini danneggiati dalle missioni, quanto le modalità attraverso cui gli individui possono rivolgere direttamente i propri reclami all'Organizzazione; la parte conclusiva del capitolo sarà dedicata alla valutazione di questi ultimi meccanismi alla

luce della c.d. teoria della protezione per equivalente. Come è noto, infatti, secondo la teoria in parola le corti nazionali dovrebbero disconoscere l'immunità delle organizzazioni che non mettano a disposizione degli individui meccanismi riparatori quantomeno equivalenti a quelli che gli Stati sono tenuti a predisporre sulla base dei propri obblighi in materia di diritti umani poiché, in caso contrario, si consumerebbe un diniego di giustizia nei confronti dei singoli.

CAPITOLO PRIMO

ORIGINI ED EVOLUZIONE DELLE OPERAZIONI DI *PEACEKEEPING*

SOMMARIO: 1. Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nell'originaria architettura della Carta delle Nazioni Unite: il sistema di sicurezza collettiva – 2. Evoluzione funzionale delle operazioni di pace nell'ambito delle Nazioni Unite – 3. Il ruolo delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale – 4. Considerazioni conclusive

Con l'espressione operazioni di *peacekeeping* si intendono le numerose ed eterogenee missioni attraverso cui le organizzazioni internazionali e regionali intervengono in situazioni di crisi o conflitto al fine di sostenere/creare/ripristinare le condizioni volte a dare vita ad un assetto di pace stabile e duraturo.¹

¹ Tra i numerosi studi che si sono occupati più di recente delle operazioni di *peacekeeping* si vedano, solo per limitarsi ad opere di carattere generale, ARNOLD R., KNOOPS G.G.J. (eds.), *Practice and Policies of Modern Peace Support Operations under International Law*, Ardsley-N.Y., Transnational, 2006; BOTHE M., *Peace-Keeping*, in SIMMA B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary - Volume I*, II ed., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 648 e ss.; CELLAMARE G., *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, Giappichelli, 1999; DE GUTTRY A., *Le operazioni di peace-keeping*, in *Quaderni Forum*, 1995, p. 31 e ss.; GARGIULO P., *Le peace-keeping operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000; KONDOCH B., *International Peacekeeping*, Aldershot, Ashgate, 2007; MCCOUBREY H., WHITE N.D., *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Aldershot/Hants/Brookfield, Dartmouth, 1996; PICONE P., *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, p. 5 e ss.; PINESCHI L., *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace - Parte I. Le competenze degli organi delle Nazioni Unite*, Padova, CEDAM, 1999; WHITE N.D., *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, II ed., Manchester, Manchester University Press, 1997. La terminologia utilizzata per riferirsi alle variegate attività che le organizzazioni internazionali svolgono al fine di garantire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale si presenta come molto variegata: si parla di 'operazioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale', di 'operazioni di pace', di 'operazioni di supporto alla pace', di 'operazioni di *peacekeeping* in senso lato' o, ancora, di 'operazioni di gestione delle crisi internazionali'. Ciascuna di queste espressioni, se intesa *tout court*, non sta ad indicare una particolare tipologia di missioni dotata di determinate caratteristiche e preposta allo svolgimento di specifiche funzioni; le locuzioni in parola vengono piuttosto utilizzate in chiave onnicomprensiva, per riferirsi cioè, con un unico termine, all'intera gamma di missioni di carattere militare, coercitive e non, e di natura mista civile-militare poste in essere dalle organizzazioni internazionali. Le missioni costituite esclusivamente da personale civile non vengono invece generalmente fatte rientrare nelle operazioni di

Come è noto, il fenomeno in parola è complesso ed articolato in quanto, in particolar modo nell'ultimo ventennio, esso è stato interessato da una duplice evoluzione, funzionale e quantitativa: dal punto di vista quantitativo, si è avuta un'intensificazione dell'ammontare complessivo delle operazioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale dispiegate nel mondo, sia in virtù del maggior numero di missioni create dalle Nazioni Unite, sia a causa del fatto che anche le organizzazioni regionali (come ad esempio la NATO, l'Unione Europea, l'Unione Africana) hanno iniziato ad istituire operazioni proprie (autonomamente o in collaborazione con le Nazioni Unite stesse); sotto il profilo funzionale, poi, le operazioni di pace si sono evolute in maniera tale da implicare lo svolgimento di una vasta gamma di mansioni nei territori in cui esse operano, variegati compiti di natura non solo militare ma anche funzioni governativo-amministrative.²

Nel presente capitolo si darà conto dell'evoluzione delle operazioni di pace. In virtù del ruolo primario che le Nazioni Unite hanno rivestito e continuano a rivestire in materia, l'analisi si concentrerà in particolare sulle missioni dell'Organizzazione universale, pur non mancando di prendere in considerazione l'operato delle organizzazioni regionali. Tuttavia, prima di procedere in tal senso, occorre fare cenno all'architettura originaria della Carta delle Nazioni Unite, la quale prevede(va) un meccanismo totalmente differente al fine di garantire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. In effetti, la Carta non contiene alcun riferimento alle

mantenimento della pace e della sicurezza internazionale propriamente dette, anche se non mancano Autori che le hanno considerate nell'ambito di studi relativi al *peacekeeping*: si veda PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite*, cit. In linea con il suddetto orientamento, nell'ambito del presente lavoro il termine 'operazioni di *peacekeeping*' verrà inteso in senso non tecnico, per indicare cioè missioni di diversa natura; inoltre, le espressioni 'operazioni di *peacekeeping*', 'operazioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale' nonché la più sintetica 'operazioni di pace' verranno utilizzate in maniera interscambiabile.

² Per una recente analisi dell'evoluzione delle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, nonché del contributo fornito dalle organizzazioni regionali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, si veda SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE (a cura di), *Le operazioni di peace-keeping dell'ONU fra tradizione e rinnovamento. Atti del Convegno organizzato dalla SIOI, dal Comune di Assisi e dall'Ufficio per il sostegno alle Nazioni Unite* (Assisi, 11-12 maggio 2007), Napoli, Editoriale Scientifica, 2007.

operazioni di pace, e queste ultime si sono sviluppate interamente nella prassi.³

1. Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nell'originaria architettura della Carta delle Nazioni Unite: il sistema di sicurezza collettiva

Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale rappresenta la primaria *raison d'être* delle Nazioni Unite.⁴ Tale impostazione trova spiegazione alla luce del contesto storico in cui la Carta di San Francisco è venuta alla luce: nel 1945, a seguito del sanguinoso secondo conflitto mondiale, i redattori della Carta perseguivano l'ambizioso scopo di fare in modo che gli orrori della guerra non potessero ripetersi.⁵

Al fine di scongiurare lo scoppio di nuovi conflitti, la Carta prescrive dunque, all'art. 2(3), l'obbligo di soluzione pacifica delle controversie internazionali e, all'art. 2(4), il divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali.⁶ Quale corollario a tali principi generali, vi sono poi alcune disposizioni finalizzate ad assicurare concreta efficacia agli

³ Cfr. BOTHE, *Peace-Keeping, cit.*, p. 662.

⁴ Le finalità principali perseguite dall'Organizzazione sono il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, la promozione del principio di autodeterminazione dei popoli e la protezione dei diritti umani: cfr. *Charter of the United Nations* (San Francisco, 26 June 1945; entry into force 24 October 1945), 33 *United Nations Treaty Series* 993 (d'ora in avanti *UNTS*), rispettivamente agli artt. 1(1), 1(2) e 1(3) [d'ora in avanti *UN CHARTER*].

⁵ Cfr. CONDINANZI M., *L'uso della forza e il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite*, in CARBONE S., LUZZATTO R., SANTA MARIA A. (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, III ed., Torino, Giappichelli, 2006, p. 311 e ss., p. 339.

⁶ Ambo i principi sono di natura consuetudinaria: cfr. TOMUSCHAT C., *Article 2(3)*, in SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations, cit.*, p. 101 e ss., p. 105; RANDELZHOFFER A., *Article 2(4)*, in TOMUSCHAT, *op. ult. cit.*, p. 112 e ss., p. 133. La natura consuetudinaria del divieto di ricorrere alla forza nelle relazioni internazionali è stata poi ribadita, *inter alia*, dalla Corte internazionale di giustizia: cfr. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (d'ora in avanti ICJ), *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, 27 June 1986, in *ICJ Reports*, 1986, p. 14 e ss., p. 100 (d'ora in avanti *Nicaragua Case*); ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 July 2004, in *ICJ Reports*, 2004, p. 136 e ss., p. 187. Tale principio è inoltre da molti considerato di natura cogente: cfr., ad esempio, MARCHISIO S., *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 61-62.

stessi: il Capitolo VI conferisce all'Organizzazione funzioni conciliative,⁷ mentre il Capitolo VII le fornisce competenza ad adottare misure coercitive impicanti o non impicanti l'uso della forza armata.⁸ Se la promozione della soluzione pacifica delle controversie internazionali di cui al Capitolo VI della Carta può essere ricompresa nella nozione di sicurezza collettiva intesa *tout court*, è invece il Capitolo VII a delineare il sistema di sicurezza collettiva *stricto sensu*.⁹

1.1. Azioni coercitive del Consiglio di sicurezza ex Capitolo VII della Carta

Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, organo cui la Carta affida la responsabilità principale in ordine al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale,¹⁰ si pone al centro del sistema di sicurezza collettiva, in quanto esso è investito del potere esclusivo di adottare misure coercitive *ex* Capitolo VII.¹¹

Più precisamente, se ai sensi dell'art. 39 il Consiglio determina che una certa situazione costituisce “una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione”, esso può, oltre alle misure provvisorie *ex* art. 40,¹² adottare misure di carattere coercitivo, impicanti o non impicanti l'uso della forza armata (ipotesi

⁷ D'ora in avanti, quando il termine Organizzazione verrà indicato con la lettera maiuscola, esso dovrà intendersi come riferito all'Organizzazione delle Nazioni Unite.

⁸ Per un'analisi delle funzioni esercitate tanto dal Consiglio di sicurezza quanto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nell'ambito del Capitolo VI della Carta cfr. CONFORTI B., FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite*, VII ed., Padova, CEDAM, 2010, rispettivamente alle pp. 180-205 e 307-312; analizza diffusamente i poteri del Consiglio di sicurezza nell'ambito del Capitolo VII della Carta GILL T.D., *Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise Its Enforcement Powers Under the Charter VII of the Chapter*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1995, p. 33 e ss.

⁹ Ai sensi dell'art. 2(7) della Carta le misure coercitive che il Consiglio può adottare *ex* Capitolo VII sono infatti le uniche attraverso le quali può determinarsi un'ingerenza negli affari interni dello Stato: cfr. GILL T.D., *Legal Characterization and Basis for Enforcement Operations and Peace Enforcement Operations under the Charter*, in GILL T.D., FLECK D. (eds.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 81 e ss., p. 83.

¹⁰ Cfr. UN CHARTER, *cit.*, art. 24.

¹¹ Cfr. GILL, *Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council*, *cit.*, p. 35.

¹² Sull'art. 40 della Carta delle Nazioni Unite e la prassi relativa si veda NASU H., *International Law on Peacekeeping: a Study of Article 40 of the UN Charter*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2009.

disciplinate rispettivamente dagli artt. 42 e 41 della Carta).¹³ Ciò significa che il Consiglio può adottare svariate misure sanzionatorie nei riguardi di uno Stato o di un attore non statale, misure dal carattere più o meno incisivo che potranno essere di natura diplomatica, politica, commerciale, finanziaria, economica oppure militare, a seconda della gravità delle azioni poste in essere dall'ente interessato.¹⁴

1.1.1. Azioni coercitive non implicanti l'uso della forza armata

Le misure coercitive non implicanti l'uso della forza, le cc.dd. sanzioni, “possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche”.¹⁵

In diverse occasioni, il Consiglio ha optato per l'imposizione di cc.dd. embarghi

¹³ Come è noto, il Consiglio gode di un'ampia discrezionalità nel determinare l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione: cfr. CONFORTI B., *Diritto internazionale*, VIII ed., Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, p. 412. Tale potere discrezionale è particolarmente ampio in relazione alla determinazione di una minaccia alla pace, in quanto tale ipotesi è vaga ed elastica, e non presuppone necessariamente che si siano verificati eventi di tipo bellico; possono così essere classificate come minacce alla pace anche situazioni che si verificano all'interno di uno Stato. Tipico esempio di situazione interna ad uno Stato qualificata quale minaccia alla pace dal Consiglio di sicurezza è stata la politica di segregazione razziale del governo della Rhodesia del Sud negli anni Sessanta. È comunque a partire dagli anni Novanta, in virtù del maggiore attivismo del Consiglio successivo alla fine della guerra fredda, che si è assistito ad un'espansione della nozione di minaccia alla pace, nella quale hanno finito per essere ricomprese situazioni molto diverse, che vanno dalla violazione grave e sistematica dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario (come accaduto in relazione agli avvenimenti verificatisi in Bosnia-Erzegovina, in Croazia, in Albania e in Kosovo negli anni Novanta), fino al terrorismo internazionale (attentati di Istanbul, Madrid e Londra negli anni Duemila). Per un'analisi della prassi recente del Consiglio di sicurezza in tal senso cfr. CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., pp. 212-216. Le nozioni di violazione della pace e di atto di aggressione sono invece più rigide, in quanto entrambe richiedono che vi sia stata la violazione del divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali. Per tale ragione, il Consiglio non ha, da un lato, mai definito alcuna situazione di crisi come un atto di aggressione e, dall'altro, ha fatto raramente ricorso alla nozione di violazione della pace, procedendo in tal senso solamente nei casi in cui un territorio era stato invaso da forze armate straniere, come in occasione del conflitto delle Falkland/Malvinas negli anni Ottanta e dell'invasione irachena del Kuwait negli anni Novanta: cfr. CONFORTI, FOCARELLI, *op. ult. cit.*, pp. 211-212.

¹⁴ Cfr. GILL, *Legal Characterization and Basis*, cit., pp. 84-85.

¹⁵ Cfr. UN CHARTER, cit., art. 41. Per la traduzione italiana del testo della Carta delle Nazioni Unite cfr. LUZZATTO R., POCAR F. (a cura di), *Codice di diritto internazionale pubblico*, V ed., Torino, Giappichelli, 2010, p. 3 e ss. (d'ora in avanti, ogni volta che si citeranno passi della Carta in lingua italiana dovranno intendersi riferiti alla traduzione qui menzionata).

commerciali, quelli che nel lessico dell'art. 41 vanno sotto il nome di "interruzione totale o parziale delle relazioni economiche": l'embargo imposto all'Iraq di Saddam Hussein negli anni Novanta costituisce probabilmente l'esempio più conosciuto in tal senso.¹⁶ In ogni caso, poiché l'elenco di misure non implicanti l'utilizzo della forza adottabili ex art. 41 è di carattere meramente esemplificativo,¹⁷ il Consiglio ha finito per ricorrere, in concreto, all'attuazione di misure coercitive non implicanti l'uso della forza dal contenuto molto variegato, che si sono sostanziate, ad esempio, nell'obbligo per gli Stati membri di non riconoscere alcun effetto giuridico alle situazioni create a seguito di atti definiti dallo stesso Consiglio come minacce alla pace,¹⁸ oppure nell'adozione di misure cc.dd. atipiche, come l'istituzione dei Tribunali penali internazionali *ad hoc*.¹⁹

¹⁶ L'entità delle sanzioni imposte dal Consiglio non è stata tuttavia sempre la medesima: in alcune occasioni, il blocco delle relazioni economiche imposto è stato particolarmente ampio, come nel caso iracheno qui in parola o come era già avvenuto in relazione alla Rhodesia negli anni Sessanta; in altre circostanze invece, come ad esempio in Kosovo negli anni Novanta, il blocco delle relazioni economiche è stato parziale, dal momento che il Consiglio ha imposto agli Stati membri il solo divieto di vendita e fornitura di armi e materiale bellico. La letteratura relativa alle sanzioni, in particolar modo quelle imposte all'Iraq, è molto vasta; nella dottrina italiana si veda, *ex pluribus*, VILLANI U., *L'intervento nella crisi del Golfo*, in PICONE P. (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 1995, p. 15 e ss.

¹⁷ Cfr. FROWEIN J.A., KRISCH N., *Article 41*, in SIMMA (ed.), *The United Nations Charter*, cit., p. 735 e ss., p. 740.

¹⁸ Si veda in tal senso UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (d'ora in avanti UNSC), *Resolution 252(1968)*, 21 May 1968, UN Doc. S/RES/252(1968), con la quale il Consiglio disponeva l'invalidità delle misure legislative ed amministrative adottate da Israele a seguito dell'occupazione di Gerusalemme Est del 1967.

¹⁹ I Tribunali penali internazionali sono stati creati dal Consiglio di sicurezza per giudicare i responsabili delle gravi violazioni di diritto internazionale umanitario verificatesi in connessione con i tragici avvenimenti jugoslavi e ruandesi degli anni Novanta. Le risoluzioni che hanno istituito i Tribunali *ad hoc* citano nei rispettivi Preamboli il Capitolo VII della Carta ed impongono agli Stati membri delle Nazioni Unite l'obbligo di cooperare pienamente con i Tribunali in questione: cfr., rispettivamente, UNSC, *Resolution 827(1993)*, 25 May 1993, UN Doc. S/RES/827(1993), § 4 e UNSC, *Resolution 955(1994)*, 8 November 1994, UN Doc. S/RES/955(1994), § 2. Mentre il Tribunale per la ex Jugoslavia ha ricondotto espressamente la propria istituzione all'art. 41 della Carta [cfr. International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (d'ora in avanti ICTY), Appeals Chamber, *Prosecutor v. Dusko Tadic aka "Dule"*, Decision, 2 October 1995, IT-94-1, § 36], in dottrina l'atipicità della misura ha sollevato un acceso dibattito circa il suo fondamento giuridico: alcuni hanno dubitato della stessa possibilità di ricondurre i tribunali al sistema della Carta, attribuendo la loro istituzione ad un'azione collettiva degli Stati agenti come "organo materiale" della Comunità internazionale a protezione di interessi fondamentali della stessa [così PICONE P., *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, in PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite*, cit., p. 517 e ss., pp. 549-552]; altri li hanno invece inquadrati negli "atti di governo di territori in situazioni post-conflittuali" che il Consiglio di sicurezza sarebbe oggi

1.1.2. Azioni coercitive implicanti l'uso della forza armata

Qualora l'adozione di misure non implicanti l'utilizzo della forza armata si riveli insufficiente, il Consiglio può decidere di ricorrere ad azioni militari. Ciò non significa, tuttavia, che al fine di poter adottare misure di natura bellica sia necessario il precedente esperimento di misure non implicanti l'uso della forza. Il Consiglio gode infatti di un'ampia discrezionalità in materia e, nella misura in cui ritenesse sin da principio inadeguate eventuali misure *ex art. 41*, potrebbe adottare direttamente azioni ai sensi dell'*art. 42*,²⁰ disposizione che lo autorizza ad “intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione [...] necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”.²¹

Alla luce del sistema di sicurezza collettiva così come originariamente preconizzato dalla Carta, il monopolio del Consiglio di sicurezza in ordine alla gestione della forza armata nelle relazioni internazionali avrebbe dovuto interessare non solo la fase relativa all'adozione della decisione di intraprendere un'azione militare, ma avrebbe dovuto estendersi anche alla fase operativa dell'azione stessa;²² le suddette operazioni si sarebbero poi dovute realizzare attraverso una sorta di esercito permanente delle Nazioni Unite, che avrebbe dovuto comporsi di contingenti armati nazionali guidati da un Comando internazionale unificato facente capo al Consiglio di sicurezza;²³ inoltre, il predetto Comando internazionale avrebbe dovuto a sua volta essere coadiuvato da un

legittimato ad adottare in virtù della formazione di una norma consuetudinaria *ad hoc* (cfr. CONFORTI, *Diritto internazionale, cit.*, pp. 420-421).

²⁰ Cfr. GILL, *Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council, cit.*, pp. 52-53.

²¹ Il divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali prescritto dall'*art. 2(4)* della Carta è dunque un divieto non assoluto, ma soggetto ad alcune eccezioni. Tali eccezioni sono date da: i) le azioni coercitive di natura militare che il Consiglio può intraprendere ai sensi dell'*art. 42*; ii) l'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva in risposta ad un attacco armato riconosciuto dall'*art. 51* della Carta e da una corrispondente norma di diritto internazionale generale; iii) il consenso dello Stato. Il consenso statale sarebbe sufficiente ad evitare una violazione del divieto dell'uso della forza in quanto la minaccia o l'uso della forza vietati dall'*art. 2(4)* della Carta sono quelli impiegati contro la volontà dello Stato: sul punto cfr. GILL, *Legal Characterization and Basis, cit.*, pp. 86-87 e 91-92.

²² Cfr. CONDINANZI, *L'uso della forza, cit.*, p. 354.

²³ Cfr. UN CHARTER, *cit.*, artt. 43-46.

Comitato di Stato Maggiore,²⁴ costituito dai capi di Stato Maggiore dei membri permanenti del Consiglio stesso.²⁵

Tuttavia, com'è noto, a causa delle frizioni politiche determinate dalla guerra fredda, le norme relative alla costituzione di un 'esercito permanente' delle Nazioni Unite non hanno mai trovato concreta attuazione.²⁶ Il Consiglio si è quindi limitato a mantenere il proprio monopolio in relazione alla decisione di ricorrere alla forza armata, non riuscendo invece a concludere con gli Stati membri gli accordi necessari a rendere operativo il sistema di sicurezza collettiva delineato dalla Carta.²⁷

1.2. Autorizzazione all'uso della forza da parte degli Stati membri

Già durante la guerra fredda, ma più frequentemente con la fine della contrapposizione Est/Ovest, il Consiglio di sicurezza è riuscito ad elaborare un metodo alternativo di intervento militare: l'autorizzazione all'uso della forza da parte degli Stati membri, agenti singolarmente o nell'ambito delle cc.dd. coalizioni di volenterosi.²⁸ Talvolta, gli Stati coinvolti sono stati autorizzati ad utilizzare “tutti i mezzi necessari”²⁹

²⁴ *Ibidem*, art. 46.

²⁵ *Ibid.*, art. 47(2).

²⁶ Mentre alcuni affermano che, dal momento che tali norme non hanno mai ricevuto applicazione esse sarebbero da considerarsi cadute in desuetudine (cfr., per tutti, CONDINANZI, *L'uso della forza*, cit., p. 354), altri ritengono invece che la rinnovata vitalità del Consiglio di sicurezza a seguito della fine della guerra fredda potrebbe condurre ad una “reviviscenza” di tali articoli (così CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 264). Quest'ultima posizione pare in linea con le considerazioni espresse dal Segretario generale delle Nazioni Unite negli anni Novanta: cfr. BOUTROS-GHALI B., *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, 17 June 1992, UN Doc. A/47/277-S/24111, § 43 (d'ora in avanti *An Agenda for Peace*). Non è mancato, tuttavia, chi ha fatto notare come la creazione di un esercito delle Nazioni Unite resti una prospettiva irrealizzabile a causa delle enormi risorse umane, finanziarie e gestionali che esso richiederebbe: cfr. MARCHISIO, *L'ONU*, cit., p. 247.

²⁷ Ciò è accaduto nonostante tali accordi fossero oggetto di quello che è stato definito da molti un vero e proprio obbligo *de contrahendo*: cfr. CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 264; MARCHISIO, *L'ONU*, cit., pp. 244-245.

²⁸ L'uso della forza da parte degli Stati su autorizzazione del Consiglio di sicurezza ha attratto l'attenzione di numerosi studiosi: si vedano, *ex pluribus*, GAJA G., *Use of Force Made or Authorized by the United Nations*, in TOMUSCHAT C. (ed.), *The United Nations at Age Fifty. A Legal Perspective*, The Hague/Boston/London, Kluwer Law International, 1995, p. 39 e ss.; SAROOSHI D., *The UN and the Development of Collective Security: the Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

²⁹ La formula “to use all necessary means” venne usata per la prima volta nella risoluzione che costituì

per imporre una soluzione di natura militare ad un conflitto in atto (si pensi all'operazione in Corea degli anni Cinquanta ed all'operazione *Desert Storm* del 1991 in Iraq, la prima condotta da una coalizione di Paesi guidata dagli Stati Uniti d'America, la seconda posta in essere da una coalizione di numerosi Stati all'interno della quale risultava preponderante la presenza americana);³⁰ in altre occasioni, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha autorizzato gli Stati membri ad usare la forza armata per porre in essere misure di minore entità, come blocchi navali, zone di interdizione aerea e così via. Spesso siffatta autorizzazione all'uso della forza armata si è rivelata necessaria per garantire la corretta attuazione di misure non implicanti l'uso della forza precedentemente adottate ai sensi dell'art. 41 della Carta, come è accaduto, solo per citare alcuni noti esempi, nel caso della Rhodesia del Sud negli anni Sessanta e, più di recente, in Angola, nella ex Jugoslavia, in Afghanistan e in Somalia.³¹

Preme sottolineare che, nei casi di autorizzazione all'utilizzo della forza, le

il fondamento giuridico dell'intervento militare contro l'Iraq nel 1991: cfr. UNSC, *Resolution 678(1990)*, 29 November 1990, UN Doc. S/RES/678(1990), § 2. A partire dalla risoluzione 678(1990), la formula in parola è divenuta l'espressione comunemente usata dal Consiglio di sicurezza per autorizzare l'utilizzo della forza armata: cfr. VILLANI, *L'intervento nella crisi del Golfo*, cit., p. 29.

³⁰ Il caso coreano e quello iracheno non sarebbero tuttavia perfettamente coincidenti, in quanto in occasione della guerra di Corea gli Stati furono "invitati" dalla risoluzione 83(1950) a prendere parte all'operazione militare in questione, mentre la coalizione di Stati che agì nel conflitto del Golfo fu "autorizzata" dalla citata risoluzione 678(1990) a ricorrere alla forza armata. Nell'ultimo caso parrebbe dunque che il Consiglio abbia delegato agli Stati l'esercizio di una propria funzione, tentando in ultima analisi di ricondurre l'operazione alle Nazioni Unite e non agli Stati membri. Per una trattazione sia delle differenze tra il caso iracheno e quello coreano, sia della legittimità dell'istituto della delega cfr. CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., pp. 278-280. Non sono invece state autorizzate dal Consiglio di sicurezza le operazioni *Enduring Freedom* e *Iraqi Freedom* che hanno agito rispettivamente in Afghanistan e in Iraq nel 2001 e nel 2003; esse sono pertanto da considerarsi in violazione della normativa internazionale relativa allo *jus ad bellum*. Sulle degenerazioni dell'unilateralismo seguite agli attentati dell'11 settembre e sulla successiva dottrina Bush si veda GILL T.D., *The Temporal Dimension of Self-Defence: Anticipation, Pre-Emption, Prevention and Immediacy*, in SCHMITT M.N., PEJIC J. (eds.) *International Law and Armed Conflict: Exploring the Faultlines*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2007, p. 113 e ss.

³¹ Si vedano le risoluzioni 217(1965) e 221(1966) in relazione alla Rhodesia; la risoluzione 1127(1997) riguardo all'UNITA/Angola; le risoluzioni 836(1994) e 998(1995) in riferimento ai Serbi di Bosnia; la risoluzione 1267(1999) per quel che concerne i Talebani; le risoluzioni 794(1992) e 1851(2008) per quel che riguarda il caso somalo. Tali esempi, meramente indicativi e non esaustivi, costituiscono anche prova del fatto che, sempre più frequentemente, sono le azioni poste in essere da attori non statali a costituire una minaccia alla pace: sul punto cfr. GILL, *Legal Characterization and Basis*, cit., pp. 83-84.

operazioni autorizzate non si pongono sotto diretto controllo del Consiglio; quest'ultimo si limita infatti ad indicare la finalità che le operazioni in parola devono perseguire, ma le concrete modalità operative vengono stabilite autonomamente dagli Stati impegnati nell'azione. Il controllo delle attività svolte sul campo viene dunque interamente devoluto alle entità autorizzate, le quali si limitano a tenere informato il Consiglio circa le loro scelte.³²

1.2.1. Circa il fondamento giuridico dell'autorizzazione dell'uso della forza da parte degli Stati membri

Nella Carta non è rinvenibile alcun cenno in merito all'autorizzazione all'uso della forza a vantaggio degli Stati. Le opinioni espresse in dottrina circa il fondamento giuridico di siffatto *modus operandi* del Consiglio di sicurezza sono state numerose. Un'approfondita analisi delle tesi esistenti in materia esula dagli scopi del presente lavoro; basti qui rilevare che alcuni hanno ritenuto tale prassi illegittima in quanto incompatibile con l'atto istitutivo delle Nazioni Unite;³³ altri, invece, pur avendola considerata non inquadrabile nel sistema della Carta, l'hanno ricondotta ad un'azione degli Stati *uti universi*, finalizzata a proteggere interessi fondamentali della comunità internazionale;³⁴ altri ancora hanno affermato che l'autorizzazione sarebbe riportabile all'art. 42 dello Statuto;³⁵ infine, secondo la tesi che pare più vicina alla prassi degli Stati, vi è chi ha sostenuto la legittimità dell'autorizzazione alla luce di una consuetudine modificativa della Carta.³⁶

³² Cfr. CONDINANZI, *L'uso della forza*, cit., p. 357.

³³ Cfr. IOVANE M., *La Nato, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di sicurezza in materia di mantenimento della pace*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 43 e ss., pp. 54-55.

³⁴ Cfr. PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, cit., pp. 535-541.

³⁵ Cfr. WHITE N.D., ÜLGEN Ö., *The Security Council and the Decentralized Military Option: Constitutionality and Function*, in *Netherlands International Law Review*, 1997, p. 378 e ss., pp. 379-380.

³⁶ Cfr. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 418.

2. Evoluzione funzionale delle operazioni di pace nell'ambito delle Nazioni Unite

A fronte della citata non operatività del sistema di sicurezza collettiva delineato dalla Carta, le Nazioni Unite hanno elaborato anche un altro modello di intervento al fine di fronteggiare le crisi suscettibili di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale: le operazioni di *peacekeeping*.³⁷

2.1. Criteri classificatori

Se le operazioni di *peacekeeping* sono una vera e propria invenzione delle Nazioni Unite sviluppatasi interamente nella prassi,³⁸ esse non possono che risultare per definizione flessibili, in costante evoluzione ed assai difficili da catalogare. Ciononostante, tanto le Nazioni Unite quanto la dottrina hanno tentato di elaborare dei criteri al fine di fornire una classificazione delle diverse tipologie di operazioni: si è parlato, ad esempio, di missioni di *peacekeeping* di prima, seconda e terza generazione; secondo un altro criterio, invece, sono state individuate missioni di *peacekeeping*,

³⁷ “Over the past six decades, United Nations peacekeeping has evolved into a complex, global undertaking. During this time, the conduct of United Nations peacekeeping operations has been guided by a largely unwritten body of principles and informed by the experiences of the many thousands of men and women who have served in the more than 60 operations launched since 1948”: cfr. UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS (d'ora in avanti DPKO), *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*, New York, 2008, p. 9 (d'ora in avanti *Capstone doctrine*). Il documento è volto a fornire un'analisi sistematica delle operazioni di *peacekeeping* istituite e condotte dalle Nazioni Unite; esso intende gettare luce sulle modalità attraverso cui un fenomeno sviluppatosi interamente nella prassi e sulla base di principi non scritti viene pianificato e gestito in concreto. Dal momento che il *peacekeeping* è in continua evoluzione, la *Capstone doctrine* rappresenta un “living document”, da aggiornare regolarmente (il documento è infatti sottoposto a revisione dal gennaio 2010): *ibidem*, pp. 8-10. Il processo di riconsiderazione complessiva delle operazioni di pace era comunque stato avviato da tempo in seno all'Organizzazione: in tal senso si vedano, *inter alia*, la nota *Agenda for Peace* (*cit.*), il suo supplemento (BOUTROS-GHALI B., *Supplement to an Agenda for Peace*, 13 January 1995, UN Doc. A/50/60-S/1995/1), il *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (21 August 2000, UN Doc. A/55/305-S/2000/809, d'ora in avanti *Brahimi Report*) e l'*Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations* (DPKO, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, New York, 2003, d'ora in avanti *Handbook on Peacekeeping*).

³⁸ Cfr. *An Agenda for Peace*, *cit.*, § 90.

peacebuilding e *peace enforcement*. In ogni caso, essendo rinvenibile una certa corrispondenza tra l'evoluzione temporale e funzionale delle operazioni di pace, i due criteri classificatori citati finiscono spesso per equivalersi.³⁹

Per quanto utili al fine di delineare le caratteristiche generali delle missioni di pace anche in relazione al tempo, occorre tuttavia tenere presente che le classificazioni prospettate in dottrina (e qui di seguito riproposte) sono valedoli solo approssimativamente poiché, da un lato, le diverse generazioni di *peacekeeping* coesistono tuttora e, dall'altro, ai giorni nostri la gran parte delle operazioni di pace tende a presentarsi come ibrida, mista o multidimensionale, composta cioè da variegate categorie di personale (civile, militare e di polizia) preposte al contemporaneo svolgimento di diversificate funzioni, non solo compiti militari (di *peacekeeping* e talvolta di *peace enforcement*) ma anche mansioni civili di c.d. *peacebuilding*.⁴⁰

2.2. Il peacekeeping tradizionale

Le missioni di *peacekeeping* tradizionale costituiscono il modello paradigmatico

³⁹ Oltre ad alcuni degli studi menzionati *supra*, hanno parlato, tra gli altri, di una seconda generazione di operazioni di *peacekeeping* ABI-SAAB G.M., *La deuxième génération des opérations de maintien de la paix. Quelques réflexions préliminaires*, in *Le trimestre du monde*, 1992, p. 87 e ss.; CHOPRA J., MACKINLEY J., *Second Generation Multinational Operations*, in *Washington Quarterly*, 1992, p. 113 e ss.; DREYER R., *State Building and Democracy in Second Generation Peacekeeping Operations*, in WARNER D. (ed.), *New Dimensions of Peacekeeping*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1995, p. 147 e ss.; HIGGINS R., *Second-Generation Peacekeeping*, in *American Society of International Law Proceedings*, 1995, p. 275 e ss. Una terza generazione di *peacekeeping* è stata invece individuata da CLEMONS E., *No Peace to Keep: Six and Three Quarters Peacekeepers*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1993, p. 107 e ss.; DE GUTTRY A., *La nuova generazione delle United Nations peace-keeping operations: alcuni problemi*, in *Giano. Pace, ambiente, problemi globali*, 1996, p. 133 e ss.; HÄGGLUND C., *Military Action by the United Nations*, in *Finnish Yearbook of International Law*, 1995, p. 316 e ss.; MARCHISIO S., *The Use of Force by Peace-Keeping Forces for the Implementation of Their Mandate: Recent Cases and New Problems*, in DE GUTTRY A. (ed.), *Italian and German Participation in Peace-Keeping: From Dual Approches to Co-Operation*, Pisa, ETS, 1996, p. 75 e ss.; THAROOR S., *The Changing Face of Peacekeeping and Peace-Enforcement*, in *Fordham International Law Journal*, 1995, p. 408 e ss.; TOSCANO R., *The Third Generation of Peace-Keeping Operations: Is There a Need for Reform of the UN System?*, in DE GUTTRY (ed.), *Italian and German Participation in Peace-Keeping*, cit., p. 91 e ss. È stata prefigurata anche l'esistenza di una IV generazione di *peacekeeping*, la quale dovrebbe comporsi di missioni condotte da un esercito permanente delle Nazioni Unite qualora tale esercito dovesse (come è altamente improbabile) essere creato nel prossimo futuro: cfr. CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., pp. 266-267.

⁴⁰ Cfr. *Handbook on Peacekeeping*, cit., p. 1.

delle operazioni di pace poste in essere dalle Nazioni Unite fino al 1989.⁴¹

È stata la prima operazione di *peacekeeping* della storia, la missione UNEF I dispiegata in Egitto nel 1956,⁴² a definire quelli che poi sono diventati i tratti distintivi della c.d. prima generazione di *peacekeeping*: si tratta di operazioni di natura militare, consensuali, imparziali ed autorizzate a ricorrere alla forza armata solo in *self-defense*; essendo tali missioni finalizzate a prevenire la ripresa delle ostilità al termine di un conflitto internazionale o interno, le loro mansioni sono essenzialmente di osservazione e monitoraggio.⁴³ Il *peacekeeping* tradizionale non presuppone un ruolo attivo dei militari al fine di risolvere il conflitto appena cessato; i *peacekeepers*, noti anche come 'caschi blu' a causa del tipico elmetto che li contraddistingue,⁴⁴ sono piuttosto una presenza provvisoria che persegue il fine di creare le condizioni politiche nelle quali si

⁴¹ Tra il 1945 ed il 1988 le Nazioni Unite hanno dispiegato un numero limitato di missioni, 15. Come operazioni di *peacekeeping* propriamente dette possiamo indicare UNEF I (*First United Nations Emergency Force*), UNSF (*United Nations Security Force in West New Guinea*), UNIFICYP (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*), UNEF II (*Second United Nations Emergency Force*), UNDOF (*United Nations Disengagement Observer Force*) e UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*). Per un'analisi di queste prime missioni si veda UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION, *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peacekeeping*, III ed., New York, 1996 (d'ora in avanti UN *Blue Helmets III*).

⁴² La missione UNEF I è nota per essere stata costituita dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e non dal Consiglio di sicurezza: si veda United Nations General Assembly (d'ora in avanti UNGA), *Resolution 1001*, 7 November 1956, UN Doc. A/RES/1001(ES-I). L'istituzione di operazioni di pace da parte dell'Assemblea generale (organo non dotato di competenza ad intraprendere direttamente azioni a tutela della pace ai sensi della Carta) ha dato vita ad un ampio dibattito, sia in dottrina, sia all'interno dell'Organizzazione. Il dibattito, sul quale in questa sede non è possibile soffermarsi, sarebbe in ogni caso da considerarsi oggi di scarsa rilevanza, dal momento che l'azione dell'Assemblea generale in sostituzione del Consiglio di sicurezza ha avuto carattere sporadico ed eccezionale, ed è ben presto cessata. Sembra dunque potersi escludere in questa ottica la formazione di una norma consuetudinaria che legittimi lo sviluppo di poteri dell'Assemblea oltre i limiti stabiliti dalla Carta. Per una dettagliata analisi della questione cfr. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite*, cit., pp. 123-167.

⁴³ Si veda il documento che contiene la prima esposizione sistematica dei principi che regolano l'istituzione ed il funzionamento delle operazioni di *peacekeeping*: SECRETARY-GENERAL, *Summary study of the experience derived from the establishment and operation of the Force*, 9 October 1958, UN Doc. A/3943. Se le missioni di *peacekeeping* della guerra fredda venivano perlopiù dispiegate al termine di conflitti interstatali, i quali costituivano la maggior parte dei conflitti dell'epoca, dalla fine della contrapposizione tra i due blocchi le missioni vengono dispiegate principalmente a margine di conflitti intra-statali (sull'evoluzione delle tipologie conflittuali seguita al finire della guerra fredda si veda KALDOR M., *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Roma, Carocci, 1999).

⁴⁴ Cfr. WHITE, *The Blue Helmets*, cit., p. 1.

possa procedere alla negoziazione di una pace duratura. La missione di *peacekeeping* costituisce quindi una misura di *confidence building*, volta a rassicurare ciascuna delle parti in merito al fatto nessuno dei contendenti stia sfruttando la tregua o il cessate-il-fuoco a proprio vantaggio.⁴⁵

2.2.1. Composizione della forza di peacekeeping

La forza di *peacekeeping* è una forza multinazionale che si compone dei contingenti armati nazionali messi a disposizione delle Nazioni Unite da parte degli Stati membri.⁴⁶ A seguito dell'adozione di una risoluzione da parte del Consiglio di sicurezza volta ad autorizzare il dispiegamento della missione e a definirne il mandato, il Segretario generale delle Nazioni Unite (cui il Consiglio di sicurezza delega sia il reperimento sia il comando della forza)⁴⁷ si occupa di negoziare con gli Stati fornitori di contingenti militari accordi *ad hoc*, i cc.dd. *Memoranda of Understanding*, finalizzati a disciplinare le modalità attraverso cui le forze armate nazionali vengono temporaneamente 'prestate' all'Organizzazione.⁴⁸

⁴⁵ Cfr. *Capstone doctrine*, cit., p. 21.

⁴⁶ I *peacekeepers* costituiscono uno dei principali esempi di organi statali messi a disposizione di un'organizzazione internazionale: "most of the practice concerning [...] a State organ placed at an organization's disposal relates to peacekeeping forces": cfr. GAJA G. (Special Rapporteur of the International Law Commission), *Second report on responsibility of international organizations*, 2 April 2004, UN Doc. A/CN.4/541, § 34 (d'ora in avanti *GAJA II Report*).

⁴⁷ Cfr. UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION, *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peacekeeping*, II ed., New York, 1990, p. 497 (d'ora in avanti *UN Blue Helmets II*).

⁴⁸ Al fine di garantire un impiego rapido ed efficiente dei contingenti militari, le Nazioni Unite hanno promosso la conclusione di *stand by arrangements* firmati sotto forma di *Memoranda of Understanding* dal Vice Segretario generale e dalla rappresentanza permanente dello Stato membro fornitore presso l'Organizzazione. Per facilitare ulteriormente la conclusione degli accordi in parola, dal 1996 è stato elaborato un modello standard di *Memorandum of Understanding* (si veda *Contribution Agreement Between The United Nations And [PARTICIPATING State] Contributing Resources To [THE United Nations Peace-Keeping Operation]*, 9 July 1996, UN Doc. A/50/995-Annex (d'ora in avanti *Model MoU*) ed il suo recente emendamento: *Memorandum of understanding between the United Nations and [participating State] contributing resources to [the United Nations Peacekeeping Operation]*, 11 January 2006, UN Doc. A/C.5/60/26-Annex A, p. 148 e ss). Per un'analisi del *Model MoU* si veda DEEN-RACSMÁNY Z., *The Amended UN Model Memorandum of Understanding: a New Incentive for States to Discipline and Prosecute Military Members of National Peacekeeping Contingents?*, in *Journal of Conflicts and Security Law*, 2011, p. 321 e ss.

2.2.2. Catena di comando della forza di peacekeeping (cenni)

Per quel che concerne la catena di comando, il Segretario generale nomina un Comandante in capo della forza, il quale assume la direzione dell'operazione.⁴⁹ Ciascun contingente nazionale è inoltre guidato da un Comandante nazionale, che segue le direttive impartite dal Comandante in capo.⁵⁰ Nella catena di comando si determina dunque una sorta di sdoppiamento,⁵¹ le cui problematiche conseguenze giuridiche in termini di difficoltà di attribuzione della condotta lesiva dei *peacekeepers* verranno diffusamente analizzate nel prossimo capitolo.

2.2.3. Il mandato della forza di peacekeeping

Se l'obiettivo delle missioni di *peacekeeping* è mantenere lo *status quo*, impedendo il risorgere delle ostilità, il compito principale affidato alla forza è quello di assistere le parti in causa nella messa in opera di cessate-il-fuoco e di accordi di pace. Il mandato delle missioni in parola è di conseguenza limitato e, generalmente, prevede: i) monitoraggio del rispetto degli impegni presi da parte degli ex belligeranti attraverso il ricorso, ad esempio, a postazioni fisse di osservazione, pattugliamenti, voli di ricognizione; ii) attività di *reporting*, volte a dare conto dei comportamenti tenuti dalle parti e a segnalare eventuali violazioni; iii) interposizione, tramite la creazione di *buffer zones* e aree demilitarizzate.⁵²

2.2.4. I principi cardine del peacekeeping: consenso, imparzialità e uso della forza in self-defense

Come già rilevato, il *peacekeeping* tradizionale è caratterizzato da tre elementi principali: consenso della parti coinvolte nel conflitto; imparzialità; uso della forza armata solo in *self-defense*.

⁴⁹ Cfr. UN *Blue Helmets II*, cit., p. 405.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 406-407.

⁵¹ Sulla questione si veda in particolare CONDORELLI L., *Le statut des Forces de L'ONU et le droit international humanitaire*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995, p. 881 e ss.

⁵² Cfr. *Capstone doctrine*, cit., pp. 20-21.

Le operazioni di *peacekeeping* vengono dispiegate con il consenso delle principali parti coinvolte nel conflitto.⁵³ Il consenso delle parti, oltre a rappresentare la base giuridica dell'operazione, è indispensabile a garantire la cooperazione con la missione degli ex belligeranti, in modo che il personale internazionale possa godere della necessaria libertà di azione e dare quindi efficacemente esecuzione al mandato ad esso conferito; del resto, l'assenza del consenso delle autorità territoriali non permetterebbe più di qualificare la missione come un'operazione di *peacekeeping*, ma finirebbe per conferirle carattere di azione coercitiva.⁵⁴

L'identificazione delle entità legittimate a prestare validamente il consenso non è tuttavia sempre agevole. Laddove possibile, le Nazioni Unite hanno individuato l'autorità competente nel governo da esse riconosciuto; nei casi in cui invece la situazione si è presentata particolarmente incerta, l'Organizzazione ha tentato di assicurarsi anche il consenso delle autorità che di fatto detenevano il controllo di significative porzioni di territorio, temperando il criterio formale con il principio di effettività.⁵⁵ Il fatto che, nei documenti dell'Organizzazione, si sia progressivamente passati a riferirsi al consenso delle parti coinvolte, e non più al consenso dello Stato ospite, sembra proprio indicare che (in particolar modo nei conflitti non internazionali, i quali costituiscono la gran parte dei conflitti contemporanei) le difficoltà di identificare

⁵³ Per un'analisi del principio del consenso nell'ambito delle missioni di *peacekeeping* si veda DI BLASE A., *The Role of the Host State's Consent with Regard to Non-Coercive Actions by the United Nations*, in CASSESE A. (ed.), *United Nations Peacekeeping. Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff&Noordhoff, 1978, p. 55 e ss.

⁵⁴ L'elemento decisivo per valutare la natura coercitiva di una missione di pace sembrerebbe infatti non tanto, *rectius* non soltanto, la facoltà di ricorrere alla forza armata al di là della legittima difesa, quanto piuttosto la presenza del consenso delle autorità sul cui territorio la missione opera: cfr. FRULLI M., *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 347 e ss., pp. 377-378. Come opportunamente sottolineato dall'Autrice, l'abbandono di modalità difensive di ricorso alla forza sembrerebbe quindi una conseguenza dell'abbandono del consenso, al di là del fatto che tra i due eventi possa verificarsi una coincidenza temporale: cfr. FRULLI, *op. ult. cit.*, p. 366, nota 39.

⁵⁵ Quest'attitudine non è del resto recente. Si pensi ad esempio al caso della missione ONUC (*Operation des Nations Unies au Congo*) che, pur godendo dell'approvazione del governo centrale di Kinshasa, durante la prima fase della crisi congolese fece ingresso nella provincia del Katanga solo dopo essersi assicurata il consenso delle autorità territoriali secessioniste: sul punto cfr. FRULLI, *op. ult. cit.*, p. 389.

le autorità legittimate a rappresentare lo Stato ospite hanno finito per far assumere un maggiore rilievo al principio di effettività.⁵⁶ Sebbene, sotto il profilo strettamente giuridico, il consenso di entità non statali che non si qualificano come autorità territoriali *de facto* non parrebbe necessario, esso è quantomeno altamente desiderabile, poiché, in sua assenza, sarebbe molto difficoltoso per la missione riuscire a svolgere le proprie mansioni.

La missione di *peacekeeping* è tenuta a svolgere il proprio mandato in maniera imparziale, non favorendo cioè nessuna delle parti in causa. L'imparzialità sembra una caratteristica difficile da definire sul piano giuridico, in quanto essa si presenta come inestricabilmente collegata ai requisiti del consenso e dell'uso della forza in *self-defense*: da un lato, è la stessa garanzia di imparzialità a favorire l'ottenimento del consenso delle parti; dall'altro, il mantenimento dell'imparzialità viene a sua volta assicurato dall'impegno ad usare la forza esclusivamente in *self-defense*.⁵⁷ In ogni caso, nelle operazioni di *peacekeeping* dispiegate durante la guerra fredda, l'imparzialità veniva generalmente intesa quale sinonimo di neutralità e non-intervento;⁵⁸ nelle missioni più recenti, invece, il termine in parola si connota diversamente, come si avrà modo di approfondire tra breve.⁵⁹

Per quel che concerne l'uso della forza, è noto che i *peacekeepers* possano ricorrere alle armi esclusivamente in *self-defense*:⁶⁰ essi sono equipaggiati con armamenti leggeri, utilizzabili solo in caso di attacco o minaccia di attacco.⁶¹ Nell'ambito delle prime

⁵⁶ Di "consent of the main parties to the conflict" parla infatti la recente *Capstone doctrine*, *cit.*, p. 31.

⁵⁷ Cfr. VOHRA S., *Impartiality in UN Peacekeeping*, in *Leiden Journal of International Law*, 1996, p. 63 e ss., p. 68.

⁵⁸ Cfr. WHITE N.D., *Empowering Peace Operations to Protect Civilians: Form over Substance?*, in *Journal of International Peacekeeping*, 2009, p. 327 e ss., p. 343.

⁵⁹ Cfr. *infra*, § 2.6.3.

⁶⁰ Per un'analisi approfondita della nozione di legittima difesa nella dottrina operativa delle Nazioni Unite si veda COX K.E., *Beyond Self-Defense: United Nations Peacekeeping Operations & the Use of Force*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, 1999, p. 239 e ss.

⁶¹ Si tratta di una decisione di usare la forza che viene presa al più basso livello decisionale, il livello tattico (spesso sono dunque i singoli militari a trovarsi nella condizione di valutare o meno l'opportunità di ricorrere alle armi): cfr. CAMMAERT P.C., KLAPPE B., *Application of Force and Rules of*

operazioni di *peacekeeping*, la *self-defense* poteva intendersi come un diritto di autodifesa individuale: i membri della forza di pace erano autorizzati ad impiegare le armi per difendersi da attacchi diretti contro la propria persona.⁶² A partire dall'operazione UNFICYP, dispiegata a Cipro nel 1973, la nozione di *self-defense* è invece divenuta comprensiva anche della possibilità di ricorrere alla forza armata per difendere l'attuazione del mandato ricevuto.⁶³

Se i *peacekeepers* possono usare le armi non esclusivamente per rispondere ad attacchi diretti contro la propria persona o contro coloro che sono affidati alla loro protezione, ma anche allo scopo di difendere l'attuazione del mandato loro affidato, l'utilizzo del termine *self-defense* per definire le circostanze in cui i 'caschi blu' possono ricorrere alla forza rischia di essere fuorviante. Infatti, come opportunamente sottolineato in dottrina,⁶⁴ tali circostanze non appaiono pienamente riconducibili alla nozione di legittima difesa vigente in numerosi ordinamenti interni, ed attinente alla sfera dei rapporti inter-individuali,⁶⁵ né ad un diritto di autodifesa riferito all'Organizzazione nel suo complesso (assimilabile, *mutatis mutandis*, a quello di cui

Engagement in Peace Operations, in GILL, FLECK (eds.), *The Handbook*, cit., p. 151 e ss., p. 155.

⁶² Cfr. COX, *Beyond Self-Defense*, cit., p. 241.

⁶³ L'*aide-mémoire* del Segretario generale delle Nazioni Unite relativo ai principi organizzativi dell'UNFICYP precisa infatti che il significato dell'espressione uso della forza in legittima difesa comprende la possibilità di usare le armi "against attempt by force to prevent them from carrying out their responsibilities as ordered by their commanders": cfr. SECRETARY-GENERAL, *Aide-mémoire concerning some questions relating to the function and operation of the United Nations Peace-keeping force in Cyprus*, 10 April 1964, UN Doc. S/5653, § 18, lett. c) [d'ora in avanti UNFICYP *aide-mémoire*]. Tale approccio estensivo viene confermato successivamente anche nei documenti relativi alla missione UNEF II, sostenendo che la legittima difesa include per l'UNEF II la possibilità di usare le armi per resistere a "attempts by forceful means to prevent it from discharging its duties under the mandate of the Security Council": cfr. *Report of the Secretary general on the Implementation of Security Council resolution 340(1973)*, 27 October 1973, UN Doc. S/11052/Rev.1, § 4, lett. d).

⁶⁴ Cfr. FRULLI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite*, cit., pp. 354-355.

⁶⁵ Secondo questa interpretazione, il diritto alla *self-defense* dei *peacekeepers* troverebbe applicazione nell'ambito dell'ordinamento interno dello Stato dove la missione opera, e sarebbe assimilabile al diritto alla legittima difesa che molti sistemi penali nazionali riconoscono: cfr. CORTEN O., KLEIN P., *Action humanitaire et chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies*, in *Annuaire français de droit international*, 1993, p. 105 e ss., p. 121.

sono titolari gli Stati).⁶⁶ Per questa ragione, espressioni quali “expanded self-defence” o “active self defence” vengono frequentemente usate per riferirsi alla nozione di *self-defence* così come concepita nell'ambito delle Nazioni Unite.⁶⁷ Altri autori hanno parlato di “uso della forza a fini difensivi” o di “limitata possibilità di ricorrere alla forza armata”, sostenendo che (sebbene la nozione di uso della forza in *self-defence* si presenti in concreto come assai flessibile, e la sua applicazione sul campo possa variare notevolmente in base al mandato conferito alla missione, ed al contesto più o meno ostile in cui essa si trova ad operare) l'elemento distintivo che caratterizza sempre il principio in parola è il suo carattere difensivo, determinato dal fatto che i contingenti militari non devono mai prendere l'iniziativa di usare la forza armata.⁶⁸ Resta pur vero, comunque, che, nella prassi, le forze di *peacekeeping* hanno spesso circoscritto l'uso della forza alla sola difesa personale, non estendendola cioè anche alla difesa del mandato, a dimostrazione delle difficoltà insite nel riconciliare la necessità di mantenere buone relazioni con le autorità locali con la nozione di uso della forza in *self-defence* intesa in senso ampio.⁶⁹

2.2.5. Segue. *Le regole d'ingaggio*

A definire il quadro che consente l'uso della forza nelle missioni di *peacekeeping* intervengono anche le cc.dd. regole di ingaggio, ossia quelle direttive che promanano dalle competenti autorità militari ed esplicitano le situazioni in cui è consentito l'uso della forza armata.⁷⁰ Le regole di ingaggio sono uno strumento giuridico e politico allo

⁶⁶ In questo senso, ad esempio, MARCHISIO, *The Use of Force by Peace-Keeping Forces*, cit., pp. 75-84; contra LAMBERTI ZANARDI P., *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 298.

⁶⁷ Parla di “expanded notion of self defence” MARCHISIO, *The Use of Force by Peace-Keeping Forces*, cit., p. 81; in termini di “active self defence” si esprime invece BOTHE, *Peace-Keeping*, cit., p. 589.

⁶⁸ Cfr. FRULLI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite*, cit., p. 387.

⁶⁹ Cfr. VON GRUNINGEN M., *Neutrality and Peace-Keeping*, in CASSESE (ed.), *United Nations Peacekeeping*, cit., p. 125 e ss., p. 138.

⁷⁰ Cfr. INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW (SANREMO INSTITUTE), *Rules of Engagement. Handbook*, Sanremo, 2009, p. 1 (d'ora in avanti *SANREMO Handbook*).

stesso tempo, in quanto sono volte ad assicurare che gli obiettivi politici di una missione ed i limiti entro i quali l'uso della forza deve mantenersi alla luce del diritto internazionale siano coerentemente convogliati negli ordini e nelle direttive militari impartiti alle truppe.⁷¹ Le RoE, *rules of engagement*, devono quindi, da un lato, necessariamente conformarsi al diritto internazionale umanitario (non potendo cioè consentire un uso della forza più ampio rispetto a quanto prescritto dalle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dai Protocolli addizionali del 1977), mentre, dall'altro, esse possono autorizzare un uso della forza più limitato di quello che sarebbe legittimo impiegare alla luce del diritto dei conflitti armati.⁷² E ciò è proprio quel che avviene nell'ambito delle missioni di *peacekeeping* tradizionale, dove le RoE consentono l'uso della forza solo in *self-defense*.⁷³

2.3. Le missioni di osservatori militari

Occorre distinguere le operazioni di *peacekeeping* vero e proprio dalle missioni di osservatori militari, il cui primo storico esempio è dato dalla missione UNTSO dispiegata in Medio oriente nel 1948.⁷⁴ Tali operazioni sono caratterizzate dalla presenza di personale militare disarmato per il quale vige, a differenza dei *peacekeepers*, il divieto assoluto di ricorrere alla forza armata; per quel che concerne le funzioni esercitate, gli osservatori vanno comunque frequentemente a svolgere mansioni molto simili a quelle affidate ai 'caschi blu', quali ad esempio la verifica del rispetto dei

⁷¹ Cfr. CATHCART B., *Force Application in Enforcement and Peace Enforcement Operations*, in GILL, FLECK (eds.), *The Handbook, cit.*, p. 115 e ss., p. 115.

⁷² Cfr. SANREMO *Handbook, cit.*, p. 2.

⁷³ Le RoE definiscono ad esempio con precisione quali azioni in concreto mostrino un *hostile intent* o costituiscono un *hostile act* cui i *peacekeepers* sono autorizzati a rispondere con l'uso delle armi: cfr. BODDENS HOSANG H.F.R., *Force Protection, Unit Self-Defence and Extended Self-Defence*, in GILL, FLECK (eds.), *The Handbook, cit.*, p. 415 e ss., pp. 418-419.

⁷⁴ Altri esempi di missioni di osservatori dispiegate fino al 1988 sono UNMOGIP (*United Nations Military Observer Group in India and Pakistan*), UNOGIL (*United Nations Observation Group in Lebanon*), UNYOM (*United Nations Yemen Observation Mission*), UNIPOM (*United Nations India-Pakistan Observation Mission*) e UNIIMOG (*United Nations Iran-Iraq Military Observer Group*).

termini di cessazione delle ostilità.⁷⁵

2.4. Post-conflict peacebuilding

A seguito della fine della guerra fredda, la rinnovata vitalità del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha fatto sì che la gamma di mansioni affidate alle missioni di *peacekeeping* subisse una notevole espansione, al fine di meglio rispondere alle nuove ed emergenti minacce alla pace ed alla sicurezza internazionale, molto diverse rispetto al passato e costituite principalmente da sanguinosi conflitti non internazionali.

2.4.1. Nuovi conflitti e nuove tipologie di interventi internazionali

Con il venir meno del confronto tra le due Superpotenze, si è assistito al moltiplicarsi di conflitti intrastatali (caratterizzati da un grado di violenza molto elevato), i quali vanno a colpire in particolar modo le popolazioni civili e mettono a rischio la sopravvivenza stessa dello Stato, minandone le fondamenta economiche, sociali e politiche:⁷⁶ all'indomani di un conflitto armato non internazionale, gli Stati non sono in genere in grado di garantire la sicurezza della propria popolazione e di mantenere l'ordine pubblico; inoltre, le infrastrutture statali sono probabilmente distrutte, o quantomeno fortemente danneggiate; nella maggior parte dei casi, poi, larga parte della popolazione sarà stata costretta ad abbandonare le proprie case, risultando sfollata o rifugiata; ancora, all'interno della società esisteranno profonde linee di frattura di carattere etnico, sociale, religioso che rendono estremamente difficoltosa una riconciliazione nazionale, *a fortiori* se, come sovente accade, nel corso del conflitto vi sono state gravi e diffuse violazioni dei diritti umani; infine, in alcune aree del Paese le ostilità potrebbero essere ancora in corso.⁷⁷ È evidente che, in simili contesti, occorrono forme di intervento più articolate, che siano in grado di investire le radici profonde dei

⁷⁵ Sui mandati delle operazioni di osservatori militari si veda, in particolare, GARGIULO, *Le peace-keeping operations delle Nazioni Unite, cit.*, pp. 175-200.

⁷⁶ Come già segnalato, sull'evoluzione delle tipologie conflittuali seguita al finire della guerra fredda si veda KALDOR, *Le nuove guerre, cit.*

⁷⁷ Cfr. *Capstone doctrine, cit.*, pp. 21-22.

conflitti; pertanto, il *peacekeeping* tradizionale non può più rappresentare uno strumento adeguato a garantire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

2.4.2. Il mandato delle operazioni multidimensionali

Ecco dunque che le operazioni di pace si fanno multidimensionali o multifunzionali: esse vedono conferirsi ampi mandati, la cui realizzazione richiede il contemporaneo impiego di diverse componenti (militari, civili e di polizia), che insieme hanno il compito di contribuire alla creazione del complesso delle condizioni necessarie a costruire una pace stabile e duratura.⁷⁸ I mandati delle operazioni di *peacekeeping* di c.d. seconda generazione, la cui nascita si fa risalire per convenzione alla missione UNTAG (*United Nations Transition Assistance Group*), dispiegata in Namibia nel 1989,⁷⁹ prevedono che, accanto alle classiche mansioni di carattere militare tipiche del *peacekeeping* della prima ora (separazione/interposizione tra le parti, osservazione del rispetto dei termini di cessazione delle ostilità), le missioni svolgano anche cospicue funzioni di c.d. *peacebuilding*, ossia compiti civili volti a: i) creare un ambiente stabile e sicuro, attraverso il rafforzamento della capacità dello Stato territoriale di provvedere all'ordine pubblico, nel pieno rispetto dei diritti umani fondamentali e della *rule of law*; ii) facilitare il processo di pace, promuovendo il dialogo politico e supportando la creazione di istituzioni di governo legittime ed efficienti.⁸⁰

Operativamente, ciò si concretizza nell'espletamento di attività di: sostegno alle autorità locali nelle funzioni di amministrazione della cosa pubblica;⁸¹ controllo

⁷⁸ Cfr. *Handbook on Peacekeeping*, cit., p. 1.

⁷⁹ Altri esempi in tal senso sono costituiti dalle missioni seguenti missioni dispiegate tra il finire degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta: ONUCA (*United Nations Observer Group in Central America*), UNAVEM II (*United Nations Angola Verification Mission II*), ONUSAL (*United Nations Observer Mission in El Salvador*), UNTAC (*United Nations Transitional Authority in Cambodia*) e ONUMOZ (*United Nations Operation in Mozambique*).

⁸⁰ Cfr. *Capstone doctrine*, cit., pp. 23-24.

⁸¹ A differenza di quanto avviene nell'ambito delle cc.dd. amministrazioni internazionali di territori, nei casi in parola l'operazione non si sostituisce in toto alle autorità locali nell'esecuzione di funzioni governative, essa si limita piuttosto ad affiancarle e/o a supervisionarne l'operato, al fine di favorire la creazione o la ricostruzione delle strutture amministrative statali. Sotto il profilo legislativo, ad esempio, la missione non è in genere dotata di potestà normativa diretta, ma può essere autorizzata a formulare

dell'azione della polizia locale, attraverso formazione e consulenza tecnica;⁸² assistenza socio-umanitaria volta a garantire il rimpatrio dei rifugiati o la consegna di aiuti alle popolazioni in stato di bisogno; assistenza elettorale, tramite organizzazione e controllo dei procedimenti elettorali; requisizione, stoccaggio e distruzione delle armi e degli equipaggiamenti militari al fine di smobilitare le formazioni armate e garantire la reintegrazione nella società civile degli ex combattenti;⁸³ verifica del rispetto dei diritti umani; sostegno alla (ri)costruzione delle strutture politiche, economiche, sociali.⁸⁴

Con le operazioni di seconda generazione o multifunzionali si assiste, dunque, ad un ampliamento dei mandati conferiti alle missioni; in particolar modo, queste ultime vengono chiamate a svolgere attività di carattere civile che, in situazioni normali, sono di pertinenza esclusiva dello Stato territoriale.⁸⁵ Di conseguenza, il personale internazionale vede mutare la propria composizione e, sebbene i militari continuino a rivestire una posizione centrale nella maggior parte delle missioni, cresce considerevolmente il ruolo dei funzionari civili e della polizia civile delle Nazioni Unite.⁸⁶ Non si modifica invece l'architettura formale delle operazioni che, al pari di

proposte di legge da sottoporre al vaglio delle autorità competenti. Non è in ogni caso difficile immaginare come, in un contesto caratterizzato da istituzioni statali deboli e dominate da fazioni contrapposte, la missione internazionale possa finire per imprimere un forte indirizzo all'attività statale: sul punto cfr. CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping multifunzionali*, cit., pp. 101-102.

⁸² Affinché venga rafforzato e (ri)stabilito lo stato di diritto, è indispensabile che le istituzioni e gli attori locali attivi nel campo della sicurezza lavorino e funzionino efficacemente in base a criteri di trasparenza, democrazia, imparzialità, ed in modo che il loro operato sia informato al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Le *peacekeeping operations* vengono quindi chiamate a svolgere mansioni note con l'acronimo di SSR (*security sector reform*), le quali generalmente prevedono: i) ristrutturazione, riforma e training, delle istituzioni locali preposte allo svolgimento di attività di attuazione coattiva del diritto (in primis la polizia locale ma talvolta anche le forze armate); ii) supporto alla riforma ed al rafforzamento del sistema giudiziario e penitenziario; iii) attività di consulenza legislativa volte ad inserire nell'ordinamento nazionale una normativa adeguata in materia (cfr. *Capstone doctrine*, cit., p. 27).

⁸³ Si tratta delle mansioni note con l'acronimo di DDR (*disarmament, demobilization and reintegration of former combatants*): cfr. *Handbook on Peacekeeping*, cit., pp. 90-91.

⁸⁴ Per un'ampia analisi dei mandati delle operazioni multidimensionali cfr. CELLAMARE, *Le missioni di peacekeeping multifunzionali*, cit., pp. 93-129.

⁸⁵ Cfr. CELLAMARE, *op. ult. cit.*, p. 22.

⁸⁶ Cfr. *Handbook on Peacekeeping*, cit., p. 2. "Civilian police officers are usually law enforcement personnel on active duty in their home countries and are seconded by Member States to UN peacekeeping

quelle di prima generazione, continuano a presentarsi come missioni consensuali, imparziali e nel cui ambito i contingenti militari continuano ad essere vincolati ad uso della forza in chiave difensiva.⁸⁷

2.4.3. Amministrazioni internazionali di territori

Dopo la fine della guerra fredda, le missioni di pace si sono ampliate al punto da prevedere l'esercizio di alcune funzioni di governo nei territori dove esse sono dispiegate.⁸⁸ In alcuni casi (in particolare quelli concernenti territori in cui le questioni relative all'esercizio della sovranità risultavano irrisolte), le Nazioni Unite hanno assunto il governo complessivo dei territori in questione, assumendo il pieno svolgimento di pubbliche funzioni in sostituzione dei governi nazionali.⁸⁹ Quando le missioni esercitano la completa gamma dei poteri legislativi, esecutivi e giudiziari, esse sono classificabili come vere e proprie amministrazioni internazionali,⁹⁰ le quali

operations. The Civilian Police Division of the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) coordinates the recruitment and deployment of civilian police officers [...] which are determined through an assessment and selection process in collaboration with Member States”: *ibidem*, p. 84. Gli Stati membri delle Nazioni Unite non forniscono dunque solamente contingenti militari all'Organizzazione ma anche membri delle proprie forze di polizia; oltre che *Troop Contributing Country* (TCC) essi svolgono dunque anche il ruolo di *Police Contributing Country* (PCC). A differenza dei contingenti militari, le forze di polizia non si qualificano tuttavia come organi dello Stato messi a disposizione dell'Organizzazione ma come esperti in missione per conto delle Nazioni Unite. Per un'esposizione sistematica dei principi che governano il dispiegamento degli *United Nations Police Officer* si veda DPKO Police Division, *Guidelines for United Nations Police Officers on Assignment with Peacekeeping Operations*, 29 June 2007, UN Doc. DPKO/PD/2006/00135. “Civilian staff serving in peacekeeping operations include personnel drawn from within the UN system (including the United Nations Volunteers), loaned by Member States, or recruited internationally or locally to fill specific jobs”: cfr. *Handbook on Peacekeeping*, *cit.*, p. 5. I membri dello staff civile si qualificano di conseguenza come funzionari dell'Organizzazione.

⁸⁷ Cfr. CELLAMARE, *Le missioni di peacekeeping multifunzionali*, *cit.*, p. 210.

⁸⁸ Cfr. CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, *cit.*, p. 293.

⁸⁹ Cfr. *Capstone doctrine*, *cit.*, p. 22.

⁹⁰ Per un'analisi complessiva dell'istituzione di amministrazioni internazionali da parte del Consiglio di sicurezza nonché dei problemi giuridici correlati si vedano all'interno della vasta letteratura, e solo per limitarsi ad opere di carattere generale, DE BRABANDERE E., *Post-Conflict UN Administrations*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2009; INGRAVALLO I., *Il Consiglio di sicurezza e l'amministrazione diretta di territori*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008; WILDE R., *International Territorial Administration. How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Ended*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

rappresentano la più evoluta ed elaborata forma di *post-conflict peacebuilding*.⁹¹ Come è noto, le Nazioni Unite hanno provveduto ad istituire siffatte amministrazioni nel 1999 in Kosovo (UNMIK) e a Timor Est (UNTAET), dando vita a teatri operativi complessi in cui numerosi attori sono preposti allo svolgimento di diverse funzioni.⁹² In ogni caso, l'imponenza di simili progetti, nonché le numerose critiche subite sotto il profilo giuridico (dovute principalmente al fatto che l'Organizzazione abbia finito per agire come un sovrano *legibus solutus*), hanno fatto sì che le Nazioni Unite non ripetessero l'esperienza in altre aree del pianeta.⁹³

2.4.4. Parziale esercizio di transitional governmental authority

Il fatto che le Nazioni Unite non abbiano dato seguito alle amministrazioni internazionali stabilite in Kosovo e a Timor Est non significa che l'Organizzazione abbia rinunciato ad esercitare poteri di natura statale sui territori in cui le missioni vengono dispiegate. Infatti, oggi giorno,

“most peace operations possess considerable transitional authority. That is, they are entrusted with authority, derived from an international mandate, over a state's governmental institution and/or its

⁹¹ Cfr. *Handbook on Peacekeeping*, cit., p. 36.

⁹² Si vedano in proposito UNSC, *Resolution 1244(1999)*, 10 June 1999, UN Doc. S/RES/1244(1999) e UNSC, *Resolution 1272(1999)*, 25 October 1999, UN Doc. S/RES/1272(1999). In particolare, in Kosovo l'amministrazione civile internazionale opera grazie al contributo di diverse organizzazioni e si compone di: UNMIK (organo sussidiario delle Nazioni Unite preposto allo svolgimento di mansioni di natura civile, con poteri quasi-sovrani) nel cui quadro agisce sia l'OSCE, occupandosi di *institution building*, sia l'Unione Europea, impegnata sul versante della ricostruzione economica; KFOR, missione militare NATO autorizzata dal Consiglio di sicurezza a fornire assistenza armata all'UNMIK; EULEX, missione civile PCSD dell'UE volta alla ricostruzione della *rule of law*: si veda in proposito il sito internet di UNMIK (www.unmikonline.org). Negli anni Novanta, le Nazioni Unite hanno dato vita ad amministrazioni civili internazionali dalla portata più limitata anche in altri contesti: si pensi alle missioni UNTAES (*United Nations Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium*) e UNTAC (*United Nations Transitional Authority in Cambodia*) nonché all'istituzione dell'Alto rappresentante internazionale dotato di poteri di governo supremi in Bosnia Erzegovina; esistono poi esempi ancora più risalenti quali il progetto di amministrazione del Territorio libero di Trieste, quello relativo alla città di Gerusalemme ed il caso della missione UNTEA (*United Nations temporary Executive Authority*) nella Nuova Guinea occidentale: in merito a tali esperienze si veda INGRAVALLO, *Il Consiglio di sicurezza e l'amministrazione diretta di territori*, cit.

⁹³ Ciò ha portato molti ad escludere che si sia formata una norma consuetudinaria in materia che legittimi il Consiglio di sicurezza ad istituire amministrazioni internazionali: cfr. *ex pluribus* CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 301.

inhabitants, within part or all of their territory and for a limited period of time. Peace missions with transitional authority are established to support the (re)introduction of a stable constitutional democracy, characterized by good governance based on human rights and the rule of law in the host State, that is, ultimately, in order to maintain or restore international peace and security".⁹⁴

Se nell'ipotesi di amministrazioni civili internazionali l'esercizio di *transitional governmental authority* è globale, in quanto la missione si sostituisce *in toto* al sovrano territoriale (esercitando la tripartita gamma dei poteri legislativi, esecutivi e giudiziari), nelle operazioni qui in parola ci si trova in presenza di un *parziale* esercizio di *transitional governmental authority* nei confronti della popolazione residente nel territorio dove è dispiegata la missione.

L'esercizio di *transitional governmental authority* a carattere parziale nei confronti delle popolazioni locali si realizza in particolar modo quando le missioni vengono incaricate di adempiere a compiti relativi alla creazione di un ambiente stabile e sicuro e/o al mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico, mansioni che si sostanziano nello svolgimento di funzioni di attuazione coattiva del diritto che, nello Stato democratico occidentale, sono generalmente di competenza della polizia civile; in altri termini, ciò si realizza quando la missione viene dotata di poteri esecutivi diretti e viene incaricata di affiancare le *national law enforcement agencies*. Esempi in tal senso sono dati dalle missioni UNAMID (*United Nations Hybrid Operation in Darfur*),⁹⁵ MINUSTAH (*United Nations Stabilization Mission in Haiti*),⁹⁶ UNMIT (*United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*),⁹⁷ UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*),⁹⁸ MONUSCO (*United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic*

⁹⁴ Cfr. HUSSLER U., *The Limits on Law Enforcement by Peacekeeping Operations in Accordance with SOFAs, ROEs and SOPs*, in ARNOLD R. (ed.), *Law Enforcement within the Framework of Peace Support Operations*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2008, p. 53 e ss., p. 53, nota 2.

⁹⁵ Si veda UNSC, *Resolution 1769(2007)*, 31 July 2007, UN Doc. S/RES/1769(2007).

⁹⁶ Si veda UNSC, *Resolution 1542(2004)*, 1 June 2004, UN Doc. S/RES/1542(2004).

⁹⁷ Si veda UNSC, *Resolution 1704(2006)*, 25 August 2006, UN Doc. S/RES/1704(2006).

⁹⁸ Si veda UNSC, *Resolution 1509(2003)*, 19 September 2003, UN Doc. S/RES/1509(2003).

Republic of the Congo),⁹⁹ UNOCI (*United Nations Operation in Côte d'Ivoire*),¹⁰⁰ tutte autorizzate ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Le *executive law enforcement functions* vengono tendenzialmente svolte dalla polizia civile delle Nazioni Unite ma, a causa delle particolari condizioni che possono essere presenti sul territorio in cui è dispiegata la missione, in alcuni contesti esse vengono espletate anche dai contingenti militari.¹⁰¹ Le responsabilità affidate alla polizia civile o ai contingenti militari nei casi in parola sono molto ampie, e si articolano principalmente in: i) attività di mantenimento dell'ordine pubblico, in modo da assicurare, ad esempio, i cc.dd. *crowd control e area security*; ii) attività di attuazione delle leggi doganali e sull'immigrazione (controllo del flusso di beni e persone alle frontiere); iii) *protection of property and lives*; iv) *investigation of crime and criminality*; v) arresto e detenzione.¹⁰²

È bene rilevare che il personale internazionale, anche quando è investito di poteri esecutivi diretti, continua comunque ad occuparsi del *training* della polizia locale, in modo che quest'ultima possa procedere autonomamente allo svolgimento delle competenze in questione al termine del periodo transitorio.¹⁰³

2.5. Peace enforcement

Con il finire della guerra fredda si hanno, da un lato, operazioni di pace che diventano multidimensionali (nel senso che alla classica dimensione militare di *peacekeeping* si aggiunge anche la dimensione civile di *peacebuilding*) e, dall'altro,

⁹⁹ Si veda UNSC, *Resolution 1925(2010)*, 28 May 2010, UN Doc. S/RES/1925(2010) [d'ora in avanti *Res. 1925(2010)*].

¹⁰⁰ Si veda UNSC, *Resolution 1528(2004)*, 27 February 2004, UN Doc. S/RES/1528(2004).

¹⁰¹ È questo il caso dei contingenti militari della missione MINUSTAH ad Haiti. A proposito delle problematiche insite nello svolgimento di funzioni di polizia da parte di contingenti militari si veda HANSEN A.S., *Civil-Military Cooperation: the Military, Paramilitaries and Civilian Police in Executive Policing*, in DWAN R. (ed.), *Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 67 e ss.

¹⁰² Per una definizione delle mansioni che in concreto vanno a costituire le *executive law enforcement functions* cfr. DWAN R., *Introduction*, in DWAN (ed.), *Executive Policing, cit.*, p. 1 e ss., p. 2.

¹⁰³ Cfr. *Handbook on Peacekeeping, cit.*, p. 92.

missioni che finiscono per esercitare una vera e propria *transitional governmental authority* a carattere globale o parziale nei territori in cui vengono dispiegate.

Gli sviluppi determinatisi nelle operazioni di pace negli anni Novanta presentano tuttavia anche altri profili, in quanto alcune operazioni mantengono sì un carattere prevalentemente militare, ma presentano elementi nuovi rispetto al *peacekeeping* tradizionale: da una parte, tali missioni vengono chiamate a dare attuazione a mandati molto ampi, comprensivi dello svolgimento di delicate mansioni di natura umanitaria (quali ad esempio la protezione dei civili sotto minaccia di attacco o la consegna di aiuti umanitari alle popolazioni in stato di bisogno); dall'altra, esse vengono dispiegate in territori non post-conflittuali, in cui le ostilità sono ancora in corso o in cui la tregua raggiunta tra le parti è talmente debole da tradursi rapidamente in una ripresa dei combattimenti.

In simili contesti, viene evidentemente meno quella che fino ad allora era stata la precondizione necessaria a garantire la buona riuscita delle operazioni di *peacekeeping*, consentendo a queste ultime di attenersi ai classici principi di consensualità, imparzialità ed uso della forza in chiave difensiva: l'esistenza di un teatro pacificato in cui le missioni possano fornire il proprio contributo al fine di trasformare la temporanea sospensione delle ostilità in una pace duratura. Infatti, se le ostilità sono ancora in corso, ed i *peacekeepers* sono ostacolati nello svolgimento delle loro attività da fazioni in lotta contrarie alla missione, risulta chiaramente molto difficile dare attuazione ad ambiziosi mandati mantenendo l'uso della forza nell'alveo della *self-defense*, agendo in maniera imparziale ed ottenendo il sostegno di tutte le parti coinvolte.¹⁰⁴ È pertanto inevitabile che il c.d. modello originario delle operazioni di *peacekeeping* entri in crisi e nascano le operazioni di c.d. *peace enforcement*, vale a dire missioni il cui mandato viene concepito (o successivamente ampliato) in modo da ricomprendervi anche l'uso della forza al di là della legittima difesa (più precisamente, la possibilità di uso della forza viene prevista allo scopo di realizzare alcuni degli obiettivi prescritti dal mandato, come

¹⁰⁴ Cfr. CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 267.

ad esempio disarmare le parti in conflitto, proteggere personale o installazioni delle Nazioni Unite, prevenire attacchi contro zone di sicurezza e di interdizione aerea, garantire la consegna degli aiuti umanitari).¹⁰⁵ Sono soprattutto la missione UNPROFOR nei Balcani e l'operazione UNOSOM II in Somalia ad essere qualificate da ampia parte della dottrina come operazioni di *peace enforcement*, in quanto dotate di poteri coercitivi ex Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Tuttavia, mentre tale conclusione pare corrispondere al vero nel caso di UNOSOM II, più ambiguo risulta invece il mandato conferito alla missione UNPROFOR.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Cfr. MARCHISIO, *L'ONU*, cit., p. 266.

¹⁰⁶ A conferma del fatto che una classificazione delle operazioni di pace in base al mandato ricevuto ed alle funzioni svolte, lasciando la suddivisione temporale solamente sullo sfondo, sembra corrispondere maggiormente alla prassi delle operazioni stesse, è necessario menzionare come già in passato le Nazioni Unite avessero in un singolo caso autorizzato la missione in questione ad utilizzare la forza armata al di là di qualsiasi scopo difensivo, si tratta dell'*Opération des Nations Unies au Congo*, meglio nota con l'acronimo ONUC, dispiegata nella ex colonia belga all'inizio degli anni Sessanta. La missione, sebbene dotata di un mandato molto ampio rispetto alle operazioni di *peacekeeping* che generalmente trovavano attuazione all'epoca, si presentava inizialmente come una missione di *peacekeeping* classico, posta in essere con il consenso delle autorità territoriali, ed incaricata di svolgere le seguenti mansioni: i) assicurare il ritiro delle truppe belghe che erano militarmente intervenute nel paese; ii) assistere il governo nel mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza; iii) fornire assistenza tecnica alle autorità locali, cfr. UNSC, *Resolution 143(1960)*, 14 July 1960, UN Doc. S/RES/143(1960), §§ 1-2. Tuttavia, a causa delle numerose fazioni in lotta operanti nel Paese e della grave crisi di effettività di cui soffriva il governo provvisorio di unità nazionale, con la risoluzione 161(1961) il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite autorizzò l'ONUC ad intraprendere misure implicanti l'utilizzo della forza per scongiurare lo scoppio della guerra civile in Congo: cfr. *Resolution 161(1961)*, 21 February 1961, UN Doc. S/RES/161(1961), § 1. Inoltre, con la risoluzione 161(1961) all'ONUC si richiese, *inter alia*, l'adozione di misure volte a favorire il ritiro del personale militare straniero e dei mercenari presenti nel Paese: *ibidem*, § 2. La presenza di mercenari rappresentava infatti un problema spinoso in particolar modo nella provincia del Katanga, dal momento che in quella zona gli stessi mercenari costituivano la componente più cospicua del movimento secessionista. Il fallimento dei tentativi negoziali di indurre le autorità del Katanga a collaborare e l'evoluzione negativa della situazione sul terreno, caratterizzata da diversi attacchi contro le forze dell'ONUC, indussero il Consiglio ad adottare con la risoluzione 169(1961) una ferma posizione al fine di garantire il predetto ritiro dei mercenari: il Segretario generale venne autorizzato "to take vigorous action, including the use of requisite measure of force, if necessary, for the immediate apprehension, detention pending legal action and/or deportation of all foreign military and para-military personnel and political advisers not under the United Nations Command and mercenaries" [cfr. *Resolution 169(1961)*, 24 November 1961, UN Doc. S/RES/169(1961), § 4]. Non vi sono dubbi in dottrina circa il fatto che la risoluzione in parola abbia oltrepassato i limiti dell'uso della forza in legittima difesa e che, con essa, le Nazioni Unite si siano schierate *de facto* con il governo centrale nell'azione di repressione della secessione del Katanga. Ciò è del resto ampiamente confermato dalle diverse situazioni di combattimento sul terreno nelle quali i contingenti armati sono stati coinvolti anche svolgendo delle vere e proprie offensive militari. Tra gli studi relativi all'ONUC si vedano, in particolare, ABI-SAAB G., *The United Nations Operation in the Congo*, Oxford, Oxford University Press, 1978; SIMMONDS R., *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, The Hague, Martinus

2.5.1. L'UNPROFOR

Le vicende che hanno condotto al dispiegamento di UNPROFOR sono note: dal 1991 al 1995 il territorio dei Balcani occidentali è stato caratterizzato da un violento conflitto che ha condotto allo smembramento della Repubblica socialista della Jugoslavia ed alla nascita di numerosi Stati indipendenti.¹⁰⁷ La missione UNPROFOR fu dapprima dispiegata in Croazia come operazione di *peacekeeping* tradizionale finalizzata a creare le condizioni di pace e sicurezza necessarie a negoziare una soluzione complessiva della crisi jugoslava.¹⁰⁸ A seguito dell'aggravarsi della situazione e dell'estendersi delle operazioni belliche alla Bosnia Erzegovina, alla missione vennero affidati delicati compiti da svolgersi anche nel suddetto territorio: i) garantire la riapertura dell'aeroporto di Sarajevo ed assicurare la distribuzione degli aiuti umanitari;¹⁰⁹ ii) scortare convogli umanitari e convogli di ex detenuti;¹¹⁰ iii) controllare il rispetto della zona di interdizione aerea.¹¹¹ L'aspetto più innovativo della missione UNPROFOR fu rappresentato dalla creazione delle cc.dd. *safe areas*, zone sicure istituite dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite su richiesta del governo bosniaco, al fine di proteggere la popolazione civile ivi raggruppata.¹¹²

In considerazione delle difficoltà incontrate dai convogli di soccorso e del prevalere di una situazione di grave tensione sul terreno (che impediva l'adempimento del

Nijhoff, 1968.

¹⁰⁷ La letteratura relativa all'operato delle Nazioni Unite nella *ex* Jugoslavia e in particolare all'azione dell'UNPROFOR è molto vasta. Si vedano, *ex pluribus*, CHRISTAKIS T., *L'ONU, le Chapitre VII et la crise yougoslave*, Paris, Montchrestien, 1996; CONDORELLI L., PETROVIC D., *L'ONU et la crise yougoslave*, in *Annuaire français de droit international*, 1992, p. 32 e ss.

¹⁰⁸ Cfr. UNSC, *Resolution 743(1992)*, 21 February 1992, UN Doc. S/RES/743(1992), § 5.

¹⁰⁹ Cfr. UNSC, *Resolution 758(1992)*, 8 June 1992, UN Doc. S/RES/758(1992), § 8.

¹¹⁰ Cfr. UNSC, *Resolution 776(1992)*, 14 September 1992, UN Doc. S/RES/776(1992), § 2.

¹¹¹ Cfr. UNSC, *Resolution 781(1992)*, 9 October 1992, UN Doc. S/RES/781(1992), la quale al § 1 "establish a ban on military flights in the airspace of Bosnia and Herzegovina" e al § 2 "requests the United Nations protection Force to monitor compliance with the ban on military flights".

¹¹² Cfr. UNSC, *Resolution 819(1993)*, 16 April 1993, UN Doc. S/RES/819(1993) che al § 1 istituisce un'area di sicurezza nella città di Srebrenica e *Resolution 824(1993)*, 6 May 1993, UN Doc. S/RES/824(1993) che al § 2 dichiara *safe areas* anche le città di Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde e Bihac.

mandato), il Consiglio di sicurezza decise di optare per una modalità di intervento comportante l'adozione di misure coercitive. In un primo momento, il Consiglio adottò, agendo ai sensi del Capitolo VII della Carta, la risoluzione 770(1992), con la quale invitava non l'UNPROFOR ma gli Stati membri delle Nazioni Unite, agenti singolarmente o nell'ambito di accordi regionali, ad intraprendere “all measures necessary to facilitate the delivery of humanitarian assistance”.¹¹³ Successivamente, con la risoluzione 776(1992), il compito di proteggere gli aiuti venne affidato alla stessa UNPROFOR, ma senza fare riferimento alcuno al Capitolo VII; al contrario, il Segretario generale si premurò di sottolineare che, nell'intraprendere azioni in caso di ostacoli al passaggio dei convogli, “the UNPROFOR would follow normal peacekeeping rules of engagement. They would thus be authorized to use force only in self defence”. La nozione di *self-defence* doveva tuttavia essere intesa in senso ampio, in modo tale da “include situations in which armed persons attempt by force to prevent United Nations troops from carrying out their mandate”.¹¹⁴ Ciò non toglie, comunque, che ai sensi della risoluzione in parola l'operare di UNPROFOR dovesse considerarsi ispirato ad una logica consensuale più che coercitiva.¹¹⁵

All'inizio del 1993, a seguito delle ripetute violazioni della *no fly zone* precedentemente istituita, il Consiglio decise di autorizzare il ricorso alla forza armata anche al fine di assicurare il rispetto dello spazio aereo interdetto. In questa circostanza furono però ancora una volta gli Stati membri delle Nazioni Unite agenti singolarmente o nell'ambito di accordi regionali, e non l'UNPROFOR, ad essere legittimati ad utilizzare tutti i mezzi necessari per impedire incursioni nella zona di interdizione aerea.¹¹⁶ Tuttavia, il Consiglio disponeva che l'azione degli Stati avrebbe dovuto trovare attuazione in stretto coordinamento con l'UNPROFOR. Il ricorso a tutti i mezzi

¹¹³ Cfr. UNSC, *Resolution 770(1992)*, 13 August 1993, UN Doc. S/RES/770, § 2.

¹¹⁴ Cfr. SECRETARY-GENERAL, *Report on the situation in Bosnia and Herzegovina*, 10 September 1992, UN Doc. S/24540, §§ 8-9.

¹¹⁵ Cfr. GARGIULO, *Le peace-keeping operations delle Nazioni Unite, cit.*, p. 305.

¹¹⁶ Cfr. UNSC, *Resolution 816(1993)*, 31 March 1993, UN Doc. S/RES/816(1993), § 4.

necessari da parte degli Stati avrebbe dovuto infatti realizzarsi “under the authority of the Security Council and subject to close coordination with the Secretary-General and UNPROFOR”,¹¹⁷ ossia secondo un meccanismo che in dottrina è stato definito come sistema della “doppia chiave”: l'uso della forza veniva sì in concreto affidato agli Stati, *in casu* agenti attraverso la NATO, ma il ricorso alla forza armata doveva essere il frutto di una decisione coordinata tra le Nazioni Unite e la stessa NATO, risultando in pratica soggetto ad una doppia autorizzazione.¹¹⁸ Se dal punto di vista operativo sembra quindi potersi nuovamente sostenere che in realtà fossero gli Stati membri delle Nazioni Unite, e non l'UNPROFOR, ad essere autorizzati a ricorrere all'uso della forza, resta pur vero il fatto che (alla luce dell'appena delineato sistema della “doppia chiave”) è difficile riuscire a separare *in toto* l'azione di UNPROFOR da quella degli Stati; si può pertanto concludere che UNPROFOR fosse direttamente coinvolta, seppur insieme agli Stati, nella determinazione delle misure necessarie a garantire il rispetto della zona di interdizione aerea, ivi compresa la decisione di ricorrere alla forza armata.¹¹⁹

La questione dell'uso della forza da parte di UNPROFOR si ripropose anche in relazione alla necessità di garantire la sicurezza della popolazione civile stanziata nelle cc.dd. *safe areas*. I ripetuti attacchi contro le zone di sicurezza da parte delle milizie serbo-bosniache guidate da Ratko Mladić indussero infatti il Consiglio ad ampliare ulteriormente il mandato della missione, fino a ricomprendervi il compito di dissuadere gli attacchi contro le predette zone, occupare alcune posizioni chiave al loro interno e promuovere il ritiro dalle stesse di unità militari e paramilitari.¹²⁰ Inoltre, sulla falsariga dello schema delineato in precedenza, gli Stati membri vennero autorizzati ad utilizzare

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ A proposito del sistema della “doppia chiave” cfr. RONZITTI N., *Le operazioni di mantenimento della pace ed i rapporti tra Stati fornitori e contingenti delle Nazioni Unite*, in SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE (a cura di), *L'ONU: cinquant'anni di attività e prospettive per il futuro. Atti dei Convegni organizzati a Torino, Bologna, Palermo, Napoli e Bari in occasione della celebrazione del 50° anniversario dell'ONU*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1996, p. 561 e ss., pp. 568-569.

¹¹⁹ Cfr. GARGIULO, *Le peace-keeping operations delle Nazioni Unite*, cit., pp. 306-307.

¹²⁰ Cfr. UNSC, *Resolution 836(1993)*, 4 June 1993, UN Doc. S/RES/836(1993), § 5.

tutti i mezzi necessari al fine di supportare UNPROFOR nell'esecuzione delle predette funzioni, potendo ricorrere alla forza armata “under the authority of the Security Council and subject to close coordination with the Secretary-General and UNPROFOR”.¹²¹ Per quanto, in virtù del sistema della “doppia chiave”, UNPROFOR fosse, anche in questo caso, direttamente coinvolta nella decisione circa l'utilizzo della forza armata che poi avrebbe trovato realizzazione per mano degli Stati, il Consiglio di sicurezza si premurò di specificare che UNPROFOR avrebbe potuto ricorrere alla forza armata solamente “acting in self defence”;¹²² d'altra parte, anche il Segretario generale non mancò di precisare che “UNPROFOR forces must be equipped with [...] the means necessary for self-defence against any likely threat”.¹²³

In conclusione, sebbene sia indubbio che la risoluzione 836(1993), e la specifica autorizzazione a ricorrere a tutti i mezzi necessari per proteggere le zone di sicurezza ivi contenuta, abbia dotato la missione UNPROFOR di alcuni poteri coercitivi,¹²⁴ è parimenti innegabile che l'originario mandato consensuale ed imparziale di UNPROFOR non sia mai stato sostituito da un inequivocabile mandato adottato ai sensi del Capitolo VII.¹²⁵ Pare quindi corretto affermare che, al di là delle prese di posizione ufficiali, il comportamento delle Nazioni Unite abbia continuato, nei fatti, ad ispirarsi alla ricerca del consenso e della cooperazione delle parti piuttosto che ad un uso di misure militari di carattere coercitivo.¹²⁶

¹²¹ *Ibidem*, § 10.

¹²² *Ibid.*, § 9.

¹²³ Cfr. SECRETARY-GENERAL, *Report pursuant to resolution 836(1993)*, 14 June 1993, UN Doc. S/25939, § 4.

¹²⁴ Il Segretario generale delle Nazioni Unite afferma del resto che “UNPROFOR's mandate regarding safe areas in Bosnia-Erzegovina had been adopted under Chapter VII of the United Nations Charter and UNPROFOR had not to seek the consent of the parties for operations falling within its mandate”: cfr. *UN Blue Helmets II, cit.*, p. 528.

¹²⁵ Così BERDAL M., *Bosnia*, in MALONE D. (ed.), *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner, 2004, p. 451 e ss., pp. 457-463.

¹²⁶ Cfr. GARGIULO, *Le peace-keeping operations delle Nazioni Unite, cit.*, p. 311. Non manca chi ha sostenuto che, in ultima analisi, la missione UNPROFOR debba essere classificata come una missione di *peacekeeping* tradizionale in quanto essa non ha mai operato in assenza del consenso del governo bosniaco e, soprattutto, ha continuato ad essere autorizzata a ricorrere alla forza armata solamente in

L'ambiguità delle istruzioni impartite a UNPROFOR (investita del compito di proteggere i civili stanziati nelle *safe areas* senza essere dotata di equipaggiamenti e regole d'ingaggio adatti ad assolvere efficacemente a tale compito) non è da salutare positivamente, in quanto fonte di confusione e di incapacità di portare a termine efficacemente il mandato ricevuto; del resto, tale opinabile stato di cose si è tradotto nel genocidio di Srebrenica.¹²⁷ Non è quindi un caso che proprio il 'fallimento' di UNPROFOR abbia avuto una profonda influenza sulle successive operazioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, conducendo le Nazioni Unite a porre l'accento, in particolare, sulla necessità di dotare le operazioni di mandati credibili, di autorizzare chiaramente (se necessario) l'uso della forza in chiave offensiva e di inserire la protezione della popolazione civile sotto minaccia di attacco tra i compiti chiave delle operazioni di pace.¹²⁸

2.5.2. L'UNOSOM II

Le ambiguità registrate in relazione alla missione UNPROFOR si attenuano nel caso di UNOSOM II (*Second United Nations Operation in Somalia*), missione che ha avuto luogo nel Paese del Corno d'Africa tra il 1993 ed il 1995.¹²⁹ La trattazione dettagliata

legittima difesa, per quanto quest'ultima nozione fosse da intendere in senso ampio: cfr. FRULLI, *Le operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite*, cit., pp. 372-378. Al contrario, vi sono Autori che hanno affermato che la risoluzione 836(1993) abbia sancito l'abbandono definitivo del principio che consente ai *peacekeeper* di usare la forza solo in legittima difesa (trasformando quindi la missione in un'operazione di *peace enforcement*) in quanto l'autorizzazione ad usare la forza armata ivi contenuta andrebbe al di là di ogni possibile ampia interpretazione del principio di uso della forza in legittima difesa, quand'anche esso fosse considerato comprensivo della possibilità di ricorrere alla forza delle armi per difendere l'attuazione del mandato ricevuto: cfr. MARCHISIO, *The Use of Force by Peace-Keeping Forces*, cit., p. 81.

¹²⁷ Per un'approfondita ricostruzione degli avvenimenti di Srebrenica si veda, *inter alia*, ICJ, *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, 26 February 2007, in *ICJ Reports*, 2007, p. 43 e ss.; la Corte internazionale di giustizia definisce quello di Srebrenica un vero e proprio genocidio: *ibidem*, § 297.

¹²⁸ Di questi aspetti si è occupato in particolare il Comitato sulle operazioni di pace istituito dal Segretario generale delle Nazioni Unite e presieduto dall'ex Ministro degli esteri algerino Lakdar Brahimi; i lavori di tale comitato sono scaturiti nel 2000 nel *Brahimi Report*, cit., sul quale cfr. *infra*, § 2.6.2.

¹²⁹ Si veda UNSC, *Resolution 814(1993)*, 26 March 1993, UN Doc. S/RES/814.

dell'intera vicenda somala esula dagli scopi del presente lavoro.¹³⁰ Ciò che interessa rilevare in questa sede è il fatto che in Somalia accadde quel che non si era pienamente verificato nei Balcani: le Nazioni Unite istituirono una vera e propria *peace enforcement operation*, una missione autorizzata ai sensi del Capitolo VII della Carta ad utilizzare la forza armata in chiave offensiva, al di là della *self-defense*.¹³¹ Detto altrimenti, nell'ambito della missione in parola i *peacekeepers* dispiegati sotto l'egida delle Nazioni Unite vennero direttamente autorizzati a prendere l'iniziativa di ricorrere alla forza delle armi per attuare l'ampio mandato ricevuto. Come opportunamente rilevato in dottrina, l'operazione UNOSOM II rappresenta il primo esempio di missione di pace nel cui ambito l'uso della forza cessa di essere una delle modalità attraverso cui difendere l'attuazione del mandato per divenire parte del mandato stesso.¹³² Del resto, in una situazione come quella somala, caratterizzata da diffusa anarchia, era necessario che la missione fosse dotata di poteri coercitivi per svolgere l'ampio mandato affidatole.¹³³ In ogni caso, è necessario sottolineare che, per alcuni Stati membri del Consiglio di sicurezza, l'istituzione di un'operazione di natura coercitiva fosse da considerarsi un avvenimento del tutto eccezionale, non un precedente: non appena create le condizioni ambientali di sicurezza necessarie, la missione avrebbe dovuto riassumere le caratteristiche tradizionali.¹³⁴

Il fatto che UNOSOM II sia stata dotata di poteri di natura coercitiva in maniera meno ambigua rispetto a UNPROFOR non sta comunque a significare che essa abbia

¹³⁰ La letteratura relativa all'operato delle Nazioni Unite in Somalia e in particolare all'azione dell'UNOSOM II è molto vasta. Si vedano, *ex pluribus*, CREMASCO M., *Il caso Somalia*, in RONZITTI N. (a cura di), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari. Contributo alla riforma della Carta delle Nazioni Unite*, Milano Franco Angeli, 1999, p. 173 e ss.; PONTECORVO C.M., *Somalia e Nazioni Unite*, in PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite*, cit., p. 201 e ss.

¹³¹ Cfr., *ex pluribus*, CORTEN, KLEIN, *Action humanitaire et chapitre VII*, cit., p. 119; PONTECORVO, *Somalia*, cit., p. 249.

¹³² Cfr. FRULLI, *Le operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite*, cit., p. 381.

¹³³ Cfr. SECRETARY-GENERAL, *Report on the Situation in Somalia*, 3 March 1993, UN Doc. S/25354, § 58.

¹³⁴ Per le dichiarazioni dei delegati statunitense, francese, spagnolo, ungherese e britannico cfr. UN Doc. S/PV.3188, 26 March 1993, rispettivamente §§ 19, 24, 26, 36 e 37.

raggiunto sul terreno risultati più soddisfacenti rispetto alla missione nei Balcani. Sono infatti cosa nota le notevoli divergenze tra gli Stati fornitori di contingenti militari circa le modalità attraverso cui dare attuazione al mandato, in particolare per quel che concerne il ricorso alle armi.¹³⁵ Non sorprende, dunque, che l'operazione abbia incontrato enormi difficoltà di azione sul campo, finendo per divenire oggetto di numerosi attacchi da parte delle fazioni in lotta, culminati nell'uccisione di ventiquattro 'caschi blu' e nel ferimento di altri cinquantasei.¹³⁶ La situazione precipitò quando il Consiglio di sicurezza, modificando il mandato dell'operazione, autorizzò l'uso della forza armata specificamente nei confronti della fazione responsabile degli attacchi contro i 'caschi blu':¹³⁷ ad un'azione offensiva condotta da UNOSOM II contro le postazioni delle forze guidate dal generale Aidid fecero seguito violente proteste da parte della popolazione civile, alle quali i contingenti armati delle Nazioni Unite risposero con la forza, causando numerose vittime.¹³⁸ Dopo questi ed altri incidenti, le Nazioni Unite riconobbero l'insuccesso dell'operazione e, dapprima, ne ridefinirono il mandato (nel tentativo di ricondurre l'uso della forza alla sola ipotesi difensiva)¹³⁹ ma, di lì a poco, l'operazione venne ritirata.

Le problematiche vicende relative ad UNOSOM II mostrano come l'inquadramento della missione nel Capitolo VII della Carta e l'autorizzazione ad usare la forza in chiave offensiva non siano stati sufficienti a garantire la realizzazione del mandato ricevuto: da una parte, gli Stati fornitori di contingenti militari non sono stati in grado di accordarsi sulle modalità operative attraverso le quali avrebbe dovuto tradursi la formula "to use all necessary means"; dall'altra, l'autorizzazione ad usare la forza in chiave offensiva ha finito per produrre un clima di particolare ostilità nei confronti della missione.

Dunque, se è logico sostenere che le operazioni di pace devono essere messe in

¹³⁵ Cfr. FRULLI, *Le operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite, cit.*, p. 383.

¹³⁶ Cfr. FRULLI, *op. ult. cit.*, pp. 381-382.

¹³⁷ Cfr. UNSC, *Resolution 837(1993)*, 6 June 1993, UN Doc. S/RES/837(1993), § 5.

¹³⁸ Cfr. PONTECORVO, *Somalia, cit.*, p. 219.

¹³⁹ Cfr. UNSC, *Resolution 897(1994)*, 4 February 1994, UN Doc. S/RES/897(1994), § 5.

condizioni di portare a termine in maniera credibile i mandati ricevuti (ricorrendo anche all'uso della forza se necessario), ciò non toglie che, attraverso lo svolgimento di vere e proprie azioni di natura bellica da parte dei contingenti armati operanti sotto l'egida delle Nazioni Unite, si corra il rischio di dare l'impressione che l'intervento internazionale assomigli più ad un conflitto armato che a una missione di pace; l'operazione può quindi essere percepita come una forma di ingerenza nel Paese interessato, più che una misura adottata per mantenere o ripristinare la pace e la sicurezza internazionale.¹⁴⁰ Del resto, se realmente fossero esistite la volontà e/o l'opportunità politica di dare vita ad azioni coercitive comportanti lo svolgimento di vere e proprie azioni di natura bellica poste in essere direttamente dalle Nazioni Unite, si sarebbe probabilmente proceduto all'attuazione della lettera della Carta, realizzando quanto previsto dagli artt. 43 e seguenti, senza che fosse necessario 'inventare' il *peacekeeping*.¹⁴¹

2.6. Recenti sviluppi nella prassi

Se, in passato, situazioni come quella somala e bosniaca rappresentavano delle eccezioni, le odierne missioni di pace vengono dispiegate sempre più frequentemente in territori in cui le ostilità (nella maggior parte dei casi sanguinose guerre intrastatali nel cui ambito le popolazioni civili rappresentano il principale oggetto della violenza bellica)¹⁴² sono ancora in corso, oppure sono solo temporaneamente sopite ma possono

¹⁴⁰ Cfr. GARGIULO, *Le peace-keeping operations delle Nazioni Unite, cit.*, p. 317.

¹⁴¹ In proposito si vedano le considerazioni di HIGGINS R., *Peace and Security. Achievements and Failures*, in *European Journal of International Law*, 1995, p. 445 e ss.

¹⁴² La questione della protezione dei civili in caso di conflitto armato è conseguentemente diventata prioritaria finendo per collocarsi ai vertici dell'agenda politica delle Nazioni Unite e, in particolare, del Consiglio di sicurezza il quale più volte ha sottolineato la necessità che la protezione dei civili sia inequivocabilmente inserita nei mandati conferiti alle operazioni di *peacekeeping* e che le stesse operazioni siano dotate delle risorse necessarie per assolvere efficacemente a tale compito: cfr., *inter alia*, UNSC, *Resolution 1674(2006)*, 28 April 2006, UN Doc. S/RES/1674(2006), in particolare § 16 in cui il Consiglio “[r]eaffirms its practice of ensuring that the mandates of United Nations peacekeeping, political and peacebuilding missions include, where appropriate and on a case-by-case basis, provisions regarding (i) the protection of civilians, particularly those under imminent threat of physical danger within their zones of operation [...] and expresses its intention of ensuring that (i) such mandates include clear guidelines as to what missions can and should do to achieve those goals, (ii) the protection of

risorgere in qualsiasi momento a causa della presenza sul territorio dei cc.dd. *spoilers* (fazioni che ritengono il processo di pace contrario ai propri interessi e ricorrono alla violenza per impedirne la realizzazione).¹⁴³ Quando le missioni sono dispiegate in siffatti contesti cc.dd non consensuali o semi permissivi,¹⁴⁴ la complessità di un ambiente ancora volatile ed ostile (in cui sono presenti entità diverse, con interessi contrapposti ed intenzionate a minare il processo di pace), unitamente all'ampiezza delle mansioni da svolgere (spesso comprendente la delicata funzione di assicurare la protezione dei civili), rende estremamente difficoltosa la realizzazione del mandato; in simili situazioni diventa necessario procedere ad un'autorizzazione ai sensi del Capitolo VII della Carta, per permettere alle missioni di utilizzare la forza in chiave offensiva, qualora necessario ai fini della realizzazione del mandato stesso.¹⁴⁵

2.6.1. Peacekeeping *robusto*, peacekeeping *coercitivo*, complex multidimensional peace operations

Gli sviluppi che hanno interessato la prassi delle operazioni di pace delle Nazioni Unite negli ultimi anni, in particolare nel XXI secolo, vanno esattamente in tal senso: numerose missioni vengono dotate di poteri coercitivi ai sensi del Capitolo VII della Carta. Le operazioni in parola, tuttavia, non vengono autorizzate a utilizzare tutti i mezzi necessari per imporre una soluzione di natura militare ad un conflitto in corso; piuttosto, ad esse viene consentito un uso della forza dall'ambito di applicazione

civilians is given priority in decisions about the use of available capacity and resources". Dal 1999, anno della prima dichiarazione del Presidente del Consiglio di sicurezza in ordine alla questione della protezione dei civili in caso di conflitto armato (si veda *Statement by the President of the Security Council*, 12 February 1999, UN Doc. S/PRST/1999/6), l'Organizzazione ha adottato numerosi strumenti inerenti a tale problematica, la lista completa dei quali è reperibile all'indirizzo internet www.securitycouncilreport.org.

¹⁴³ "Spoilers are individual or parties who believe that the peace process threatens their power and interests, and will therefore work to undermine it": cfr. *Capstone doctrine*, cit., p. 41, nota 21.

¹⁴⁴ Cfr. HANSEN W., RAMSBOTHAM O., WOODHOUSE T., *Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution*, in AUSTIN A., FISCHER M., ROPERS N. (eds.), *Transforming Ethnopolitical Conflict. The Bergof Handbook*. Wiesbaden, VS Verlag, 2004, p. 295 e ss., p. 300.

¹⁴⁵ Si vedano le considerazioni di ZACKLIN R., *The Use of Force in Peacekeeping Operations*, in BLOKKER N., SCHRIJVER N. (eds.), *The Security Council and the Use of Force. Theory and Reality - A Need for Change?*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005, p. 91 e ss.

materiale limitato, funzionale a portare a termine un circoscritto numero di mansioni. Tra questi compiti (come è possibile evincere, ad esempio, dal mandato conferito alla missione MONUSCO, dispiegata nella Repubblica Democratica del Congo dal 2010 in sostituzione della precedente operazione MONUC) i più comuni sono la protezione dei civili sotto minaccia di attacco (categoria nella quale vengono ricompresi gli operatori umanitari)¹⁴⁶ e lo svolgimento di *executive law enforcement functions*.¹⁴⁷ Inoltre, nel caso in cui nel Paese in questione siano ancora in atto delle ostilità, la missione può essere espressamente incaricata di impiegare l'uso della forza armata contro gruppi ribelli o secessionisti.¹⁴⁸

Pur essendo autorizzate ai sensi del Capitolo VII della Carta, le missioni qui in parola non sono classificabili come delle vere e proprie azioni coercitive condotte contro il volere di uno Stato; esse si sostanziano, a dire il vero, in una sorta di combinazione tra due diverse forme di intervento, il *peacekeeping* tradizionale e le azioni coercitive. Infatti, qualora esista uno Stato (governo) territoriale, la missione viene dispiegata con il consenso di quest'ultimo (o delle parti coinvolte), elemento che consente di mantenere l'operazione nell'alveo concettuale del *peacekeeping* tradizionale; d'altro canto, però, l'autorizzazione *ex* Capitolo VII permette alla missione di poter operare, all'occorrenza, anche a prescindere da siffatto consenso, fornendo nel contempo ai contingenti militari la facoltà di ricorrere alla forza armata per conseguire gli obiettivi disposti dal mandato.¹⁴⁹ Tali operazioni sono state definite in dottrina come operazioni di mantenimento della pace “robuste”,¹⁵⁰ oppure come operazioni di *peacekeeping*

¹⁴⁶ Cfr., ad esempio, *Res. 1925(2010), cit.*, § 12, lett a).

¹⁴⁷ *Ibidem*, lett. n).

¹⁴⁸ È questo ancora il caso della missione MONUSCO la quale annovera tra le proprie funzioni quella di “support the efforts of the Government of the Democratic Republic of the Congo to bring the ongoing military operations against the FDLR, the Lord’s Resistance Army (LRA) and other armed groups, to a completion”: *ibidem*, lett. h).

¹⁴⁹ Cfr. WHITE, *Empowering Peace Operations to Protect Civilians, cit.*, p. 333.

¹⁵⁰ Cfr. PINESCHI L., *L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies «robustes»: conditions et limites juridiques*, in ARCARI M., BALMOND L. (sous la direction de), *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 139 e ss., p. 140.

coercitivo.¹⁵¹ Altri Autori invece, mettendo in luce come nell'ambito di tali missioni lo svolgimento di compiti militari che si pongono al confine tra il *peacekeeping* ed il *peace enforcement* si combini con l'esercizio di estese funzioni di *peacebuilding*, hanno parlato di *complex multidimensional peace operations*.¹⁵²

2.6.2. Il Brahimi Report e l'eredità dei fallimenti in Bosnia e Ruanda

L'opportunità di dare vita ad operazioni numericamente più consistenti, dotate di mandati chiari, meglio equipaggiate sotto il profilo degli armamenti e delle regole di ingaggio, capaci di agire in contesti post-conflittuali altamente instabili usando, se del caso, la forza armata (per fronteggiare gli *spoilers* e proteggere i civili), è stata invocata in seno alle Nazioni Unite in particolar modo dal *Brahimi Report*.¹⁵³ Il rapporto in parola ha ritenuto tale esigenza impellente a seguito dei sanguinosi fallimenti delle missioni UNPROFOR e UNAMIR,¹⁵⁴ incapaci di impedire, rispettivamente, il genocidio di Srebrenica e quello ruandese, proprio a causa delle ambiguità insite nei mandati conferiti alle operazioni in questione e delle inadeguate risorse messe a disposizione dei

¹⁵¹ Cfr. CELLAMARE G., *Il ruolo delle organizzazioni regionali nelle peacekeeping operations*, in SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE (a cura di), *Le operazioni di peace-keeping dell'ONU fra tradizione e rinnovamento*, cit., p. 47 e ss., p. 57.

¹⁵² Cfr. WHITE, *Empowering Peace Operations to Protect Civilians*, cit., p. 339.

¹⁵³ Cfr. *Brahimi Report*, cit., in particolare § 55.

¹⁵⁴ La missione UNAMIR (*United Nations Assistance Mission For Rwanda*) venne dispiegata nel Paese africano originariamente per assistere le parti nel dare realizzazione agli accordi di pace di Arusha del 4 agosto 1993, si veda UNSC, *Resolution 872(1993)*, 5 October 1993, UN Doc. S/RES/872(1993). A seguito del risorgere delle ostilità e del loro aggravarsi nell'aprile del 1994, il mandato della missione venne ampliato e l'UNAMIR fu incaricata di svolgere i seguenti compiti: "act as an intermediary between the parties in an attempt to secure their agreement to a cease-fire; assist in the resumption of humanitarian relief operations to the extent feasible; and monitor developments in Rwanda, including the safety and security of civilians who sought refuge with UNAMIR" [cfr UNSC, *Resolution 912(1994)*, 21 April 1994, UN Doc. S/RES/912(1994), § 8, lett. a), b) e c)]. La poca chiarezza circa le regole di ingaggio caratterizzò la missione UNAMIR sin da principio; il mandato era vago soprattutto per quel che concerne la protezione dei civili. La richiesta di incrementare il numero di *peacekeepers* presenti sul territorio venne respinta dal Consiglio di sicurezza; al contrario, gli Stati fornitori iniziarono a ritirare i propri militari dall'ex colonia belga. In questo clima di confusione generalizzata, circa un milione di Tutsi venne sterminato dall'etnia maggioritaria Hutu. Con una serie di risoluzioni successive [risoluzioni 965(1994), 997(1995) e 1029(1995)] il Consiglio di sicurezza cercò di ridefinire con poco successo il mandato di UNAMIR. La missione venne ritirata nell'aprile del 1996. Per un completo resoconto degli avvenimenti ruandesi si veda *Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda*, 16 December 1999, UN Doc. S/1999/1257 (d'ora in avanti *Rwanda Report*).

peacekeepers.¹⁵⁵ La nascita di operazioni che accomunano in una certa misura tratti del *peacekeeping* e del *peace enforcement* (nel cui ambito la protezione dei civili rappresenta spesso una parte integrante del mandato) è dunque precipuamente un'eredità degli eventi verificatisi in Bosnia e in Ruanda a metà degli anni Novanta, i quali hanno chiaramente dimostrato che il *peacekeeping* di tipo classico non è uno strumento adeguato per intervenire in contesti caratterizzati da massicce violazioni dei diritti umani delle popolazioni locali.

2.6.3. Capstone doctrine e parziali modifiche dei principi cardine delle operazioni di peacekeeping

Se il *peacekeeping* viene oggi frequentemente autorizzato ex Capitolo VII, ed è corredato da elementi coercitivi (in base all'assunto che “even the most benign environment can turn sour when spoilers emerge to undermine a peace agreement and put civilians at risk”),¹⁵⁶ è inevitabile che mutino parzialmente anche i principi cardine che hanno costituito gli elementi fondanti del *peacekeeping* della prima ora.

Nell'ambito delle operazioni recenti, ad esempio, il consenso diventa caratteristica desiderabile ma non necessaria; inoltre, i *peacekeepers* non sono più vincolati ad uso difensivo della forza armata, ma vengono autorizzati a ricorrere alle armi anche in chiave offensiva, per realizzare gli obiettivi definiti dal mandato; conseguentemente, muta anche il significato da attribuire al principio dell'imparzialità: se, nella sua accezione classica, il termine veniva inteso come 'neutralità', l'imparzialità viene invece nell'ambito delle missioni recenti interpretata come 'necessità di dare attuazione al mandato nei confronti di tutte le parti coinvolte':

“United Nations peacekeepers should be impartial in their dealings with the parties to the conflict, but

¹⁵⁵ La drammaticità degli eventi bosniaci e ruandesi hanno condotto le Nazioni Unite a svolgere delle approfondite inchieste circa il ruolo e le responsabilità dell'Organizzazione in relazione ad entrambi i genocidi; si vedano in proposito SECRETARY-GENERAL, *The fall of Srebrenica*, 15 November 1999, UN Doc. A/54/549 (d'ora in avanti *Srebrenica Report*) e *Rwanda Report*, cit.

¹⁵⁶ Cfr. HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 2 December 2004, Un Doc. A/59/565, § 213 (d'ora in avanti *High-Level Panel Report*).

not neutral in the execution of their mandate. The need for even-handedness towards the parties should not become an excuse for inaction in the face of behavior that clearly works against the peace process".¹⁵⁷

In concreto, quindi, se la forza è investita, ad esempio, del compito di proteggere i civili, essa dovrà (se del caso) impiegare la forza armata contro tutte le entità le cui azioni possano arrecare pregiudizio all'incolumità della popolazione locale. Sebbene sia innegabile che, nelle misura in cui solo alcune fazioni si macchino di violenze contro i civili, un uso della forza diretto unicamente contro tali fazioni possa far correre il rischio di compromettere la neutralità della missione, è pur vero che, se i 'caschi blu' ricorrono alle armi per proteggere *tutti* i gruppi etnici di cui risulta composta la popolazione locale da *tutti* gli attacchi (indipendentemente da quale sia l'entità attaccante), essi svolgono in ogni caso il proprio compito in maniera imparziale.¹⁵⁸

2.6.4. Un mutamento di forma o di sostanza?

Gli sviluppi appena descritti, finalizzati a dotare le missioni degli elementi coercitivi necessari a portare a termine il mandato loro assegnato in maniera credibile, sono indubbiamente da salutarsi positivamente; tuttavia, né la credibilità, né l'efficacia delle operazioni di pace può essere assicurata dal mero fatto di conferire alle stesse un mandato ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, autorizzandole (se necessario) ad usare la forza in chiave offensiva per garantire la realizzazione del mandato stesso. Ai mutamenti nella dottrina operativa delle Nazioni Unite deve infatti corrispondere la volontà politica degli Stati fornitori di far sì che i propri contingenti militari ricorrano effettivamente sul terreno alla forza armata per realizzare il mandato ricevuto; gli Stati devono quindi essere preparati, ad esempio, a subire delle perdite tra

¹⁵⁷ Cfr. *Capstone doctrine, cit.*, p. 33.

¹⁵⁸ Vero è che nel caso in cui le azioni pregiudizievoli dovessero provenire dalle forze governative o da milizie agenti sotto il controllo del governo (si pensi ad esempio al gruppo Janjaweed in Darfur) le azioni implicanti l'uso della forza armata da parte dei *peacekeepers* finirebbero per qualificarsi come azioni coercitive dirette contro lo Stato; tuttavia, esse troverebbero il proprio fondamento giuridico nell'autorizzazione conferita alla missione ai sensi del Capitolo VII della Carta (cfr. WHITE, *Empowering Peace Operations to Protect Civilians, cit.*, pp. 342-343).

le proprie truppe,¹⁵⁹ altrimenti il rischio di una nuova Srebrenica sarà difficilmente scongiurabile.

In ogni caso, la riluttanza da parte degli Stati che mettono le proprie forze armate a disposizione delle Nazioni Unite ad agire concretamente in tal senso è cosa nota.¹⁶⁰ Se, da un lato, la predetta riluttanza è comprensibile, poiché è logico che gli Stati fornitori siano restii a prendere parte ad operazioni che assomiglino più ad un conflitto armato che a missioni di pace, è però parimenti innegabile che sarebbe bene non assumere impegni ai quali non si è in grado di far fede in maniera credibile. Ciò è vero, in particolar modo, quando le missioni assumono il compito di garantire la protezione della popolazione civile sotto minaccia di attacco. Se, infatti, solitamente è la mera presenza di una missione di pace ad ingenerare nelle popolazioni locali un'aspettativa di ricevere protezione da parte dei *peacekeepers*,¹⁶¹ tale aspettativa cresce evidentemente in maniera notevole qualora la missione si impegni espressamente ad offrire tale protezione; è quindi logico che, nella misura in cui tale impegno venisse disatteso, si correrebbero dei gravi rischi, come fomentare sentimenti di ostilità nei confronti della missione stessa, mettendo a repentaglio l'intera credibilità delle attività volte al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.¹⁶² È del resto lo stesso *Brahimi Report* a sostenere chiaramente che “if an operation is given a mandate to protect civilians, therefore, it also must be given the specific resources needed to carry out that mandate”;¹⁶³ arrivando fino ad affermare che “rather than send an operation into danger with unclear instructions, [...] the Council [should] refrain from mandating such a mission”.¹⁶⁴

Ciononostante, spesso gli Stati fornitori di contingenti militari continuano a mostrarsi

¹⁵⁹ Cfr. *Brahimi Report, cit.*, § 52.

¹⁶⁰ *Ibidem.*

¹⁶¹ Cfr. *Rwanda Report, cit.*, p. 51.

¹⁶² Cfr. *Brahimi Report, cit.*, § 63.

¹⁶³ *Ibidem.*

¹⁶⁴ *Ibid.*, § 56.

non in grado di, o non intenzionati a, mettere a disposizione dell'Organizzazione truppe sufficientemente equipaggiate ed addestrate per dare piena realizzazione al mandato ricevuto ai sensi del Capitolo VII della Carta; le difficoltà che i Paesi fornitori incontrano nello staccarsi dal modello concettuale del *peacekeeping* tradizionale conducono in molti casi a risultati insoddisfacenti in termini di protezione dei civili.¹⁶⁵ Al fine di fare fronte a simili problematiche, nella prassi delle operazioni di pace si è determinata un'ulteriore evoluzione: talvolta, in contesti particolarmente instabili, è invalsa la tendenza ad affiancare alle operazioni delle Nazioni Unite missioni di organizzazioni regionali dotate di una capacità militare più marcata e di regole di ingaggio più permissive, in modo da affidare a queste ultime organizzazioni lo svolgimento di funzioni militari implicanti il ricorso alla forza armata, lasciando invece ai *peacekeepers* delle Nazioni Unite il compito di espletare mansioni di *peacekeeping* propriamente detto.¹⁶⁶

2.7. Circa il fondamento giuridico delle operazioni di pace

La multiforme prassi delle operazioni di pace ha reso difficile l'individuazione della base giuridica delle stesse, dando vita ad un vivace dibattito dottrinale. Quel che è certo, in primo luogo, è che le operazioni di *peacekeeping* sono diverse sia dall'esercito permanente delle Nazioni Unite di cui agli artt. 43 e ss., sia dagli interventi militari realizzati da coalizioni di Stati membri su autorizzazione del Consiglio di sicurezza.¹⁶⁷

Vi è chi si è pronunciato in favore della riconducibilità delle operazioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale al Capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite, in quanto esse possono annoverarsi tra le misure di soluzione pacifica delle controversie internazionali (nozione quest'ultima da intendersi in senso lato) adottabili dall'Organizzazione nell'ambito dell'esercizio delle proprie funzioni

¹⁶⁵ Si vedano in proposito i fallimenti registrati da diverse missioni come ad esempio le già citate operazioni MONUC e UNAMID. Per la prassi relativa cfr. WHITE, *Empowering Peace Operations to Protect Civilians*, cit., pp. 342 e 353.

¹⁶⁶ Per la trattazione di questi profili si rimanda al § 3.3 del presente Capitolo.

¹⁶⁷ Cfr. MARCHISIO, *L'ONU*, cit., p. 261.

conciliative.¹⁶⁸ Secondo un'altra interpretazione, il fondamento delle operazioni di pace sarebbe da ricercarsi in una prassi delle Nazioni Unite che si collocherebbe idealmente tra il Capitolo VI ed il Capitolo VII della Carta, il celebre capitolo *Six and Half* cui fece riferimento il Segretario generale delle Nazioni Unite Hammarskjöld negli anni Sessanta.¹⁶⁹ Altri, invece, hanno sostenuto che le operazioni di pace trovano sostegno in una consuetudine modificativa della Carta formatasi con il consenso di tutti gli Stati membri.¹⁷⁰ Altri ancora hanno affermato che, trattandosi comunque di operazioni militari, le forze per il mantenimento della pace realizzano quell'azione di polizia internazionale di cui parla l'art. 42 della Carta delle Nazioni Unite.¹⁷¹ L'identificazione della base giuridica delle operazioni di pace nel Capitolo VII, ed in particolare nell'art. 42, è del resto l'unico modo che consente una collocazione unitaria di tutte le operazioni di natura militare, dal momento che risulterebbe impossibile giustificare alla luce del Capitolo VI le operazioni dotate di elementi coercitivi.¹⁷²

I recenti sviluppi che si sono determinati nelle missioni di pace, divenute in larga misura operazioni autorizzate *ex* Capitolo VII della Carta e legittimate ad un uso della forza armata in chiave offensiva, conducono al giorno d'oggi a concludere che le operazioni di pace si collocano molto più vicino al Capitolo VII che al Capitolo VI della

¹⁶⁸ La loro base sarebbe quindi da ricercarsi in particolare nell'art. 36 della Carta: cfr. KIRSCH P., *The Legal Basis of Peacekeeping*, in *Canadian Defence Quarterly*, 1993, p. 18 e ss., pp. 18-19.

¹⁶⁹ A dire il vero pare che il Segretario generale Hammarskjöld abbia fatto propria un'espressione coniata dall'allora delegato brasiliano alle Nazioni Unite Freitas-Valle: sul punto cfr. FRÖHLICH M., *Keeping Track of UN Peace-keeping - Suez, Srebrenica, Rwanda and the Brahimi Report*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2001, p. 185 e ss., pp. 206-207.

¹⁷⁰ Cfr. CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 272.

¹⁷¹ In proposito è stato infatti sostenuto che quando l'articolo in parola afferma che il Consiglio può "intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione [...] necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale" non si vede perché debba intendersi per azione soltanto la guerra o un'azione che comporti lo spargimento di sangue: cfr. CONFORTI B., *Diritto internazionale*, VII ed., Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 373-374 (dal momento che questa è l'unica sede in cui nell'ambito del presente lavoro viene citata la VII edizione del manuale redatto dal Professor Conforti, d'ora in avanti l'espressione CONFORTI B., *Diritto internazionale*, cit., dovrà intendersi come riferita all'VIII edizione del manuale medesimo).

¹⁷² Cfr. CONDINANZI, *L'uso della forza*, cit., pp. 362-363.

Carta.¹⁷³

3. Il ruolo delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale

Con la fine della guerra fredda, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ha cessato di essere appannaggio esclusivo delle Nazioni Unite ed altre organizzazioni, come ad esempio l'Unione Europea, l'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico (NATO), l'Unione Africana, la Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS), hanno iniziato ad esercitare un ruolo importante nella materia in esame.¹⁷⁴

Il contributo fornito dalle organizzazioni regionali alla causa della pace è particolarmente importante poiché, oltre a sollevare (almeno parzialmente) le Nazioni Unite da una mole di impegni sempre più onerosa,¹⁷⁵ esso è talvolta persino in grado di facilitare la soluzione delle crisi internazionali, grazie al maggiore grado di legittimazione presso gli attori locali di cui godono le organizzazioni regionali in virtù della loro familiarità con il terreno e la cultura locale.¹⁷⁶

¹⁷³ Cfr. WHITE, *Empowering Peace Operations to Protect Civilians*, cit., p. 343. Le considerazioni svolte dal *Brahimi Report* vanno del resto in questa direzione.

¹⁷⁴ La letteratura concernente le attività delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è molto vasta; tra le opere di carattere generale si vedano, *ex pluribus*, ABBAS E., *Regional Organisations and the Development of Collective Security*, Oxford, Hart, 2004; COCKAYNE J., MALONE D., *United Nations Peace Operations: Then and Now*, in *Yearbook of International Peace Operations*, 2005, p. 1 e ss.; GRAY C., *International Law and the Use of Force*, III ed., Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 370-428; HUMMER W., SCHWEITZER M., *Chapter VIII. Regional Arrangements*, in SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations*, cit., p. 807 e ss.; SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security*, cit., pp. 247-284.

¹⁷⁵ Cfr. ZWANENBURG M., *Regional Organisations and the Maintenance of International Peace and Security: Three Recent Regional African Peace Operations*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2006, p. 483 e ss., p. 484.

¹⁷⁶ Cfr. COCKAYNE, MALONE, *United Nations Peace Operations*, cit., p. 11.

3.1. Il Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite

Le organizzazioni regionali sono parte integrante del sistema di sicurezza collettiva delineato dalla Carta delle Nazioni Unite:¹⁷⁷ le relazioni tra l'Organizzazione universale e le organizzazioni regionali sono disciplinate dal Capitolo VIII, il quale riserva alle predette organizzazioni una posizione subordinata rispetto al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.¹⁷⁸

Il Capitolo VIII si compone di tre disposizioni: l'art. 52 si occupa del ruolo degli “accordi od organizzazioni regionali” in ordine alla “soluzione pacifica delle controversie di carattere locale”; l'art. 53 tratta delle “azioni coercitive” che tali entità possono intraprendere “sotto la direzione” del Consiglio di sicurezza oppure previa “autorizzazione” dello stesso; l'art. 54 pone a carico dei predetti enti un obbligo di informazione nei confronti del Consiglio.

Per comprendere quali siano le organizzazioni le cui attività ricadono nell'ambito applicativo del Capitolo VIII, occorre risolvere in via preliminare due delicate questioni interpretative: innanzitutto, bisogna gettare luce sul significato dell'espressione “accordi od organizzazioni regionali”; in secondo luogo, è necessario chiarire cosa si intenda per “azione coercitiva intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali”, al fine di stabilire quali operazioni realizzate dalle organizzazioni in questione necessitino dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Cfr. MARCHISIO, *L'ONU*, cit., p. 283.

¹⁷⁸ La decisione di attribuire un ruolo alle organizzazioni regionali nel sistema di sicurezza collettiva delineato dalla Carta, subordinandolo nel contempo a quello del Consiglio di sicurezza, fu il risultato del compromesso raggiunto durante la Conferenza di San Francisco tra la maggioranza dei futuri Stati membri delle Nazioni Unite (promotori di un approccio universalista al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale incentrato sul Consiglio) ed alcuni Paesi latino-americani sostenitori invece di una visione regionalista della sicurezza internazionale, sul punto vedi SCHREUER C., *Regionalism v. Universalism*, in *European Journal of International Law*, 1995, p. 477 e ss.

¹⁷⁹ Sulle difficoltà interpretative sollevate dagli artt. 52 e 53 cfr., tra gli altri, ZWANENBURG, *Regional Organisations and the Maintenance of International Peace and Security*, cit., pp. 487-492.

3.1.1. L'art. 52 e la nozione di organizzazione regionale

L'art. 52 introduce la nozione di “accordi od organizzazioni regionali” non fornendone una definizione. In ogni caso, il termine chiave della locuzione in parola sembra essere l'aggettivo “regionali”, il quale lascia supporre che tra i membri delle entità in questione debba esserci una certa prossimità geografica; inoltre, ai sensi della norma in esame, gli “accordi od organizzazioni regionali” devono essere stati creati al fine di occuparsi della “trattazione di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale”.¹⁸⁰

L'assenza nella Carta di una precisa nozione di “accordi od organizzazioni regionali” ha determinato una serie di sviluppi: in primo luogo, tanto nel lessico delle Nazioni Unite, quanto in quello degli Stati membri, si è finito per parlare di organizzazioni regionali più che di accordi regionali;¹⁸¹ inoltre, la nozione di organizzazione regionale affermata nella prassi e in dottrina è stata particolarmente ampia. Quest'ultima può essere felicemente riassunta attraverso le parole del Segretario generale delle Nazioni Unite:

“such associations or entities could include treaty-based organizations, whether created before or after the founding of the United Nations, regional organizations for mutual security and defence, organizations for general regional development or for cooperation on a particular economic topic or function, and groups created to deal with a specific political, economic or social issue of current concern”.¹⁸²

È evidente che, alla luce di siffatta definizione, numerose sono le entità qualificabili come organizzazioni regionali ai sensi del Capitolo VIII della Carta, a prescindere dal fatto che esse siano unanimemente considerate enti dotati di personalità giuridica internazionale.¹⁸³ l'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico, l'Unione Europea,

¹⁸⁰ Cfr. ZWANENBURG, *op. ult. cit.*, p. 488.

¹⁸¹ Al punto che i termini “agenzie e accordi regionali” e “organizzazioni regionali” vengono oggi utilizzato in maniera intercambiabile: cfr. GAZZINI T., *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*, Manchester, Manchester University Press, 2006, p. 105.

¹⁸² Cfr. *An Agenda for Peace*, *cit.*, § 61.

¹⁸³ Per una discussione dei requisiti in presenza dei quali possa propriamente parlarsi di organizzazioni internazionali e, in particolare, della questione della personalità giuridica di tali enti, cfr. WHITE N.D., *The Law of International Organisations*, II ed., Manchester, Manchester University Press, 2004, pp. 30-

l'Unione Africana, l'Organizzazione per la Cooperazione Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS), l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), la Comunità degli Stati Indipendenti (CSI), la Lega Araba, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), la Comunità Economica degli Stati dell'Africa Centrale (CEMAC), la Comunità per lo Sviluppo Sudafricano (SADC).¹⁸⁴

Per potersi parlare di organizzazione regionale, dunque, è possibile prescindere, in primo luogo, dall'elemento geografico;¹⁸⁵ secondariamente, non è necessario che tale organizzazione rivesta una forma istituzionalizzata,¹⁸⁶ né appare di particolare rilevanza il fatto che essa sia stata costituita da un atto diverso dall'accordo internazionale.¹⁸⁷ L'elemento maggiormente rilevante al fine di fare rientrare un'entità nell'ambito di applicazione del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite sembra essere la sua effettiva capacità, sotto il profilo operativo, di svolgere mansioni inerenti al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, indipendentemente dalle finalità con cui l'ente era stato inizialmente costituito.¹⁸⁸

69.

¹⁸⁴ L'elenco completo delle organizzazioni regionali rientranti nell'ambito di applicazione del Capitolo VIII della Carta è fornito da MYJER E., WHITE N.D., *Peace Operations Conducted by Regional Organizations and Arrangements*, in GILL, FLECK (eds.), *The Handbook*, cit., p. 163 e ss., p. 164.

¹⁸⁵ L'elemento geografico non rileva né in termini di prossimità geografica del gruppo di Stati in questione, né di area geografica in cui le attività dell'ente trovano attuazione: cfr. CELLAMARE, *Il ruolo delle organizzazioni regionali nelle peacekeeping operations*, cit., p. 51.

¹⁸⁶ Cfr. CELLAMARE, *op. ult. cit.*, p. 48.

¹⁸⁷ Cfr. CELLAMARE, *op. ult. cit.*, p. 49.

¹⁸⁸ Cfr. HUMMER, SCHWEITZER, *Chapter VIII*, cit., p. 692. Particolarmente degno di nota in tal senso è l'inserimento della NATO, un'organizzazione formalmente funzionale all'esercizio della legittima difesa collettiva, tra le organizzazioni regionali cui si riferisce il Capitolo VIII. Soprattutto in passato, infatti, era stata fortemente dibattuta la possibilità di fare rientrare nell'ambito applicativo del Capitolo VIII le alleanze di mutua difesa collettiva; a tal proposito era stato sostenuto che, trattandosi appunto di alleanze di mutua difesa collettiva, esse risultassero inquadrabili nel Capitolo VII della Carta e, più precisamente, nell'art. 51, che disciplina l'ipotesi del ricorso collettivo od individuale alla forza armata a titolo di legittima difesa. Più di recente è stato invece affermato che, più che riguardare due diverse forme di organizzazione internazionale, l'art. 51 e l'art. 53 disciplinano due diverse modalità di ricorso all'uso della forza. Ciò non esclude, dunque, che il Consiglio di sicurezza possa decidere di utilizzare per azioni *ex art. 53* alleanze difensive che pur sono nate allo scopo di esercitare il diritto ad agire collettivamente in legittima difesa ai sensi dell'art. 51 della Carta. Ciò è vero, *a fortiori*, nel caso in cui, come accaduto proprio nell'ambito della NATO, l'alleanza in questione abbia mutato la propria natura da alleanza per la mutua difesa collettiva ad organizzazione per la sicurezza multilaterale. Sul punto cfr. CELLAMARE, *Il*

3.1.2. L'art. 53 e la necessità di autorizzare le azioni coercitive delle organizzazioni regionali

L'art. 53 prevede due distinte ipotesi di “azioni coercitive” delle organizzazioni regionali: i) azioni coercitive decise dal Consiglio di sicurezza e poste in essere attraverso l'utilizzo di organizzazioni regionali; ii) azioni coercitive realizzate autonomamente dalle predette organizzazioni previa autorizzazione del Consiglio.

Fondamentale è chiarire che cosa si intenda per azione coercitiva ai sensi della norma in parola, al fine di indicare quali azioni delle organizzazioni regionali debbano essere autorizzate dal Consiglio di sicurezza. In secondo luogo, occorre domandarsi se le sempre più frequenti operazioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale istituite dalle organizzazioni regionali debbano essere qualificate come azioni coercitive *ex art. 53* e, di conseguenza, richiedano l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza per porsi nel solco della legalità internazionale.

Per quel che concerne la prima questione, è opinione diffusa che l'espressione azione coercitiva vada intesa nell'ambito dell'art. 53 in senso più restrittivo rispetto al significato che essa assume in altre disposizioni della Carta; detto altrimenti, solo quando le organizzazioni regionali pongono in essere misure coercitive implicanti la minaccia o l'uso della forza armata le loro azioni necessiterebbero dell'autorizzazione del Consiglio, mentre siffatta autorizzazione non sarebbe richiesta in relazione all'adozione di misure coercitive di carattere non militare, come ad esempio le sanzioni economiche.¹⁸⁹ Quindi, al fine di non porsi in contrasto con la normativa internazionale

ruolo delle organizzazioni regionali nelle peacekeeping operations, cit., pp. 51-52.

¹⁸⁹ Mentre le altre norme della Carta che parlano di azioni coercitive [come ad esempio gli artt. 2(7), 5 e 5] utilizzano l'espressione in senso ampio, riferendosi cioè tanto a misure implicanti l'uso della forza armata quanto a misure di diversa natura (diplomatica, politica, commerciale, finanziaria, economica), nell'ambito dell'art. 53 la nozione di azione coercitiva andrebbe riferita alle sole misure implicanti la minaccia o l'utilizzo della forza; del resto, sin dai tempi delle sanzioni imposte dall'OAS alla Repubblica dominicana nel 1960 e a Cuba nel 1962, la maggioranza degli Stati membri delle Nazioni Unite ha ritenuto che sanzioni di carattere non militare non fossero da considerarsi *enforcement actions ex art. 53*. Sul punto cfr., *ex pluribus*, VILLANI U., *The Security Council Authorization of Enforcement Action by Regional Organisations*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2002, p. 535 e ss., pp. 538-539; ZWANENBURG, *Regional Organisations and the Maintenance of International Peace and Security, cit.*, p. 489. Del resto, sarebbe illogico che la Carta si pronunciasse in favore della necessità di autorizzazione

relativa allo *jus ad bellum*, le azioni coercitive comportanti lo svolgimento di vere e proprie operazioni belliche da parte di un'organizzazione regionale (si pensi al caso della campagna aerea della NATO contro la Serbia di Milošević del 1999) dovrebbero essere sempre autorizzate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.¹⁹⁰

3.1.3. Divergenti opinioni circa la necessità di autorizzare le missioni di peacekeeping tradizionale e le missioni di peacekeeping coercitivo delle organizzazioni regionali

Una simile conclusione è valida anche in relazione alle missioni di *peacekeeping* tradizionale delle organizzazioni regionali? In altri termini, anche le operazioni delle organizzazioni regionali che siano consensuali, imparziali ed autorizzate ad un uso della forza solamente in chiave difensiva necessiterebbero dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, in quanto missioni di natura militare? Il rapporto dell'*High Level Panel on Threats, Challenges and Change* del 2004 sembrerebbe fornire risposta affermativa al

da parte del Consiglio anche delle sanzioni di natura non militare imposte dalle organizzazioni regionali poiché, così facendo, il sistema delle Nazioni Unite priverebbe un gruppo di Stati operanti nell'ambito di un'organizzazione regionale del diritto di porre in essere misure, quali le sanzioni di carattere non militare, che invece il diritto internazionale generale consente di adottare agli Stati agenti singolarmente: cfr. SCHREUER, *Regionalism v. Universalism*, cit., p. 491.

¹⁹⁰ L'analisi di simili vicende esula evidentemente dagli scopi del presente lavoro. Basti in questa sede rilevare, e solo per limitarsi alle tesi più diffuse, che alcuni hanno considerato l'intervento della NATO in Kosovo giustificato sulla base di un'autorizzazione implicita del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ravvisabile nelle risoluzioni 1199(1998) e 1203(1998) [cfr. LEANZA U., *Diritto internazionale e interventi umanitari*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2000, p. 9 e ss., p. 28]; altri hanno invece ritenuto legittimo l'intervento in quanto autorizzato *ex post facto* da parte del Consiglio [cfr. CONDORELLI L., *La risoluzione 1244(1999) del Consiglio di Sicurezza e l'intervento NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia*, in RONZITTI N. (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 31 e ss., pp. 36-41]; altri ancora, hanno considerato l'azione della NATO quale espressione di un diritto di intervento umanitario che sarebbe in corso di formazione nel diritto internazionale generale e consentirebbe agli Stati di reagire con la forza a massicce violazioni di diritti umani fondamentali cui il sovrano territoriale non intenda o non possa porre fine (cfr. ZANGHÌ C., *Il Kosovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *I diritti dell'uomo - Cronache e battaglie*, 1998, p. 57 e ss., pp. 61-62). Alla luce di quest'ultima interpretazione, l'intervento in Kosovo sarebbe dunque espressione del concetto oggi noto con la denominazione di *Responsibility to Protect*: cfr. in proposito INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS), *The Responsibility to Protect (Report)*, Ottawa, Development Research Centre, 2001 (d'ora in avanti *R2P Report*); UNGA, *2005 World Summit Outcome*, 24 October 2005, UN Doc. A/RES/60/1, in particolare §§ 138-139.

suddetto quesito, nella misura in cui afferma che “authorization from the Security Council should in *all cases* be sought for regional peace operations”.¹⁹¹ Tuttavia, in dottrina gode di ampio sostegno la tesi secondo cui le missioni di *peacekeeping* classico delle organizzazioni regionali, in quanto prive di carattere coercitivo, non richiedano siffatta autorizzazione;¹⁹² altrimenti, ci si troverebbe in presenza di una situazione in cui la Carta non consente gli Stati agenti nell'ambito di un'organizzazione regionale di tenere un comportamento che invece il diritto consuetudinario permette loro di adottare *uti singuli*: inviare forze armate sul territorio di uno Stato previo consenso di quest'ultimo.¹⁹³

Secondo ampia parte della dottrina, le operazioni di pace qualificabili come missioni di *peacekeeping* robusto o coercitivo (vale a dire quelle operazioni che si pongono a cavallo tra il *peacekeeping* tradizionale e le azioni coercitive),¹⁹⁴ andrebbero sempre autorizzate dal Consiglio di sicurezza. Tale necessità sorgerebbe dal fatto che, nonostante il loro carattere formalmente consensuale, esse sono dotate di elementi coercitivi i quali, all'occorrenza, sono atti a farle operare come operazioni di *peace enforcement*.¹⁹⁵

¹⁹¹ Cfr. *High-Level Panel Report, cit.*, § 272, lett. a) [enfasi aggiunta].

¹⁹² Cfr., *ex pluribus*, VILLANI U., *La politica europea in materia di sicurezza e difesa ed i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 2004, p. 63 e ss., p. 80; MYJER, WHITE, *Peace Operations Conducted by Regional Organizations, cit.*, p. 169; ZWANENBURG, *Regional Organisations and the Maintenance of International Peace and Security, cit.*, p. 491.

¹⁹³ La tesi in base alla quale non sarebbe necessario autorizzare le missioni di *peacekeeping* classico delle organizzazioni regionali appare condivisibile dal momento che nel caso di operazioni condotte con il consenso di tutte le parti coinvolte nel conflitto non si è in presenza di un'azione coercitiva e dunque non è necessaria un'autorizzazione del Consiglio per impedire la violazione degli artt. 2(4) e 2(7) della Carta. Del resto, come è stato rilevato, l'autorizzazione del Consiglio con riguardo alle missioni di *peacekeeping* tradizionale delle organizzazioni regionali non è desiderabile in principio, poiché ciò andrebbe contro la stessa logica che ha portato alla nascita del *peacekeeping*, un fenomeno sviluppatosi nella prassi al precipuo scopo di dare vita ad uno strumento alternativo di intervento nelle crisi a fronte dell'incapacità decisionale del Consiglio di sicurezza: cfr. RONZITTI N., *The Report of the UN High-Level Panel and the Use of Force*, in *International Spectator*, 2005, p. 91 e ss., p. 94.

¹⁹⁴ Cfr. *supra*, § 2.6.1.

¹⁹⁵ Cfr. ad esempio GIOIA A., *The United Nations and Regional Organisations in the Maintenance of Peace and Security*, in BOTHE M., RONZITTI N., ROSAS A. (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1997, p. 191 e ss., p. 229; VILLANI, *La politica*

Si ravvisa tuttavia da parte di alcuni la possibilità di escludere l'esigenza di autorizzare le predette missioni, proprio in virtù del fatto che, nonostante il loro carattere coercitivo, esse sono comunque intraprese con il consenso delle parti coinvolte; l'autorizzazione non sarebbe necessaria nemmeno nella misura in cui, anziché provenire da tutte le parti coinvolte, il consenso fosse prestato solamente dallo Stato (governo) ospite.¹⁹⁶ La tesi appena menzionata, per quanto non priva di spunti condivisibili, non sembra tenere presente che, nei contemporanei conflitti di carattere non internazionale, "consent may be manipulated in many ways by local parties",¹⁹⁷ tanto nel caso in cui il consenso sia stato prestato dallo Stato (governo) centrale, quanto in quello in cui lo abbiano accordato tutte le parti coinvolte; di conseguenza, l'inesistenza di un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza potrebbe, in tali circostanze, tradursi nell'assenza di una solida base giuridica per l'operazione. In effetti, quand'anche consenziente, lo Stato interessato potrebbe trovarsi in una situazione di grave crisi di effettività, rendendo dubbia la validità del suo consenso; in un simile quadro, l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza rimarrebbe la sola base giuridica dell'operazione. Lo stesso potrebbe dirsi dell'ipotesi in cui, in assenza di un sovrano territoriale, il consenso provenga dai diversi gruppi armati che si confrontano tra loro: nella misura in cui il consenso iniziale venisse messo in discussione dai gruppi in parola, o *de facto* ritirato, l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza rimarrebbe, ancora una volta, la sola base giuridica dell'operazione. È per questa ragione che sembra

doversi propendere per la tesi secondo la quale le operazioni delle organizzazioni

europea in materia di sicurezza e difesa, cit., pp. 84-85.

¹⁹⁶ Cfr. ZWANENBURG, *Regional Organisations and the Maintenance of International Peace and Security, cit.*, p. 508. L'Autore sostiene che quando un governo è ampiamente riconosciuto e detiene il controllo effettivo di larga parte del territorio statale, il suo consenso pare essere una legittima alternativa all'autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite come base per giustificare un intervento esterno da parte di Stati agenti sia individualmente sia nell'ambito di organizzazioni regionali; infatti, dal momento che l'intervento proibito dall'art. 2(4) della Carta è l'intervento contro il volere dello Stato, nella misura in cui il governo è sufficientemente rappresentativo dello Stato, il consenso del governo assicura che l'intervento non sia condotto contro il volere statale [ciò significa che in caso di governi in grave crisi di effettività, invece, il loro consenso non sarebbe sufficiente a garantire la non violazione degli artt. 2(4) e 2(7) della Carta]: cfr. ZWANENBURG, *op. ult. cit.*, pp. 504-505.

¹⁹⁷ Cfr. *Brahimi Report, cit.*, § 48.

regionali di *peacekeeping* c.d. coercitivo dovrebbero sempre essere autorizzate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.¹⁹⁸

3.2. Le organizzazioni regionali impegnate nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale

Mentre nell'ambito delle Nazioni Unite il fenomeno delle operazioni di pace si è sviluppato interamente nella prassi, poiché la Carta non contiene alcun cenno ad esso, le organizzazioni regionali hanno provveduto negli ultimi anni a dotarsi, all'interno dei propri strumenti istitutivi, di espresse competenze ad intraprendere *peacekeeping operations*. Tra le numerose organizzazioni attive sul versante del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, gli esempi maggiormente degni di nota in tal senso paiono essere quelli dell'UE, della NATO, dell'UA e dell'ECOWAS.

3.2.1. L'Unione Europea

Ai sensi dell'art. 42 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), l'UE è competente ad intraprendere missioni volte a “garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite”. I cc.dd. *Petersberg tasks* possono comprendere “le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni

¹⁹⁸ La questione non è di interesse meramente accademico in quanto vi sono stati casi di missioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale delle organizzazioni regionali dotate di poteri coercitivi, dispiegate con il consenso dello Stato (governo) ospite e/o di tutte le parti in conflitto e rispetto alle quali non vi è stata un'espressa autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza: si pensi ad esempio agli interventi dell'ECOWAS in Liberia e Sierra Leone negli anni Novanta. Alcuni hanno sostenuto che il fondamento giuridico di siffatte operazioni fosse da ricercarsi in un'autorizzazione implicita del Consiglio di sicurezza: cfr. VILLANI, *The Security Council Authorization of Enforcement Action*, cit., pp. 542-543. L'Autore non manca tuttavia di sottolineare come l'autorizzazione implicita non possa desumersi dal silenzio o dall'inattività del Consiglio di sicurezza ma debba essere chiara ed inequivocabile: cfr. VILLANI, *op. ult. cit.*, p. 548. Altri hanno invece affermato che la base giuridica delle operazioni in parola fosse data da un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza concessa *ex post facto*, ossia una volta che l'organizzazione regionale avesse già avviato la propria azione: cfr. *R2P Report*, cit., § 54. Altri ancora, pur non rigettando in principio l'ammissibilità di autorizzazioni implicite o successive da parte del Consiglio di sicurezza, hanno ritenuto che nei casi di specie non fosse ravvisabile nessuna delle due autorizzazioni e che, quindi, tutti gli interventi in questione non potessero che essere considerati o illegittimi o giustificati in base al consenso delle parti: cfr. ZWANENBURG, *Regional Organisations and the Maintenance of International Peace and Security*, cit., p. 508.

di consulenza e assistenza militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti".¹⁹⁹ A partire dal 2003, l'Unione Europea ha istituito numerose missioni,²⁰⁰ operazioni di carattere militare, coercitive²⁰¹ e non,²⁰² di carattere civile²⁰³ e di carattere misto.²⁰⁴

¹⁹⁹ Cfr. Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea (TUE) in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 30 marzo 2010, 2010/C 83/01, art. 43.

²⁰⁰ Per una mappatura completa delle missioni dell'UE si veda il sito internet del Consiglio dell'UE, www.consilium.europa.eu. Le missioni dell'UE vengono decise infatti dal Consiglio e si pongono sotto la sua direzione politica; la partecipazione degli Stati membri alle stesse avviene su base volontaria, essendo la PCSD rientrante in quelle materie che prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1 dicembre 2009) appartenevano al c.d. II pilastro e che oggi, nonostante l'abolizione dei pilastri, continuano a funzionare secondo una logica intergovernativa. Per quel che concerne nello specifico le operazioni militari, l'UE può svolgerle autonomamente – attraverso le risorse messe a disposizione da parte degli Stati membri – oppure può ricorrere alle capacità operative della NATO in base alle modalità disciplinate negli accordi *Berlin plus*. All'interno della letteratura relativa al *peacekeeping* europeo si vedano BLOCKMANS S. (ed.), *The European Union and Crisis Management: Policy and Legal Aspects*, The Hague, TMC Asser Press, 2008; BLOCKMANS S., WOUTERS J., RUYS T. (eds.), *The European Union and Peacebuilding: Policy and Legal Aspects*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2010; NAERT F., *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy, with a Particular Focus on the Law of Armed Conflict*, Antwerp, Intersentia, 2010; RONZITTI N. (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione Europea*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005; TRYBUS M., WHITE N.D. (eds.), *European Security Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

²⁰¹ Si pensi ad esempio ad *Artemis*, missione di pace coercitiva dispiegata in Congo e fondata sull'autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, si vedano UN Security Council, *Resolution 1484 (2003) of 30 May 2003*, UN Doc. S/RES/1484 e *Council Joint Action 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo*.

²⁰² Come ad esempio l'operazione *Concordia* posta in essere in Macedonia, una missione militare di *peacekeeping* classico fondata sul consenso della Repubblica di Macedonia, si veda *Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the European Union military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia*.

²⁰³ È questo ad esempio il caso di EUPM istituita in Bosnia Erzegovina, una missione di polizia ma priva di *executive law enforcement functions* la cui base giuridica è rinvenibile nel consenso dello Stato bosniaco, si veda *Council Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002 on the European Union Police Mission*.

²⁰⁴ La missione denominata *EU Support to AMIS* in Darfur è l'unica operazione di pace dell'UE dispiegata congiuntamente con l'Unione africana, si veda *Council Joint Action 2005/557/CFSP of 18 July 2005 on the European Union civilian-military supporting action to the African Union mission (AMIS) in the Darfur region of Sudan*.

3.2.2. L'Unione Africana

L'Unione Africana [fino al 2001 Organizzazione per l'Unità Africana (OUA)], ha adottato nel 2002, dando seguito alle disposizioni già contenute nello Statuto dell'Organizzazione,²⁰⁵ un Protocollo che istituisce, “as a standing decision-making organ for the prevention, management and resolution of conflicts”, il Consiglio di pace e di sicurezza dell'Unione africana.²⁰⁶ Al Consiglio sono attribuite, *inter alia*, funzioni di *peacemaking* e *peacebuilding*,²⁰⁷ nonché la competenza ad “authorize the mounting and deployment of peace support missions”.²⁰⁸ Nel Protocollo in parola non si manca di specificare che il Consiglio ha l'obbligo di “cooperate and work closely with the United Nations Security Council”,²⁰⁹ conformemente al Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite.²¹⁰

Sulla scorta di tale normativa, l'Unione Africana ha iniziato a dispiegare diverse missioni,²¹¹ come ad esempio (solo per citare le operazioni più note) l'operazione AMIB posta in essere in Burundi nel 2003,²¹² la missione AMISOM dispiegata in Somalia nel

²⁰⁵ Cfr. *Constitutive Act of the African Union*, 7 November 2000, art. 5(2). Il trattato istitutivo dell'Unione Africana, così come i suoi Protocolli addizionali sono reperibili sul sito internet dell'UA, www.africaunion.org.

²⁰⁶ Cfr. *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, 9 July 2002, art. 1.

²⁰⁷ *Ibidem*, art. 7 lett. b).

²⁰⁸ *Ibid.*, lett. c).

²⁰⁹ *Ib.*, art. 17(1).

²¹⁰ “[...] in keeping with the provisions of Chapter VIII of the UN Charter on the role of Regional Organizations in the maintenance of international peace and security”, *ib.*, art. 17(2).

²¹¹ Per una mappatura completa delle operazioni dell'Unione Africana si veda il sito internet dell'UA alla voce *Department of Peace and Security*, www.africa-union.org. Per un'analisi in dottrina del *peacekeeping* africano si vedano ALLAIN J., *The True Challenge to the United Nations System to the Use of Force: the Failures of Kosovo and Iraq and the Emergence of the African Union*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2004, p. 237 e ss.; LEVITT J.I., *The Peace and Security Council of the African Union and the United Nations Security Council: the Case of Darfur*, in BLOKKER, SCHRJIVER (eds.), *The Security Council and the Use of Force*, cit., p. 213 e ss.

²¹² Si tratta di un'operazione di *peacekeeping* in senso classico: cfr. *Communique of the Ninety First Ordinary Session of the Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution at Ambassadorial Level*, 2 April 2003, Central Organ/MEC/AMB/Comm. (XCI), § 5.

2007²¹³ e l'operazione UNAMID dello stesso anno, unico caso di missione ibrida Nazioni Unite/Unione Africana.²¹⁴

3.2.3. L'ECOWAS

Anche l'ECOWAS ha adottato nel 1999 un Protocollo relativo al *Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution Peacekeeping and Security*. Il caso dell'ECOWAS è particolarmente degno di nota in quanto il *Mediation and Security Council* viene dotato della competenza ad “authorise all forms of intervention and decide particularly on the deployment of political and military missions”.²¹⁵ Sembrerebbe dunque che l'ECOWAS ritenga di poter procedere autonomamente al dispiegamento di operazioni di natura militare, anche di natura coercitiva, senza che sia necessaria la previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.²¹⁶ Il Protocollo in parola non fa, dopotutto, alcun cenno al Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, né alla necessità che le funzioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale vengano esercitate dall'ECOWAS conformemente ai principi contenuti nella Carta medesima; il documento si limita, piuttosto, ad affermare che l'ECOWAS è tenuta a porre in essere le proprie operazioni di pace in cooperazione con le Nazioni Unite. Del resto, l'ECOWAS ha già provveduto ad istituire missioni di pace dotate di carattere coercitivo senza autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, come avvenuto in Liberia ed in Sierra Leone negli anni Novanta.²¹⁷

²¹³ Si veda AU Peace and Security Council, *Communiqué*, 19 January 2007, PSC/PR/Comm (LXIX).

²¹⁴ Operazione dotata di poteri coercitivi ai sensi dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, si veda in proposito UNSC, *Res. 1769(2007)*, *cit.*

²¹⁵ Cfr. *Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security*, 10 December 1999, art. 10 lett. c) [enfasi aggiunta].

²¹⁶ Cfr. MYJER, WHITE, *Peace Operations Conducted by Regional Organizations*, *cit.*, p. 181.

²¹⁷ Sulle operazioni dell'ECOWAS in Liberia e Sierra Leone si veda LEVITT J., *Humanitarian intervention by Regional Actors in Internal Conflicts: the Cases of ECOWAS in Liberia and Sierra Leone*, in *Temple International and Comparative Law Journal*, 1998, p. 333 e ss.

3.2.4. La NATO

La NATO (Organizzazione per il Trattato Nord Atlantico), braccio armato dell'Alleanza atlantica, è nata nel 1949 come alleanza di mutua difesa collettiva finalizzata a fornire protezione agli Stati membri contro un'eventuale attacco armato sovietico.²¹⁸ Col venire meno della contrapposizione tra i due blocchi, la NATO ha avviato un processo di profondo ripensamento del proprio ruolo nelle relazioni internazionali, tanto che oggi essa può essere definita un'organizzazione multilaterale per la sicurezza più che un'organizzazione formalmente funzionale all'esercizio della legittima difesa collettiva.²¹⁹

L'organizzazione ha più volte rinnovato il proprio 'concetto strategico', approvando documenti che ridefiniscono i compiti che gli Stati membri intendono fornire all'Alleanza, sulla base delle nuove minacce emerse nel panorama internazionale. Nel 1999, la NATO ha dapprima avvertito il bisogno di riconoscere che i conflitti alla periferia dell'area euro-atlantica (nonché altre minacce come la proliferazione di armi di distruzione di massa) riguardano direttamente la sicurezza degli Alleati, rendendo necessario un impegno dell'organizzazione a svolgere missioni di gestione delle crisi al di fuori del territorio degli Stati membri.²²⁰ Il nuovo concetto strategico approvato a Lisbona nel 2010, poi, sancisce la definitiva trasformazione della NATO in organizzazione di sicurezza multilaterale, in quanto il documento espressamente “commits the Alliance to prevent crises, manage conflicts and stabilize post-conflict situations, including by working more closely with our international partners, most importantly the United Nations and the European Union”.²²¹

²¹⁸ Cfr. *The North Atlantic Treaty*, 4 April 1959, in particolare art. 5.

²¹⁹ Sul processo di ristrutturazione della NATO successivo alla guerra fredda si veda COLOMBO A., *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, Franco Angeli, 2001.

²²⁰ A proposito delle progressive modificazioni del concetto strategico della NATO si veda ALCARO R. (a cura di), *Il nuovo concetto strategico della NATO: verso la quadratura del cerchio?*, IAI Osservatorio di politica internazionale - Approfondimenti, Serie n. 11, aprile 2010, www.iai.it.

²²¹ Cfr. *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, 19 November 2010, *Preface*.

La posizione della NATO è evidentemente diversa da quella delle altre organizzazioni menzionate, prova ne è il fatto che l'Alleanza non ha provveduto a modificare il proprio trattato istitutivo, o a dotarlo di protocolli addizionali, al fine di inserirvi competenze volte a garantire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; la NATO ha piuttosto optato per disciplinare l'esercizio delle predette funzioni in strumenti di carattere politico dalla natura non vincolante. Ciò non toglie, tuttavia, che la NATO stia provvedendo nella prassi ad informare la proprie attività ai principi contenuti nella Carta delle Nazioni Unite: le missioni di pace dell'Alleanza dotate di poteri coercitivi sono sempre autorizzate dal Consiglio di sicurezza, si pensi in particolare alle cc.dd. operazioni di stabilizzazione post-conflitto dispiegate in Bosnia Erzegovina, (SFOR e IFOR), in Kosovo (KFOR) ed in Afghanistan (ISAF).²²²

3.2.5. Caratteristiche generali delle operazioni di pace di natura militare delle organizzazioni regionali

Sulla falsariga dei modelli già elaborati nell'ambito dell'Organizzazione universale, tra le operazioni di pace istituite dalle organizzazioni regionali sono rinvenibili tanto missioni di natura consensuale, preposte allo svolgimento di compiti di *peacekeeping* e di *peacebuilding*,²²³ quanto operazioni militari che si collocano a metà strada tra il *peacekeeping* tradizionale e le azioni coercitive (*peacekeeping* c.d. robusto).

Le missioni di *peacekeeping* c.d. robusto delle organizzazioni regionali sono sì concettualmente simili alle missioni delle Nazioni Unite dispiegate in epoca recente di

²²² Si vedano in proposito le risoluzioni 1031(1995) e 1088(1996) in relazione all'IFOR e alla SFOR; la risoluzione 1244(1999) per la KFOR; la risoluzione 1386(2001) per quel che concerne l'ISAF. Il quadro completo delle missioni della NATO è disponibile sul sito internet dell'Organizzazione, www.nato.int. L'operazione *Unified Protector* (che si è svolta in Libia nel 2011 sotto l'egida della NATO) non è assimilabile alle missioni qui in parola, in quanto essa è del tutto equiparabile ad una vera e propria operazione coercitiva ai sensi del Capitolo VII condotta contro il volere di uno Stato. Pur essendo infatti un'operazione investita formalmente del compito di istituire una zona di interdizione aerea in Libia e di utilizzare "tutti i mezzi necessari" per proteggere i civili [si veda UN Security Council, *Resolution 1973(2011) of 17 March 2011*, UN Doc. S/RES/1973(2011)], essa si è *de facto* schierata con le forze che si ribellavano al regime di Gheddafi, allo scopo di determinare la sconfitta militare del colonnello.

²²³ Per una disamina delle missioni delle organizzazioni regionali sprovviste di caratteri coercitivi cfr. CELLAMARE, *Il ruolo delle organizzazioni regionali*, cit., pp. 57-61.

cui si è dato conto *supra*, ma il loro carattere coercitivo può essere talvolta più marcato, a causa dei contesti altamente instabili e problematici in cui esse vengono in genere dispiegate:²²⁴ appartengono alla categoria in questione, solo per citare alcuni tra i più noti esempi, le menzionate missioni dell'ECOWAS in Liberia e Sierra Leone, le operazioni della NATO in Bosnia, Kosovo e Afghanistan (le già richiamate IFOR/SFOR, KFOR e ISAF), nonché quelle dell'Unione Europea in Congo e Bosnia (ARTEMIS e EUFOR ALTHEA).²²⁵

Le operazioni in parola vengono generalmente denominate *peace support operations*²²⁶ o *peace enforcement operations*:²²⁷ al pari delle operazioni poste in essere dagli Stati su autorizzazione del Consiglio di sicurezza, esse sono azioni coercitive ai sensi del Capitolo VII della Carta, ma si differenziano da queste ultime sia per obiettivi perseguiti, sia per la minore intensità della forza militare utilizzata (oltre che per il fatto di presentare generalmente natura consensuale). Per quel che concerne il grado di forza utilizzato, le *peace enforcement/peace support operations* (pur essendo autorizzate ad un uso della forza in chiave offensiva, il quale comporta la possibilità che i contingenti militari vengano coinvolti in vere e proprie azioni di combattimento) non svolgono sul territorio dove sono dispiegate operazioni belliche su vasta scala suscettibili di tradursi in uno stato di guerra sistematico e generalizzato. Tale limitato uso della forza è conseguenza dell'obiettivo che le *peace enforcement/peace support operations* si pongono, il quale non è, come nel caso delle azioni coercitive propriamente dette, l'imposizione di una soluzione militare ad un conflitto in atto attraverso la sconfitta di uno dei contendenti ma, piuttosto, la creazione di un ambiente stabile e sicuro che possa

²²⁴ Cfr. WHITE, *Empowering Peace Operations to Protect Civilians*, cit., p. 347.

²²⁵ Al di là del già citato ambiguo caso dell'ECOWAS, tutte le altre missioni in parola sono state autorizzate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite; oltre alle già citate risoluzioni in riferimento alle operazioni della NATO, si vedano le risoluzioni 1501 (2003) e 1575 (2004) per quel che concerne rispettivamente *Artemis* e *EUFOR Althea*.

²²⁶ Tale denominazione [in uso principalmente nell'ambito NATO: cfr. Allied Joint Publication (AJP) 3.4.1, *Peace Support Operations*, § 508] viene ripresa da WHITE, *Empowering Peace Operations to Protect Civilians*, cit., pp. 345-352.

²²⁷ Questa è l'espressione che usa GILL, *Legal Characterization and Basis*, cit., p. 82.

fungere da preconditione per la negoziazione di un processo di pace duraturo. È per questo che, pur essendo entrambe le tipologie di operazioni qualificabili come missioni militari di natura coercitiva autorizzate ai sensi del Capitolo VII, le azioni coercitive sono azioni collettive del tutto equiparabili ad una situazione di conflitto armato, mentre le *peace enforcement operations* risultano concettualmente inquadrabili a metà strada tra il *peacekeeping* tradizionale e le azioni coercitive.²²⁸ In concreto, sul terreno viene a determinarsi un quadro in cui, fino a quando la situazione si presenta pacifica, i contingenti armati in questione assumono il ruolo di *peacekeepers* tradizionali ma, al risorgere delle ostilità, essi si trasformano in *peace enforcers*, autorizzati ad un uso offensivo della forza.²²⁹

3.3. Nazioni Unite e organizzazioni regionali: verso una differenziazione funzionale?

Alla luce di quanto affermato *supra*, sembra possibile domandarsi se non sia in atto (almeno parzialmente) una sorta di differenziazione funzionale tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali, in particolar modo la NATO. Soprattutto in alcuni contesti altamente instabili, infatti, accade che le Nazioni Unite istituiscano missioni di natura civile, mentre la NATO dispiega operazioni militari dotate di poteri di *enforcement* le quali, all'occorrenza, possono procedere ad un uso offensivo della forza armata. In alcune occasioni, come in Afghanistan, si tratta semplicemente di missioni dispiegate nel medesimo teatro operativo,²³⁰ mentre, in altre, si è in presenza di veri e propri casi di *co-deployment*. È questo ad esempio quanto si è verificato in Kosovo tra UNMIK (organo sussidiario delle Nazioni Unite preposto allo svolgimento di mansioni di natura civile, con poteri quasi-sovrani) e KFOR (missione militare NATO autorizzata dal

²²⁸ Cfr. GILL, *op ult cit.*, pp. 81-82 e 86-87.

²²⁹ Cfr. WHITE, *Empowering Peace Operations to Protect Civilians*, *cit.*, p. 350.

²³⁰ Si consideri, in tal senso, la presenza delle Nazioni Unite in Afghanistan attraverso la missione UNAMA [UNSC, *Resolution 1401(2002)*, 28 March 2002, UN Doc. S/RES/1401(2002)] e della NATO attraverso la missione ISAF [UNSC, *Resolution 1386(2001)*, 20 December 2001, UN Doc. S/RES/1386(2001)].

Consiglio di sicurezza a fornire assistenza armata all'UNMIK).²³¹ È vero che, nel caso citato, la NATO agisce insieme alle Nazioni Unite nel contesto di un'amministrazione internazionale, dunque l'operazione della NATO non fornisce un'assistenza occasionale alla missione delle Nazioni Unite, ma fa parte di un processo di pace concepito *ab initio* in maniera unitaria e strutturata; ciò non toglie, tuttavia, che formalmente si sia in presenza di un caso di *co-deployment*.²³²

Il c.d. *labour sharing* tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali non sembra sostanziarsi solamente nello svolgimento di compiti di *peacebuilding* da parte delle prime e di *peacekeeping/peace enforcement* da parte delle seconde. In effetti, talvolta viene *de facto* a determinarsi una differenziazione funzionale tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali anche quando sia la prima sia le seconde dispiegano sul medesimo territorio missioni funzionalmente omogenee (ossia missioni militari di *peacekeeping* coercitivo o robusto). Ad esempio, ciò accade quando nel medesimo contesto agiscono, da un lato, *peacekeepers* delle Nazioni Unite che, sebbene investiti di un mandato ai sensi del Capitolo VII della Carta, non sono adeguatamente addestrati ed equipaggiati per utilizzare la forza armata in chiave offensiva e si limitano ad espletare mansioni di *peacekeeping* tradizionale, e, dall'altro, contingenti armati delle organizzazioni regionali i quali, essendo dotati di regole d'ingaggio più permissive, svolgono in concreto funzioni di *enforcement*.²³³ È interessante rilevare come tale stato di cose sia probabilmente frutto del fatto che le operazioni di pace delle Nazioni Unite vengono in larga misura a comporsi di *peacekeepers* forniti da Stati del Sud del mondo, dotati di capacità ed *expertise* militari ridotte, mentre le organizzazioni regionali più

²³¹ Si veda UNSC, *Res. 1244(1999)*, *cit.*

²³² La cooperazione tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali può assumere diverse forme, non solo co-dispiegamento ma anche consultazione, appoggio diplomatico, appoggio operativo, operazione congiunta. Per la prassi relativa cfr. *Supplement to An Agenda for Peace*, *cit.*, § 86, lett. a-e).

²³³ Si pensi ad esempio a quanto si è verificato in Congo, dove le Nazioni Unite hanno istituito l'operazione MONUC, mentre l'UE ha dispiegato la missione *Artemis*; per quanto ambo le operazioni avessero ricevuto un mandato ai sensi del Capitolo VII al fine di proteggere la popolazione civile, si è *de facto* verificato un riparto di attività, nel cui ambito "la parte essenziale" del lavoro è stata svolta da *Artemis*: cfr. VILLANI, *La politica europea in materia di sicurezza e difesa*, *cit.*, p. 89.

attive sul versante della sicurezza (la NATO e l'UE) sono costituite da Stati provenienti dal Nord del mondo, caratterizzati da competenze e risorse militari più sviluppate.²³⁴

4. Considerazioni conclusive

Nelle pagine precedenti si sono delineati i tratti generali del sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, evidenziando anche il ruolo che al suo interno rivestono le organizzazioni regionali.

L'attenzione si è concentrata in particolar modo sul *peacekeeping*, un fenomeno sviluppatosi nella prassi proprio in risposta alla non operatività del sistema originariamente concepito dalla Carta. Dall'analisi è emerso che l'evoluzione che ha interessato negli ultimi anni le operazioni di mantenimento di pace è stata considerevole: in passato, le operazioni esercitavano funzioni circoscritte, limitate perlopiù al monitoraggio ed all'osservazione di tregue, armistizi e cessate il fuoco; le missioni odierne, invece, svolgono un ruolo attivo nel processo di pace, espletando nel territorio in cui vengono dispiegate variegati compiti, di natura sia civile sia militare.

I dati di particolare rilevanza sono principalmente due: da un lato, gli ampi mandati conferiti alle operazioni di pace presuppongono in molti casi lo svolgimento di attività civili/amministrative, ossia compiti che, in condizioni normali, competerebbero allo Stato territoriale (ciò è vero non solo quando la missione si configura come un'amministrazione civile internazionale, ma anche quando essa è incaricata di espletare mansioni di governo a carattere parziale); dall'altro, nell'ambito delle missioni contemporanee l'uso della forza armata è divenuto più frequente, dal momento che le operazioni in questione vengono dispiegate in contesti volatili ed ostili.

Dallo studio svolto, poi, è emerso che, sebbene le Nazioni Unite oggi autorizzino spesso le operazioni di pace *ex* Capitolo VII della Carta ad usare 'tutti i

²³⁴ Cfr. COCKAYNE, MALONE, *United Nations Peace Operations*, cit., p. 13.

mezzi necessari' per realizzare il mandato loro affidato, tale mutamento nella dottrina operativa dell'Organizzazione non trova necessariamente conferma nella prassi delle operazioni; detto altrimenti, accade che gli Stati che forniscono alle Nazioni Unite i contingenti militari attraverso cui l'Organizzazione realizza le missioni non si mostrino in grado di, o intenzionati a, ricorrere in concreto alla forza in chiave offensiva per garantire la realizzazione del mandato ricevuto.

Al fine di far fronte a simili problematiche, nella prassi delle operazioni di pace si è determinata un'ulteriore evoluzione: talvolta, in contesti particolarmente instabili, è invalsa la tendenza ad affiancare alle operazioni delle Nazioni Unite missioni di organizzazioni regionali dotate di una capacità militare più marcata e di regole di ingaggio più permissive, in modo da affidare a queste ultime organizzazioni lo svolgimento di funzioni militari implicanti il ricorso alla forza armata, lasciando invece ai *peacekeepers* delle Nazioni Unite il compito di espletare mansioni di *peacekeeping* propriamente detto.

Si è poi avuto modo di rilevare che il c.d. *labour sharing* tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali non si sostanzia esclusivamente nello svolgimento di mansioni di *peacekeeping* da parte delle prime e di *peace enforcement* da parte delle seconde; talvolta, infatti, più che dispiegare sul medesimo territorio operazioni funzionalmente omogenee che però, *de facto*, svolgono sul terreno attività differenziate, le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali finiscono per porre in essere nello stesso teatro operativo missioni preposte, anche sotto il profilo formale, a dare realizzazione a compiti diversi. Ciò si verifica quando le Nazioni Unite danno vita, da un lato, ad operazioni di carattere civile investite di funzioni di *peacebuilding*, mentre, dall'altro, le organizzazioni regionali istituiscono missioni militari chiamate ad attuare mansioni di *peacekeeping/peace enforcement*.

Simili sviluppi hanno condotto a domandarsi se non sia in atto una sorta di differenziazione funzionale tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali, per quel che attiene al contributo da esse fornito al mantenimento della pace e della sicurezza

internazionale, differenziazione che, nel complesso, potrebbe probabilmente giovare alla causa della pace.

CAPITOLO II

ATTRIBUZIONE DELLA CONDOTTA NELLE OPERAZIONI DI *PEACEKEEPING*

SOMMARIO: 1. Comando e controllo nelle missioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite – 2. Posizioni presuntive circa l'attribuzione della condotta dei *peacekeepers* – 3. La questione dell'attribuzione della condotta delle forze di pace alla luce dei lavori della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite concernenti il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali – 4. La nozione di controllo effettivo suggerita nel presente lavoro – 5. La recente giurisprudenza nazionale ed internazionale relativa all'attribuzione della condotta che si verifica nelle missioni di pace – 6. Considerazioni conclusive

Come si ricorderà dalle considerazioni svolte nel precedente capitolo, le missioni di pace sono complesse sotto il profilo strutturale, dal momento che (a causa della mancata attuazione degli artt. 43 e ss. della Carta) le Nazioni Unite non sono dotate di un proprio esercito; ciascuna operazione di *peacekeeping* deve essere di conseguenza condotta attraverso l'impiego di una forza multinazionale posta sotto la guida di un Comandante supremo nominato dal Segretario generale e costituita da contingenti armati forniti dagli Stati membri su base volontaria.²³⁵ Tale ambiguità istituzionale,²³⁶ che vede contemporaneamente coinvolti le Nazioni Unite e gli Stati fornitori di contingenti militari, non rende agevole l'identificazione del soggetto cui le azioni poste in essere dai 'caschi blu' debbano essere attribuite.

L'attribuzione della condotta nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping* è infatti una questione in merito alla quale la dottrina si interroga da tempo. La maggior parte

²³⁵ Cfr. *supra*, cap. I, § 2.2.1.

²³⁶ Le missioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale delle Nazioni Unite sono dotate di un certo “degree of institutional ambiguity not normally considered consistent with an efficient and effective command structure”: cfr. MCCOUBREY, WHITE, *The Blue Helmets*, *cit.*, p. 137.

degli Autori ritiene che il *double rattachement* cui sono soggetti i *peacekeepers*²³⁷ renda necessaria l'applicazione del criterio del controllo effettivo per stabilire a quale soggetto di diritto internazionale (lo Stato o l'Organizzazione) le loro azioni risultino attribuibili.²³⁸ Tuttavia, mentre in passato era prevalente l'opinione secondo cui l'applicazione del criterio del controllo effettivo sarebbe suscettibile di condurre nella maggior parte dei casi ad attribuire la condotta dei 'caschi blu' alle Nazioni Unite,²³⁹ oggi sono rinvenibili tesi che sostengono che l'applicazione dello standard del controllo effettivo consentirebbe sovente di attribuire simultaneamente la condotta dei *peacekeepers* tanto all'Organizzazione ricevente quanto allo Stato fornitore.²⁴⁰ Accanto

²³⁷ Le formule *double rattachement* e *double commandement* sono usate da CONDORELLI, *Le statut des Forces de L'ONU*, cit., pp. 886-887.

²³⁸ Mentre alcuni Autori parlano di "effective control", altri si riferiscono invece all'"operational control", concetto cui comunque attribuiscono un significato analogo: cfr. AMERASINGHE C.F., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, II ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 401-403; AMRALLAH B., *The International Responsibility of the United Nations for Activities Carried Out by U.N. Peace-Keeping Forces*, in *Revue égyptienne de droit international*, 1976, p. 57 e ss., pp. 62-63 e 73-79; BUTKIEWICZ E., *The Premises of International Responsibility of Inter-Governmental Organizations*, in *Polish Yearbook of International Law*, 1981-1982, p. 117 e ss., pp. 123-125 e 134-135; HIRSCH M., *The Responsibility of International Organizations toward Third Parties*, Dordrecht/London, Martinus Nijhoff, 1995, pp. 64-67; KLEIN P., *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 379-380; SCOBIE I., *International Organizations and International Relations*, in DUPUY R.J. (ed.), *A Handbook of International Organizations*, II ed., Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1998, p. 831 e ss., p. 891; PÉREZ GONZÁLEZ M., *Les organisations internationales et le droit de la responsabilité*, in *Revue générale de droit international public*, 1988, p. 63 e ss., p. 83; RITTER J.P., *La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale*, in *Annuaire français de droit international*, 1962, p. 427 e ss., p. 442; SIMMONDS, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, cit., p. 229; SOREL J.M., *La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix*, in *International Law Forum*, 2001, p. 127 e ss., p. 129. Non manca, poi, chi sposa il criterio in parola, pur non tralasciando di evidenziare le difficoltà insite nel tracciare una distinzione tra controllo operativo e controllo organizzativo: cfr. CONDORELLI, *Le statut des forces de l'ONU*, cit., pp. 887-888. Il Comitato dell'INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION (d'ora in avanti ILA) sull'*accountability* delle organizzazioni internazionali parla, invece, di "effective control (operational command and control)": cfr. ILA, *Accountability of international organisations (Final Conference Report)*, Berlin, 2004, p. 200, www.ila-hq.org (d'ora in avanti ILA Berlin Report).

²³⁹ Cfr., per tutti, HIRSCH, *The Responsibility of International Organizations*, cit., p. 67.

²⁴⁰ Cfr. CONDORELLI, *Le statut des forces de l'ONU*, cit., p. 894 e 897; più di recente, BELL C.A., *Reassessing Multiple Attribution: the International Law Commission and the Behrami and Saramati Decision*, in *New York Journal of International Law and Politics*, 2010, p. 501 e ss; BODEAU-LIVINEC P., BUZZINI G.P., VILLALPANDO S., *Agim Behrami&Bekir Behrami v. France; Ruzhdi Saramati v.*

a coloro che invocano la necessità di applicare il criterio del controllo effettivo, pur dandone interpretazioni differenti che portano a conclusioni diversificate in termini di attribuzione della condotta, non manca chi adotta posizioni che potremmo definire presuntive, rifuggendo dalla necessità di ricorrere alla formula del controllo effettivo e sostenendo che le azioni dei *peacekeepers* siano attribuibili alle Nazioni Unite in via di principio.²⁴¹ A complicare ulteriormente il quadro, vi è chi ritiene che gli atti posti in essere dai 'caschi blu' siano, ancora una volta in via di principio, attribuibili ai loro Stati di invio.²⁴²

Il dibattito relativo alla tematica qui in esame si è di recente ravvivato a causa degli sviluppi che si sono determinati nella prassi internazionale. Da un lato, infatti, la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite (la quale, come è noto, si è occupata dell'attribuzione della condotta dei *peacekeepers* nell'ambito dei suoi lavori relativi alla responsabilità delle organizzazioni internazionali) ha avanzato il criterio del controllo effettivo quale standard corretto per determinare l'attribuzione della condotta nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping*,²⁴³ dall'altro, le indicazioni della

France, Germany&Norway. Joined App. Nos. 71412/01&78166/01, in *American Journal of International Law*, 2008, p. 323 e ss.; DANNENBAUM T., *Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability: How Liability Should be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Serving as United Nations Peacekeepers*, in *Harvard International Law Journal*, 2010, p. 113 e ss.; LARSEN K.M., *Attribution of Conduct in Peace Operations: the 'Ultimate Authority and Control' Test*, in *European Journal of International Law*, 2008, p. 509 e ss.; LECK C., *International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations: Command and Control Arrangements and the Attribution of Conduct*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2009, p. 346 e ss.

²⁴¹ Cfr. ANNONI A., *Violazioni dei diritti umani e responsabilità dello Stato di invio per la condotta dei contingenti nazionali nell'ambito di una missione di peace-keeping: il caso Nuhanović*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, p. 177 e ss.

²⁴² Cfr. HAMPSON F.J., KIHARA-HUNT A., *The Accountability of Personnel Associated with Peacekeeping Operations*, in AOI C., DE CONING C., THAKUR R. (eds.), *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, Tokyo/New York/Paris, United Nations University Press, 2007, p. 195 e ss, p. 198.

²⁴³ Cfr. UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION (d'ora in avanti ILC), *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*, 2011, UN Doc. A/66/10, p. 67 e ss., art. 7 (d'ora in avanti DARIO, *Draft Articles on Responsibility of International Organisations*). Per l'analisi approfondita della posizione della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite circa l'attribuzione della condotta dei *peacekeepers* cfr. *infra*, § 3.

Commissione hanno prontamente ricevuto una legittimazione giurisprudenziale, dal momento che sono state accolte (quantomeno formalmente) dai tribunali nazionali e internazionali che negli ultimi anni sono stati chiamati a pronunciarsi sulla questione.²⁴⁴ Tuttavia, nonostante la nominale presa di posizione in favore del test del controllo effettivo promosso dalla Commissione, alcuni di questi tribunali hanno applicato in concreto criteri diversi, più estensivi, assimilabili al concetto di controllo normativo più che a quello di controllo effettivo.²⁴⁵

In breve, la questione dell'attribuzione della condotta dei *peacekeepers* è, oggi più che mai, confusa. A chi risultano attribuibili le azioni dei 'caschi blu'? Ai loro Stati nazionali? Alle Nazioni Unite? A entrambi? E in base a quale criterio occorre operare l'attribuzione della condotta? Può quest'ultima essere determinata in via di principio, oppure è necessario ricorrere allo standard del controllo effettivo? E ancora, che cosa deve intendersi, in concreto, per controllo effettivo? Inoltre, data la discussa applicazione che quest'ultimo test ha ricevuto nel diritto internazionale, non sarebbe maggiormente opportuno ricorrere a criteri più estensivi, come quello del controllo normativo? Lo scopo della seguente indagine sarà tentare di dare risposta ai questi appena posti, esaminando in dettaglio le tesi avanzate dalla dottrina, dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite e le soluzioni proposte dalla giurisprudenza. Tuttavia, al fine di fornire un quadro all'interno del quale possano essere espressi giudizi più specifici, è doveroso esaminare, in via preliminare, il funzionamento *de jure* e *de facto* della catena di comando/controllo nelle operazioni di pace.

1. Comando e controllo nelle missioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite

Sebbene nell'ambito delle missioni di pace delle Nazioni Unite siano stati utilizzati

²⁴⁴ Cfr. *infra*, § 5.

²⁴⁵ *Ibidem*.

sistemi di comando molto diversi tra loro,²⁴⁶ è possibile isolare alcuni elementi chiave in grado di definire quello che può essere denominato l'organigramma strutturale tipico delle operazioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Innanzitutto, il comando della forza di *peacekeeping* viene delegato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite al Segretario generale; quest'ultimo nomina il Capo missione, ossia colui che assume in concreto la direzione dell'operazione. Il Capo missione può essere un funzionario di natura civile (generalmente un Rappresentante speciale dello stesso Segretario generale) che esercita a sua volta la propria autorità sul *Force Commander*, cioè la figura che sul campo rappresenta l'autorità militare di rango più elevato.²⁴⁷ Una volta che il Segretario generale abbia ottenuto l'approvazione della loro nomina da parte del Consiglio di sicurezza, sia il Capo missione sia il Comandante in capo della forza sono assunti a titolo individuale quali funzionari delle Nazioni Unite.²⁴⁸ Essi non rappresentano dunque alcun governo.²⁴⁹ Per quel che concerne le missioni dotate di un mandato di natura principalmente militare, il ruolo di Capo missione viene in genere svolto dallo stesso *Force Commander*;²⁵⁰ in tali casi, quindi, la catena di comando si dispiega direttamente dal Segretario generale al Comandante della forza.²⁵¹ Il *Force Commander* riveste un ruolo centrale nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping*,²⁵² dal momento che i militari “take their orders exclusively from the Commander of the Force”.²⁵³ Tuttavia, il Comandante della forza non interagisce

²⁴⁶ In dottrina si veda, *ex pluribus*, BERDAL M., *Il sistema delle Nazioni Unite di comando e controllo nelle operazioni di peace-keeping*, in RONZITTI (a cura di), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, cit., p. 45 e ss.

²⁴⁷ Cfr. *Handbook on Peacekeeping*, cit., p. 9.

²⁴⁸ Cfr. HIRSCH, *The Responsibility of International Organizations*, cit., p. 66.

²⁴⁹ Cfr. SEYERSTED F., *United Nations Forces. Some Legal Problems*, in *British Yearbook of International Law*, 1961, p. 351 e ss., p. 406.

²⁵⁰ Cfr. *Handbook on Peacekeeping*, cit., p. 9, nota 1.

²⁵¹ Cfr. UN *Blue Helmets II*, cit., p. 406.

²⁵² Cfr. MCCOUBREY, WHITE, *The Blue Helmets*, cit., p. 144.

²⁵³ Cfr. UNIFICYP *aide-mémoire*, cit., p. 7.

direttamente con i singoli contingenti armati, ma impartisce i propri ordini alle truppe attraverso i *National Commanders*, vale a dire i militari più anziani che all'interno di ogni contingente nazionale si pongono alla guida del contingente stesso.²⁵⁴ In breve, le Nazioni Unite sono rappresentate sul terreno dal *Force Commander*, lo Stato fornitore dal Comandante Nazionale. Fondamentale ai fini della nostra analisi, in quanto elemento centrale per determinare successivamente l'attribuzione della condotta, è definire quale genere di autorità venga esercitata sulla forza di *peacekeeping* dalle Nazioni Unite, da un lato, e dagli Stati fornitori, dall'altro.

1.1. Il riparto formale di autorità tra Nazioni Unite e Stati fornitori di contingenti militari: il MODEL MoU

La precisa articolazione, sotto il profilo giuridico, del riparto di autorità tra Nazioni Unite e Stati fornitori di contingenti militari è rinvenibile nel *Memorandum of Understanding (MoU)*, ossia l'accordo che Stati e Organizzazione concludono al fine di disciplinare le modalità attraverso cui le forze armate nazionali vengono temporaneamente messe a disposizione delle Nazioni Unite. Il *MoU* riveste un'importanza fondamentale nel novero dei documenti che costituiscono il quadro giuridico di riferimento di ogni missione, poiché le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che autorizzano le operazioni non possono evidentemente che limitarsi a definirne il mandato, mentre i dettagli concernenti la partecipazione di ogni Stato fornitore devono necessariamente essere oggetto di strumenti più specifici, tra cui appunto un ruolo di primo piano è riservato all'accordo qui in esame.²⁵⁵ Della negoziazione del *MoU* (accordo in genere concluso sotto forma di scambio di lettere), così come dell'intero c.d. processo di generazione della forza di *peacekeeping*, si occupa il Segretario generale, cui il Consiglio delega sia la costituzione sia, come si è

²⁵⁴ Cfr. SIEKMANN R.C.R., *National Contingents in United Nations Peacekeeping Forces*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, p. 119.

²⁵⁵ Cfr. OSWALD B., DURHAM H., BATES A., *Documents on the Law of UN Peace Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 51.

già avuto modo di accennare, il comando della forza.²⁵⁶ Al fine di rendere più rapido, efficiente ed uniforme il reperimento dei vari contingenti nazionali, all'inizio degli anni Novanta è stato elaborato in seno alle Nazioni Unite un modello di accordo standard (il c.d. *MODEL MoU*), il quale funge da base per la stesura di ogni accordo di partecipazione concluso *ad hoc* con ciascuno Stato.²⁵⁷ Mentre dall'attuale versione del *MODEL MoU* è possibile evincere quali prerogative possano *de jure* essere rispettivamente esercitate sui 'caschi blu' dalle Nazioni Unite e dagli Stati di invio dei militari, in passato la questione è stata fonte di confusione.²⁵⁸ Le prime versioni del *MODEL MoU* sembravano infatti riconoscere all'Organizzazione il godimento di prerogative di carattere pieno e completo nei confronti dei *peacekeepers*, prerogative che in genere solo gli Stati possono esercitare sulle proprie forze armate.

1.1.1. La prima versione del MODEL MoU: esercizio del full command da parte delle Nazioni Unite sulla forza di peacekeeping?

Per quel che concerne l'autorità esercitata dalle Nazioni Unite sulla forza di

²⁵⁶ Cfr. UN *Blue Helmets II*, *cit.*, p. 497.

²⁵⁷ La prima bozza di modello standard di accordo di partecipazione è stata elaborata nel 1991: cfr. *Draft model agreement between the United Nations and member States contributing personnel and equipment to the United Nations peacekeeping operation*, 23 May 1991, UN Doc. A/46/185, Annex, (d'ora in avanti MODEL MoU 1991). Nel 1996, la bozza in parola è stata riscritta: cfr. *Contribution agreement between the United Nations and [PARTICIPATING State] contributing resources to [THE United Nations peace-keeping operation]*, 9 July 1996, UN Doc. A/50/995, Annex. È tuttavia solo nel 1997 che il documento ha assunto definitivamente la denominazione di *Memorandum of Understanding*: cfr. *Model memorandum of understanding between the United Nations and [participating State] contributing resources to [the United Nations peacekeeping operation]*, 27 August 1997, UN Doc. A/51/967, Annex (d'ora in avanti MODEL MoU 1997). Nel 2007, il MODEL MoU 1997 è stato ulteriormente emendato: cfr. *Revised draft model memorandum of understanding*, 12 June 2007, UN Doc. A/61/19(Part III), Annex, (d'ora in avanti MODEL MoU 2007). In ogni caso, nel 2007 non è stata stilata una nuova versione integrale dell'accordo modello; si sono piuttosto elaborate una serie di norme più stringenti in materia disciplinare (che vanno ad aggiungersi al testo del MODEL MoU 1997), le quali sono in particolar modo finalizzate a dare risposta ai numerosi casi di *sexual misconduct* di cui i *peacekeepers* si sono resi protagonisti negli ultimi anni. Ciò significa che, d'ora in avanti, l'accordo modello di riferimento nel corso della presente analisi sarà quello del 1997, mentre il documento del 2007 verrà citato solo nel caso in cui si tratti di indicare le specifiche disposizioni ivi contenute. Per un commento in dottrina circa il modello standard di accordo di partecipazione e le sue recenti modifiche si veda DEEN-RACSMÁNY Z., *The Amended UN Model Memorandum of Understanding*, *cit.*

²⁵⁸ Cfr. LECK, *International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations*, *cit.*, p. 353.

peacekeeping, la prima versione del *MODEL MoU*, quella del 1991, stabiliva quanto segue:

“[d]uring the period of their assignment to [the United Nations peace-keeping operation], the personnel made available by [the Participating State] shall remain in their national service but shall be under the *command* of the United Nations, vested in the Secretary-General, under the authority of the Security Council. Accordingly, the Secretary-General shall have *full authority* over the deployment, organization, conduct and direction of [the United Nations peace-keeping operation], including the personnel made available by [the Participating State]. In the field, such authority shall be exercised by the Head of the Mission, who shall be responsible to the Secretary-General. The Head of the Mission shall regulate the further delegation of authority”.²⁵⁹

Il documento precisava inoltre che:

“[t]he functions of [the United Nations peace-keeping operation] are exclusive international and the personnel made available by [the Participating State] shall regulate their conduct with the interest of the United Nations only in view. Except on national administrative matters, they shall not seek or accept instructions in respect of the performance of their duties from any authority external to the United Nations, nor shall the Government of [the Participating State] give such instruction to them”.²⁶⁰

Se, da un lato, la forza di *peacekeeping* è soggetta al “command of the United Nations” e alla “full authority” del Segretario generale e, dall’altro, i 'caschi blu' non devono ricevere istruzioni che non provengano dalle Nazioni Unite, sembra potersi concludere che l’Organizzazione sia investita del pieno comando della forza, quello che nel lessico militare va appunto sotto il nome di *full command*.

Tale conclusione lascia però a dir poco perplessi, se si tiene presente la nozione di *full command* rinvenibile nella maggior parte delle dottrine militari nazionali e in quelle delle alleanze di mutua difesa collettiva come la NATO,²⁶¹ le quali ritengono che il *full*

²⁵⁹ Cfr. *MODEL MoU 1991, cit.*, art. V(7).

²⁶⁰ *Ibidem*, art. VI(9).

²⁶¹ Il tema del comando e controllo nelle operazioni di *peacekeeping* e, più in generale, nelle operazioni condotte attraverso l’impiego di forze multinazionali è evidentemente oltremodo complesso. Sia consentito quindi rimandare ai numerosi contributi in materia esistenti in dottrina, tra i quali si segnalano in particolare quelli rinvenibili all’interno del volume RONZITTI (a cura di), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari, cit.* Tra i vari aspetti problematici della questione,

command possa esistere solo a livello nazionale.²⁶² Il *full command*, infatti, estendendosi ad ogni aspetto delle operazioni militari (ivi compresi quelli amministrativi e disciplinari) ed incorporando l'autorità e la responsabilità militare di un Comandante di impartire ordini ai propri subordinati, non viene in genere ceduto ai Comandanti internazionali quando gli Stati mettono a disposizione i propri contingenti armati nell'ambito di forze multinazionali.²⁶³ La legislazione di molti Paesi non prevede del resto la possibilità di trasferire il pieno comando delle forze armate ad un Comandante straniero.²⁶⁴

L'ipotesi che il *full command* possa sussistere solo a livello nazionale trova del resto conferma anche nel contesto del *peacekeeping*, come dimostrato dalle prerogative che il *MODEL MoU* riconosce permanere in capo ai Paesi fornitori. Il *MODEL MoU*, infatti, oggi come in passato, prevede che gli Stati di invio dei contingenti militari mantengano l'esercizio esclusivo della giurisdizione penale e disciplinare sugli stessi.²⁶⁵ Il pieno

è innanzitutto l'utilizzo di termini chiari cui attribuire un significato condiviso a rivestire una cruciale importanza al fine di comprendere, quantomeno in termini generali, il funzionamento delle cc.dd. *C2 structure* (la formula "C2" è quella che viene solitamente usata nel gergo militare per riferirsi alle nozioni di comando e controllo). È cosa nota, infatti, che nell'ambito delle varie dottrine militari nazionali, nonché in quelle delle organizzazioni internazionali attive sul versante della sicurezza, vengano spesso utilizzati termini analoghi per riferirsi a concetti differenti, e viceversa. In ogni caso, è opinione diffusa che le definizioni di comando e controllo fornite in ambito NATO riflettano principi standard in ordine ai quali si riscontra un ampio consenso da parte degli Stati: cfr. CATHCART B., *Command and Control in Military Operations*, in GILL, FLECK (eds.), *The Handbook*, cit., p. 235 e ss., p. 237. Per questa ragione, qui di seguito verranno utilizzate le definizioni di comando e controllo contenute nel *NATO Glossary of Terms and Definitions of Military Significance for Use in NATO*, AAP-6(2011), 4 April 2011 [d'ora in avanti *NATO Glossary*].

²⁶² Cfr. CATHCART, *Command and Control*, cit., p. 239.

²⁶³ "Full command/commandement integral: the military authority and responsibility of a commander to issue orders to subordinates. It covers every aspect of military operations and administration and exists only within national services. Note: The term "command" as used internationally, implies a lesser degree of authority than when it is used in a purely national sense. No [...] coalition commander has full command over the forces assigned to him since [...] nations will delegate only operational command or operational control" (cfr. *NATO Glossary*, cit., 2-F-7).

²⁶⁴ La legge canadese consente, ad esempio, di trasferire il solo controllo operativo ad un comandante straniero, e non il *full command* delle forze armate nazionali: cfr. MURPHY R., *UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo. Operational and Legal Issues in Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 106-107.

²⁶⁵ Cfr. *MODEL MoU 2007*, cit., art. 7 quinquies, §§ 1-2. Mentre la giurisdizione penale non potrebbe

comando che gli Stati fornitori esercitano sui propri contingenti è dimostrato anche dalla competenza esclusiva che i predetti Stati conservano in ordine allo svolgimento di funzioni di carattere amministrativo, come la corresponsione del salario alle truppe, il loro addestramento, la determinazione di avanzamenti di carriera e promozioni per i militari in servizio.²⁶⁶ Inoltre, il fatto che il *full command* continui ad essere esercitato dagli Stati nazionali trova espressione nel diritto sovrano che questi ultimi mantengono per quanto concerne la possibilità di ritirare il proprio contingente in qualsiasi momento.²⁶⁷

essere esercitata da altri che dallo Stato (dal momento che le Nazioni Unite sono evidentemente impossibilitate a svolgere direttamente tale funzione, in quanto prive delle strutture e della competenza necessarie), a proposito delle potestà disciplinari mantenute dagli Stati è opportuno fornire delle precisazioni ulteriori. Ai sensi di quanto previsto dal MODEL MoU 1991, infatti, poteva sembrare lecito affermare che quantomeno per quel che concerne le potestà disciplinari, l'autorità statale non fosse esclusiva, ma venisse in una certa misura ripartita con le Nazioni Unite. L'art. VII, infatti, mentre al § 2 prevedeva che la "responsibility for disciplinary action with respect to military personnel made available by [the Participating State] shall rest with an officer designated by the Government of [Participating State] for that purpose", al § 1 affermava contemporaneamente che "the Head of Mission shall have general responsibility for the good order and discipline of [the United Nations peace-keeping operation]". Si tenga presente, poi, che l'Organizzazione è dotata di competenze investigative circa i casi di *suspect misconduct*, e che la polizia militare delle Nazioni Unite ha persino il potere di arrestare i membri della forza: cfr. *Model status of forces agreements between the United Nations and host countries*, 9 October 1990, UN Doc. A/45/594, Annex, §§ 40-41 (d'ora in avanti UN Model SOFA). Nonostante tali aspetti, comunque, l'autorità delle Nazioni Unite in materia disciplinare non va sovrastimata. L'Organizzazione può infatti solamente avanzare delle proposte circa la concreta azione disciplinare da intraprendersi nei confronti di ciascun *peacekeeper* e, quand'anche la polizia delle Nazioni Unite abbia arrestato un 'casco blu', l'individuo in questione deve essere subito trasferito al rispettivo Comandante nazionale, affinché quest'ultimo proceda ad adottare la decisione ultima circa le sanzioni da applicarsi: *ibidem*. La competenza in merito all'adozione di una concreta azione disciplinare rimane pertanto esclusivamente nelle mani del *National Commander*. Inoltre, le Nazioni Unite non possiedono alcuno strumento per garantire che l'azione in parola venga effettivamente intrapresa. Se, dunque, la giurisdizione statale in materia disciplinare poteva ritenersi esclusiva già nell'ambito del MODEL MoU 1991, con l'attuale versione dell'accordo modello sono stati definitivamente fugati tutti gli eventuali dubbi residuali circa la questione qui in esame, in quanto è stato eliminato ogni riferimento alla responsabilità del Capo missione per quel che concerne la disciplina ed il buon ordine della forza di *peacekeeping*. È stato poi indicato, a chiare lettere, che la responsabilità per il mantenimento del buon ordine e della disciplina all'interno di ciascun contingente ricade sul Comandante nazionale, e che "the Government has the primary responsibility for investigating any acts of misconduct or serious misconduct committed by a member of its national contingent": cfr. MODEL MoU 2007, *cit.*, artt. 7 ter-7 quater.

²⁶⁶ Cfr. MODEL MoU 1997, *cit.*, Annex A, art. 3(1) e (2).

²⁶⁷ In passato, l'art. IX(26) del MODEL MoU 1991 prevedeva espressamente il diritto di ritiro del contingente da parte degli Stati di invio: "the Government of [Participating State] shall not withdraw its personnel from [the United Nations peace-keeping operation] without giving adequate prior notification

1.1.2. Esercizio del comando operativo da parte delle Nazioni Unite sulla forza di peacekeeping?

Stando al quadro appena tracciato, è evidente che le Nazioni Unite non esercitano il *full command* in relazione alla forza di *peacekeeping*, poiché ciascuno Stato fornitore continua ad esercitare il pieno comando del proprio contingente attraverso il *National Commander*. La terminologia utilizzata nella prima versione del *MODEL MoU* è pertanto impropria, nella misura in cui fa riferimento al “command” e alla “full authority” delle Nazioni Unite sulla forza di *peacekeeping*. In concreto, quindi, quale genere di autorità esercita l'Organizzazione mediante il *Force Commander*?

Nel corso degli anni, le Nazioni Unite hanno fornito alcune precisazioni in merito. Già nel 1994, a pochi anni di distanza dall'adozione del *MODEL MoU*, il Segretario generale affermò quanto segue:

“[i]n general, United Nations Command is not full command and is closer to in meaning to the generally recognized military concept of “operational command”. It involves the full authority to issue operational directives within the limits of (1) a specific mandate of the Security Council; (2) an agreed period of time, with the stipulation that an earlier withdrawal requires adequate prior notification; and (3) a specific geographical range (the mission area as a whole). An additional limitation is that the Organisation does not discipline or promote individual members of military contingent, functions which remain the purview of their national authorities.²⁶⁸

Il documento appena menzionato va salutato positivamente, poiché le Nazioni Unite riconoscono di non esercitare sulla forza di *peacekeeping* un comando di natura piena, bensì un comando di carattere operativo. Tale specificazione, però, tradisce ancora una volta un utilizzo improprio del lessico militare da parte dell'Organizzazione. È infatti

to the Secretary-General of the United Nations”. Sebbene oggi l'art. 15 del *MODEL MoU* 1997 disponga più genericamente che “the modalities for termination shall be as agreed to by the Parties following consultations between the Parties”, è indubbio il fatto che gli Stati fornitori mantengano comunque la facoltà di ritirare i militari in qualsiasi momento, poiché la predetta facoltà costituisce evidentemente il necessario corollario della volontarietà del contributo statale alle missioni di *peacekeeping*.

²⁶⁸ Cfr. SECRETARY-GENERAL, *Command and control of United Nations peace-keeping operations*, 21 November 1994, UN Doc. A/49/681, § 6 (d'ora in avanti SECRETARY-GENERAL, *Command and control*).

opinione diffusa che nell'ambito delle forze multinazionali (ivi comprese le forze multinazionali di *peacekeeping*) "there is usually not much command and only some control".²⁶⁹ Più precisamente, ai Comandanti internazionali posti a capo di forze multinazionali viene in genere devoluto il controllo operativo²⁷⁰ (*operational control*), vale a dire l'autorità di dispiegare i contingenti militari loro assegnati, nonché quella di impartire loro direttive finalizzate al conseguimento di compiti e missioni specifici (ossia limitati sia in relazione alle funzioni da svolgere, sia al lasso temporale e spaziale all'interno del quale tali mansioni devono trovare attuazione). Solitamente, invece, ai Comandanti internazionali non viene trasferita la potestà di assegnare compiti diversificati a singole componenti dei contingenti militari affidati alla loro guida, né viene loro riconosciuta la possibilità di esercitare alcun tipo di controllo amministrativo o logistico sulle truppe.²⁷¹

1.1.3. L'ultima versione del MODEL MoU: esercizio del controllo operativo da parte delle Nazioni Unite sulla forza di peacekeeping

Ebbene, se si compara il concetto di controllo operativo appena fornito con la definizione di comando operativo data dal Segretario generale, si può riscontrare che le due nozioni sono pressoché identiche. Sembra pertanto possibile affermare che, quando il Segretario generale nel 1994 parlava di comando operativo delle Nazioni Unite sulla

²⁶⁹ Cfr. PASCHALL R., *Solving the Command-and-Control Problem*, in BENTON B. (ed.), *Soldiers for Peace: Fifty Years of United Nations Peacekeeping*, New York, Checkmark Books, 1996, p. 57 e ss., p. 62.

²⁷⁰ Sebbene talvolta venga ceduto il comando operativo, è in genere più frequente devolvere ai Comandanti internazionali il controllo operativo: cfr. CATHCART, *Command and Control*, cit., p. 235. In ogni caso, per comando operativo si intende: "the authority granted to a commander to assign missions or tasks to subordinate commanders, to deploy units, to reassign forces, and to retain or delegate operational and/or tactical control as the commander deems necessary. Note: It does not include responsibility for administration" (cfr. *NATO Glossary*, cit., 2-O-3).

²⁷¹ "Operational control/contrôle opérationnel, OPCON: the authority delegated to a commander to direct forces assigned so that the commander may accomplish specific missions or tasks which are usually limited by function, time, or location; to deploy units concerned, and to retain or assign tactical control of those units. It does not include authority to assign separate employment of components of the units concerned. Neither does it, of itself, include administrative or logistic control" (*ibidem*).

forza di *peacekeeping*, egli in realtà intendesse riferirsi al controllo operativo esercitato dall'Organizzazione. Del resto, già nel 1995, la Commissione speciale per le operazioni di *peacekeeping*²⁷² aveva affermato che “the authority of the United Nations Force Commander is based on the concept of operational control”.²⁷³

Al fine di fare definitivamente chiarezza sulle ambiguità in materia, dall'attuale versione del *MODEL MoU* è stato eliminato ogni utilizzo dei termini 'comando' e 'controllo' in riferimento alle Nazioni Unite. La definizione del riparto di autorità tra lo Stato fornitore e l'Organizzazione è stata affidata alle *Guidelines for troop-contributing countries* annesse al *MODEL MoU*, nelle quali viene esplicitato che il *Force Commander* esercita sui contingenti statali un controllo di natura operativa.²⁷⁴

²⁷² La Commissione speciale per le operazioni di *peacekeeping* fu stabilita nel 1965: cfr. UNGA, *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*, 18 February 1965, UN Doc. A/RES/2006(XIX). La Commissione in parola è stata creata al fine di “undertake as soon as possible a comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects”: *ibidem*, § 3. La Commissione (la quale riferisce circa i suoi lavori alla IV delle nove sotto commissioni in cui l'organo assembleare delle Nazioni Unite si articola, ossia la Commissione per la Decolonizzazione e Politica Speciale) si compone dei 144 Stati membri attraverso le cui risorse l'Organizzazione ha dato vita nel corso degli anni alle operazioni di pace. Alle sue sedute prendono comunque parte in qualità di osservatori anche altri Stati membri dell'Organizzazione, nonché l'Unione europea, il Comitato internazionale della Croce Rossa e l'International Criminal Police Organization (Interpol).

²⁷³ Cfr. ABDERAHMAN S. (Rapporteur of the Special Committee on Peace-keeping Operations), *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*, 22 June 1995, UN Doc. A/50/230, § 53.

²⁷⁴ Cfr. LECK, *International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations*, *cit.*, p. 354. L'accordo modello è corredato da una serie di allegati, i quali sono parte integrante dell'accordo stesso: cfr. *MODEL MoU* 1997, art. 2(1). Per quel che riguarda nello specifico l'ALLEGATO G, quello rilevante ai fini della nostra analisi in quanto contenente le *Guidelines for troop-contributing countries*, occorre dare conto del fatto che [come ricorda una postilla che accompagna l'art. 2(2) del *MODEL MoU* 1997, ossia il paragrafo che racchiude l'elenco gli allegati] esso è “mission specific”, pertanto il suo testo non viene reso noto a margine dell'accordo modello. Per avere quindi un'idea del contenuto delle linee-guida che oggi vengono fornite ai Paesi fornitori occorre analizzare i *Memoranda of Understanding* che in concreto le Nazioni Unite stipulano con gli Stati in relazioni alle singole missioni sulla base dell'accordo modello: cfr., a titolo esemplificativo, la copia del contenuto delle linee-guida fornite nell'ambito dell'ALLEGATO G agli Stati partecipanti alla missione UNMIS in Sudan, riprodotta in OSWALD, DURHAM, BATES, *Documents on the Law of UN Peace Operations*, *cit.*, p. 529ss. È bene rammentare che, se fino a pochi anni or sono, l'ALLEGATO G rappresentava l'ultimo dei sei allegati all'accordo modello, attualmente gli allegati risultano invece essere sette perché (con gli emendamenti apportati nel 2007) le regole di condotta contenute nel decalogo *We are United Nations Peacekeepers* sono ufficialmente entrate a far parte dell'accordo modello, andando a costituire l'ALLEGATO H: *ibidem*, p. 52.

Nell'ambito della *Capstone doctrine*, poi, le Nazioni Unite sono giunte ad affermare espressamente che “in the case of military personnel provided by Member States, these personnel are placed under the operational control of the United Nations Force Commander and or Head of military component, *but not under United Nations command*”.²⁷⁵

L'analisi svolta dimostra che le Nazioni Unite hanno riconosciuto l'impossibilità di esercitare sui 'caschi blu' un qualsiasi tipo di comando, sia esso un comando pieno oppure di carattere operativo. L'autorità dell'Organizzazione sulla forza di *peacekeeping* è dunque limitata al solo controllo operativo.

1.2. Il funzionamento de facto della catena di comando e controllo nelle missioni di peacekeeping: la prassi del coinvolgimento nazionale

Aver definito la formale ripartizione di autorità tra Stati fornitori e Organizzazione, chiarendo che le prerogative di cui è investita quest'ultima non vanno al di là del controllo operativo, non è tuttavia sufficiente a dare conto delle concrete modalità con cui il *Force Commander* ed i Comandanti nazionali esercitano sul campo le rispettive competenze. Del resto, non occorre un'approfondita conoscenza del *peacekeeping* per rendersi conto che laddove sul terreno sono presenti sia un Comandante in capo (espressione di un'autorità di natura internazionale e transitoria), sia un Comandante nazionale (emanazione del potere sovrano che lo Stato esercita sui propri militari), sarà inevitabile elaborare un *modus vivendi* di carattere pragmatico.²⁷⁶ Segnatamente, la necessità di portare a termine efficacemente il mandato della missione conduce di frequente l'Organizzazione a consentire agli Stati fornitori di 'intromettersi' nel *decision-making process*.²⁷⁷ Detto altrimenti, oltre a svolgere le funzioni in cui si

²⁷⁵ Cfr. *Capstone Doctrine*, cit., p. 68, enfasi aggiunta. Nel precedente *Handbook* del 2003 aveva già trovato spazio un concetto simile ma, ancora una volta, l'Organizzazione si era espressa in termini ambigui, parlando contemporaneamente di controllo operativo e di una più generica “operational authority”: cfr. *Handbook on Peacekeeping*, cit., pp. 67-68.

²⁷⁶ Cfr. MCCOUBREY, WHITE, *The Blue Helmets*, cit., p. 145.

²⁷⁷ Sul punto cfr. DANNENBAUM, *Translating the Standard of Effective Control into a System of*

sostanzia il *full command* che essi conservano sulle proprie truppe, gli Stati finiscono in pratica per interferire anche con l'esercizio del controllo operativo da parte del *Force Commander*. Dunque, non solo l'autorità che le Nazioni Unite possiedono *de jure* sulla forza di *peacekeeping* è limitata al solo controllo operativo ma, spesso, nemmeno tale segmento di autorità riesce *de facto* ad essere esercitato in maniera piena dall'Organizzazione.²⁷⁸

1.2.1. Le restrizioni apposte dagli Stati di invio

In primo luogo, l'esercizio del pieno controllo operativo da parte del *Force Commander* è inficiato dalle restrizioni apposte dagli Stati di invio, comunemente definite *caveats*.²⁷⁹ Infatti, nonostante le Nazioni Unite affermino ricorrentemente di non poter accettare “restrictions which would overly limit the necessary flexibility and freedom of manoeuvre which a head of mission must have in order to ensure operational effectiveness”,²⁸⁰ non è infrequente che gli Stati fornitori limitino le possibilità di utilizzo dei rispettivi contingenti da parte del Comandante in capo, in particolar modo in

Effective Accountability, cit., pp. 148-151; LECK, *International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations, cit.*, pp. 354-357.

²⁷⁸ Al fine di dare pienamente conto del ruolo giocato dagli Stati fornitori in relazione alle operazioni di *peacekeeping*, occorre menzionare brevemente anche il fatto che, all'ingerenza praticata sul terreno, questi ultimi sommano l'influenza che esercitano a livello politico-strategico nei confronti della missione nel suo complesso, tanto nel definire i mandati delle missioni, quanto nel redigere i documenti tecnico-operativi ad esse relativi, come ad esempio le regole di ingaggio. La consultazione tra le Nazioni Unite ed i Paesi fornitori nella fase di pianificazione delle operazioni è un fenomeno che esiste sin dagli albori del *peacekeeping*; inoltre, di recente esso si è persino rafforzato, in virtù della più grande predisposizione all'uso della forza delle operazioni contemporanee, e della conseguente necessità di una maggiore consultazione tra Stati fornitori e Nazioni Unite, invocata sia dai primi, sia dalle seconde (cfr. *Capstone doctrine, cit.*, p. 52).

²⁷⁹ “Caveat/restriction: [...] any limitation, restriction or constraint by a nation on its military forces [...] that does not permit [NATO] commanders to deploy and employ these assets fully in line with the approved operation plan. Note: A caveat may apply inter alia to freedom of movement within the joint operations area and/or to compliance with the approved rules of engagement” (cfr. *NATO Glossary, cit.*, 2-C-2). I *caveats* sono naturalmente uno dei maggiori ostacoli all'efficiente funzionamento delle forze multinazionali, in quanto creano problemi di c.d. interoperabilità: sul punto si veda JEAN C., *Il controllo degli Stati sulla partecipazione delle loro Forze Armate alle operazioni di pace*, in RONZITTI (a cura di), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari, cit.*, p. 129 e ss.

²⁸⁰ Cfr. SECRETARY-GENERAL, *Command and control, cit.*, § 6.

ordine all'uso della forza armata.²⁸¹

Ad esempio, talvolta gli Stati assoggettano le proprie truppe a regole di ingaggio nazionali differenti da quelle elaborate in seno all'Organizzazione, oppure circoscrivono le funzioni che i militari sono autorizzati a svolgere, decidendo che il proprio contingente non possa essere impiegato per espletare mansioni di mantenimento dell'ordine pubblico o compiti di pattugliamento.²⁸² È evidente che le limitazioni spesso imposte dagli Stati fornitori erodono il controllo operativo esercitato dal Comandante internazionale sulla forza di *peacekeeping*. Invero, se il *Force Commander* non può disporre liberamente di tutti i contingenti messi a sua disposizione (non potendo, ad esempio, indirizzare ai contingenti dotati delle regole di ingaggio più restrittive ordini volti allo svolgimento di mansioni che comportano un elevato rischio di ricorso alla forza armata), ciò significa che egli non può esercitare pienamente il controllo operativo, vale a dire quel segmento di autorità che consiste precipuamente nell'autorità di impartire ai contingenti nazionali 'prestati' all'Organizzazione direttive finalizzate alla realizzazione di compiti specifici.

1.2.2. Istruzioni fornite ad hoc ai Comandanti nazionali da parte degli Stati di invio

Il secondo elemento desumibile dalla prassi delle operazioni a testimonianza del non completo esercizio da parte del *Force Commander* del controllo operativo sulla forza di *peacekeeping* è dato dalle istruzioni che gli Stati forniscono alle proprie truppe, di propria iniziativa o su richiesta dei *National Commanders*.²⁸³ In effetti, sebbene le

²⁸¹ Cfr., tra gli altri, MURPHY, *UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo*, cit., p. 138.

²⁸² Cfr. LECK, *International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations*, cit., pp. 354-357.

²⁸³ Oltre a godere di un ampio potere di intromissione *ex post*, ossia per quel che concerne l'eventuale attuazione o le modalità di attuazione delle direttive ricevute dal *Force Commander*, sia consentito menzionare succintamente il fatto che gli Stati fornitori godono di un ampio potere anche durante lo stesso processo di genesi delle direttive che vengono successivamente adottate dal Comandante in capo. Al fine di limitare il rischio di manifesta disobbedienza agli ordini di matrice internazionale, il *Force Commander* si trova infatti nella condizione di dover favorire il coinvolgimento dei Comandanti nazionali nell'elaborazione delle istruzioni che egli indirizzerà successivamente ai militari. L'assegnazione di una

Nazioni Unite si sforzino sovente di ribadire che gli Stati di invio non devono impartire istruzioni ai Comandanti nazionali e che questi ultimi non devono richiederne,²⁸⁴ è cosa nota che “in practice, the majority of contingents reserve the right to consult they own capital”.²⁸⁵ Ciò significa che quando il *Force Commander* indirizza una direttiva ad un Comandante nazionale, quest’ultimo (prima di trasmettere la direttiva in parola al rispettivo contingente perché vi dia attuazione) cerca in genere di ottenere il consenso delle proprie autorità nazionali. A tale proposito, occorre tenere presente che il carattere generale di cui gli ordini impartiti dal *Force Commander* sono solitamente dotati favorisce la ricerca di direttive nazionali da parte dei *National Commanders*, allo scopo di ottenere delucidazioni circa le concrete modalità attraverso cui dare attuazione agli ordini in questione.²⁸⁶ L’analisi della prassi dimostra che i contatti tra Comandanti nazionali e Stati fornitori sono più frequenti quando gli ordini del *Force Commander* sono politicamente problematici, ossia sono suscettibili di condurre all’utilizzo della forza armata.²⁸⁷

In ogni caso, non sono solo i *National Commanders* a richiedere istruzioni alle autorità nazionali prima di dare esecuzione a direttive dotate di un ampio margine di

determinata mansione ad un certo contingente è dunque spesso già *ab initio* il frutto di una decisione concertata tra il *Force Commander* e i Comandanti nazionali posti a capo di quei contingenti, “especially where their respective contingents are concerned”: cfr. *Handbook on Peacekeeping, cit.*, p. 68; SECRETARY-GENERAL, *Command and control, cit.*, § 19. Non è difficile intuire, peraltro, che si tratta di un compito particolarmente delicato, in quanto il Comandante in capo deve tentare di garantire la consultazione costruttiva dei vari *National Commanders*, cercando nel contempo di evitare che questi ultimi finiscano per intromettersi su ogni dettaglio relativo alla missione: cfr. FINDLAY T., *The Use of Force in UN Peace Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 367.

²⁸⁴ Cfr., per tutti, *Handbook on Peacekeeping, cit.*, p. 68; SECRETARY-GENERAL, *Command and control, cit.*, § 7.

²⁸⁵ Cfr. HAMPSON, KIHARA-HUNT, *The Accountability of Personnel Associated with Peacekeeping Operations, cit.*, p. 199.

²⁸⁶ Cfr. DANNENBAUM, *Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability, cit.*, p. 149.

²⁸⁷ La ricerca di istruzioni da parte dei Comandanti nazionali è stata significativa, ad esempio, nell’ambito della missione UNOSOM II in Somalia e delle varie missioni che sono state dispiegate nel difficile contesto congolese, come MONUC e la successiva MONUSCO: cfr. DANNENBAUM, *op. ult. cit.*, pp. 148-149.

discrezionalità o comportanti la possibilità di ricorso alla forza armata; al contrario, molti sono i casi in cui gli Stati fornitori istruiscono *ab initio* i rispettivi Comandanti nazionali, fornendo loro linee-guida circa gli ordini del *Force Commander* che non devono essere automaticamente attuati in quanto richiedono la previa approvazione delle autorità nazionali.²⁸⁸ Ancora una volta, gli ordini da sottoporre al vaglio statale sono in genere quelli che hanno a che vedere con la possibilità di utilizzo della forza.²⁸⁹

Ai fini della nostra analisi, è importante rilevare che nell'ipotesi in cui i Comandanti nazionali ricerchino istruzioni da parte dei propri Stati di invio, così come nel caso in cui invece siano questi ultimi a fornirle, si determina un'erosione del controllo operativo esercitato dal *Force Commander* sulla forza. Infatti, anche nella misura in cui le direttive impartite dal Comandante in capo vengano in ultima analisi eseguite (cosa che comunque nella maggior parte dei casi si verifica), l'attuazione degli ordini internazionali non dipende dall'obbedienza prestata dai contingenti armati al *Force Commander*, quanto piuttosto dal fatto che gli Stati nazionali non si sono opposti agli ordini in parola.

Il fatto che le autorità statali si riservino il diritto sovrano di impedire in ogni momento che i propri contingenti eseguano gli ordini di matrice internazionale trova ulteriore conferma negli episodi di vera e propria manifesta disobbedienza alle istruzioni fornite dal *Force Commander* verificatisi nella prassi.²⁹⁰ È bene a tale

²⁸⁸ Cfr. LECK, *International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations*, cit., p. 354-355.

²⁸⁹ Cfr. LECK, *op. ult. cit.*, p. 356.

²⁹⁰ Il problema in parola ha sempre contraddistinto le operazioni di *peacekeeping*, tanto che persino nell'ambito della prima missione di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, l'operazione UNEF I, si sono verificate serie difficoltà di funzionamento nella catena di comando, dal momento che vi erano comandanti nazionali che si rifiutavano di seguire gli ordini impartiti dal Comandante internazionale. Gli episodi più eclatanti di manifesta disobbedienza da parte dei contingenti nazionali si sono comunque verificati in epoca recente, nell'ambito di operazioni dotate di elementi coercitivi (come ad esempio la più volte citata operazione UNSOM II) ed in relazione a ordini di matrice internazionale concernenti la possibilità di utilizzo della forza armata: sul punto cfr. FLEITZ F.H., *Peacekeeping Fiascoes of the 1990s: Causes, Solutions, and U.S. Interests*, Westport, Praeger, 2002, p. 74. Le rimostranze più significative provengono poi, frequentemente, dai Paesi che forniscono il contributo più consistente ad una certa missione, i quali rivendicano il diritto a non essere asserviti ad un comando altrui: cfr. GRAY C., *International Law and the Use of Force*, cit., p. 309.

proposito precisare che, qualora gli Stati impartiscano ai propri soldati l'ordine di disattendere le direttive ricevute dal *Force Commander* (determinando un'aperta insubordinazione all'autorità di quest'ultimo), più che di mera erosione del controllo operativo delle Nazioni Unite sembra possibile parlare di annullamento del predetto controllo, poiché (nella misura in cui i 'caschi blu' contravvengono alle direttive del Comandante in capo su istruzione del proprio Stato di invio) l'autorità delle Nazioni Unite viene *ipso facto* negata. Come si avrà modo di approfondire più avanti, i due diversi scenari (erosione o annullamento del controllo del Comandante in capo) hanno implicazioni profondamente differenti in termini di attribuzione della condotta dei 'caschi blu'.²⁹¹

Naturalmente, il grado di influenza esercitata dagli Stati sul terreno non è sempre omogeneo; esso varia da missione a missione e da Stato fornitore a Stato fornitore.²⁹² La valutazione della portata effettiva dell'ingerenza statale va dunque valutata caso per caso. Tuttavia, è bene tenere presente che si tratta di un elemento costantemente presente nell'ambito delle operazioni di pace, *a fortiori* in quelle dell'epoca recente. Infatti, se è vero che la prassi del coinvolgimento nazionale si intensifica notevolmente in caso di missioni in cui alto è il rischio di dover ricorrere alla forza, e se è parimenti innegabile che le missioni odierne sono non di rado autorizzate a ricorrere alle armi anche in chiave offensiva (poiché dispiegate in contesti volatili ed ostili),²⁹³ è logico presumere che oggi gli Stati interferiscano, ancor più che in passato, nella direzione operativa delle missioni.

1.2.3. Ragioni alla base dell'accettazione della prassi del coinvolgimento nazionale da parte delle Nazioni Unite

Dal momento che, evidentemente, le intromissioni degli Stati vanno a scapito

²⁹¹ Cfr. *infra*, § 3.2.4.

²⁹² Cfr. LECK, *op. ult. cit.*, p. 355.

²⁹³ Cfr. *supra*, pp. 35-41.

dell'unità del controllo operativo esercitato dall'Organizzazione sui *peacekeepers*, nonché dell'efficace gestione delle missioni nel loro complesso,²⁹⁴ ci si potrebbe domandare per quale ragione le Nazioni Unite tollerino la prassi del coinvolgimento nazionale. Tuttavia, se si tiene presente la natura volontaria del contributo fornito dagli Stati membri delle Nazioni Unite alle operazioni di *peacekeeping* in termini di uomini e mezzi,²⁹⁵ non è difficile intuire che l'Organizzazione si trova in pratica 'costretta' ad accettare l'intromissione degli Stati.²⁹⁶ Infatti, qualora a questi ultimi non venisse lasciata tale ampia libertà di manovra, le Nazioni Unite potrebbero correre il rischio di veder sensibilmente diminuire il numero di Paesi disposti a prendere parte alle operazioni di pace.²⁹⁷ Detto altrimenti, l'accondiscendenza dell'Organizzazione nei confronti dei suoi Stati membri è finalizzata a scongiurare il verificarsi della tanto temuta 'emorragia' nel *peacekeeping*, eventualità che renderebbe impraticabile la stessa realizzazione delle missioni.²⁹⁸ In virtù di tali timori, che comunque sono probabilmente eccessivi, in quanto è cosa nota che gli Stati hanno numerose ragioni per partecipare alle operazioni di pace,²⁹⁹ le Nazioni Unite accettano dunque le numerose e variegata forme

²⁹⁴ Cfr. JEAN, *Il controllo degli Stati sulla partecipazione delle loro Forze Armate alle operazioni di pace*, cit., p. 129ss.

²⁹⁵ Il carattere volontario del contributo statale al *peacekeeping* costituirebbe un principio di natura consuetudinaria: cfr. SIEKMANN, *National Contingents in United Nations Peacekeeping Forces*, cit., pp. 45-47. *Contra*, vi è chi parla dell'esistenza di un mero "qualified right of withdrawal": cfr. SIMMONDS, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, cit., p. 144.

²⁹⁶ Cfr. LECK, *International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations*, cit., p. 356.

²⁹⁷ Cfr. SIMMONDS, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, cit., p. 145.

²⁹⁸ In effetti, ritiri non preventivamente programmati hanno caratterizzato la storia del *peacekeeping*, causando non poche difficoltà alle Nazioni Unite. Per la prassi relativa cfr., tra gli altri, SIEKMANN, *National Contingents in United Nations Peacekeeping Forces*, cit., pp. 9, 40 e 103; FLEITZ, *Peacekeeping Fiascoes of the 1990s*, cit., p. 81.

²⁹⁹ Per l'analisi di alcune delle ragioni che spingono taluni Stati a partecipare alle operazioni di pace si vedano: ANIN K., *Unintended Consequences of Peace Operations for Troop-Contributing Countries from West Africa: the Case of Ghana*; MURTHY C.S.R., *Unintended Consequences of Peace Operations for Troop-Contributing Countries from South Asia*; SOTOMAYOR A.C., *Unintended Consequences of Peace Operations for Troop-Contributing Countries in South America: the Case of Argentina and Uruguay*. Tutti i contributi menzionati sono reperibili all'interno del volume AOI, DE CONING, THAKUR (eds.), *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, cit., rispettivamente alle pp.

in cui si manifesta il coinvolgimento statale sul campo, non avanzando particolari rimostranze nemmeno nei riguardi di quegli Stati che si spingano fino al punto di impartire alle proprie truppe ordini contrari a quelli del *Force Commander*, causando la loro manifesta disobbedienza alle direttive di matrice internazionale.³⁰⁰

1.3. Circa la necessità di adottare il criterio del controllo effettivo per determinare l'attribuzione della condotta dei 'caschi blu'

L'esame del funzionamento *de jure* e *de facto* della catena di comando e controllo nell'ambito delle operazioni di pace effettuato nelle pagine precedenti ha consentito di definire il contesto all'interno del quale analizzare la questione dell'attribuzione della condotta dei *peacekeepers*. Dall'analisi appena svolta, emerge con molta chiarezza che sia le Nazioni Unite, sia gli Stati di invio esercitano simultaneamente un certo grado di autorità nei confronti dei *peacekeepers*: il controllo operativo la prima ed il *full command* i secondi. Inoltre, si è avuto modo di rilevare che, in virtù delle condizioni presenti sul terreno, le potestà esercitate dagli Stati fornitori possono talvolta estendersi *de facto* anche all'esercizio del controllo operativo. Quando ciò accade, si determina evidentemente una parallela erosione del controllo operativo esercitato dall'Organizzazione sulla forza. Alla luce del siffatto quadro, sembra opportuno rifuggire da impostazioni di carattere presuntivo ed abbracciare l'opinione sostenuta dalla dottrina maggioritaria (e successivamente ripresa dalla Commissione di diritto internazionale) secondo la quale il criterio del controllo effettivo è lo standard corretto da adottare per determinare l'attribuzione della condotta nell'ambito di operazioni di *peacekeeping*. Tuttavia, prima di addentrarsi nell'indagine concernente il preciso

133 e ss., 156 e ss., 171 e ss.

³⁰⁰ Occorre comunque segnalare che, quand'anche l'Organizzazione volesse intraprendere delle azioni concrete nei confronti di Stati che eccedono nell'intromettersi nella gestione della missione sul campo, essa non disporrebbe di particolari strumenti in tal senso. Le Nazioni Unite possono infatti solo limitarsi ad esprimere lamentele o, al massimo, invitare il Paese in questione a ritirare il contingente, atteggiamento che comunque (nel già menzionato timore di causare un'emorragia nei contributi dati dagli Stati membri al *peacekeeping*) l'Organizzazione difficilmente mostra di voler tenere (cfr. LECK, *International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations*, cit., p. 356).

significato da attribuire alla formula del controllo effettivo, occorre dare conto delle posizioni che abbiamo definito presuntive, ossia quelle che ritengono che la condotta dei 'caschi blu' sia attribuibile in via di principio alle Nazioni Unite o agli Stati fornitori.

2. Posizioni presuntive circa l'attribuzione della condotta dei *peacekeepers*

2.1. Attribuzione della condotta dei 'caschi blu' alle Nazioni Unite

2.1.1. La posizione delle Nazioni Unite

Tra coloro che sostengono una posizione di carattere presuntivo in favore dell'attribuzione della condotta dei 'caschi blu' alle Nazioni Unite vi sono, innanzitutto, le Nazioni Unite stesse. Nei commenti inviati nel 2004 alla Commissione di diritto internazionale in risposta al quarto Rapporto del Relatore Speciale Gaja (concernente nello specifico la questione dell'attribuzione della condotta alle organizzazioni internazionali), il Segretariato delle Nazioni Unite ha infatti espresso la seguente opinione: “as a subsidiary organ of the United Nations, an act of a peacekeeping force is, in principle, imputable to the Organization”.³⁰¹ Nello spiegare le ragioni di tale posizione, il Segretariato ha lasciato poco spazio ai dubbi: “the principle of attribution of the conduct of a peacekeeping force to the United Nations is premised on the assumption that the operation in question is conducted under United Nations command and control, and thus has the legal status of a United Nations subsidiary organ”.³⁰²

L'idea espressa dal Segretariato nel 2004 non è di certo nuova, dal momento che riecheggia molto da vicino quanto sostenuto nel 1996 dall'allora Segretario generale

³⁰¹ Cfr. ILC, *Responsibility of international organizations. Comments and observations received from international organizations*, 25 June 2004, UN Doc. A/CN.4/545, p. 17 (d'ora in avanti *Comments on DARIO*).

³⁰² *Ibidem*, p. 18.

Boutros Ghali, il quale (pur non esprimendosi in termini di attribuzione della condotta, ma in termini di responsabilità) aveva affermato che “the international responsibility of the United Nations for [...] activities of United Nations forces is premised on the assumption that the operation in question is under the exclusive command and control of the United Nations”.³⁰³ Le Nazioni Unite rifiutano dunque l’idea che sia necessario applicare il criterio del controllo effettivo per determinare l’attribuzione della condotta dei 'caschi blu', in quanto le azioni della forza di *peacekeeping* risultano in principio attribuibili all’Organizzazione.

Se la posizione presuntiva promossa dal Segretario generale nel 1996 risulta comprensibile, in quanto le Nazioni Unite all’epoca affermavano impropriamente di esercitare il *full command* sulla forza di *peacekeeping*, le idee espresse dal Segretariato nel 2004 sono meno convincenti, poiché (in quel momento) nell’ambito dell’Organizzazione aveva già preso avvio una riflessione che aveva condotto ad affermare in più occasioni che l’autorità delle Nazioni Unite sui *peacekeepers* si limita al solo controllo operativo. Anche a voler ammettere che, quando afferma che l’attribuzione della condotta dei 'caschi blu' alle Nazioni Unite è basata sulla premessa che la forza di *peacekeeping* è posta sotto il comando e il controllo dell’Organizzazione, il Segretariato si stia riferendo (seppur impropriamente) al solo controllo operativo, nemmeno l’esercizio di quest’ultimo segmento di autorità da parte delle Nazioni Unite è sempre esclusivo, a causa della prassi del coinvolgimento nazionale sul campo. Pertanto, nonostante sia comprensibile che in nome dell’unità e dell’efficienza delle operazioni di *peacekeeping* le Nazioni Unite reclamino l’attribuzione delle attività delle truppe dispiegate sotto la propria egida,³⁰⁴ il presupposto in base al quale

³⁰³ Cfr. SECRETARY-GENERAL, *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations: financing of the United Nations peacekeeping operations*, 20 September 1996, UN Doc. A/51/389, § 17 [d’ora in avanti *Liability Report*].

³⁰⁴ Come si vedrà meglio *infra*, la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite afferma espressamente che “while it is understandable that, for the sake of efficiency of military operations, the United Nations insists on claiming exclusive command and control over peacekeeping forces, attribution of conduct should also in this regard be based on a factual criterion”: cfr. DARIO, *cit.*, p. 88.

l'Organizzazione avoca a sé in via di principio l'attribuzione della condotta dei 'caschi blu' (l'esercizio di una qualche forma di autorità esclusiva su di essi) non è corretto.

Occorre tuttavia precisare che in caso di *joint operation*, ossia operazioni condotte attraverso il dispiegamento di una missione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite e di un'operazione a comando nazionale o regionale, l'organizzazione abbandona la propria posizione di carattere presuntivo, sostenendo che (in assenza di accordi formali che disciplinino la questione) l'attribuzione della condotta debba essere operata mediante il ricorso al criterio del controllo effettivo.³⁰⁵ Al contrario, in caso di operazioni militari condotte da coalizioni di Stati e meramente autorizzate dalle Nazioni Unite, l'Organizzazione afferma espressamente che “the conduct of the operation is imputable to the State or States conducting the operation”.³⁰⁶ Come vedremo, tali considerazioni hanno delle implicazioni importanti per quel che concerne l'attribuzione della condotta posta in essere nell'ambito di operazioni condotte da organizzazioni regionali su mera autorizzazione del Consiglio di sicurezza.³⁰⁷

2.1.2. La dottrina

La posizione di natura presuntiva espressa dalle Nazioni Unite ha avuto un certo seguito anche in dottrina: in particolare, è stato affermato che poiché le forze di *peacekeeping* si qualificano quali organi sussidiari dell'Organizzazione che le istituisce, ciascun contingente militare nazionale che entra a far parte della forza di pace rescinde temporaneamente, *ipso facto*, il legame organico che lo unisce al proprio Stato di invio, ponendosi sotto l'esclusiva autorità delle Nazioni Unite.³⁰⁸

2.1.3. La giurisprudenza: il caso N.K.

A sostegno dell'attribuzione in via di principio alle Nazioni Unite della condotta

³⁰⁵ Cfr. *Comments on DARIO*, cit., p. 18; *Liability Report*, cit., § 18.

³⁰⁶ Cfr. *Comments on DARIO*, cit., p. 18; *Liability Report*, cit., § 17.

³⁰⁷ Cfr. *infra*, § 4.4.

³⁰⁸ Cfr. ANNONI, *Violazioni dei diritti umani e responsabilità dello Stato di invio*, cit., pp. 177-181.

posta in essere dei 'caschi blu' è possibile citare anche un precedente giurisprudenziale, il caso *N.K. v. Austria* del 1979.³⁰⁹ Un militare facente parte del contingento armato austriaco che partecipava alla missione UNDOF (operazione di monitoraggio del cessate-il-fuoco firmato nel 1974 tra Siria e Israele tutt'ora in corso)³¹⁰ presentò un'azione di risarcimento contro lo Stato austriaco lamentando i danni subiti nel corso dell'operazione ad opera di un altro militare della sua stessa nazionalità.³¹¹ Più precisamente, il ricorrente riteneva il militare in questione responsabile di aver arrecato danni materiali ai suoi beni personali situati all'interno della caserma in cui il contingente austriaco stazionava.³¹²

L'azione per danni fu presentata contro l'Austria sulla base della seguente considerazione: i membri delle forze armate austriache in missione all'estero sotto l'egida delle Nazioni Unite “were, without exception, subject to Austrian legal provisions so that Austrian Law had to be applied”.³¹³ Il ricorso venne respinto sia in primo grado sia in appello, poiché i giudici ritennero che l'autore della condotta dannosa avesse agito in qualità di organo delle Nazioni Unite e non di organo dello Stato austriaco.³¹⁴ Sebbene né il tribunale di prima istanza né la Corte superiore provinciale di Vienna si siano spinti fino al punto di affermare che la condotta del *peacekeeper* in questione fosse da attribuire alle Nazioni Unite, quest'ultima conclusione pare l'unica che si può logicamente trarre dalla ricostruzione dello *status* giuridico dei 'caschi blu' operata dai giudici austriaci.³¹⁵ Questi ultimi hanno infatti

³⁰⁹ Cfr. SUPERIOR PROVINCIAL COURT OF VIENNA, *N.K. v. Austria*, Judgment, 26 February 1979, in *International Law Reports*, 1988, vol. 77, p. 470 e ss. (d'ora in avanti *N.K. v. Austria*).

³¹⁰ Si veda UNSC, *Resolution 350(1974)*, 1 May 1974, UN Doc. S/RES/350(1974).

³¹¹ Cfr. DORIGO S., *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p. 903 e ss., p. 914.

³¹² Cfr. GAJA II *Report, cit.*, § 37.

³¹³ Cfr. *N.K. v. Austria, cit.*, p. 471.

³¹⁴ *Ibidem*, p. 472 (per quel che concerne le considerazioni espresse dai giudici di primo grado) e pp. 473-474 (per quanto riguarda le affermazioni dei giudici di seconda istanza).

³¹⁵ Cfr. DORIGO, *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite, cit.*, p. 915.

ritenuto, in ultima analisi, che un contingente armato statale dispiegato nell'ambito di un'operazione di pace condotta sotto l'egida di un'organizzazione internazionale rescinda temporaneamente il legame organico che lo collega al proprio Stato nazionale, in favore del legame organico che stabilisce con l'organizzazione alla quale viene prestato.

2.2. Attribuzione della condotta dei 'caschi blu' allo Stato di invio

2.2.1. La dottrina

Al di là delle posizioni presuntive in favore dell'attribuzione alle Nazioni Unite della condotta dei *peacekeepers*, non mancano anche quelle che potremmo definire posizioni presuntive in senso opposto, dal momento che depongono a priori in favore dell'attribuzione della condotta dei 'caschi blu' ai rispettivi Stati di invio. Ad esempio, in dottrina è stato sostenuto quanto segue: poiché i militari forniti dagli Stati alle Nazioni Unite vengono impiegati non come singoli individui, ma come contingenti indivisibili, ciò sta a significare che il comando rimane nazionale e, di conseguenza, le azioni ed omissioni dei militari non possono che essere attribuite agli Stati fornitori.³¹⁶

2.2.2. La giurisprudenza: il caso Nissan

Una simile impostazione è rinvenibile anche nel caso *Nissan*,³¹⁷ di cui si occuparono i giudici britannici alla fine degli anni Sessanta. La vicenda era maturata nel contesto dell'operazione UNFICYP, missione tutt'ora dispiegata a Cipro al fine di fungere da forza di interposizione tra la forze turco-cipriote e greco-cipriote che si contrappongono sull'isola.³¹⁸ Un cittadino cipriota presentò contro il Regno Unito un ricorso avente ad oggetto i danni materiali causati ad un albergo di sua proprietà dal contingente armato

³¹⁶ Cfr. HAMPSON, KIHARA-HUNT, *The Accountability of Personnel Associated with Peacekeeping Operations*, cit., p 198.

³¹⁷ Cfr. QUEEN'S BENCH DIVISION, *Nissan v. Attorney General*, Judgment, 17 February 1967, in *All England Reports*, 1967, p. 203 e ss. (d'ora in avanti *Nissan v. Attorney General*).

³¹⁸ Si veda UNSC, *Resolution 186(1964)*, 4 March 1964, UN Doc. S/RES/186(1964).

britannico facente parte dell'UNFICYP, che aveva occupato l'immobile adibendolo a proprio quartier generale.³¹⁹ La Corte di prima istanza e quella di appello respinsero il ricorso sulla base di un'argomentazione di carattere presuntivo molto simile a quella già richiamata trattando del caso *N.K. v. Austria*, la quale faceva leva sul fatto che, nel momento in cui occupavano l'immobile, le truppe britanniche non avevano agito in nome di Sua Maestà ma "as agents of the United Nations exclusively".³²⁰

La *House of Lords*, tuttavia, espresse un giudizio del tutto differente, concludendo che la condotta del contingente britannico di stanza a Cipro dovesse essere attribuita al Regno Unito e non alle Nazioni Unite. La Corte Suprema si pronunciò nei termini seguenti:

"though national contingents were under the authority of the United Nations and subject to the instructions of the commander, the troops as members of the force remained in their national service. The British forces continued, therefore, to be soldiers of Her Majesty".³²¹

La *House of Lords* attribuì la condotta dei militari al loro Stato di invio sulla base di considerazioni di carattere presuntivo di carattere opposto rispetto a quelle in virtù delle quali i tribunali di prima e seconda istanza avevano invece ritenuto la medesima condotta attribuibile alle Nazioni Unite, fondando la propria presa di posizione in particolar modo sul fatto che il Regno Unito avesse mantenuto l'esercizio esclusivo della giurisdizione penale e disciplinare sulle proprie truppe.³²²

Sembrerebbe, dunque, che secondo la Corte di ultima istanza siano segnatamente le prerogative mantenute dallo Stato fornitore in materia penale e disciplinare a consentire

³¹⁹ Cfr. DORIGO, *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, cit., p. 911.

³²⁰ In primo grado, in questo modo di esprime in particolare il giudice Stephenson: cfr. *Nissan v. Attorney General*, cit., p. 220. Per le considerazioni simili svolte in secondo grado: *ibidem*, pp. 1244 e 1247. Neanche in questo caso i tribunali interessati sono giunti ad affermare apertamente che la condotta in questione fosse attribuibile alle Nazioni Unite ma, ancora una volta, una simile conclusione sembra l'unica possibile in base alle argomentazioni sostenute dai tribunali stessi.

³²¹ Queste sono le parole di Lord Morris: cfr. HOUSE OF LORDS, *Attorney-General v. Nissan*, Judgment, 11 February 1969, in *All England Reports*, 1969, p. 629 e ss., p. 646.

³²² *Ibidem*, pp. 647-648.

di continuare a qualificare un contingente nazionale esclusivamente come organo del rispettivo Paese di invio, impedendo il sorgere di un legame organico tra l'organizzazione e i militari ad essa forniti dallo Stato.

3. La questione dell'attribuzione della condotta delle forze di pace alla luce del Progetto di articoli della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali

Le posizioni in favore dell'attribuzione della condotta dei *peacekeepers* esclusivamente al loro Stato di invio o alle Nazioni Unite sulla base di considerazioni di carattere presuntivo, di cui si è appena dato conto, non trovano evidentemente corrispondenza nel concreto funzionamento della catena di comando e controllo delle operazioni di pace analizzato *supra*. È per questa ragione che, nel presente lavoro, si rifiutano simili tesi e si accoglie l'opinione sostenuta dalla maggior parte della dottrina, nonché dalla Commissione di diritto internazionale, alla luce della quale l'attribuzione della condotta dei 'caschi blu' deve essere determinata in base al criterio del controllo effettivo. I contingenti statali dispiegati sotto l'egida delle Nazioni Unite, infatti, non rescindono *in toto* il rapporto organico che li lega ai propri Stati di invio, divenendo esclusivamente organi sussidiari dell'Organizzazione cui vengono 'prestati', né mantengono con i propri Stati di invio un legame così forte da rimanere esclusivamente organi statali senza poter stabilire un collegamento organico temporaneo anche con l'Organizzazione cui sono messi a disposizione; al contrario, essi mantengono il rapporto organico originario con il proprio Stato nazionale e, nel contempo, instaurano un nuovo legame organico anche con l'Organizzazione che li riceve in prestito. In breve, i *peacekeepers* sono interessati da un doppio collegamento organico, che li unisce sia agli Stati fornitori, sia alle Nazioni Unite.

3.1. L'art. 7 del Progetto: lo standard del controllo effettivo

Sotto il profilo giuridico, dunque (come indicato dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite nel Commentario all'art. 7 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali), “military contingents that a State places at the disposal of the United Nations for a peacekeeping operation” integrano l'ipotesi di organi statali messi solo parzialmente a disposizione di un'organizzazione internazionale.³²³ È in particolar modo a causa delle prerogative che gli Stati fornitori mantengono in materia penale e disciplinare sulle proprie truppe³²⁴ che i contingenti militari nazionali messi a disposizione delle Nazioni Unite costituiscono l'esempio paradigmatico di organi statali che vengono *solo in parte* distaccati presso un'organizzazione internazionale.³²⁵ A sua volta, è tale doppio stato giuridico dei 'caschi blu' (in parte organi statali ed in parte organi sussidiari dell'Organizzazione) a rendere problematica l'attribuzione della loro condotta.³²⁶

Detto altrimenti, dal momento che, come spiega la Commissione, nelle operazioni di *peacekeeping* “the seconded organ [...] still acts to a certain extent as organ of the seconding State”,³²⁷ l'attribuzione della condotta dell'organo prestato non può essere determinata in base alla regola generale concernente l'attribuzione della condotta alle organizzazioni internazionali di cui all'art. 6 del Progetto, ma si rende necessaria

³²³ Cfr. DARIO, *cit.*, p. 85.

³²⁴ *Ibidem.*

³²⁵ A tale proposito, il Professor Gaja afferma in particolare: “it would be going too far to consider that the existence of disciplinary powers and criminal jurisdiction on the part of the contributing State totally excludes forces being considered to be placed at the disposal of the United Nations”: cfr. GAJA *Second Report, cit.*, p. 19. Non sarà sfuggita, a questo punto, la differenza che intercorre tra il ragionamento operato dallo *Special Rapporteur* e quello promosso dalla *House of Lords* nel caso *Nissan*. Agli occhi del Relatore Speciale, infatti, le potestà penali e disciplinari mantenute dagli Stati di invio hanno l'effetto di determinare il doppio *status* giuridico dei 'caschi blu', ossia la loro simultanea qualifica di organi statali e organi sussidiari dell'organizzazione ricevente, e non quello di impedire (come sostenuto dalla *House of Lords*) che i contingenti militari nazionali possano stabilire un legame organico con l'Organizzazione alla quale vengono prestati.

³²⁶ Cfr. DARIO, *cit.*, p. 85.

³²⁷ *Ibidem.*

l'adozione di una regola specifica, segnatamente quella del controllo effettivo codificata all'art. 7.³²⁸ Nella misura in cui invece, prosegue la Commissione, i contingenti statali messi a disposizione di un'organizzazione internazionale fossero ad essa *fully seconded*, non occorrerebbe utilizzare lo standard del controllo effettivo, dal momento che la condotta degli organi in parola "would clearly be attributable only to the receiving organization".³²⁹ Invero, nel caso in cui un organo dello Stato venga pienamente distaccato presso un'organizzazione internazionale, pare possibile affermare che si determini effettivamente *ipso facto* una rescissione temporanea del legame organico originario che l'ente in parola presenta con il rispettivo Stato; la sua condotta sarà pertanto da attribuire all'organizzazione in base alla regola generale codificata all'art. 6 del Progetto, il quale stabilisce che la condotta degli organi e degli agenti di un'organizzazione internazionale deve essere considerata come un atto posto in essere dalla stessa organizzazione.³³⁰

In estrema sintesi, quindi, rigettando la posizione di carattere presuntivo delle Nazioni Unite, che depone in favore dell'attribuzione in via di principio della condotta dei 'caschi blu' all'Organizzazione, la Commissione riconosce che (nonostante sia del tutto comprensibile che, in nome dell'efficienza delle missioni, "the United Nations insists on claiming exclusive command and control over peacekeeping forces")³³¹ il comando e il controllo esclusivo sui *peacekeepers* reclamato dall'Organizzazione non trova mai attuazione in pratica, a causa delle potestà mantenute dagli Stati fornitori; pertanto, l'attribuzione della condotta non può che essere basata su elementi di tipo fattuale.³³²

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ *Ib.*

³³⁰ L'art. 6 afferma: "1. The conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered an act of that organization under international law, whatever position the organ or agent holds in respect of the organization. 2. The rules of the organization shall apply in the determination of the functions of its organs and agents." (*ib.*, p. 82).

³³¹ *Ib.*, p. 88.

³³² *Ib.*

3.2. L'interpretazione del criterio del controllo effettivo fornita dalla Commissione

Nell'indicare il controllo effettivo quale standard corretto per attribuire la condotta di organi statali messi parzialmente a disposizione di un'organizzazione internazionale, la Commissione di diritto internazionale non ha elaborato un test innovativo, ma ha fatto ricorso ad un criterio già utilizzato nel diritto internazionale per determinare l'attribuzione della condotta.

3.2.1. Il controllo effettivo nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia

Come è noto, infatti, la Corte internazionale di giustizia delle Nazioni Unite ha impiegato il test in parola per valutare la possibilità di attribuire allo Stato la condotta posta in essere da attori non statali nei celebri casi *Nicaragua* del 1986 e *Genocidio* del 2007.³³³ È cosa altrettanto nota, tuttavia, che il criterio elaborato dalla Corte nel 1986 (e riproposto nel 2007) è stato concepito in maniera molto restrittiva, tale da rendere estremamente difficile la concreta attribuzione allo Stato della condotta tenuta da privati.³³⁴ L'accezione restrittiva con cui è stato inteso il criterio in questione è del resto testimoniata dal fatto che, in entrambi i casi menzionati, la sua applicazione non ha consentito di giungere ad una conclusione favorevole all'attribuzione agli Stati coinvolti delle azioni delle milizie irregolari in questione: né le attività dei *contras* in Nicaragua sono state attribuite agli Stati Uniti, né il genocidio di Srebrenica perpetrato dai Serbi di Bosnia di Mladić è stato considerato un atto imputabile alla Serbia.³³⁵ In effetti, secondo

³³³ Si veda *Nicaragua Case, cit.*; ICJ, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, 26 February 2007, in *ICJ Reports*, 2007, p. 43 e ss. (d'ora in avanti *Genocide Case*).

³³⁴ Per un'analisi critica del criterio del controllo effettivo cui la Corte è ricorsa nel caso *Nicaragua* si veda, *ex pluribus*, GILL T.D., *Litigation Strategy at the International Court. A Case Study of the Nicaragua v. United States Dispute*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989; per quel che concerne l'esame dell'applicazione del medesimo criterio nel caso *Genocidio*, si veda, tra gli altri, CASSESE A., *The Nicaragua and Tadić Tests Revisited in Light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia*, in *European Journal of International Law*, 2007, p. 649 e ss.

³³⁵ Cfr., rispettivamente, *Nicaragua Case, cit.*, p. 138 e *Genocide Case, cit.*, § 413.

la Corte, l'operato dei *contras* e dei Serbi di Bosnia avrebbe potuto essere attribuito rispettivamente agli Stati Uniti e alla Serbia solo nella misura in cui si fosse dimostrato che le forze in parola avevano agito sotto direzione e controllo degli Stati interessati (circostanza che la Corte non ha ritenuto sussistere nei casi di specie).³³⁶ In altri termini, secondo la Corte internazionale di giustizia l'esercizio del controllo effettivo dello Stato su attori non statali coincide con l'impartire ordini e direttive a questi ultimi. Tale impostazione è stata oggetto di numerose critiche: un criterio inteso in maniera così restrittiva rischia di determinare, in molti casi, la conseguenza che la condotta di privati, pur presentando evidenti legami con uno Stato, non venga ad esso attribuita, poiché è difficile dimostrare che lo Stato istruiva e dirigeva gli attori in questione in maniera diretta.³³⁷

³³⁶ Cfr., rispettivamente, *Nicaragua Case, cit.*, § 115 e *Genocide Case, cit.*, § 401.

³³⁷ Nel caso *Nicaragua*, ad esempio, la Corte ha rilevato che “the United States participation, even if preponderant or decisive, in the financing, organizing, training, supplying and equipping of the *contras*, the selection of its military or paramilitary targets, and the planning of the whole of its operation, is still insufficient in itself, on the basis of the evidence in the possession of the Court, for the purpose of attributing to the United States the acts committed by the *contras* in the course of their military or paramilitary operations in Nicaragua”: cfr. *Nicaragua Case, cit.*, § 115. Non è un caso, infatti, che nel 1999 il Tribunale penale per la ex Jugoslavia, nella celebre sentenza di appello relativa al caso *Tadić*, abbia rigettato il criterio del controllo effettivo elaborato nel caso *Nicaragua*, abbracciando uno standard più espansivo (quello del controllo complessivo) mediante il quale gli atti dei Serbi di Bosnia sono risultati attribuibili alla Serbia: cfr. ICTY, Appeals Chamber, *Tadić*, Judgment, 15 July 1999, Case no. IT-94-1-A, in particolare § 137. Tuttavia, nell'ambito del caso *Genocidio* del 2007, quando anche la Corte internazionale di giustizia si è trovata a doversi esprimere circa l'attribuzione alla Serbia delle azioni delle milizie irregolari capeggiate da Mladić, invece di applicare il neo-coniato criterio del controllo complessivo, la Corte ha riproposto l'utilizzo dello standard del controllo effettivo da essa stessa elaborato poco più di vent'anni prima. Nel giustificare la propria scelta, la Corte ha affermato che il criterio del 'controllo complessivo' era stato utilizzato nel caso *Tadić* per rilevare il carattere internazionale o meno del conflitto bosniaco (al fine di stabilire l'applicabilità del sistema delle “gravi violazioni” previste dalle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 solo per i conflitti internazionali), e non per prendere in considerazione questioni di responsabilità statale: cfr. *Genocide Case, cit.*, § 404. In altri termini, secondo la Corte, quando uno Stato risulta coinvolto in un conflitto armato che si svolge sul territorio di un altro Stato, al fine di poter qualificare il conflitto in parola come internazionale, è sufficiente un minore coinvolgimento dello Stato in questione nel predetto conflitto rispetto al livello di coinvolgimento richiesto affinché il medesimo Stato possa essere ritenuto responsabile per specifici atti illeciti commessi nel corso del conflitto stesso: *ibidem*, § 405. Ne deriva che, nell'opinione della Corte, il criterio del “controllo complessivo” (se applicato a questioni relative alla responsabilità dello Stato per atti di privati) avrebbe l'inconveniente di ampliare in modo eccessivo l'ambito della responsabilità statale, ben oltre i principi fondamentali che governano il diritto della responsabilità internazionale dello Stato, in quanto “(it) stretches too far, almost to breaking point, the connection which must exist between the

3.2.2. Funzione 'comparativa' del controllo effettivo nell'ambito delle operazioni di peacekeeping

Alla luce della discussa applicazione che ha ricevuto il criterio del controllo effettivo, pare lecito domandarsi se sia opportuno riproporre un test così problematico anche per determinare la condotta di organi statali messi parzialmente a disposizione di un'organizzazione internazionale, correndo il rischio di non riuscire ad approdare a risultati concreti nemmeno in riferimento all'attribuzione della condotta dei *peacekeepers*.

Per rispondere a tale quesito, indicazioni utili sono rinvenibili, ancora una volta, nel Commentario all'art. 7 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, dal quale si può desumere che, nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping*, le preoccupazioni relative alle difficoltà di applicazione dello standard del controllo effettivo subiscono un notevole ridimensionamento. In effetti, come osserva opportunamente la Commissione di diritto internazionale, nel caso in cui occorra determinare l'attribuzione della condotta di un organo messo parzialmente a disposizione di un'organizzazione internazionale, il criterio del controllo effettivo svolge una funzione differente rispetto a quella che riveste nell'ipotesi in cui, invece, si debba attribuire allo Stato la condotta di privati: dal momento che i *peacekeepers* si qualificano giuridicamente sia quali organi dello Stato fornitore, sia quali organi sussidiari dell'organizzazione ricevente, in tale situazione non si tratta di stabilire in principio *se* la loro condotta sia attribuibile ad un soggetto di diritto internazionale, bensì di determinare *a quale* tra i due soggetti di diritto internazionale coinvolti la

conduct of a State's organs and its responsibility": *ibidem*, § 406. È evidente che il diverso approccio adottato dalla Corte internazionale di giustizia e dal Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia in relazione al criterio da adottare per attribuire allo Stato la condotta di privati si inserisce, ravvivandolo, nel più ampio dibattito circa la frammentazione del diritto internazionale, ossia quel fenomeno che nasce dalla sempre maggiore specializzazione del diritto internazionale e dalla proliferazione di tribunali internazionali. Sulla questione si vedano gli studi condotti dalla Commissione di diritto internazionale e la bibliografia ivi contenuta (STUDY GROUP OF THE ILC, *Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law*, 18 June 2006, UN Doc. A/CN.4/L.702).

condotta in questione debba essere attribuita.³³⁸ Il criterio del controllo effettivo, quindi, nel caso di specie svolge un ruolo fondamentale 'comparativo',³³⁹ finalizzato a determinare quale tra due soggetti che già presentano un legame *de jure* con l'autore della condotta illecita abbia con quest'ultimo il collegamento più genuino.

È evidente, dunque, che in un simile contesto l'utilizzo del controllo effettivo non determina il rischio che la condotta dei 'caschi blu' non risulti attribuibile a nessun soggetto di diritto internazionale. Al contrario, il criterio in parola pare essere meglio in grado di rispondere efficacemente, rispetto a standard più estensivi, all'esigenza di individuare quale, tra due soggetti entrambi collegati in una certa misura ai 'caschi blu', presenti con essi il legame più stretto nel caso di specie. Nella versione definitiva del Progetto di articoli relativo alla responsabilità delle organizzazioni internazionali approvato in seconda lettura nel giugno 2011, la Commissione ha pertanto confermato che lo standard corretto per stabilire l'attribuzione della condotta di organi statali messi parzialmente a disposizione delle organizzazioni internazionali è quello del controllo effettivo; tale presa di posizione è stata giustificata dalla Commissione anche in base al fatto che, da un lato, molti Stati hanno accolto positivamente il test in parola nei commenti relativi alla prima versione del Progetto di articoli e, dall'altro, ciascuno dei tribunali nazionali ed internazionali che di recente si sono occupati dell'attribuzione della condotta nell'ambito di operazioni di *peacekeeping* ha utilizzato tale standard, rafforzandone la legittimità.³⁴⁰

3.2.3. Equivalenza tra la nozione di controllo effettivo e quella di controllo operativo

A proposito del preciso significato che la Commissione di diritto internazionale

³³⁸ Cfr. DARIO, *cit.*, p. 86.

³³⁹ “[T]he decisive question in relation to attribution of a given conduct appears to be *who* has effective control over the conduct in question”: *ibidem*, p. 87.

³⁴⁰ Cfr. GAJA G., *Seventh report on responsibility of international organizations*, 27 March 2009, UN Doc. A/CN.4/610, § 30 (d'ora in avanti GAJA VII Report).

attribuisce alla formula del controllo effettivo, il Commentario all'art. 7 afferma che "the criterion for attribution of conduct [...] is based according to article 7 on the *factual* control that is exercised over the *specific* conduct taken by the organ or agent placed at the receiving organization's disposal".³⁴¹ Nel momento in cui parla di "factual control [...] over the specific conduct taken", la Commissione mostra di ritenere che l'identificazione del soggetto esercitante il controllo effettivo debba essere effettuata caso per caso, tenendo in considerazione sia il complesso delle circostanze fattuali, sia il particolare contesto in cui la specifica condotta lesiva ha avuto luogo.³⁴² Al fine di determinare l'attribuzione della condotta, quindi, occorre stabilire quale entità (lo Stato o l'organizzazione) eserciti *de facto* la propria autorità sull'autore della condotta illecita nello specifico caso di specie, indipendentemente dal complessivo funzionamento della catena di comando/controllo.

La Commissione effettua poi, nel tentativo di gettare ulteriormente luce sul significato che essa intende attribuire alla formula del controllo effettivo, una serie di considerazioni aggiuntive, le quali, in estrema sintesi, sono riassumibili come segue: lo standard del controllo effettivo di cui all'art. 7 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali deve essere letto alla luce delle considerazioni precedentemente espresse nel Commentario all'art. 6 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001, nel cui ambito la Commissione aveva affermato di ritenere che la condotta di un organo statale messo a disposizione di un altro Stato debba essere attribuita allo Stato ricevente qualora quest'ultimo eserciti l'"exclusive command and control" sull'organo prestato.³⁴³

³⁴¹ Cfr. DARIO, *cit.*, p. 85.

³⁴² Cfr. GAJA G., *Eight report on responsibility of international organizations*, 14 March 2011, UN Doc. A/CN.4/640, § 34. Nei commenti espressi a proposito della prima versione del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, era stato in particolar modo il Regno Unito a sostenere che, al fine di determinare l'esercizio del controllo effettivo, sia necessario considerare "full factual circumstances and particular context in which international organisations and their member operated": cfr. UNGA (SIXTH COMMITTEE), *Report of the International Law Commission on the work of its sixty-first session (continued)*, 16 December 2009, UN Doc. A/C.6/64/SR.16, § 23.

³⁴³ Come è noto, l'art. 6 del Progetto del 2001 si occupa dell'attribuzione della condotta di un organo

Le considerazioni della Commissione a proposito della necessità di leggere l'art. 7 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni alla luce del Commentario all'art. 6 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati sollevano qualche perplessità. Esse sembrano infatti suggerire che lo standard del controllo effettivo debba essere inteso in termini di 'direzione e comando esclusivo' e che, di conseguenza, la condotta dei 'caschi blu' debba essere attribuita all'organizzazione ricevente nella misura in cui quest'ultima eserciti sulla forza di *peacekeeping* una direzione ed un comando di carattere esclusivo.³⁴⁴ Ma se, come visto *supra*, è la stessa Commissione a ritenere che né le Nazioni Unite né gli Stati fornitori esercitino sui *peacekeepers* un'autorità di tipo esclusivo, non si comprende la ragione per cui essa decida di effettuare un ragionamento che, oltre a non essere particolarmente d'aiuto nella definizione della questione dell'attribuzione della condotta dei *peacekeepers*, rischia di lasciare intendere che, alla luce di una nozione di controllo effettivo concepita in maniera così restrittiva, la condotta dei *peacekeepers* non possa essere attribuita né allo Stato né all'Organizzazione, dal momento che per definizione nessuno dei due

statale messo a disposizione di un altro Stato, stabilendo che la condotta dell'organo prestato deve essere attribuita allo Stato ricevente nella misura in cui tale organo agisca nell'esercizio di prerogative dell'autorità di governo dello Stato a disposizione del quale è messo: “[t]he conduct of an organ placed at the disposal of a State by another State shall be considered an act of the former State under international law if the organ is acting in the exercise of elements of the governmental authority of the State at whose disposal it is placed” [cfr. ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2001, UN Doc. A/56/10, p. 59 e ss., p. 95 (d'ora in avanti DARS)]. Nel Commentario alla disposizione in parola viene poi precisato che, in buona sostanza, per attribuire allo Stato ricevente la condotta dell'organo prestato, quest'ultimo deve porsi “under its exclusive command and control”: *ibidem*. Nel Commentario all'art. 7 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, la Commissione cita espressamente l'art. 6 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati ed il relativo Commentario, affermando che la formulazione di cui all'art. 6 del Progetto del 2001 non ha potuto essere riproposta nell'art. 7 del Progetto del 2011 semplicemente perché l'espressione “exercise of elements of governmental authority is unsuitable to international organisations”: cfr. DARIO, *cit.*, p. 86. Le affermazioni della Commissione lasciano dunque intendere chiaramente che, nonostante il diverso linguaggio utilizzato, le due norme menzionate sono sorrette dalla medesima *ratio*; dunque, sembra che l'attribuzione della condotta degli organi statali prestati ad un'organizzazione internazionale debba essere determinata secondo i criteri utilizzati per determinare l'attribuzione della condotta di organi statali messi a disposizione di un altro Stato.

³⁴⁴ In questo senso si esprime anche LARSEN, *Attribution of Conduct in Peace Operations*, *cit.*, p. 516.

soggetti esercita il comando ed il controllo sui 'caschi blu' in via esclusiva.³⁴⁵

In ogni caso, se si prosegue nell'analisi del Commentario all'art. 7, si possono rinvenire indicazioni più utili per comprendere l'interpretazione del criterio del controllo effettivo che la Commissione fornisce. In effetti, in un paragrafo inserito nel 2009 (vale a dire a seguito dell'inadeguato standard di attribuzione della condotta elaborato dalla Corte europea dei diritti umani nell'ambito del noto caso *Behrami e Saramati*,³⁴⁶ dal quale la Commissione si sentiva evidentemente in dovere di prendere le distanze in maniera inequivocabile) si afferma che “[o]ne may note that, when applying the criterion of effective control, “operational” control would seem more significant than “ultimate” control, since the latter hardly implies a role in the act in question”.³⁴⁷ Nel passaggio menzionato, è evidente che la Commissione si esprime in favore di una interpretazione del criterio del controllo effettivo volta a far coincidere tale segmento di autorità con il controllo operativo.³⁴⁸ In altri termini, secondo l'opinione della Commissione, il soggetto che esercita il controllo effettivo è l'ente il quale assegna ai 'caschi blu' i compiti da eseguire sul campo (come si ricorderà dalle pagine precedenti,

³⁴⁵ In ultima analisi, quindi, l'applicazione del criterio del controllo effettivo finirebbe per dare luogo anche nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping* agli insoddisfacenti risultati di cui il criterio in parola è stato causa quando è stato impiegato dalla Corte internazionale di giustizia per determinare l'attribuzione allo Stato della condotta di privati: sul punto cfr. *supra*, § 3.2.

³⁴⁶ Cfr. *infra*, § 5.1.

³⁴⁷ Cfr. ILC, *Report on the work of its sixty-first session*, 2009, UN Doc. A/64/10, p. 67 (d'ora in avanti ILC 2009 Report). La Commissione si era espressa implicitamente in tal senso già nel 2004: cfr. ILC, *Report on the work of its fifty-first session*, 2004, UN Doc. A/59/10, p. 113, nota 297 (d'ora in avanti ILC 2004 Report).

³⁴⁸ La tesi secondo cui il controllo effettivo coincide in ultima analisi con il controllo operativo è del resto diffusa in dottrina: cfr., tra gli altri, AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, cit., pp. 401-403; AMRALLAH, *The International Responsibility of the United Nations*, cit., pp. 62-63 e 73-79; BUTKIEWICZ, *The Premises of International Responsibility of Inter-Governmental Organizations*, cit., pp. 123-125 e 134-135; HIRSCH, *The Responsibility of International Organizations*, cit., pp. 64-67; KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales*, cit., pp. 379-380; SCOBIE, *International Organizations and International Relations*, cit., p. 891; PÉREZ GONZÁLEZ, *Les organisations internationales et le droit de la responsabilité*, cit., p. 83; RITTER, *La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale*, cit., p. 442; SIMMONDS, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, cit., p. 229; SOREL, *La responsabilité des Nations Unies*, cit., p. 129.

infatti, il controllo operativo si sostanzia nell'autorità di impartire ai militari ordini e direttive circa le funzioni da svolgere in concreto sul terreno). Dunque, sembra da condividere la posizione degli Autori che hanno sostenuto che, per dare corretta applicazione alle indicazioni fornite dalla Commissione di diritto internazionale in tema di attribuzione della condotta di organi statali messi parzialmente a disposizione di un'organizzazione internazionale, la domanda da porsi sia “who is giving the orders - the State or the organisation?”.³⁴⁹

Una simile impostazione appare condivisibile, poiché è volta ad attribuire l'esercizio del controllo effettivo al soggetto più prossimo ai 'caschi blu', cioè all'ente che affida loro le singole mansioni da svolgere quotidianamente, e non all'ente che si limita a elaborare a monte il mandato complessivo della missione o le funzioni generali che quest'ultima è chiamata a svolgere. A conferma della validità dell'approccio appena menzionato, è possibile citare anche quella che al giorno d'oggi risulta essere la posizione delle Nazioni Unite in materia di attribuzione della condotta dei *peacekeepers*. In effetti, sebbene per decenni l'Organizzazione abbia rivendicato l'attribuzione in via di principio delle azioni/omissioni delle forze di pace, proprio a seguito della insoddisfacente giurisprudenza *Behrami* e *Saramati*, le Nazioni Unite hanno avvertito la necessità di rivedere la propria opinione in materia, prendendo le distanze sia da impostazioni di carattere presuntivo, sia da criteri puramente formali di attribuzione della condotta ed affermando espressamente che “[i]t is understood that the international responsibility of the United Nations will be limited in the extent of its effective operational control”.³⁵⁰

³⁴⁹ Cfr. MILANOVIĆ M., PAPIĆ T., *As Bad as it Gets: the European Court of Human Rights's Behrami and Saramati Decision and General International Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2009, p. 267 e ss., p. 282.

³⁵⁰ Cfr. SECRETARY-GENERAL, *Report on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 12 June 2008, UN Doc. S/2008/354, § 16.

3.2.4. Attribuzione della condotta delle forze di pace all'organizzazione ricevente e/o allo Stato fornitore

Se controllo effettivo significa controllo operativo, la condotta tenuta dai *peacekeepers* andrebbe attribuita in linea di principio alle Nazioni Unite, in quanto *de jure* queste ultime esercitano sul terreno il controllo operativo attraverso il *Force Commander*. Si rammenterà, infatti, che il controllo operativo è esattamente quel segmento di autorità che gli Stati fornitori trasferiscono alle Nazioni Unite. Alla luce del dato normativo attinente al funzionamento formale della catena di comando e controllo alle missioni di pace, quindi, si potrebbe propendere per una presunzione generale in favore dell'attribuzione della condotta dei 'caschi blu' all'Organizzazione.³⁵¹

Tuttavia, è bene tenere presente che, come opportunamente rilevato dalla Commissione, l'effettività del controllo da cui dipende l'attribuzione della condotta deve essere necessariamente determinata anche alla luce di elementi di tipo fattuale. Il solo dato normativo, in virtù del quale gli Stati trasferiscono l'esercizio del controllo operativo alle Nazioni Unite, non è allora sufficiente per pronunciarsi a sostegno di una presunzione generale in favore dell'attribuzione della condotta all'Organizzazione; al contrario, all'analisi dei profili formali devono obbligatoriamente sommarsi considerazioni di carattere fattuale. L'attribuzione della condotta alle Nazioni Unite troverà dunque giustificazione solo nella misura in cui il dato fattuale (effettivo esercizio del controllo operativo da parte dell'Organizzazione in assenza di coinvolgimento statale) coincida con quello normativo (trasferimento del controllo operativo da parte dello Stato alle Nazioni Unite). Nel caso in cui, invece, sia lo Stato ad esercitare sul terreno il controllo operativo, poiché esso fornisce *de facto* al proprio contingente nazionale ordini e direttive in contrasto con le istruzioni impartite dal *Force Commander* (ipotesi che nelle pagine precedenti abbiamo definito 'annullamento' dell'esercizio del controllo operativo da parte dell'Organizzazione), le azioni e le

³⁵¹ Lascia intendere di pensarla in questo senso HIRSCH, *The Responsibility of International Organizations*, cit., p. 67.

omissioni dei 'caschi blu' non potranno che essere imputate esclusivamente al rispettivo Stato di invio.

Detto altrimenti, l'applicazione del criterio del controllo effettivo di cui all'art. 7 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali può condurre ad attribuire la condotta dei *peacekeepers* sia alle organizzazioni riceventi, sia agli Stati fornitori. Ciò significa che, sebbene la norma in parola si riferisca esclusivamente alla possibilità di applicare il test del controllo effettivo alle sole organizzazioni riceventi (per valutare la possibilità di attribuire loro la condotta tenuta da organi messi parzialmente a disposizione dagli Stati), essa trova in realtà applicazione anche nei confronti degli Stati fornitori.³⁵²

Tuttavia, come si è avuto modo di vedere, non sempre il coinvolgimento statale nella catena di comando delle operazioni di pace si traduce in un annullamento del controllo operativo esercitato dall'Organizzazione. Al contrario, si verifica più di frequente una situazione in cui lo Stato fornitore, accanto all'Organizzazione, esercita parzialmente il controllo operativo (ipotesi che nelle pagine precedenti è stata definita come erosione del controllo operativo esercitato dall'Organizzazione); in siffatte circostanze, ricorrono

³⁵² È bene poi tenere presente che quando la condotta dei *peacekeepers* viene attribuita all'organizzazione ex art. 7 del Progetto (poiché nelle specifiche circostanze di specie i 'caschi blu' agiscono dando esecuzione agli ordini loro impartiti dal *Force Commander*, il quale esercita su di essi il controllo effettivo/controllo operativo per conto delle Nazioni Unite), la condotta dello stesso *Force Commander*, ossia gli ordini che esso impartisce ai militari, è da attribuire all'Organizzazione ex art. 6 degli Articoli; essendo infatti il *Force Commander* un funzionario dell'Organizzazione che ricopre il proprio ruolo a titolo individuale, e non in rappresentanza del proprio Governo, le azioni ed omissioni che egli compie nell'esercizio di funzioni ufficiali sono da attribuire (ex art. 6 del Progetto) all'Organizzazione che lo ha assunto. Quando, invece, la condotta dei *peacekeepers* viene attribuita allo Stato di invio ex art. 7 del Progetto (poiché nelle specifiche circostanze di specie i 'caschi blu' agiscono dando esecuzione agli ordini loro impartiti dal *National Commander*, il quale esercita su di essi il controllo effettivo/controllo operativo per conto dello Stato) la condotta dei militari sarà da attribuire allo Stato anche ex art. 4 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati poiché, in tal caso, le forze armate cessano temporaneamente di essere organi statali messi parzialmente a disposizione dell'organizzazione internazionale e si qualificano esclusivamente come organi statali le cui azioni ed omissioni compiute nell'esercizio di funzioni ufficiali vanno attribuite allo Stato di cui essi sono organi. L'art. 4 del DARS afferma infatti quanto segue: "1. The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it holds in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central government or of a territorial unit of the State. 2. An organ includes any person or entity which has that status in accordance with the internal law of the State" (cfr. DARS, *cit.*, p. 84).

evidentemente gli estremi per una simultanea attribuzione della condotta, tanto agli Stati fornitori interessati, quanto alle Nazioni Unite.

Riassumendo, se controllo effettivo significa in ultima analisi controllo operativo, quando (in virtù delle circostanze fattuali relative al caso di specie) quest'ultimo tipo di autorità viene esercitato in via esclusiva da uno dei due soggetti di diritto internazionale coinvolti (lo Stato o le Nazioni Unite), allora la condotta dei 'caschi blu' dovrà essere attribuita solamente all'uno o all'altro degli enti menzionati; nella misura in cui, invece, l'esercizio del controllo operativo risulti congiunto, ciò determinerà una simultanea attribuzione della condotta ad ambo i soggetti. Infatti, nonostante il funzionamento formale della catena di comando nelle missioni di pace delle Nazioni Unite (che vede l'Organizzazione investita dell'esercizio del controllo operativo), la preminenza che va accordata all'elemento fattuale non consente di pronunciarsi a sostegno di una presunzione generale in favore dell'attribuzione della condotta posta in essere dai *peacekeepers* all'Organizzazione. Questa sembra la lettura più logica dei lavori della Commissione di diritto internazionale.

3.2.5. Circa la possibilità di multipla attribuzione della condotta

La possibilità di multipla attribuzione della condotta a più soggetti è un'opzione che viene apertamente presa in considerazione sia dalla Commissione, sia dal Relatore Speciale Gaja.

Già nel 2004, nell'ambito del secondo Rapporto sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali presentato alla Commissione (documento che aveva precipuamente ad oggetto la questione dell'attribuzione della condotta), lo *Special Rapporteur* si era chiaramente espresso, facendo riferimento ai *peacekeepers* delle Nazioni Unite, nei seguenti termini:

“it should [...] be indicated that *what matters is not exclusiveness of control*, which for instance the United Nations never has over national contingents, *but the extent of effective control*. This would also

leave the way open for dual attribution of certain conducts".³⁵³

In un altro passaggio del medesimo documento, il Professor Gaja aveva parimenti affermato:

“[w]hen an organ is placed by a State or an international organization at the disposal of another State or another organization, the issue relating to attribution will generally not be whether conduct of that organ is attributable at all to a State or an organization. The question will rather be to which State or organization conduct is attributable: whether to the lending State or organization or to the borrowing State or organization. Moreover, dual attribution of the same conduct cannot be excluded”.³⁵⁴

Anche nella sezione introduttiva del Rapporto qui in esame, quella dedicata ad inquadrare la questione delle “[r]elations between attribution of conduct to an international organization and attribution of conduct to a State”, il Relatore Speciale aveva sostenuto che

“[i]n many cases the question will in practice be whether a certain conduct should be attributed to one or, alternatively, to another subject of international law. However, conduct does not necessarily have to be attributed exclusively to one subject only”.³⁵⁵

Inoltre, quale paradigmatico esempio di situazione in cui si può assistere ad una simultanea attribuzione della condotta ad un'organizzazione ed ai suoi Stati membri, il Professor Gaja aveva citato proprio il caso di un'operazione militare svolta sotto l'egida di un'organizzazione internazionale, segnatamente il bombardamento della Repubblica Federale di Jugoslavia effettuato dalla NATO nel 1999. Lo *Special Rapporteur* aveva affermato che il bombardamento in questione avrebbe potuto essere attribuito sia alla NATO, sia ai suoi Stati membri:

“one may argue that attribution of conduct to an international organization does not necessarily exclude attribution of the same conduct to a State, nor does, vice versa, attribution to a State rule out attribution to an international organization. Thus, one envisageable solution would be for the relevant conduct to be attributed both to NATO and to one or more of its member States, for instance because

³⁵³ Cfr. GAJA *II Report, cit.*, § 48 (enfasi aggiunta).

³⁵⁴ *Ibidem*, § 31.

³⁵⁵ *Ibid.*, § 6.

those States contributed to planning the military action or to carrying it out".³⁵⁶

Accogliendo le considerazioni del Professor Gaja di cui si è appena dato conto, anche la Commissione (nel Commentario agli articoli provvisoriamente adottati nel 2004 in materia di attribuzione della condotta alle organizzazioni) aveva mostrato di ritenere plausibile l'ipotesi di multipla attribuzione della condotta:

"[a]lthough it may not frequently occur in practice, dual or even multiple attribution of conduct cannot be excluded. Thus, attribution of a certain conduct to an international organization does not imply that the same conduct cannot be attributed to a State, nor does vice versa attribution of conduct to a State rule out attribution of the same conduct to an international organization".³⁵⁷

Dunque, la simultanea attribuzione della condotta ad un'organizzazione internazionale e ad uno Stato viene considerata possibile tanto dal Relatore Speciale, quanto dalla Commissione. Tuttavia, se si presta attenzione al linguaggio utilizzato, non si può non rilevare che l'eventualità di multipla attribuzione viene ammessa da entrambi solamente come possibilità eccezionale, di carattere residuale.

Nel 2009, però, tale impostazione sembra modificarsi, quantomeno per quel che concerne l'opinione del Professor Gaja. Infatti, nel settimo Rapporto inviato alla Commissione (appena prima che quest'ultima adottasse in via provvisoria il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali), lo *Special Rapporteur* così commenta il criterio del controllo effettivo:

"[i]t may well be that outside military operations it may be more difficult to establish which entity has an effective control. However, this does not imply that the criterion set out in article 5 is inadequate, but that *in many cases its application will lead to the conclusion that conduct has to be attributed both to the lending State and to the receiving international organization*".³⁵⁸

Quando il Relatore Speciale afferma che l'applicazione del criterio del controllo effettivo deporrebbe nella maggior parte dei casi in favore di una simultanea

³⁵⁶ *Ib.*, § 7.

³⁵⁷ Cfr. ILC 2004 Report, *cit.*, p. 101.

³⁵⁸ Cfr. GAJA VII Report, *cit.*, § 25 (enfasi aggiunta).

attribuzione della condotta dei 'caschi blu' tanto allo Stato fornitore quanto all'organizzazione ricevente, egli dimostra di aver mutato prospettiva in ordine alla possibilità di multipla attribuzione della condotta, cessando di ritenere quest'ultima un'ipotesi residuale e giungendo a considerarla l'ipotesi principale.

L'idea promossa dal Professor Gaja è condivisibile, dal momento che essa sembra dare risalto a quelle che sono le circostanze fattuali in genere prevalenti nell'ambito delle operazioni di pace delle Nazioni Unite, alla luce delle quali gli Stati fornitori sono a vario titolo coinvolti, in maniera pressoché costante, nell'elaborazione delle direttive e degli ordini impartiti sul campo ai militari dal *Force Commander*. In altri termini, lo *Special Rapporteur* sembra suggerire quanto segue: se è vero che controllo effettivo significa controllo operativo, se è parimenti vero che per stabilire quale ente eserciti in concreto il segmento di autorità in parola occorre accordare preminenza al dato fattuale e se, ancora, è altrettanto innegabile che (come si evince dalla prassi delle operazioni) nella maggior parte delle circostanze è poco agevole scindere chiaramente il grado di controllo operativo esercitato da un lato dalle Nazioni Unite e dall'altro dallo Stato, allora l'adozione del criterio del controllo effettivo condurrebbe nella maggioranza dei casi ad una multipla attribuzione della condotta allo Stato fornitore e all'Organizzazione ricevente.

Da qui ad esprimersi in favore di una presunzione generale in favore della multipla attribuzione della condotta che si verifica nel corso delle operazioni di *peacekeeping* il passo potrebbe essere breve.³⁵⁹ Una simile presunzione solleverebbe, tra l'altro, le istanze giurisdizionali chiamate a pronunciarsi su siffatte articolate questioni dal difficile compito di ricostruire minuziosamente il complicato quadro delle circostanze fattuali in cui una certa condotta lesiva è maturata. In ogni caso, nonostante i pregi di siffatto approccio (tra cui spicca, in particolar modo, l'elevato grado di tutela che esso sarebbe in grado di garantire ai terzi danneggiati dalle azioni/omissioni delle missioni di

³⁵⁹ Così si pronuncia ad esempio LECK, *International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations*, cit., pp. 359-364.

pace, poiché consentirebbe a questi ultimi di 'massimizzare' il numero di soggetti da cui poter pretendere la riparazione del pregiudizio subito),³⁶⁰ occorre essere cauti nello sposare l'idea di una presunzione generale in favore della multipla attribuzione della condotta dei 'caschi blu' alle Nazioni Unite ed ai rispettivi Stati di invio.

Innanzitutto, la prassi internazionale che può essere invocata a sostegno della multipla attribuzione è alquanto scarsa.³⁶¹ Del resto, è forse proprio per tale ragione che la Commissione non ha accolto la posizione innovatrice assunta nei confronti della multipla attribuzione dallo *Special Rapporteur* nel Rapporto del 2009 menzionato *supra*: sia nel Commentario al Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali adottato in prima lettura, sia in quello relativo al Progetto approvato in via definitiva nel 2011, la Commissione ha continuato a guardare alla possibilità di multipla attribuzione della condotta come ad un'ipotesi residuale, senza fare cenno alcuno alle ultime idee espresse in materia dal Professor Gaja.³⁶²

In secondo luogo, in senso contrario all'adozione di una presunzione generale in favore della multipla attribuzione depone anche la più volte menzionata necessità di determinare l'attribuzione stessa alla luce di considerazioni di carattere fattuale; in effetti, la presunzione generale in parola darebbe sì, da una parte, rilievo all'indubbio fatto che gli Stati hanno in ogni momento la facoltà di interferire con la catena di comando delle Nazioni Unite e che spesso lo fanno concretamente ma, dall'altra, rischierebbe di non essere in grado di allocare correttamente la responsabilità nella misura in cui, come può accadere, lo Stato fornitore o le Nazioni Unite esercitino un

³⁶⁰ Sul punto si veda *infra*, cap. III, § 4.2.

³⁶¹ Sul punto cfr. NOLLKAEMPER A., JACOBS D., *Shared Responsibility in International Law: a Conceptual Framework*, ACIL Research Paper No 2011-07 (SHARES Series), 2 August 2011 (www.sharesproject.nl), p. 39.

³⁶² Nel Commentario alla versione finale dei Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, la Commissione si esprime infatti negli stessi termini del 2004: “[a]lthough it may not frequently occur in practice, dual or even multiple attribution of conduct cannot be excluded. Thus, attribution of a certain conduct to an international organization does not imply that the same conduct cannot be attributed to a State, nor does vice versa attribution of conduct to a State rule out attribution of the same conduct to an international organization” (cfr. DARIO, *cit.*, p. 81).

controllo effettivo (leggi: controllo operativo) di carattere esclusivo.

Dunque, per le ragioni appena illustrate, non è possibile affermare che l'applicazione del criterio del controllo effettivo nel contesto delle missioni di pace conduca ad accogliere una presunzione generale in favore della multipla attribuzione della condotta. Il fatto che tale presunzione non trovi riscontro alla luce dell'attuale stato di sviluppo del diritto internazionale non significa, tuttavia, che l'idea di una presunzione generale in favore della multipla attribuzione non possa essere oggi avanzata in termini di proposta *de lege ferenda*, la quale potrebbe in futuro affermarsi come *lex lata* qualora la prassi internazionale dovesse orientarsi maggiormente in questa direzione.³⁶³

4. La nozione di controllo effettivo suggerita nel presente lavoro

Alla luce delle indicazioni che con difficoltà si riescono a ricostruire dai lavori della Commissione di diritto internazionale, è possibile concludere che (per determinare correttamente l'attribuzione della condotta dei *peacekeepers*) il quesito cui occorre dare risposta sia 'quale ente forniva ai militari nel caso di specie gli ordini da eseguire sul campo?'.³⁶³

In ogni caso, una valutazione relativa a quale soggetto abbia impartito alle truppe le direttive circa i compiti da svolgere in concreto sul terreno non consente di individuare in ogni circostanza l'ente cui attribuire la condotta dei 'caschi blu', poiché, in molti casi, le azioni/omissioni lesive dei *peacekeepers* (soprattutto quelle che comportano violazioni di diritti umani) vengono poste in essere senza essere state ordinate dalle Nazioni Unite né dagli Stati fornitori. Del resto, è per questa ragione che in dottrina sono state sollevate perplessità nei confronti di una concezione di controllo effettivo intesa in maniera da far coincidere l'esercizio di siffatto controllo con l'autorità di

³⁶³ In questo senso sembra deporre anche l'analisi di BELL, *Reassessing Multiple Attribution*, cit., p. 501ss.

impartire ordini e direttive.³⁶⁴

4.1. Parziale accoglimento della dottrina volta a far coincidere il controllo effettivo con la capacità di prevenire il verificarsi della condotta lesiva

Proprio in virtù di tali preoccupazioni, la menzionata dottrina ha sostenuto che la Commissione di diritto internazionale non possa aver voluto abbracciare un'interpretazione dello standard del controllo effettivo in base alla quale non si riesce ad attribuire ad alcuno dei soggetti che esercitano una qualche forma di autorità sui 'caschi blu' la condotta che essi abbiano posto in essere non in esecuzione di ordini ricevuti. Chi supporta questa tesi afferma che la lettura più logica di alcune affermazioni della Commissione condurrebbe alla necessità di equiparare la nozione di controllo effettivo non a quella di controllo operativo, bensì a quella di *ability to prevent*.

Più precisamente, l'Autore in parola ritiene che la Commissione accolga implicitamente una nozione di controllo effettivo alla luce della quale il soggetto esercitante siffatto controllo risulta essere l'ente “that is best positioned to act effectively and within the law to prevent the abuse in question”³⁶⁵ nel passo in cui essa sostiene che “[a]ttribution of conduct to the contributing State is clearly linked with the retention of some powers by that State over its national contingent and thus on the control that the State possesses in the relevant respect”,³⁶⁶ specificando che le prerogative mantenute dallo Stato alle quali essa sta facendo riferimento sono date dal “control that the contributing State retains over disciplinary and criminal matters”.³⁶⁷ Detto altrimenti, poiché le prerogative mantenute in via esclusiva dallo Stato che la Commissione menziona, ritenendole suscettibili di “have consequences with regard to attribution of

³⁶⁴ Sul punto cfr. DANNENBAUM, *Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability*, cit., p. 156.

³⁶⁵ Cfr. DANNENBAUM, *op. ult. cit.*, p. 157.

³⁶⁶ Cfr. ILC 2004 Report, cit., p. 113.

³⁶⁷ *Ibidem*, p. 112.

conduct”,³⁶⁸ non sono quelle che riflettono “[the] ways in which the state might have deliberately caused the wrong to happen, as in the case of a direct order”,³⁶⁹ ma sono piuttosto quelle che “are relevant to how the state might have prevented the conduct from occurring”,³⁷⁰ l'Autore in questione deduce che la Commissione ritiene che i poteri che vengono maggiormente in rilievo per determinare l'attribuzione della condotta “are those command and control powers [...] most likely to be useful in preventing that conduct from occurring”.³⁷¹ Ciò significa che, secondo la dottrina qui in esame, per identificare il soggetto esercitante il controllo effettivo non bisognerebbe domandarsi quale entità abbia fornito gli ordini poi sfociati nell'attuazione di una condotta lesiva da parte dei *peacekeepers*

“but rather, 'given the command and control authority and responsibility with which each entity was endowed, and given the de facto actions that each took, which entity was positioned to have acted differently in a way that would have prevented the impugned conduct?'”.³⁷²

Ora, che nel passaggio citato *supra* la Commissione implicitamente affermi che il *power to prevent* abbia dei riflessi sui profili di attribuzione, è vero. Tuttavia, da qui a sostenere che dai lavori della Commissione emerga un'interpretazione del test del controllo effettivo volta a far coincidere quest'ultimo esclusivamente con l'*ability to prevent*,³⁷³ il passo sembra eccessivo. Del resto, la Commissione sostiene espressamente che “when applying the criterion of effective control, “operational” control would seem [...] significant”,³⁷⁴ mentre non afferma nulla di simile in relazione all'*ability to prevent*.

Inoltre, come rilevato da autorevole dottrina, “[s]aying that a state exercises effective

³⁶⁸ Cfr. ILC 2004 Report, *cit.*, p. 112.

³⁶⁹ Cfr. DANNENBAUM, *Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability*, *cit.*, p. 157.

³⁷⁰ *Ibidem*.

³⁷¹ *Ibid.*

³⁷² *Ib.*

³⁷³ *Ib.*

³⁷⁴ Cfr. ILC 2009 Report, *cit.*, p. 67.

control in regard to a particular act if it is able to prevent that act may be opening a door rather wide”.³⁷⁵

In effetti,

“it would seem that a troop-contributing state always has the possibility to send orders or instructions to its nationals who serve in a UN operation, if this is necessary to make them act in a certain way or to prevent them from acting in a certain way. If one accepts 'ability to control' as the relevant standard, the conduct of peacekeeping forces by definition can be attributed to the state (whether or not in parallel to the UN), since there is always the possibility for that state to exercise control in a way that prevents the impugned conduct from occurring”.³⁷⁶

4.2. Il controllo effettivo come sommatoria dell'autorità di impartire ordini e della capacità di prevenire il verificarsi della condotta lesiva

È in virtù dei condivisibili timori menzionati da ultimo che l'impostazione volta ad identificare il soggetto esercitante il controllo effettivo nel soggetto dotato della capacità di prevenire la condotta lesiva è sì da approvare ma *cum grano salis*. In altri termini, non pare corretto sostenere che il segmento di autorità che viene in rilievo per determinare l'attribuzione della condotta dei 'caschi blu' debba essere in ogni circostanza la capacità di prevenire la condotta in questione. Infatti, non si capisce perché, qualora la condotta lamentata scaturisca dall'attuazione di ordini superiori, essa non debba essere attribuita all'ente che ha impartito gli stessi. Sembra, invece, che la comunque valida interpretazione del criterio del controllo effettivo finalizzata a far coincidere quest'ultimo con *l'ability to prevent* sia più funzionale a determinare l'attribuzione di quelle condotte che non siano state poste in essere in attuazione di ordini superiori.

Detto altrimenti, l'impossibilità di stabilire l'attribuzione delle condotte che i *peacekeepers* abbiano tenuto non in attuazione di istruzioni superiori, determinata dall'equazione controllo effettivo uguale controllo operativo, non deve indurre

³⁷⁵ Cfr. NOLLKAEMPER A., *Dual Attribution*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2011, p. 1143 e ss., p. 1146.

³⁷⁶ *Ibidem*.

necessariamente a rifiutare *in toto* un'accezione di controllo effettivo che ritiene il controllo in parola corrispondente all'autorità di impartire direttive; la predetta impossibilità dovrebbe piuttosto portare a ritenere che il controllo effettivo non si sostanzia esclusivamente nella fornitura di ordini, ma si estenda anche ad altre forme di autorità, come ad esempio *l'ability to prevent*.³⁷⁷ Se, dunque, il controllo effettivo coincide sia con l'autorità di impartire ordini alle truppe, sia con *l'ability to prevent*, è opinione di chi scrive che, in virtù della necessità di adottare un'interpretazione di controllo effettivo che consenta coerentemente di determinare l'attribuzione di tutte le azioni ed omissioni che i *peacekeepers* abbiano compiuto nell'esercizio di funzioni ufficiali (sia quelle derivanti dall'attuazione di direttive ricevute, sia quelle compiute in assenza di ordini superiori), occorre adottare un *double-step approach*, alla luce del quale il criterio del controllo effettivo si sostanzia, in primo luogo, nell'autorità di impartire ordini alle truppe e, secondariamente, nella capacità di prevenire la condotta lesiva lamentata. Per individuare l'ente cui attribuire la condotta dei 'caschi blu' ci si dovrà pertanto domandare, innanzitutto, quale soggetto abbia fornito gli ordini ai militari e, una volta ravvisata l'assenza di ordini superiori, ci si dovrà chiedere quale soggetto sarebbe stato meglio in grado di impedire il verificarsi della condotta lesiva.

4.3. Circa la necessità di attribuire le azioni ultra vires delle forze di pace ai rispettivi Stati di invio

L'utilità dell'adozione di un approccio che, in assenza di ordini superiori, identifichi il soggetto esercitante il controllo effettivo nell'ente dotato della capacità di prevenire la condotta lesiva è immediatamente evidente se si prendono in considerazione gli atti *ultra vires* dei *peacekeepers*, vale a dire quelle azioni/omissioni poste in essere dai 'caschi blu' non in osservanza di ordini superiori, ma compiute contravvenendo a tali ordini, oppure in eccesso di autorità (cioè andando al di là delle istruzioni ricevute), indipendentemente dal fatto che gli ordini in parola siano stati impartiti dall'una e/o

³⁷⁷ Tale approccio ha ricevuto di recente una legittimazione nella giurisprudenza olandese: cfr. *infra*, § 5.3.

dall'altra entità esercitante il controllo operativo nel caso di specie.³⁷⁸ Se gli atti *ultra vires* sono per definizione frutto di iniziative personali dei militari e non derivano dall'attuazione di ordini ricevuti, è evidente che in tali circostanze domandarsi chi abbia istruito le truppe al fine di identificare il soggetto esercitante il controllo effettivo non è di alcuna utilità. Se ci si domanda, invece, quale soggetto sarebbe stato in grado di impedire la condotta in questione, assumendo che l'esercizio del controllo effettivo non si sostanzia nel solo controllo operativo ma si estenda anche alla capacità di prevenire la condotta lesiva, è possibile individuare un soggetto cui attribuire le azioni/omissioni *ultra vires* dei *peacekeepers*.

Invero, se, da un lato, si tiene presente il fatto che (in virtù del *full command* del cui esercizio rimangono investiti) gli Stati fornitori mantengono una competenza di carattere esclusivo in ordine a tutta una serie di aspetti (tra cui l'esercizio della giurisdizione penale e disciplinare sulle truppe, nonché lo svolgimento di funzioni di carattere amministrativo quali la selezione e l'addestramento dei militari),³⁷⁹ e se, dall'altro lato, si tiene in considerazione la natura degli atti *ultra vires* (azioni/omissioni derivanti da iniziative personali di militari indisciplinati che non esercitano la propria autorità nell'ambito dei limiti rinvenibili nelle istruzioni ad essi fornite oppure disattendono siffatte istruzioni), allora è logico che il soggetto in grado di prevenire le azioni *ultra vires* (mostrando così di esercitare un controllo effettivo sulle stesse) è lo Stato di invio dei militari.³⁸⁰

Gli Stati possono infatti adoperarsi, *ex ante*, per fornire ai militari che saranno successivamente impiegati nell'ambito delle operazioni di pace l'adeguato *training* in materia di rispetto dei codici di condotta, della normativa internazionale posta a tutela dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e così via, giungendo financo a

³⁷⁸ Sulla nozione di atto *ultra vires* si faccia riferimento a quanto elaborato dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite nell'ambito sia dell'art. 7 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, sia dell'art. 8 di quello concernente la responsabilità delle organizzazioni.

³⁷⁹ Cfr. *supra*, § 1.1.1.

³⁸⁰ Cfr. DANNENBAUM, *Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability*, cit., p. 158.

tenere le proprie truppe sotto osservazione, al fine di scegliere di impiegare nelle missioni solamente quei militari che si rivelino più affidabili, più responsabili, più capaci;³⁸¹ *ex post*, gli Stati possono punire con sanzioni disciplinari, e/o penali nella misura in cui l'azione in questione integri un'ipotesi di reato, quei militari che abbiano agito contravvenendo alle istruzioni ricevute o in eccesso di autorità (le sanzioni penali e disciplinari che lo Stato può irrogare forniscono anch'esse per dare prova della capacità statale di prevenire gli atti *ultra vires* perché, data la notoria funzione deterrente delle predette sanzioni, lo Stato che le infligge scoraggia la commissione di futuri atti analoghi).³⁸² Lo Stato di invio è dunque l'unico soggetto che dispone degli strumenti necessari per esercitare un controllo sugli atti *ultra vires*, sia a monte, sia a valle.

Alla luce delle considerazioni appena svolte, risulta chiaro che le azioni poste in essere dai *peacekeepers* in eccesso di autorità o contravvenendo alle istruzioni ricevute dovrebbero essere attribuite al rispettivo Stato di invio; quest'ultimo è infatti l'unico soggetto investito delle competenze rilevanti per prevenire gli atti *ultra vires*, mentre le Nazioni Unite non hanno alcuna autorità né *ex ante* né *ex post*, al fine di impedire che simili azioni abbiano luogo.³⁸³

4.3.1. Impossibilità di determinare l'attribuzione della condotta ultra vires delle forze di pace ex art. 8 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali

Il ragionamento appena effettuato implica naturalmente che, a causa del peculiare *status* giuridico dei 'caschi blu', l'attribuzione degli atti che essi abbiano compiuto *ultra vires* non possa seguire la regola generale codificata all'art. 8 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, la quale prescrive che la

³⁸¹ Cfr. DANNENBAUM, *op. ult. cit.*, pp. 163-164.

³⁸² Cfr. DANNENBAUM, *op. ult. cit.*, p. 162.

³⁸³ Cfr. DANNENBAUM, *op. ult. cit.*, p. 160.

condotta che gli organi e gli agenti di un'organizzazione pongono in essere in contrasto con le istruzioni ricevute o in eccesso di autorità debba essere attribuita all'organizzazione stessa.³⁸⁴ Con una simile affermazione non sembra di contraddire la *ratio* della norma menzionata, perché i *peacekeepers* non sono né organi né agenti delle Nazioni Unite ma, proprio in virtù delle prerogative esclusive mantenute dai loro Stati di invio in materia penale e disciplinare, si qualificano come organi statali messi a disposizione dell'organizzazione solo parzialmente; è pertanto logico che l'art. 8 non risulti ad essi applicabile.

Ciononostante, la differenza che intercorre tra l'attribuzione degli atti *ultra vires* posti in essere dagli organi/agenti di un'organizzazione internazionale e quelli compiuti dagli organi statali 'prestati' parzialmente all'organizzazione non è stata affrontata in maniera appropriata nel Progetto di articoli.³⁸⁵ Al contrario, nell'ambito del Commentario al citato art. 8, la Commissione ha lasciato intendere di ritenere che gli atti *ultra vires* dei 'caschi blu' siano da attribuire alle Nazioni Unite. La Commissione, a dire il vero, ha effettuato un ragionamento poco comprensibile: dapprima, essa ha riprodotto integralmente nel predetto Commentario il paragrafo di un documento adottato dalle Nazioni Unite nel quale l'Organizzazione nega che ad essa possano essere attribuiti gli atti posti in essere dai *peacekeepers* al di fuori dell'esercizio di funzioni ufficiali;³⁸⁶ immediatamente dopo, la Commissione ha affermato quanto segue:

“[w]hile the “off-duty” conduct of a member of a national contingent would not be attributed to the organization, the “on-duty” conduct may be so attributed. One would then have to examine whether the *ultra vires* conduct in question is related to the functions entrusted to the person concerned”.³⁸⁷

³⁸⁴ “The conduct of an organ or agent of an international organization shall be considered an act of that organization under international law if the organ or agent acts in an official capacity and within the overall functions of that organization, even if the conduct exceeds the authority of that organ or agent or contravenes instructions”: cfr. DARIO, *cit.*, art. 8.

³⁸⁵ Cfr. DANNENBAUM, *Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability, cit.*, p. 159.

³⁸⁶ Cfr. *United Nations Juridical Yearbook*, 1986, p. 300.

³⁸⁷ Cfr. DARIO, *cit.*, p. 96.

Da quanto appena menzionato, sembra potersi dedurre che la Commissione faccia derivare l'attribuzione alle Nazioni Unite degli atti *ultra vires* dei 'caschi blu' dal fatto che l'Organizzazione rifiuti di vedersi attribuire le azioni compiute da questi ultimi *off-duty*; detto altrimenti, dal rifiuto delle Nazioni Unite di vedersi attribuire i soli atti posti in essere dai membri della forza di *peacekeeping* in qualità di privati, la Commissione desume, *a contrario*, che l'Organizzazione ritiene le siano imputabili tutti gli atti che i membri della forza di *peacekeeping* pongano in essere nell'esercizio di funzioni ufficiali, ivi compresi gli atti *ultra vires*.

Una simile conclusione è inaccettabile poiché, oltre ad essere confusamente argomentata, essa si pone in diretto contrasto con la posizione che le stesse Nazioni Unite assumono in ordine alla materia qui in esame. Le Nazioni Unite reputano infatti che le azioni *ultra vires* dei 'caschi blu' non facciano sorgere alcuna responsabilità giuridica in capo all'Organizzazione.³⁸⁸ È chiaro che se le Nazioni Unite non considerano chiamata in causa la propria responsabilità a fronte di atti *ultra vires* dei *peacekeepers*, ciò significa che l'Organizzazione non ritiene siffatti atti suscettibili di esserle attribuiti. Del resto, in questo senso sembra deporre anche il *MODEL MoU* che funge da base per la conclusione di accordi di partecipazione tra le Nazioni Unite e gli Stati membri che prendono parte alle operazioni. In effetti, nell'ambito di tale documento si afferma sì che la responsabilità di corrispondere un indennizzo ai terzi danneggiati dalle azioni della missione grava sull'Organizzazione,³⁸⁹ ma si precisa anche che, in caso di “loss, damage, death or injury [arising] from gross negligence or wilful misconduct of the personnel provided by the Government”, le Nazioni Unite si riservano il diritto di promuovere un'azione di regresso nei confronti dello Stato fornitore.³⁹⁰ Ora, sebbene sia vero, come fa notare la Commissione, che “[t]he

³⁸⁸ Sul punto cfr. *infra*, cap. III, § 2.2.2.

³⁸⁹ “The United Nations will be responsible for dealing with any claims by third parties where the loss of or damage to their property, or death or personal injury, was caused by the personnel or equipment provided by the Government in the performance of services or any other activity or operation under this Memorandum”: cfr. *MODEL MoU 1997, cit.*, art. 9.

³⁹⁰ L'art 9 prosegue infatti affermando: “[h]owever, if the loss, damage, death or injury arose from

agreement appears to deal only with distribution of responsibility and not with attribution of conduct”,³⁹¹ ciò non toglie che la *ratio* sottostante ad una simile disposizione sia quella per cui l'Organizzazione ritiene necessario attribuire gli atti *ultra vires* agli Stati fornitori; gli atti posti in essere con *gross negligence* o *wilful misconduct* sono infatti per definizione compiuti contravvenendo alle istruzioni ricevute.

Alla luce di quanto appena affermato, non pare sostenibile la posizione della Commissione volta a ritenere attribuibili alle Nazioni Unite gli atti *ultra vires* posti in essere dai 'caschi blu'. Ribadiamo pertanto che questi ultimi andrebbero attribuiti ai rispettivi Stati di invio.

Naturalmente, tale conclusione vale solo in relazione agli atti *ultra vires* del personale militare. Ai funzionari impiegati dall'Organizzazione nelle missioni si applicherà, invece, la regola generale di cui all'art. 8 del Progetto; la condotta da essi tenuta in eccesso di autorità o contravvenendo alle istruzioni ricevute sarà, di conseguenza, da attribuire all'Organizzazione.

4.4. Sull'impossibilità di attribuire alle Nazioni Unite le condotte tenute da forze militari agenti su mera autorizzazione dell'Organizzazione

Prima di passare ad analizzare le modalità attraverso cui nella giurisprudenza nazionale ed internazionale sono state affrontate le questioni di attribuzione della condotta verificatasi nell'ambito delle missioni di pace, è opportuno effettuare un'ulteriore precisazione: il test del controllo effettivo proposto dalla Commissione di diritto internazionale, indipendentemente dal fatto che lo si interpreti secondo il *double-step approach* suggerito nel presente lavoro, è funzionale a determinare l'attribuzione della condotta di organi statali messi parzialmente a disposizione di un'organizzazione

gross negligence or wilful misconduct of the personnel provided by the Government, the Government will be liable for such claims”. L'art 10 poi precisa: “[t]he Government will reimburse the United Nations for loss of or damage to United Nations-owned equipment and property caused by the personnel or equipment provided by the Government if such loss or damage (a) occurred outside the performance of services or any other activity or operation under this Memorandum, or (b) arose or resulted from gross negligence or wilful misconduct of the personnel provided by the Government”: *ibidem*.

³⁹¹ Cfr. DARIO, *cit.*, p. 87.

internazionale. Ciò significa che quando gli Stati 'prestano' i propri contingenti ad un'organizzazione, affinché quest'ultima li impieghi nel contesto di un'operazione militare, il controllo effettivo viene in rilievo per stabilire se la condotta delle truppe 'prestate' sia da attribuire allo Stato fornitore e/o all'organizzazione ricevente.

Dunque, nel caso in cui la missione in questione sia istituita dalle Nazioni Unite, lo standard del controllo effettivo dovrà essere impiegato per verificare se la condotta dei 'caschi blu' debba essere attribuita agli Stati fornitori e/o alle Nazioni Unite; infatti, in tale circostanza i *peacekeepers* si qualificano come organi statali messi parzialmente a disposizione delle Nazioni Unite. Nell'ipotesi in cui invece sia un'altra organizzazione internazionale a dare vita ad un'operazione di pace, si pensi ad esempio alla NATO, il criterio del controllo effettivo dovrà essere utilizzato per valutare se la condotta dei militari impegnati nella predetta operazione risulti attribuibile agli Stati che hanno fornito le proprie truppe alla NATO e/o alla NATO stessa, poiché, in quest'ultimo caso, le forze armate si qualificano sotto il profilo giuridico come organi statali messi parzialmente a disposizione della NATO.³⁹²

Il fatto che poi la missione della NATO, o di un'altra organizzazione internazionale/regionale, venga posta in essere su autorizzazione delle Nazioni Unite non determina la necessità di applicare il test del controllo effettivo per stabilire se le azioni/omissioni delle forze armate statali agenti nell'ambito della missione dispiegata sotto l'egida dell'organizzazione autorizzata possano eventualmente essere attribuite alle Nazioni Unite. L'autorizzazione persegue infatti lo scopo di assicurare il rispetto di quanto prescritto dal diritto internazionale in materia di uso della forza,³⁹³ mentre non sortisce l'effetto di rendere le forze autorizzate organi statali messi parzialmente a disposizione delle Nazioni Unite; le forze in parola continuano pertanto a qualificarsi esclusivamente come organi statali messi a disposizione dell'organizzazione autorizzata.

³⁹² Cfr. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), *Human Rights in Kosovo: possible establishment of review mechanisms*, 11 October 2004, CDL-AD (2004)033, § 79.

³⁹³ Cfr. *supra*, cap. I, § 1.2.

Tornando quindi all'esempio relativo alla NATO, il controllo effettivo dovrà essere applicato in riferimento alla relazione che intercorre tra la NATO e gli Stati che le mettono a disposizione le truppe, al fine di valutare se la condotta tenuta da queste ultime sia da attribuire agli Stati fornitori e/o all'organizzazione ricevente; il suddetto criterio non avrà invece motivo di applicarsi alla relazione che intercorre tra la NATO e l'Organizzazione che le ha conferito l'autorizzazione a porre in essere la missione, vale a dire le Nazioni Unite. Detto altrimenti, l'autorizzazione non è suscettibile di incidere sui profili di attribuzione. In effetti, nella risoluzione contenente l'autorizzazione le Nazioni Unite definiscono sì il mandato della missione, ma si limitano a dettare gli obiettivi generali che l'organizzazione autorizzata è chiamata a perseguire, mentre le singole scelte operative sul campo vengono rimesse all'organizzazione autorizzata, la quale è di solito tenuta solamente a fare rapporto al Consiglio di sicurezza circa le proprie attività. È chiaro che in un simile quadro non è possibile sostenere che l'autorizzazione conferita dalle Nazioni Unite possa in qualche modo condurre ad attribuire all'Organizzazione le condotte tenute da forze che essa ha meramente autorizzato. Tale posizione è del resto quella adottata dalla dottrina maggioritaria,³⁹⁴ dalle Nazioni Unite,³⁹⁵ nonché quella che

³⁹⁴ Cfr., per tutti, AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, cit., pp. 401-406; *contra*, cfr. SAROOSHI, *The UN and the Development of Collective Security*, cit., p. 165.

³⁹⁵ Cfr. *supra*, § 2.1.1. Si consideri anche quanto affermato in riferimento ad un incidente stradale avvenuto in Somalia in cui non erano coinvolte le truppe impiegate nell'ambito della missione UNOSOM II, bensì i militari di nazionalità belga impegnati nel contesto dell'operazione UNITAF (condotta da una coalizione multinazionale in parallelo alla missione delle Nazioni Unite, e dall'Organizzazione meramente autorizzata): “[t]he Belgian troops in Somalia at the time of the accident, 13 April 1993, formed part of the Unified Task Force established by the Security Council in its resolution 794(1992) and not the United Nations Operation in Somalia (UNOSOM). In fact, the only Belgian nationals to have formed part of UNOSOM were headquarters staff officers. The individual involved in this accident stated in his interview that he worked as a cook as part of ‘Operation Restore Hope’; he could not therefore be considered to have been part of the United Nations operation. UNITAF troops were not under the command of the United Nations and the Organization has consistently declined liability for any claims made in respect of incidents involving those troops”. Il passaggio in parola è contenuto in una lettera non pubblicata del 1998 inviata dalla FIELD ADMINISTRATION AND LOGISTICS DIVISION del DPKO al Rappresentante permanente dello Stato belga presso le Nazioni Unite, la quale viene citata dal Professor Gaja: cfr. GAJA *II Report*, cit., § 33 e nota 50.

emerge dalla prassi prevalente.³⁹⁶

Anche la posizione del Professor Gaja in materia è inequivocabile:

“[q]uestions concerning attribution of conduct to the United Nations or a State have sometimes been raised in relation to conduct taken by military forces in the course of interventions recommended or authorized by the Security Council. In this type of case, responsibility of the United Nations, if any, could not be premised on attribution of conduct. It could not be said that authorized forces are placed at the disposal of the United Nations”.³⁹⁷

In termini analoghi si esprime la Commissione di diritto internazionale:

“the articles do not say, but only imply, that conduct of military forces of States or international organizations is not attributable to the United Nations when the Security Council authorizes States or international organizations to take necessary measures outside a chain of command linking those forces to the United Nations”.³⁹⁸

Che le azioni/omissioni di forze autorizzate dalle Nazioni Unite (siano esse dispiegate nell'ambito di una missione militare istituita da un'organizzazione internazionale/regionale, oppure nel contesto di una forza multinazionale interstatale) non possano essere attribuite all'Organizzazione autorizzante, è un'idea che trova ampio sostegno. Può sembrare allora superflua l'esigenza avvertita nel presente paragrafo di ribadire tale concetto. Tuttavia, una simile puntualizzazione si è resa necessaria alla luce degli allarmanti esiti che si sono registrati nella recente giurisprudenza in ordine a tale tematica. Come si avrà modo di vedere tra un momento, infatti, attraverso un ragionamento poco accurato e poco condivisibile la Corte europea dei diritti umani nella celebre decisione circa l'inammissibilità dei casi *Behrami* e *Saramati* ha attribuito alle

³⁹⁶ Ad esempio, in relazione alla guerra di Corea degli anni Cinquanta, furono gli Stati Uniti e non le Nazioni Unite a riparare ai danni causati dall'accidentale bombardamento del territorio cinese e sovietico: cfr. SEYERSTED, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Leyden, Sijthoff, 1966, p. 110. Lo stesso è accaduto in riferimento ai danni causati nell'ambito della prima guerra del Golfo: cfr. KLEIN P., *The Attribution of Acts to International Organizations*, in CRAWFORD J., PELLET A., OLLESON S. (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 297 e ss., p. 302.

³⁹⁷ Cfr. GAJA *II Report*, *cit.*, § 32.

³⁹⁸ Cfr. ILC *2004 Report*, *cit.*, p. 102.

Nazioni Unite azioni tenute da forze meramente autorizzate dall'Organizzazione, rendendo la questione dell'attribuzione della condotta che si verifica nelle operazioni di pace ancora più confusa di quanto essa già non sia.³⁹⁹

5. La recente giurisprudenza nazionale ed internazionale relativa all'attribuzione della condotta che si verifica nelle missioni di pace

Il criterio del controllo effettivo di cui all'art. 7 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali dovrebbe riflettere la regola consuetudinaria in materia di attribuzione della condotta di organi statali messi parzialmente a disposizione delle organizzazioni internazionali.⁴⁰⁰ Del resto, oltre ad essere stato accolto dalla Commissione di diritto internazionale, il predetto test ha incontrato anche il favore degli Stati e delle organizzazioni internazionali.⁴⁰¹ Inoltre, il fatto che (prima ancora che il Progetto di articoli fosse adottato in prima lettura) i lavori della Commissione siano sempre stati presi in considerazione come punto di riferimento dalla giurisprudenza nazionale ed internazionale che si è occupata di questioni relative alle missioni di pace, ha indubbiamente contribuito a rafforzare la legittimità delle indicazioni ivi contenute in materia di attribuzione.⁴⁰²

Tuttavia, come è noto, nell'ambito di alcune pronunce relative alla tematica qui in

³⁹⁹ Cfr. *infra*, § 5.1.

⁴⁰⁰ L'uso del condizionale è d'obbligo dal momento che, come è noto, la Commissione di diritto internazionale è investita simultaneamente del compito di promuovere sia la codificazione, sia lo sviluppo progressivo del diritto internazionale. Tracciare una netta distinzione tra le due funzioni non è sempre agevole, *a fortiori* quando si tratta di definire le regole che governano le attività delle organizzazioni internazionali, enti in relazione ai quali la prassi si presenta assai scarsa. Sul punto cfr. LUZZATTO R., *Il diritto internazionale generale e le sue fonti*, in CARBONE, LUZZATTO, SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, cit., p. 43 e ss., pp. 60-61.

⁴⁰¹ Cfr. GAJA *VII Report*, cit., p. 9 e 12.

⁴⁰² In riferimento allo specifico caso *Behrami e Saramati* così si esprimono ad esempio BODEAU-LIVINEC, BUZZINI, VILLALPANDO, *Agim Behrami & Bekir Behrami v. France*, cit., p. 326.

esame, i collegi giudicanti interessati (pur ispirandosi all'operato della Commissione), hanno finito per determinare in concreto l'attribuzione della condotta accordando poca attenzione alle circostanze fattuali del caso di specie, facendo ricorso a standard estensivi, assimilabili più al concetto di controllo normativo che a quello di controllo effettivo.⁴⁰³ Così facendo, le istanze giurisdizionali in questione sono giunte ad attribuire esclusivamente alle Nazioni Unite non solo la condotta posta in essere dai 'caschi blu' nell'ambito di missioni istituite dall'Organizzazione (Corte distrettuale dell'Aja, casi *Nuhanović e Mustafić*, sentenza di primo grado, 2008),⁴⁰⁴ ma anche le condotte tenute nell'ambito di operazioni militari dispiegate da altre organizzazioni internazionali su mera autorizzazione delle Nazioni Unite (Corte europea dei diritti umani, casi *Behrami e Saramati*, 2007).⁴⁰⁵

Tali criticabili orientamenti giurisprudenziali, i quali in sostanza non fanno applicazione del principio alla luce del quale le azioni di forze autorizzate non possono essere attribuite all'ente autorizzante, né utilizzano lo standard del controllo effettivo per determinare l'attribuzione della condotta di organi statali messi parzialmente a disposizione delle organizzazioni internazionali, sono stati fortunatamente messi in discussione dalla giurisprudenza nazionale e internazionale più recente: nella sentenza di secondo grado relativa ai citati casi *Nuhanović e Mustafić*, ad esempio, è stato fatto esplicito riferimento al criterio del controllo effettivo per stabilire l'attribuzione della condotta dei *peacekeepers* delle Nazioni Unite, fornendo peraltro un'interpretazione del predetto test saldamente ancorata a considerazioni di carattere fattuale (Corte d'Appello dell'Aja, 2011);⁴⁰⁶ anche la Corte europea dei diritti umani sembra aver mutato la propria opinione in materia di attribuzione, giungendo, da un lato, ad affermare che per determinare l'attribuzione della condotta di organi statali messi parzialmente a

⁴⁰³ Ancora una volta in riferimento allo specifico caso *Behrami e Saramati*, così si esprime CASSESE, *The Nicaragua and Tadić Tests Revisited*, cit., p. 667.

⁴⁰⁴ Cfr. *infra*, § 5.3.

⁴⁰⁵ Cfr. *infra*, § 5.1.

⁴⁰⁶ Cfr. *infra*, § 5.4.

disposizione di un'organizzazione internazionale sia necessario impiegare il criterio del controllo effettivo e, dall'altro, a sostenere che nell'ambito di operazioni militari realizzate su mera autorizzazione delle Nazioni Unite la condotta tenuta dalle forze autorizzate non possa essere attribuita all'Organizzazione autorizzante (caso *Al-Jedda*, 2011).⁴⁰⁷ Simili apprezzabili sviluppi, oltre a confermare l'inadeguatezza della giurisprudenza precedente, consentono ragionevolmente di attendersi che l'attribuzione della condotta che ha luogo sia nelle missioni di pace delle Nazioni Unite, sia nelle operazioni autorizzate dall'Organizzazione, sia in futuro definita in maniera più coerente rispetto a quanto avvenuto sino ad oggi.

5.1. La decisione della Corte europea dei diritti umani circa l'inammissibilità dei casi *Behrami e Saramati*

Il 2 maggio 2007, la Corte europea dei diritti umani si è pronunciata circa la ricevibilità dei celebri ricorsi *Behrami e Saramati*.⁴⁰⁸ Come è noto, le vicende in parola sono maturate nel contesto dell'amministrazione civile internazionale che tuttora governa (in parte) il Kosovo, nel cui ambito operano sia una missione civile delle Nazioni Unite (UNMIK), sia una missione militare della NATO (KFOR), la quale è stata autorizzata dalle Nazioni Unite a garantire la sicurezza all'interno del territorio kosovaro.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Cfr. *infra*, § 5.5.

⁴⁰⁸ Si veda EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (d'ora in avanti ECtHR), Grand Chamber (d'ora in avanti GC), *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, Decision, 2 May 2007, Joined Applications Nos. 71412/01 and 78166/01 (d'ora in avanti caso *Behrami/Saramati*).

⁴⁰⁹ Il caso *Behrami/Saramati* ha attratto considerevolmente l'attenzione della dottrina: BELL, *Reassessing Multiple Attribution*, *cit.*; BODEAU-LIVINEC, BUZZINI, VILLALPANDO, *Agim Behrami&Bekir Behrami v. France*, *cit.*; BRANDOLINO E., *Amministrazioni ONU e tutela dei diritti umani: osservazione in margine ai casi Behrami e Saramati*, in *La Comunità internazionale*, 2008, p. 279 e ss.; BRUNO G.C., *La Corte europea dei diritti umani e il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: la decisione Behrami e Saramati*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 187 e ss.; CARMELITANO T., *Il "governo" delle Nazioni Unite in Kosovo: riflessioni alla luce dei casi Behrami e Saramati*, in *In.Law*, 2007, p. 218 e ss.; LARSEN, *Attribution of Conduct in Peace Operations*, *cit.*; MANEGGIA A., *"Controllo effettivo" e imputabilità della condotta nella decisione Behrami/Saramati della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *In.Law*, 2007, p. 218 e ss.; MILANOVIĆ, PAPIĆ, *As Bad as*

5.1.1. Oggetto dei ricorsi e dispositivo della decisione

Nel caso *Behrami and Behrami v. France*, Agim e Bekim Behrami citavano in giudizio la Francia per violazione del diritto alla vita (art. 2 della CEDU).⁴¹⁰ Secondo i ricorrenti, il contingente francese della KFOR (operazione investita, tra gli altri, di compiti di sminamento), pur essendo a conoscenza della presenza di ordigni inesplosi nell'area della città di Mitrovica, aveva omesso di interdire alla popolazione civile l'accesso alla zona in parola e, in aggiunta, non aveva provveduto a rimuovere/disinnescare le *cluster bombs* ivi situate;⁴¹¹ il grave ferimento di Bekim (figlio di Agim Behrami e con esso parte in causa) e il decesso di Gadaf (anch'egli figlio del Behrami), entrambi causati dall'esplosione di un ordigno non rimosso e non segnalato dai militari francesi, erano di conseguenza da imputare alla Francia.⁴¹²

Nel caso *Saramati v. France, Germany and Norway*, veniva lamentata da Ruzdi Saramati la violazione del diritto alla libertà personale (art. 5.1 della CEDU), del diritto ad un rimedio effettivo (art. 13) e del diritto ad un equo processo (art. 6), nei confronti di Francia, Germania e Norvegia.⁴¹³ Il ricorrente era stato sottoposto a misure detentive

it Gets, cit.; PALCHETTI P., *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 681 e ss.; PIERINI J.P., *La Corte europea dei diritti dell'uomo dichiara imputabile alle Nazioni Unite la "detenzione amministrativa" di individui ad opera della missione militare in Kosovo. "Luce verde" per le allegre Guantanamo europee?*, in *Cassazione penale*, 2008, p. 2130 e ss.; SARI A., *Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations: The Behrami and Saramati Cases*, in *Human Rights Law Review*, 2008 p. 151 e ss.; SOSSAI M., *Accesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazioni compiute dalle forze armate degli Stati contraenti all'estero*, in FRANCONI F., GESTRI M., RONZITTI N., SCOVAZZI T. (a cura di), *Accesso alla giustizia nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 197 e ss.; VALENTI S., *La questione dell'applicabilità della Convenzione europea dei diritti dell'uomo alle forze di mantenimento della pace in Kosovo: i casi Behrami e Saramati*, in *Pace diritti umani - Peace Human Rights*, 2008, p. 81 e ss.; VERDIRAME G., *Breaches of the European Convention on Human Rights Resulting from the Conduct of International Organisations*, in *European Human Rights Law Review*, 2008, p. 209 e ss.; WATSON K.W., *Behrami v. France: Constructive Blue Helmets Protect KFOR Nations from Accountability*, in *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 2007, p. 575 e ss.

⁴¹⁰ Cfr. caso *Behrami/Saramati, cit.*, § 61.

⁴¹¹ *Ibidem.*

⁴¹² *Ibid.*, § 77.

⁴¹³ *Ib.*, § 62.

da parte di KFOR, missione chiamata a svolgere anche funzioni di internamento, senza che gli venisse garantita la possibilità di accedere ad un giudice che si esprimesse circa la legittimità della detenzione. Dal momento che alla vicenda in parola avevano preso parte (a vario titolo) militari di nazionalità tedesca, norvegese e francese impegnati nell'ambito della missione KFOR, Ruzdi Saramati asseriva che la sua detenzione extra-giudiziaria dovesse essere attribuita a tutti gli Stati coinvolti.⁴¹⁴ L'istanza presentata contro la Germania, però, venne di lì a poco ritirata dallo stesso ricorrente, a causa dell'impossibilità di produrre elementi che provassero un chiaro coinvolgimento dello Stato tedesco.⁴¹⁵

Come è noto, la Grande Camera si è pronunciata in favore della inammissibilità dei ricorsi qui in esame per incompetenza *ratione personae*: dal momento che, secondo la Corte, le condotte lamentate nei casi di specie dovevano essere attribuite non agli Stati convenuti ma alle Nazioni Unite, essa non risultava evidentemente competente ad esercitare la propria giurisdizione nei confronti di un'organizzazione internazionale non parte della CEDU.⁴¹⁶

5.1.2. Il caso Behrami

In relazione al caso *Behrami*, i giudici di Strasburgo hanno sostenuto che, nonostante l'iniziale conferimento alla KFOR di compiti di sminamento, con la successiva creazione dell'UNMACC (*United Nations Mine Action Coordination Centre*), la competenza in ordine allo svolgimento delle predette funzioni fosse divenuta appannaggio di UNMIK;⁴¹⁷ di conseguenza, qualificandosi UNMIK come organo sussidiario delle Nazioni Unite, la sua condotta omissiva non poteva che essere attribuita all'Organizzazione e non alla Francia.⁴¹⁸

⁴¹⁴ *Ib.*, § 77.

⁴¹⁵ *Ib.*, §§ 64-65.

⁴¹⁶ *Ib.*, §§ 144, 151 e 152.

⁴¹⁷ *Ib.*, §§ 52-60.

⁴¹⁸ *Ib.*, §§ 142-143.

Se si ritiene corretta la ricostruzione operata dalla Corte circa le competenze degli enti coinvolti (compiti di sminamento rientranti esclusivamente nel mandato di UNMIK), l'attribuzione della condotta di UNMIK alle Nazioni Unite determinata dalla Grande Camera sulla base dell'allora art. 4 del Progetto provvisorio di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali (oggi art. 6 del Progetto definitivo) è corretta. La norma menzionata prescrive infatti che le azioni e le omissioni degli organi di un'organizzazione internazionale, ivi compresi evidentemente gli organi sussidiari, debbano essere attribuite all'organizzazione stessa.

Tuttavia, se si reputa che la creazione dell'UNMACC non avesse esonerato la KFOR dall'espletamento di mansioni di sminamento, le conclusioni raggiunte dai giudici di Strasburgo in materia di attribuzione della condotta omissiva lamentata dai ricorrenti appaiono insoddisfacenti.⁴¹⁹ Sono invero le stesse Nazioni Unite a sostenere, nelle osservazioni presentate alla Corte, che la creazione dell'UNMACC non aveva sollevato la KFOR dal compito di fornire sostegno alle attività di sminamento, in particolar modo proprio per quel che concerneva l'identificazione degli ordigni inesplosi e la segnalazione della loro presenza.⁴²⁰ Quindi, se avesse tenuto conto di queste informazioni, la Corte avrebbe dovuto (dopo aver correttamente attribuito alle Nazioni Unite la condotta di UNMIK) trattare la questione dell'attribuzione della condotta di KFOR, domandandosi se le omissioni di quest'ultima fossero attribuibili allo Stato convenuto (i cui contingenti militari erano stati messi parzialmente a disposizione della NATO), oppure alla NATO stessa. Per rispondere a tale quesito, la Corte avrebbe dovuto naturalmente ricorrere al criterio del controllo effettivo (da interpretare come controllo operativo) e chiedersi quale soggetto avesse eventualmente ordinato di non rimuovere le *cluster bombs* inesplose: la NATO, attraverso il Com-KFOR e/o la Francia, mediante le proprie autorità nazionali? Una simile operazione non sarebbe stata certo di facile realizzazione, perché le scarse informazioni disponibili non avrebbero consentito di

⁴¹⁹ Cfr. SOSSAI, *Accesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 218.

⁴²⁰ Cfr. caso *Behrami/Saramati*, cit., § 119.

stabilire agevolmente se la condotta omissiva fosse stata il frutto di decisioni prese dal Com-KFOR, oppure fosse stata causata da indicazioni fornite al contingente francese dal proprio comando nazionale o, ancora, fosse scaturita da una scelta presa congiuntamente dal comando internazionale e da quello nazionale. È superfluo rammentare che, nel primo caso, la condotta omissiva avrebbe dovuto essere attribuita alla NATO, nel secondo, alla Francia e, nel terzo, ad ambo i soggetti.⁴²¹

Dal momento che alcune indicazioni circa il contesto in cui è maturata la condotta omissiva del contingente francese sono rinvenibili nei documenti relativi al caso *Behrami*, si può tentare di individuare il soggetto cui avrebbe dovuto essere attribuita la condotta omissiva dei militari messi a disposizione della NATO dalla Francia. Nell'ambito dell'inchiesta effettuata dalla polizia di UNMIK immediatamente dopo l'accaduto, un ufficiale francese della KFOR aveva infatti ammesso che, nonostante il contingente francese fosse da alcuni mesi a conoscenza della presenza di ordigni inesplosi nell'area, la loro rimozione non era considerata dai suoi superiori “a high priority”.⁴²² La scelta di non procedere allo sminamento sembrerebbe dunque essere derivata dalla decisione del comando nazionale francese di stabilire autonomamente una scala di priorità in relazione agli ordini forniti dal Com-KFOR. In altri termini, parrebbe possibile affermare che la Francia abbia istruito le proprie truppe in maniera che queste ultime disattendessero le istruzioni fornite dal Com-KFOR, annullando in questo modo il controllo operativo esercitato da quest'ultimo, e determinando la necessità di attribuire *in casu* la condotta lesiva lamentata esclusivamente allo Stato convenuto.⁴²³ Tuttavia, alla luce degli scarsi dati disponibili in ordine alle specifiche circostanze fattuali, si impone l'uso del condizionale.

In conclusione, nell'ambito del caso *Behrami*, la Corte avrebbe potuto (ricostruendo più puntualmente la suddivisione dei compiti tra le Nazioni Unite e la NATO) ravvisare

⁴²¹ Sulla nozione di controllo effettivo accolta dalla Commissione di diritto internazionale cfr. *supra*, § 3.

⁴²² Cfr. caso *Behrami/Saramati*, *cit.*, § 6.

⁴²³ Cfr. SOSSAI, *Accesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, *cit.*, p. 224.

il simultaneo coinvolgimento di UNMIK e di KFOR nella determinazione della condotta lesiva di natura omissiva, ed attribuire simultaneamente quest'ultima tanto alle Nazioni Unite quanto alla Francia. È bene comunque precisare che tutto ciò che si può contestare alla Corte è la frettolosa definizione del mandato di KFOR e di UNMIK in relazione alle attività di sminamento, elemento che l'ha condotta a considerare solo UNMIK e non KFOR coinvolta nelle predette attività; in ogni modo, alla luce dei dati fattuali così come determinati dalla Grande Camera, l'attribuzione della condotta di UNMIK viene determinata correttamente.

5.1.3. Il caso Saramati

Molto più articolata e criticabile, invece, è la trattazione del caso *Saramati* da parte dei giudici di Strasburgo.

La Grande Camera si è occupata, in primo luogo, di identificare l'ente incaricato di svolgere compiti di arresto e detenzione, ritenendo correttamente a tal proposito che lo svolgimento delle funzioni di internamento rientrasse nel mandato di KFOR.⁴²⁴

Successivamente, la Corte ha impostato il proprio artificioso ragionamento in tema di attribuzione della condotta: essa ha individuato nello standard dell'“ultimate and authoritative control” il test corretto per determinare l'attribuzione della detenzione extra-giudiziaria del ricorrente, giungendo inevitabilmente ad attribuire la condotta lesiva lamentata all'ente che aveva autorizzato la missione. L'esito menzionato è stato raggiunto attraverso le seguenti argomentazioni: dapprima, la Corte ha operato una complessa ricostruzione della catena di comando stabilita dalla risoluzione 1244(1999), risoluzione mediante la quale le Nazioni Unite avevano autorizzato il dispiegamento della missione KFOR sul territorio kosovaro, concludendo che “[t]he UNSC was to retain ultimate and authoritative control and it delegated to NATO [...] the operational command of [...] the international presence, KFOR”;⁴²⁵ di conseguenza, ha proseguito la

⁴²⁴ Cfr. caso *Behrami/Saramati*, *cit.*, § 51.

⁴²⁵ *Ibidem*, § 135.

Corte, proprio in virtù del mantenimento dell'“ultimate and authoritative control” da parte del Consiglio di sicurezza (evidenziato in particolar modo dal fatto che “the leadership of the military presence was required by the Resolution to report to the [Security Council] so as to allow the [Council] to exercise its overall authority and control”),⁴²⁶ la condotta della KFOR doveva essere attribuita alle Nazioni Unite.⁴²⁷

È chiaro che tale approccio ha poco a che vedere con la posizione della Commissione di diritto internazionale in materia di attribuzione della condotta che si è tentato di ricostruire *supra*, ed alla quale la Grande Camera aveva asserito di volersi allineare.⁴²⁸ Infatti, anche a voler ammettere che solo a seguito dell'adozione della decisione *Behrami e Saramati* la Commissione abbia chiarito inequivocabilmente che la nozione di controllo effettivo finisce in buona sostanza per coincidere con quella di controllo operativo (ossia con l'autorità di impartire ai militari gli ordini cui dare concreta esecuzione sul terreno), sia lo *Special Rapporteur* sia la Commissione si erano implicitamente già espressi in tal senso nel 2004⁴²⁹ (vale a dire proprio nell'ambito di quei documenti che la Corte stava prendendo come punto di riferimento per determinare l'attribuzione della condotta nelle vicende sottoposte al suo esame). In ogni caso, quand'anche si volesse affermare che all'epoca dei fatti sottoposti all'attenzione della Corte l'equazione controllo effettivo uguale controllo operativo non emergesse ancora inequivocabilmente dai lavori della Commissione, questi ultimi deponevano *sine dubio* sin da principio in favore di un'interpretazione dello standard del controllo effettivo che accordasse preminenza alle circostanze fattuali. L'estensivo test di attribuzione elaborato dalla Corte, l'“ultimate and authoritative control”, non sembra quindi trovare giustificazione all'interno degli studi che sino al 2007 (anno di adozione della decisione qui in esame) la Commissione aveva condotto in materia di responsabilità delle

⁴²⁶ *Ibid.*, § 134.

⁴²⁷ *Ib.*, § 141.

⁴²⁸ Cfr. BODEAU-LIVINEC, BUZZINI, VILLALPANDO, *Agim Behrami & Bekir Behrami v. France*, *cit.*, p. 326.

⁴²⁹ Vedi a proposito quanto detto *supra*, § 3.2.3.

organizzazioni.⁴³⁰

Oltre a determinare l'attribuzione sulla base di un test che esalta il dato formale e normativo a scapito di quello fattuale e operativo, la Corte incorre in un'altra 'svista'. La Grande Camera imposta infatti la propria analisi senza tenere presente un elemento di cruciale importanza che, se appropriatamente considerato, l'avrebbe messa *ab initio* in condizione di trattare l'attribuzione della detenzione extra-giudiziaria del Saramati in maniera completamente differente. La Corte manca in effetti di rilevare che la KFOR è una missione militare della NATO posta in essere previa autorizzazione delle Nazioni Unite, non un'operazione di pace istituita direttamente dalle Nazioni Unite.⁴³¹ Non tenendo in considerazione questa fondamentale premessa, la Corte non si avvede del fatto che, nel caso di specie, le Nazioni Unite sono l'Organizzazione autorizzante ed i contingenti militari nazionali impiegati nell'ambito della KFOR non sono organi statali messi parzialmente a disposizione delle Nazioni Unite, bensì organi statali messi parzialmente a disposizione della NATO.⁴³²

Se la Corte avesse registrato questo dato, essa avrebbe (nella misura in cui avesse

⁴³⁰ Le critiche in dottrina, sebbene diversamente argomentate, sono state pressoché unanimi. Si vedano BELL, *Reassessing Multiple Attribution*, cit.; BODEAU-LIVINEC, BUZZINI, VILLALPANDO, *Agim Behrami&Bekir Behrami v. France*, cit.; BRANDOLINO, *Amministrazione ONU e tutela dei diritti umani*, cit.; BRUNO, *La Corte europea dei diritti umani e il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, cit.; CARMELITANO, *Il "governo" delle Nazioni Unite in Kosovo*, cit.; LARSEN, *Attribution of Conduct in Peace Operations*, cit.; MANEGGIA, *"Controllo effettivo" e imputabilità della condotta*, cit.; MILANOVIĆ, PAPIĆ, *As Bad as it Gets*, cit.; PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit.; PIERINI, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dichiara imputabile alle Nazioni Unite la "detenzione amministrativa" di individui ad opera della missione militare in Kosovo*, cit.; SARI, *Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations*, cit.; SOSSAI, *Accesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit.; VALENTI, *La questione dell'applicabilità della Convenzione europea dei diritti dell'uomo alle forze di mantenimento della pace in Kosovo*, cit.; VERDIRAME, *Breaches of the European Convention on Human Rights Resulting from the Conduct of International Organisations*, cit.; WATSON, *Behrami v. France: Constructive Blue Helmets Protect KFOR Nations from Accountability*, cit.

⁴³¹ A dire il vero, anche nella maggior parte delle autorevoli analisi dottrinali si manca di rilevare espressamente questo assunto di base.

⁴³² Eppure, la Corte dedica un intero paragrafo della sentenza a citare testualmente il passaggio del Rapporto della c.d. VENICE COMMISSION relativo al rispetto dei diritti umani in Kosovo in cui la Commissione in parola mette precipuamente in rilievo questo aspetto: cfr. caso *Behrami/Saramati*, cit., § 50.

voluto davvero mantenersi in linea con i lavori della Commissione di diritto internazionale che essa stessa aveva deciso di prendere come punto di riferimento) esaminato il caso *Saramati* in maniera del tutto diversa. Innanzitutto, la Grande Camera avrebbe rilevato che le azioni/omissioni poste in essere da forze autorizzate non sono suscettibili di essere attribuite all'Organizzazione autorizzante (del resto, dai lavori che la Commissione aveva svolto fino al 2007 emergeva chiaramente l'impossibilità di attribuire alle Nazioni Unite la condotta tenuta da forze che l'Organizzazione avesse meramente autorizzato, perché le forze in parola operano al di fuori della catena di comando ONU);⁴³³ a questo punto, la Corte si sarebbe domandata se la condotta dei militari della KFOR dovesse essere attribuita alla NATO e/o agli Stati che 'prestano' a quest'ultima i propri militari;⁴³⁴ inoltre, per rispondere al quesito in parola, la Grande Camera avrebbe applicato il criterio del controllo effettivo, da intendersi come controllo operativo, non quello dell'“ultimate and authoritative control”.⁴³⁵ Così facendo, la Corte sarebbe giunta con ogni probabilità ad attribuire la detenzione extra-giudiziaria del *Saramati* alla NATO, in virtù della “effectiveness or unity of NATO command in operational matters” di cui essa stessa ravvisa correttamente l'esistenza.⁴³⁶

In effetti, come messo in luce dalla Grande Camera sin dai primi paragrafi della decisione, la scelta di procedere all'arresto del ricorrente era stata adottata in concreto

⁴³³ È bene ribadire che si può essere d'accordo o meno con questa conclusione, ma tale è l'impostazione adottata dalla Commissione di diritto internazionale ai cui lavori la Corte di Strasburgo asseriva di ispirarsi. In dottrina lo mettono in rilievo MILANOVIĆ, PAPIĆ, *As Bad as it Gets*, cit., p. 286; SOSSAI, *Accesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 220, nota 79.

⁴³⁴ La possibilità di multipla attribuzione alla NATO e agli Stati fornitori viene espressamente menzionata da BODEAU-LIVINEC, BUZZINI, VILLALPANDO, *Agim Behrami & Bekir Behrami v. France*, cit., p. 328.

⁴³⁵ Come rilevato in dottrina, nonostante possa anche ipotizzarsi che in riferimento al caso di organi statali messi parzialmente a disposizione delle organizzazioni internazionali il criterio del controllo effettivo venga interpretato più estensivamente rispetto al caso in cui si tratti di attribuire allo Stato la condotta di un organo di fatto, è comunque difficile immaginare che il criterio in parola possa essere fatto coincidere con un criterio ampio e indefinito come quello dell'“ultimate and authoritative control”: cfr. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 686-687.

⁴³⁶ Cfr. caso *Behrami/Saramati*, cit., § 139.

esclusivamente dal Com-KFOR⁴³⁷ (vale a dire dal Comandante internazionale della missione, il funzionario attraverso cui la NATO esercitava il controllo operativo sui militari che gli Stati le avevano messo a disposizione), senza che fosse ravvisabile intromissione alcuna da parte delle autorità statali;⁴³⁸ ciò significa che, nel caso di specie, l'esclusività del controllo operativo esercitato dal Com-KFOR non era stata inficiata da un qualche coinvolgimento statale; pertanto la condotta lamentata dal Saramati doveva essere attribuita alla NATO.⁴³⁹ Solo nella misura in cui la Corte avesse rinvenuto un coinvolgimento da parte dei Comandanti di nazionalità norvegese e francese nella decisione adottata dal Com-KFOR, essa avrebbe dovuto (qualora la predetta intromissione statale si fosse limitata ad erodere il controllo operativo esercitato dal Comandante internazionale) attribuire la condotta simultaneamente alla NATO e agli Stati convenuti, mentre, nell'ipotesi in cui l'intromissione statale fosse giunta ad annullare il controllo operativo spettante sotto il profilo normativo al Com-KFOR, la Corte avrebbe dovuto attribuire la detenzione extra-giudiziaria di Ruzdi Saramati esclusivamente alla Norvegia e/o alla Francia.⁴⁴⁰

⁴³⁷ *Ibidem*, §§ 9, 10 e 13.

⁴³⁸ *Ibid.*, §§ 138-139.

⁴³⁹ È ovvio che una simile posizione è sostenibile solamente se si ritiene che la NATO sia un'organizzazione dotata di personalità giuridica distinta da quella dei suoi Stati membri e che, di conseguenza, le azioni ed omissioni che hanno luogo nell'ambito di operazioni condotte sotto l'egida dell'organizzazione possano essere attribuite in talune circostanze all'organizzazione stessa. Come è noto, la dottrina è divisa sul punto. Ad esempio, vi è chi ritiene che le azioni della NATO risultino attribuibili ai suoi Stati Membri [si veda STEIN T., *Kosovo and the International Community. The Attribution of Possible Internationally Wrongful Acts: Responsibility of NATO or of Its Member States*, in TOMUSCHAT C. (ed.), *Kosovo and the International Community: a Legal Assessment*, The Hague/Boston/London, Kluwer Law International, 2002, p. 181 e ss.] e chi no (si veda PELLET A., *L'imputabilité d'éventuels actes illicites. Responsabilité de l'OTAN ou des États membres*, in TOMUSCHAT, *op. ult. cit.*, p. 193 e ss.).

⁴⁴⁰ La condotta lesiva lamentata sarebbe stata dunque attribuibile agli Stati convenuti solo a fronte di un coinvolgimento delle loro autorità nazionali nella decisione adottata dal Com-KFOR e non, come reclamato da Ruzdi Saramati, in virtù della nazionalità dell'individuo che in un dato momento ricopriva la carica di Comandante internazionale della missione della NATO in Kosovo. Il ricorrente, infatti, aveva citato in giudizio la Norvegia perché, all'epoca del suo arresto, il Com-KFOR (il quale aveva emanato l'ordine di detenzione) era un individuo di nazionalità norvegese; il fatto che poi, nel corso della sua carcerazione, il ruolo di Com-KFOR fosse stato assunto da un individuo di nazionalità francese aveva indotto il Saramati a rivolgere le proprie rimostranze anche contro la Francia. I ricorsi contro Francia e

5.1.4. Rilievi conclusivi

In conclusione, le criticità che emergono dalla decisione *Behrami e Saramati* sono numerose. Quel che risulta più allarmante nell'ambito della pronuncia in parola è il fatto che, al fine di evitare molti dei non condivisibili risultati discussi *supra*, i giudici di Strasburgo si sarebbero potuti limitare a dare applicazione a quanto nei lavori della Commissione di diritto internazionale veniva affermato a chiare lettere.

Pare allora, come sottolineato in dottrina, che la Corte fosse *ab initio* intenzionata a giungere al risultato di attribuire la condotta di forze autorizzate dalle Nazioni Unite esclusivamente all'Organizzazione autorizzante e che abbia, a tal fine, ricostruito *ad hoc* il quadro giuridico in base al quale adottare la propria decisione.⁴⁴¹ È del resto la stessa Grande Camera a non fare mistero delle preoccupazioni politiche che stanno dietro alla sua scelta, vale a dire il fatto che gli Stati (se ritenuti responsabili per le condotte lesive che si verificano in attuazione di un mandato stabilito da una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite) possano essere indotti a non partecipare alle missioni, compromettendo così il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ossia la funzione principale che le Nazioni Unite sono chiamate a svolgere.⁴⁴²

Norvegia erano pertanto stati avanzati meramente sulla base della nazionalità di coloro i quali in un certo periodo ricoprivano un ruolo che all'interno della struttura di comando della NATO si viene chiamati a rivestire a titolo individuale. Ma se il Com-KFOR riveste la propria carica non in rappresentanza del suo Stato nazionale, ciò significa che egli si qualifica sotto il profilo giuridico come funzionario della NATO e che, di conseguenza, a nulla rileva la nazionalità degli individui che in concreto ricoprono quella posizione in un certo lasso di tempo; le azioni che il Com-KFOR pone in essere nell'esercizio di funzioni ufficiali sono infatti da attribuire alla NATO *ex art. 6* del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, mentre la condotta tenuta in attuazione degli ordini emanati dal Com-KFOR dai militari prestati alla NATO dagli Stati va attribuita all'organizzazione *ex art. 7* del Progetto, in virtù del controllo effettivo (controllo operativo) che l'organizzazione esercita su di essi a mezzo del Com-KFOR.

⁴⁴¹ In particolare, si vedano BELL, *Reassessing Multiple Attribution*, *cit.*; BODEAU-LIVINEC, BUZZINI, VILLALPANDO, *Agim Behrami & Bekir Behrami v. France*, *cit.*; MILANOVIĆ, PAPIĆ, *As Bad as it Gets*, *cit.*

⁴⁴² Cfr. caso *Behrami/Saramati*, *cit.*, § 149: “[s]ince operations established by UNSC Resolutions under Chapter VII of the UN Charter are fundamental to the mission of the UN to secure international peace and security and since they rely for their effectiveness on support from member states, the Convention cannot be interpreted in a manner which would subject the acts and omissions of Contracting Parties which are covered by UNSC Resolutions and occur prior to or in the course of such missions, to the scrutiny of the Court. To do so would be to interfere with the fulfilment of the UN's key mission in

La pericolosità di tale ragionamento è in *re ipsa* e, in questa sede, non occorre soffermarsi sulle sue problematiche implicazioni; del resto, la decisione sull'inammissibilità nei casi *Behrami* e *Saramati* ha attratto l'attenzione della dottrina, la quale ha già messo in evidenza le inaccettabili conseguenze di un simile approccio, sia in termini di indebolimento del sistema di protezione dei diritti individuali complessivamente offerto dalla Convenzione, sia in termini di garanzia di impunità/irresponsabilità per gli Stati che prendono parte a missioni all'estero basate su una risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

5.1.5. I seguiti della decisione Behrami/Saramati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani

Nonostante le aspre critiche ricevute, l'impostazione adottata nella decisione *Behrami* e *Saramati* è stata riproposta in diverse altre pronunce dalla Corte europea dei diritti umani; ancora una volta, il risultato è stato quello di attribuire alle Nazioni Unite le condotte verificatesi nell'ambito di missioni meramente autorizzate dall'Organizzazione, sottraendo in questo modo allo scrutinio dei giudici di Strasburgo (a causa della loro incompetenza *ratione personae*) le condotte in questione.⁴⁴³

In *Kasumaj v. Greece*⁴⁴⁴ e *Gajic v. Germany*,⁴⁴⁵ casi maturati in Kosovo in relazione a questioni di occupazione/utilizzo di proprietà privata rispettivamente da parte del contingente greco e di quello tedesco della KFOR, la Corte ha dichiarato i ricorsi

this field including, as argued by certain parties, with the effective conduct of its operations. It would also be tantamount to imposing conditions on the implementation of a UNSC Resolution which were not provided for in the text of the Resolution itself”.

⁴⁴³ Tali preoccupanti seguiti sono messi in evidenza, tra gli altri, da BELL, *Reassessing Multiple Attribution*, cit., pp. 536-539; BODEAU-LIVINEC, BUZZINI, VILLALPANDO, *Agim Behrami&Bekir Behrami v. France*, cit., pp. 330-331.

⁴⁴⁴ Si veda EctHR, *Kasumaj v. Greece*, Decision, 5 July 2007, Application No. 6974/05 (d'ora in avanti caso *Kasumaj*).

⁴⁴⁵ Si veda EctHR, *Gajic v. Germany*, Decision, 28 August 2007, Application No. 31446/02 (d'ora in avanti caso *Gajic*).

inammissibili in quanto “KFOR actions were in principle attributable to the UN”.⁴⁴⁶

In *Berić v. Bosnia and Herzegovina*,⁴⁴⁷ la Corte ha ritenuto che persino le azioni dell'Alto Rappresentante per la Bosnia Erzegovina fossero “in principle, attributable to the UN”,⁴⁴⁸ confermando tale impostazione anche in *Kalinić and Bilbija v. Bosnia and Herzegovina*.⁴⁴⁹

Parzialmente diverso è il ricorso *Stephens v. Cyprus, Turkey and the United Nations*,⁴⁵⁰ avente ad oggetto non la condotta posta in essere da forze autorizzate dalle Nazioni Unite, ma le azioni realizzate dai 'caschi blu' dell'ONU a Cipro nel contesto della missione UNFICYP. Anche nel caso in parola, la condotta lamentata dal ricorrente è stata attribuita alle Nazioni Unite,⁴⁵¹ tuttavia, nella vicenda qui in esame (a differenza di quelle precedentemente menzionate), la conclusione raggiunta dalla Corte non è da respingere in via di principio (in quanto frutto di un'impostazione concettualmente errata volta ad attribuire alle Nazioni Unite le azioni di forze che esse abbiano meramente autorizzato); la conclusione in parola è criticabile, piuttosto, perché non discende dall'analisi delle circostanze relative al caso di specie, ma dall'applicazione di un criterio di attribuzione formalistico, quale quello dell'“ultimate and authoritative

⁴⁴⁶ Cfr. caso *Kasumaj*, *cit.* (la decisione è breve a tal punto da non essere nemmeno articolata in paragrafi); caso *Gajic*, *cit.*, § 1.

⁴⁴⁷ Si veda EctHR, *Berić and others v. Bosnia and Herzegovina*, Decision, 16 October 2007, Applications Nos. 36357/04, 36360/04, 38346/04, 41705/04, 45190/04, 45578/04, 45579/04, 45580/04, 91/05, 97/05, 100/05, 101/05, 1121/05, 1123/05, 1125/05, 1129/05, 1132/05, 1133/05, 1169/05, 1172/05, 1175/05, 1177/05, 1180/05, 1185/05, 20793/05 and 25496/05 (d'ora in avanti caso *Berić*). Per un commento in dottrina si veda GRADONI L., *L'Alto rappresentante per la Bosnia-Erzegovina davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 621 e ss.

⁴⁴⁸ Cfr. caso *Berić*, *cit.*, § 28.

⁴⁴⁹ Si veda EctHR, *Kalinić and Bilbija v. Bosnia and Herzegovina*, Decision, 13 May 2008, Applications Nos. 45541/04 and 16587/07.

⁴⁵⁰ Si veda EctHR, *Stephens v. Cyprus, Turkey and the United Nations*, Decision, 11 December 2008, Application No. 45267/06 (d'ora in avanti caso *Stephens*).

⁴⁵¹ “UNFICYP, which has control over the buffer zone, is a subsidiary organ of the UN created under the UN Charter and is under the exclusive control and command of the UN. Consequently, its actions and inactions are in principle attributable to the UN (see, *mutatis mutandis*, *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*”: cfr. caso *Stephens*, *cit.* (anche la presente decisione non risulta suddivisa in paragrafi).

control”, che tiene in considerazione solamente il dato formale a scapito di quello fattuale.⁴⁵²

5.2. La sentenza della House of Lords nel caso Al-Jedda

A breve distanza dalla decisione *Behrami e Saramati*, la *House of Lords* britannica ha avuto modo di pronunciarsi su una questione simile a quella trattata dalla Corte europea dei diritti umani, dal momento che nel caso *Al-Jedda* essa è stata chiamata ad esprimersi circa la possibilità di attribuire al Regno Unito la condotta tenuta dalle truppe britanniche nell'ambito dell'operazione militare MNF operante in Iraq su autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite⁴⁵³ (una situazione sì distinta, ma concettualmente assimilabile a quella della KFOR in Kosovo, anch'essa missione militare autorizzata dalle Nazioni Unite). La vicenda *Al-Jedda* dimostra quanto possa essere problematica l'eredità lasciata dal precedente *Saramati*. Infatti, sebbene *in casu* la condotta lamentata sia stata attribuita allo Stato britannico, la *House of Lords* si è premurata di fare salvo, sotto il profilo teorico, l'approccio promosso dai giudici di Strasburgo pochi mesi prima.

⁴⁵² È comunque degno di nota il fatto che, nonostante il risultato ultimo sia in ogni caso quello di attribuire la condotta lamentata alle Nazioni Unite, accanto all'“ultimate authority and control” test la Corte richiami (sebbene in maniera un po'confusa) anche le nozioni di controllo effettivo e di controllo esclusivo, lasciando così forse intendere di propendere per una parziale modificazione dell'impostazione da essa assunta nell'approcciarsi alla questione dell'attribuzione della condotta che ha avuto luogo nelle missioni di pace: cfr. BELL, *Reassessing Multiple Attribution*, cit., p. 539. Come rileva l'Autrice, però, non è chiaro se la chiamata in causa del controllo effettivo sia dovuta ad un tentativo della Corte di allineare maggiormente la propria giurisprudenza alle indicazioni fornite dalla Commissione di diritto internazionale, oppure sia più semplicemente dovuta alle peculiarità del caso di specie: *ibidem*.

⁴⁵³ Si veda HOUSE OF LORDS, *R (on the application of Al-Jedda) (appellant) V. Secretary of State for Defence (respondent)*, [2007] UKHL 58 (d'ora in avanti caso *Al-Jedda*). Per specifici commenti in dottrina si vedano, tra gli altri, MESSINEO F., *The House of Lords in Al-Jedda and Public International Law: Attribution of Conduct to UN-Authorized Forces and the Power of the Security Council to Displace Human Rights*, in *Netherlands International Law Review*, 2009, p. 35 e ss.; SAPIENZA R., *Occupazione britannica dell'Irak e tutela dei diritti dell'uomo: il caso Al-Jedda dinanzi alla Camera dei Lords*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 402 e ss.; SARI A., *The Al-Jedda Case before the House of Lords*, in *Journal of International Peacekeeping*, 2009, p. 181 e ss. Per i precedenti gradi di giudizio si veda *R. (on the application of Al-Jedda) v. Secretary of State for Defence*, [2005] EWHC 1809 (Admin) e [2006] EWCA Civ 327. In dottrina si veda, tra gli altri, ARCARI M., *Autorizzazioni del Consiglio di sicurezza, tutela dei diritti dell'uomo e occupazione militare in Iraq: il caso Al-Jedda di fronte ai giudici britannici*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 1083 e ss.

5.2.1. Il contesto storico

Il contesto in cui è maturato il caso *Al-Jedda* è noto: a seguito dell'invasione armata anglo-americana del marzo 2003, dal maggio di quell'anno fino al giugno 2004, il territorio iracheno era stato sottoposto ad occupazione militare;⁴⁵⁴ nel giugno 2004, in concomitanza con l'entrata in vigore della costituzione provvisoria, la risoluzione 1546(2004) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite aveva dato il benvenuto all'imminente fine dell'occupazione militare⁴⁵⁵ ed al conseguente trasferimento dell'esercizio di poteri sovrani sull'Iraq al nuovo Governo *ad interim*;⁴⁵⁶ la medesima risoluzione aveva, inoltre, autorizzato la forza multinazionale a prevalenza anglo-americana ivi operante (MNF) “to take all necessary measures to contribute to the maintenance of security and stability”.⁴⁵⁷

5.2.2. Oggetto del ricorso e determinazione dell'attribuzione della condotta

L'Al-Jedda, poiché sospettato di reclutare terroristi sul suolo iracheno, era stato sottoposto a misure detentive da parte delle forze di Sua Maestà, senza che queste ultime gli riconoscessero il diritto di accedere ad un'istanza giurisdizionale che si esprimesse circa la legittimità della detenzione; pertanto, il ricorrente citava in giudizio il Regno Unito, lamentando la violazione dell'art. 5(1) della CEDU (diritto alla libertà e alla sicurezza).⁴⁵⁸

Il Governo britannico, sulla scia della giurisprudenza *Saramati*, si difendeva asserendo che le azioni poste in essere dalle proprie truppe in Iraq su autorizzazione del

⁴⁵⁴ Sulle vicende relative alla seconda guerra del Golfo si veda in dottrina, tra gli altri, CARCANO A., *L'occupazione dell'Iraq nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009.

⁴⁵⁵ Cfr. UNSC, *Resolution 1546*, 8 June 2004, UN Doc. S/RES/1546(2004), § 2.

⁴⁵⁶ *Ibidem*.

⁴⁵⁷ *Ibid.*, § 10.

⁴⁵⁸ Il ricorso dell'Al-Jedda era a dire il vero fondato sull'art. 5(4) dello *Human Rights Act*, vale a dire lo strumento adottato dal Parlamento britannico nel 1998 attraverso cui la CEDU è entrata a far parte del diritto interno del Regno Unito.

Consiglio di sicurezza dovessero essere attribuite alle Nazioni Unite.⁴⁵⁹

La *House of Lords* attribuì la condotta lesiva lamentata dal ricorrente allo Stato britannico,⁴⁶⁰ concludendo che non potesse “realistically be said that US and UK forces were under the effective command and control of the UN, or that UK forces were under such command and control when they detained the appellant”.⁴⁶¹

5.2.3. *Rilievi critici*

La Suprema Corte britannica ha dunque ritenuto che le condotte lesive che si realizzano nell'ambito di missioni autorizzate dalle Nazioni Unite non siano attribuibili all'Organizzazione autorizzante, giungendo ad un esito opposto rispetto a quello cui era addivenuta pressoché nella stessa materia la Corte europea dei diritti umani poco tempo prima. Le conclusioni raggiunte nell'ambito del caso in parola sul versante dell'attribuzione della condotta sono dunque da accogliere con estremo favore, poiché sembrano discostarsi dalla discutibile giurisprudenza *Saramati* e porsi in linea con la tesi maggioritaria secondo la quale le azioni/omissioni di forze autorizzate devono essere attribuite al soggetto autorizzato.

Tuttavia, sebbene in concreto la *House of Lords* abbia finito per contraddire quanto sostenuto nel caso *Saramati*, essa non ha formalmente preso le distanze da quel precedente; al contrario, la *House of Lords* ha dichiarato che le azioni della MNF risultavano attribuibili agli Stati partecipanti, e non alle Nazioni Unite, solamente perché in relazione al caso iracheno “the analogy with the situation in Kosovo breaks down [...] at almost every point”,⁴⁶² e non in virtù del fatto che l'attribuzione della

⁴⁵⁹ Cfr. MILANOVIĆ, PAPIĆ, *As Bad as it Gets*, cit., p. 290.

⁴⁶⁰ È importante rilevare, però, che l'attribuzione della condotta al Regno Unito non si è tradotta in una condanna dello Stato britannico perché la *House of Lords* (al pari dei tribunali precedentemente aditi dall'*Al-Jedda*) ha sostenuto, in maniera alquanto discutibile, che gli obblighi gravanti sullo Stato convenuto in virtù della risoluzione 1546(2004) avessero prevalenza sugli obblighi cui lo Stato in parola risulta vincolato in materia di diritti umani, a causa dell'operare dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite: cfr. caso *Al-Jedda*, cit., § 39 (per Lord Bingham).

⁴⁶¹ *Ibidem*, § 23.

⁴⁶² *Ibid.*, § 24.

condotta di forze autorizzate all'Organizzazione autorizzante fosse concettualmente non corretta. In altri termini, per la Suprema Corte britannica sono le circostanze di specie a rendere inapplicabile nel caso *Al-Jedda* l'approccio *Saramati*, non è quest'ultimo ad essere scorretto. La *House of Lords* lascia pertanto intendere che se la situazione irachena fosse stata assimilabile a quella kosovara, le azioni/omissioni della MNF sarebbero state attribuite alle Nazioni Unite, secondo quanto avvenuto nel caso *Saramati*.

Ora, la distinzione tra il caso kosovaro (missione NATO autorizzata dal Consiglio di sicurezza) e quello iracheno (forza multinazionale a prevalenza anglo-americana autorizzata dal Consiglio di sicurezza) tracciata dalla Suprema Corte britannica sembra artificiosa. Come opportunamente rilevato in dottrina, infatti,

“[t]here certainly are many differences between Iraq and Kosovo, yet Iraq and Kosovo are exactly the same where it matters. In both cases there was a military intervention of dubious legality, and a subsequent UN Security Council resolution authorizing an international presence. If this authorization should be thought of within the framework of delegation, the two situations are identical. The only real difference is the lack in Iraq of a UN civil administration in the likeness of UNMIK”.⁴⁶³

Sembra dunque possibile affermare che la menzionata distinzione tra il contesto kosovaro e quello iracheno sia stata delineata appositamente dalla *House of Lords*, al fine di discostarsi dalla giurisprudenza *Saramati* senza sconfessarla apertamente.⁴⁶⁴ Sebbene, quindi, la sentenza *Al-Jedda* debba essere considerata un'ulteriore conferma del fatto che la prassi internazionale depone nel senso della non attribuzione delle azioni di forze autorizzate all'Organizzazione autorizzante, l'atteggiamento della *House of Lords* rimane criticabile: invece di distinguere in maniera poco convincente la situazione irachena da quella kosovara, la Suprema Corte britannica avrebbe potuto, più semplicemente, prendere le distanze dal precedente *Saramati*. Per quanto sia vero, infatti, che l'autorevolezza di cui gode la Corte europea dei diritti umani rende

⁴⁶³ Cfr. MILANOVIĆ, PAPIĆ, *As Bad as it Gets*, cit., p. 291.

⁴⁶⁴ *Ibidem*.

estremamente difficile che un'istanza giurisdizionale di natura interna si ponga in aperto contrasto con i giudici di Strasburgo, è altrettanto innegabile che le pronunce della Corte europea dei diritti umani non abbiano per i tribunali nazionali il valore di veri e propri *stare decisis*.⁴⁶⁵

Pertanto, nonostante l'esito finale cui addiviene la *House of Lords* in materia di attribuzione della condotta sia apprezzabile, non può dirsi altrettanto delle motivazioni che sottostanno alla sentenza della Suprema Corte, le quali dimostrano quanto possa essere difficile liberarsi dell'eredità lasciata dalla giurisprudenza *Saramati*.

5.3. La sentenza della Corte distrettuale dell'Aja nei casi Nuhanović e Mustafić

Un'altra importante pronuncia in cui è stata affrontata la questione dell'attribuzione della condotta tenuta dalle forze impegnate nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è quella resa dalla Corte distrettuale dell'Aja nei casi *Nuhanović e Mustafić*.⁴⁶⁶

Nei casi in parola, si trattava di determinare l'attribuzione di azioni ed omissioni poste in essere nel contesto di un'operazione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, la missione UNPROFOR che negli anni Novanta era stata dispiegata nel territorio della ex Jugoslavia. Segnatamente, la Corte distrettuale dell'Aja veniva chiamata a pronunciarsi sulla possibilità di attribuire allo Stato olandese le azioni lesive compiute a Srebrenica dal contingente olandese della predetta missione.⁴⁶⁷

⁴⁶⁵ Cfr. MILANOVIĆ, PAPIĆ, *op. ult. cit.*, p. 292.

⁴⁶⁶ Si veda DISTRICT COURT IN THE HAGUE, *N. v. The State of the Netherlands*, Judgment, 10 September 2008, Case No. 265615/HA ZA 06-1671 (english translation) [d'ora in avanti caso *Nuhanović*]; DISTRICT COURT IN THE HAGUE, *M.M.-M. et al. v. The State of the Netherlands*, Judgment, 10 September 2008, Case No. 265218/HA ZA 06-1672 (english translation) [d'ora in avanti caso *Mustafić*]. Per un commento in dottrina si veda ANNONI, *Violazioni dei diritti umani e responsabilità dello Stato di invio*, *cit.* Per comodità, nella seguente trattazione si prenderà come punto di riferimento il caso *Nuhanović*; è bene tuttavia tenere presente che le medesime considerazioni sono state effettuate dalla Corte distrettuale dell'Aja anche nell'ambito del caso *Mustafić*.

⁴⁶⁷ Sulla missione UNPROFOR cfr. *supra*, cap. I, § 2.5.1.

5.3.1. Oggetto dei ricorsi e dispositivo della sentenza

I ricorrenti asserivano che i propri familiari (i quali, insieme ad altri civili, avevano cercato rifugio presso il *compound* delle Nazioni Unite durante i drammatici giorni del luglio 1995 in cui a Srebrenica si stava consumando un vero e proprio genocidio a danno della popolazione musulmana per mano dei Serbi di Bosnia) erano stati forzatamente espulsi dai locali della missione UNPROFOR dai militari olandesi, espulsione che li aveva condannati ad essere uccisi dalle milizie guidate dal generale Mladić.⁴⁶⁸

In effetti, mentre ad uno dei ricorrenti (Hasan Nuhanović, un interprete bosniaco che lavorava per il contingente olandese) era stato concesso di rimanere nel *compound*, in quanto membro dello staff locale impiegato dalla missione UNPROFOR (e dotato di un documento identificativo rilasciato dalle Nazioni Unite), i suoi familiari erano stati, insieme ad altri, costretti a lasciare la struttura in parola. Hasan Nuhanović ed i parenti delle altre vittime, ritenendo che le espulsioni forzate successivamente sfociate nel decesso dei propri familiari dovessero essere attribuite allo Stato olandese, avevano presentato un'azione civile di risarcimento danni contro quest'ultimo.⁴⁶⁹

La Corte distrettuale dell'Aja respinse il ricorso, sostenendo che, poiché lo Stato olandese aveva trasferito alle Nazioni Unite l'esercizio dell'“operational command and control” sul proprio contingente, le azioni ed omissioni di quest'ultimo dovevano essere attribuite all'Organizzazione.⁴⁷⁰

5.3.2. Rilievi critici

La Corte, la quale richiama genericamente il Progetto di articoli della Commissione di diritto internazionale relativo alla responsabilità delle organizzazioni,⁴⁷¹ ritiene

⁴⁶⁸ Cfr. caso *Nuhanović, cit.*, § 3.2.1.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, §§ 3.2.2-3.2.8, dove vengono elencate le norme di diritto interno e di diritto internazionale sulle quali il ricorso viene fondato.

⁴⁷⁰ *Ibid.*, § 4.9.

⁴⁷¹ *Ib.*, § 4.8.

dunque che il segmento di autorità che viene in rilievo al fine di determinare l'attribuzione della condotta di organi statali messi parzialmente a disposizione di un'organizzazione internazionale sia l'“operational command and control”.

Complessivamente, siffatto approccio è da accogliere con favore, *a fortiori* se paragonato al formalistico criterio di attribuzione della condotta dell'“ultimate and authoritative control” elaborato dalla Corte europea dei diritti umani.⁴⁷²

Inoltre, sebbene la Corte si esprima in termini di “operational command and control”, è lecito supporre che essa volesse in realtà riferirsi al solo *operational control*, abbracciando la tesi secondo cui la condotta dei 'caschi blu' deve essere attribuita al soggetto che impartisce loro le istruzioni circa le funzioni da svolgere in concreto sul campo. Detto altrimenti, le imprecisioni terminologiche in cui incorre la Corte sarebbero dovute alla sua poca dimestichezza con la materia militare e non alla volontà di far discendere l'attribuzione della condotta da un criterio diverso da quello del controllo operativo.

Una simile impostazione risulta con tutta evidenza vicina a quella della Commissione di diritto internazionale secondo cui la condotta dei *peacekeepers* va attribuita all'ente esercitante il controllo effettivo (da intendersi come controllo operativo).⁴⁷³ Tuttavia, nella misura in cui la Corte afferma che, alla luce del quadro giuridico che governa le missioni di pace delle Nazioni Unite, le azioni ed omissioni del contingente olandese “should be attributed strictly, *as a matter of principle*, to the United Nations”,⁴⁷⁴ essa sembra dare rilievo al solo dato normativo per determinare l'attribuzione della condotta, senza considerare quello fattuale. In altri termini, pare che secondo i giudici dell'Aja il trasferimento *de jure* del controllo operativo all'Organizzazione da parte dello Stato fornitore sia sufficiente a giustificare una presunzione di attribuzione della condotta dei *peacekeepers* alle Nazioni Unite, senza che sia necessario valutare se (dal punto di vista

⁴⁷² Questa è del resto l'opinione della Commissione di diritto internazionale in ordine alla pronuncia qui in esame: cfr. ILC 2009 Report, *cit.*, p. 69.

⁴⁷³ Cfr. supra, § 3.2.3.

⁴⁷⁴ Cfr. caso *Nuhanović*, *cit.*, § 4.11.

fattuale) lo Stato in questione sia risultato coinvolto nell'esercizio del controllo operativo da parte del *Force Commander*, erodendolo o financo annullandolo.

Ad una lettura più attenta della sentenza, però, il timore che la Corte poco opportunamente tralasci di prendere in considerazione le circostanze fattuali che vedono di frequente gli Stati ingerirsi in concreto nell'esercizio del controllo operativo da parte dell'Organizzazione sembrerebbe affievolirsi. La Corte afferma, infatti, che nel caso in cui il contingente olandese

“was instructed by the Dutch authorities to ignore UN orders or to go against them, and Dutchbat behaved in accordance with this instruction from the Netherlands, this constitutes a violation of the factual basis on which the attribution to the UN rests”,⁴⁷⁵

lasciando così intendere che, in simili circostanze, la condotta sarebbe stata attribuita allo Stato olandese.⁴⁷⁶

Un simile ragionamento è, con tutta evidenza, molto prossimo a quello effettuato nelle pagine precedenti, quando si è affermato che, se è vero che controllo effettivo significa controllo operativo, è lo Stato ad esercitare tale tipo di controllo quando esso impartisce alle truppe ordini contrari a quelli forniti dal *Force Commander* delle Nazioni Unite; di conseguenza, in siffatte circostanze è esclusivamente allo Stato che la condotta dei 'caschi blu' va attribuita.⁴⁷⁷ La Corte ha dunque effettuato, quantomeno teoricamente, un ragionamento corretto in termini di attribuzione della condotta, volto a tenere conto sia del dato normativo relativo al funzionamento della catena di comando, sia del dato fattuale.

Le perplessità nascono, però, dal fatto che la Corte non ha poi applicato in pratica il ragionamento da essa stessa elaborato in via teorica. Nella sentenza non vi è infatti traccia di un'indagine da parte dei giudici dell'Aja volta a dimostrare che le Nazioni Unite avessero effettivamente ordinato la condotta lesiva lamentata dai ricorrenti. Al di

⁴⁷⁵ *Ibidem*, § 4.14.1.

⁴⁷⁶ Sul punto cfr. ANNONI, *Violazioni dei diritti umani e responsabilità dello Stato di invio*, cit., p. 178.

⁴⁷⁷ Cfr. *supra*, § 3.2.4.

là dei proclami astratti della Corte, quindi, la condotta viene attribuita alle Nazioni Unite sulla base del mero dato normativo, “as a matter of principle”.

Tale impostazione non è accettabile, *a fortiori* se si tiene in considerazione quale fosse nel caso sottoposto all'attenzione della Corte la specifica condotta lamentata. In effetti, i ricorrenti accusavano il contingente olandese di aver forzatamente espulso dal *compund* delle Nazioni Unite i loro familiari, condannandoli in questo modo ad essere uccisi nell'ambito del genocidio di Srebrenica. Se applichiamo il ragionamento effettuato dalla Corte distrettuale alla specifica condotta lamentata, non può che concludersi che la Corte abbia attribuito le espulsioni forzate in questione alle Nazioni Unite in virtù del fatto che l'Organizzazione le avesse ordinate.

Ora, nel corso della storia del *peacekeeping* le Nazioni Unite hanno tristemente dato prova di non essere spesso in grado di svolgere con efficacia le proprie mansioni, soprattutto quando si tratta di proteggere i civili contro atrocità di massa compiute a loro danno nel contesto di un conflitto armato; è anche vero, però, che la maggior parte delle accuse mosse all'Organizzazione hanno riguardato l'inattività delle Nazioni Unite, la loro incapacità di agire; la critica che più di frequente i 'caschi blu' hanno sentito formulare nei propri riguardi è, infatti, quella di 'stare a guardare' di fronte al dilagare della violenza.⁴⁷⁸ Risulta quindi difficile immaginare che il Comando internazionale della missione UNPROFOR abbia ordinato delle espulsioni forzate da un luogo protetto, pur essendo a conoscenza del fatto che all'esterno era in corso un genocidio. Sebbene tale ipotesi non possa essere esclusa a priori, è bene rammentare, come già rilevato, che la Corte distrettuale dell'Aja non ha fornito prova del fatto che le Nazioni Unite avessero emanato direttive in tal senso, lasciando intendere di avere fondato la propria decisione su una presunzione generale in favore dell'attribuzione della condotta dei 'caschi blu' alle Nazioni Unite, in base al mero dato normativo relativo al funzionamento *de jure* della catena di comando nelle missioni dell'Organizzazione.

⁴⁷⁸ Per quel che concerne le accuse mosse ai *peacekeepers* nel contesto bosniaco e ruandese negli anni Novanta cfr. *Srebrenica Report, cit.* e *Rwanda Report, cit.*

5.4. La sentenza della Corte di appello dell'Aja nei casi Nuhanović e Mustafić

Hasan Nuhanović e i familiari delle altre vittime presentarono ricorso in appello.⁴⁷⁹ Il giudizio del tribunale di seconda istanza ribaltò la sentenza di primo grado: l'azione consistente nell'espulsione forzata dal *compound* delle Nazioni Unite dei parenti dei ricorrenti venne attribuita allo Stato olandese, e quest'ultimo venne di conseguenza condannato a corrispondere un indennizzo ai congiunti degli individui deceduti.⁴⁸⁰

5.4.1. L'interpretazione del criterio del controllo effettivo

La pronuncia della Corte d'appello dell'Aja riveste una cruciale importanza nell'ambito della materia qui in esame, poiché il tribunale interessato non solo ha fatto espressa applicazione del criterio del controllo effettivo di cui all'art. 7 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali per determinare l'attribuzione della condotta di organi statali messi parzialmente a disposizione di un'organizzazione, ma ha anche correttamente interpretato lo standard in parola.

La Corte di appello avvia la propria trattazione riconoscendo che per determinare l'attribuzione della condotta verificatasi nell'ambito di una operazione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite debba essere utilizzato lo standard del controllo effettivo.⁴⁸¹

⁴⁷⁹ Si veda COURT OF APPEAL IN THE HAGUE, *Nuhanović v. the State of The Netherlands*, Judgment, 5 July 2011, Case No. 200.020.174/01 (english translation) [d'ora in avanti *Nuhanović* sentenza d'appello]; COURT OF APPEAL IN THE HAGUE, *Mustafić-Mujić, Mustafić and Mustafić v. the State of The Netherlands*, Judgment, 5 July 2011, Case No. 200.020.173/01 (english translation) [d'ora in avanti *Mustafić* sentenza d'appello]. Per comodità, nella seguente trattazione si prenderà come punto di riferimento il caso *Nuhanović*; è bene tuttavia tenere presente che le medesime considerazioni sono state effettuate dalla Corte d'appello dell'Aja anche nell'ambito del caso *Mustafić*.

⁴⁸⁰ In dottrina la sentenza è analizzata da BOUTIN B., *Responsibility of the Netherlands for the Acts of Dutchbat in Nuhanović and Mustafić: The Continuous Quest for a Tangible Meaning for 'Effective Control' in the Context of Peacekeeping*, in *Leiden Journal of International Law*, 2012, p. 521 e ss.; NOLLKAEMPER, *Dual Attribution*, *cit.* [il contributo in parola costituisce una versione aggiornata ed ampliata delle riflessioni che l'Autore aveva precedentemente espresso in materia: si veda NOLLKAEMPER A., *Dual Attribution: Liability of the Netherlands for Removal of Individuals from the Compound of Dutchbat*, in AMSTERDAM CENTER FOR INTERNATIONAL LAW (ACIL), SHARES (Research Project on Shared Responsibility in International Law), 8 July 2011 (www.sharesproject.nl); DANNENBAUM T., *The Hague Court of Appeal on Dutchbat at Srebrenica Part 2: Attribution, Effective Control, and the Power to Prevent*, EJIL:TALK!, 10 November 2011 (www.ejiltalk.org).

⁴⁸¹ Cfr. *Nuhanović* sentenza d'appello, *cit.*, § 5.8.

La Corte prosegue, poi, effettuando un'importante precisazione in riferimento all'art. 7 del Progetto di articoli:

“[a]lthough strictly speaking this provision only mentions 'effective control' in relation to attribution to the 'hiring' international organization, it is assumed that the same criterion applies to the question whether the conduct of troops should be attributed to the State who places these troops at the disposal of that other international organization.”⁴⁸²

I giudici di seconda istanza affermano, correttamente, che il criterio del controllo effettivo enucleato all'art. 7 si applica sia all'organizzazione ricevente, sia allo Stato fornitore; detto altrimenti, il test in parola non è funzionale solamente a stabilire se l'organizzazione presenta un concreto collegamento con la condotta lamentata, ma può essere utilizzato anche per determinare se lo Stato di invio mostra un legame con siffatta condotta.⁴⁸³

In secondo luogo, la Corte enuncia l'interpretazione che essa fornisce dello standard del controllo effettivo:

“[t]he question whether the State had 'effective control' over the conduct of Dutchbat which Nuhanović considers to be the basis for his claim, must be answered in view of the circumstances of the case. This does not only imply that significance should be given to the question whether that conduct constituted the execution of a specific instruction, issued by the UN or the State, but also to the question whether, if there was no such specific instruction, the UN or the State had the power to prevent the conduct concerned. Moreover, the Court adopts as a starting point that the possibility that more than one party has 'effective control' is generally accepted, which means that it cannot be ruled out that the application of this criterion results in the possibility of attribution to more than one party”.⁴⁸⁴

Da tale paragrafo, possono trarsi alcune importanti considerazioni: i) le circostanze fattuali relative al caso di specie rivestono una considerevole importanza per determinare quale ente eserciti il controllo effettivo; ii) il controllo effettivo viene esercitato, in primo luogo, dal soggetto che fornisce le specifiche istruzioni da eseguire

⁴⁸² *Ibidem*.

⁴⁸³ Come si ricorderà, nelle pagine precedenti ci si era espressi in termini simili: cfr. *supra*, § 3.2.4.

⁴⁸⁴ Cfr. *Nuhanović* sentenza d'appello, *cit.*, § 5.9.

sul campo; iii) in assenza di specifiche istruzioni, il controllo effettivo è esercitato dal soggetto che sarebbe stato in grado di impedire il verificarsi della condotta lesiva in questione; iv) alla luce di una nozione di controllo effettivo così ricostruita, è possibile che più di un soggetto eserciti siffatto controllo e che, di conseguenza, la medesima condotta risulti simultaneamente attribuibile a più soggetti, lo Stato fornitore e le Nazioni Unite.

5.4.2. Ricostruzione delle circostanze fattuali relative al caso di specie e determinazione dell'attribuzione della condotta

Sulla base di uno standard del controllo effettivo così ricostruito, la Corte si domanda, innanzitutto, se le azioni compiute dal contingente olandese (espulsione forzata dai locali della missione UNPROFOR dei civili che ivi avevano trovato rifugio) fossero state poste in essere in attuazione di direttive superiori. A tale proposito, la Corte conclude che la condotta lamentata dai ricorrenti non era stata frutto di istruzioni fornite al *Dutchbat* né dall'Organizzazione, né dal proprio Stato di invio; al contrario, il *Force Commander* e le autorità nazionali olandesi avevano congiuntamente preso la decisione di procedere all'evacuazione sia del contingente olandese, sia di coloro che avevano trovato rifugio presso il *compound* delle Nazioni Unite,⁴⁸⁵ ordinando peraltro al *Dutchbat* di portare a termine tale obiettivo “in such a way that the refugees would not remain unprotected”.⁴⁸⁶

Se le direttive ricevute non imponevano al contingente olandese di abbandonare alla mercé delle milizie di Mladić i civili, ma richiedevano di garantire la protezione di questi ultimi (assicurandone nel contempo l'evacuazione), le espulsioni forzate non potevano che aver avuto luogo in contrasto con le istruzioni ricevute:

“[m]oreover, in this respect it is important that [...] the alleged conduct was contrary to the instruction given by General Gobillard to protect the refugees as much as possible, and that the State held it in its

⁴⁸⁵ *Ibidem*, §§ 5.12-5.18.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, in particolare § 5.11.

power to take disciplinary actions against that conduct”.⁴⁸⁷

La Corte non si limita ad affermare che la condotta lesiva lamentata dai ricorrenti era stata causata dalla non osservanza degli ordini ricevuti, ma reitera il concetto specificando che la condotta in parola era stata determinata dalle modalità con cui il contingente olandese aveva autonomamente proceduto ad attuare gli ordini ricevuti. La Corte sottolinea infatti, a più riprese, che la mancata inclusione delle vittime nella lista degli individui autorizzati ad essere evacuati con il *Dutchbat*, ed il loro successivo decesso, risultavano “directly related to the manner in which the evacuation of the refugees was to be carried out, i.e. with respect to the question who would be taken along”,⁴⁸⁸ “related to the way in which the evacuation of the refugees was carried out”⁴⁸⁹ o, ancora, “related to how the instruction [...] was carried out”.⁴⁹⁰

Subito dopo i passaggi menzionati, la Corte conclude che “the State possessed 'effective control' over the alleged conduct of Dutchbat [...] and that this conduct can be attributed to the State”.⁴⁹¹

5.4.3. Rilievi critici

In estrema sintesi, il ragionamento effettuato dal tribunale di seconda istanza nell'ambito del caso in parola è il seguente: i) la Corte ritiene che l'esercizio del controllo effettivo non si esaurisca con l'autorità di impartire alle truppe gli ordini da eseguire sul campo, ma si estenda anche alla capacità di prevenire la condotta lesiva;⁴⁹² ii) la Corte rileva che la condotta lamentata nel caso di specie non era scaturita dall'attuazione di ordini superiori, ma era stata causata dalle modalità con cui i militari

⁴⁸⁷ *Ib.*, § 5.18.

⁴⁸⁸ *Ib.*

⁴⁸⁹ *Ib.*

⁴⁹⁰ *Ib.*

⁴⁹¹ *Ib.*, § 5.20.

⁴⁹² Cfr. *supra*, § 5.4.1.

avevano attuato le istruzioni ricevute;⁴⁹³ iii) la Corte attribuisce la condotta allo Stato olandese, alla luce del fatto che quest'ultimo avrebbe avuto (in virtù del “power to take disciplinary actions” da esso mantenuto in via esclusiva) il “power to prevent” le azioni lesive in questione.⁴⁹⁴ Tenuto conto di tutti gli elementi appena citati, l'unica lettura possibile della pronuncia della Corte d'appello pare essere la seguente: i giudici ritengono che le espulsioni forzate lamentate dai ricorrenti si qualifichino sotto il profilo giuridico come azioni *ultra vires*, le quali vanno attribuite allo Stato di invio dei militari alla luce del fatto che quest'ultimo avrebbe potuto punire coloro che, disattendendo le istruzioni ricevute, si erano comportati in maniera indisciplinata.⁴⁹⁵

Una simile presa di posizione da parte della Corte di seconda istanza è da salutarsi con estremo favore, in quanto essa riassume esattamente l'interpretazione del test del controllo effettivo suggerita nel presente lavoro, alla luce della quale (per identificare il soggetto esercitante siffatto segmento di autorità sui *peacekeepers*) occorre svolgere un'analisi in due fasi, la prima volta ad individuare l'ente che abbia in concreto istruito i militari nel caso di specie, la seconda finalizzata (in assenza di ordini superiori) a distinguere il soggetto che sarebbe stato in grado di impedire il verificarsi della condotta lamentata.⁴⁹⁶ Per di più, la Corte fornisce anche conferma a quella posizione dottrina accolta da chi scrive, secondo la quale gli atti *ultra vires* dei *peacekeepers* risultano attribuibili ai relativi Stati di invio, in virtù delle potestà penali e disciplinari mantenute da questi ultimi in via esclusiva.⁴⁹⁷

Come opportunamente rilevato in dottrina, inoltre, le affermazioni della Corte conferiscono legittimazione giurisprudenziale al concetto di multipla attribuzione (allo

⁴⁹³ Cfr. *supra*, § 5.4.2.

⁴⁹⁴ *Ibidem*.

⁴⁹⁵ Si veda DANNENBAUM, *The Hague Court of Appeal on Dutchbat at Srebrenica*, *cit.*

⁴⁹⁶ Cfr. *supra*, § 4.

⁴⁹⁷ Come si ricorderà, tale tesi è sostenuta da DANNENBAUM, *Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability*, *cit.* Peraltro, la dottrina in parola viene espressamente menzionata dalla Corte: cfr. *Nuhanović* sentenza d'appello, *cit.*, § 5.8.

Stato fornitore e all'organizzazione ricevente) della condotta posta in essere da organi statali prestati parzialmente alle organizzazioni internazionali.⁴⁹⁸ In effetti, sebbene la Corte decida in concreto di non analizzare “the question whether the UN also had 'effective control’”,⁴⁹⁹ stabilendo che “[it] will only examine if the State exercised 'effective control' over the alleged conduct”,⁵⁰⁰ essa afferma inequivocabilmente che, accanto allo Stato fornitore, anche le Nazioni Unite possono esercitare il controllo effettivo.⁵⁰¹

Alla luce dei motivi appena illustrati, è auspicabile che la sentenza di appello nei casi *Nuhanović* e *Mustafić* riceva un ampio seguito presso i tribunali che in futuro saranno chiamati a confrontarsi con situazioni concernenti l'attribuzione della condotta dei *peacekeepers* o, più in generale, dei militari impiegati da altre organizzazioni nelle proprie missioni di pace.

5.4.4. Limiti al potenziale seguito che la sentenza della Corte di appello potrebbe ricevere in futuro

Vero è, comunque, che quanto sostenuto dal tribunale di seconda istanza potrebbe non essere confermato dalla Corte Suprema presso la quale pende il ricorso dello Stato olandese;⁵⁰² la sentenza esaminata nel presente paragrafo potrebbe quindi rimanere un giudizio isolato, piuttosto che divenire un precedente di riferimento. Tuttavia, come rilevato in dottrina, le probabilità che la pronuncia qui in esame sia ribaltata dalla Corte Suprema sono limitate, poiché il tribunale di ultima istanza non può riesaminare i fatti

⁴⁹⁸ Si vedano DANNENBAUM, *The Hague Court of Appeal on Dutchbat at Srebrenica*, cit.; NOLLKAEMPER, *Dual Attribution: Liability of the Netherlands for Removal of Individuals from the Compound of Dutchbat*, cit.

⁴⁹⁹ Cfr. *Nuhanović* sentenza d'appello, cit., § 5.9.

⁵⁰⁰ *Ibidem*.

⁵⁰¹ *Ibid.*

⁵⁰² Cfr. NOLLKAEMPER, *Dual Attribution: Liability of the Netherlands for Removal of Individuals from the Compound of Dutchbat*, cit.

né l'interpretazione del diritto straniero.⁵⁰³ La sentenza della Corte di appello dell'Aja sembra pertanto verosimilmente destinata a rimanere una decisione chiave in materia di attribuzione della condotta di organi statali messi parzialmente a disposizione delle organizzazioni internazionali.

L'unica perplessità che si ravvisa in ordine al seguito che potrebbe avere la sentenza in parola attiene al fatto che lo stesso tribunale che l'ha pronunciata ne ha limitato l'ambito di applicazione materiale. In effetti, la Corte ha fatto discendere la possibilità di attribuire allo Stato fornitore delle truppe la condotta lamentata dalle circostanze *sui generis* in cui la predetta condotta ha avuto luogo, circostanze a dire della Corte molto diverse da quelle in cui opera in genere una missione di *peacekeeping*.⁵⁰⁴ A tale proposito, i giudici dell'Aja hanno sottolineato che, nel luglio 1995, l'operazione UNPROFOR era entrata in un "transitional period", durante il quale si era assistito ad una sospensione dell'ordinario funzionamento della missione, in quanto l'unico obiettivo perseguito dalle forze sul campo era divenuto evacuare la missione stessa ed i civili che avevano trovato rifugio presso i suoi locali.⁵⁰⁵ La Corte ha sostenuto che proprio l'ingresso di UNPROFOR nel suddetto "transitional period" aveva determinato, in contrasto con quanto di norma accade nelle operazioni di pace delle Nazioni Unite, il cospicuo coinvolgimento dello Stato olandese nella catena di comando dell'Organizzazione e nel processo di *decision-making*.⁵⁰⁶

Ora, che nel luglio 1995 UNPROFOR operasse in condizioni del tutto particolari, è innegabile; in ogni caso, non sembra che ciò abbia avuto dei riflessi sull'attribuzione allo Stato della condotta tenuta dal contingente olandese nel caso di specie. Invero, se le espulsioni forzate lamentate dai ricorrenti sono state correttamente attribuite dalla stessa Corte allo Stato olandese in virtù del fatto che quest'ultimo avrebbe potuto prevenirle

⁵⁰³ *Ibidem*; DANNENBAUM, *The Hague Court of Appeal on Dutchbat at Srebrenica*, cit.

⁵⁰⁴ Cfr. *Nuhanović* sentenza d'appello, cit., § 5.11.

⁵⁰⁵ *Ibidem*.

⁵⁰⁶ *Ibid*.

facendo leva sulle sue potestà disciplinari (in quanto si trattava di azioni poste in essere dai militari in contrasto con gli ordini impartiti dalle Nazioni Unite),⁵⁰⁷ poco rileva il fatto che, a causa delle peculiarità presentate dal “transitional period”, lo Stato olandese fosse a tal punto coinvolto nel processo decisionale da condividere l'esercizio del controllo operativo con il *Force Commander* delle Nazioni Unite; non è infatti in base all'esercizio di siffatto controllo che le condotte lesive lamentate sono state ad esso attribuite.⁵⁰⁸

Il dubbio che sorge, allora, è che la nebulosa nozione di “transitional period”, e la ripetuta insistenza sul fatto che siffatto periodo transitorio avesse causato un anomalo coinvolgimento dello Stato olandese nella catena di comando delle Nazioni Unite⁵⁰⁹ (elemento comunque non rilevante nel caso di specie ai fini dell'attribuzione della condotta), siano dovute alla volontà della Corte di limitare la portata della sua sentenza, in modo da non sconfessare il precedente *Saramati*. Detto altrimenti, si potrebbe essere indotti a pensare che, nonostante la concreta presa di distanza dal formalistico criterio di attribuzione utilizzato dalla Corte europea dei diritti umani, la Corte di appello dell'Aja non abbia voluto apertamente discostarsi dalla giurisprudenza di Strasburgo, in maniera simile a quanto fatto dalla *House of Lords* nel caso *Al-Jedda*. Simili considerazioni consentono, ancora una volta, di rilevare quanto problematico possa essere liberarsi della scomoda eredità lasciata dalla decisione circa l'inammissibilità dei casi *Behrami* e *Saramati*.

⁵⁰⁷ *Ib.*, §§ 5.19-5.20.

⁵⁰⁸ Si veda DANNENBAUM, *The Hague Court of Appeal on Dutchbat at Srebrenica*, *cit.*

⁵⁰⁹ Sebbene la Corte di appello dell'Aja non vi abbia fatto riferimento, il suo giudizio presenta delle similitudini con una sentenza resa nel 2010 dalla Corte di prima istanza di Bruxelles dove si ritenne che l'incapacità del contingente belga impegnato in Ruanda nel contesto della missione UNAMIR di impedire gli assassinii di massa di civili di etnia Tutsi nell'ambito del genocidio che ebbe luogo nel 1994 potesse essere attribuita allo Stato belga in virtù delle peculiarità date dal fatto che lo Stato in parola stesse per procedere al ritiro del proprio contingente: si veda TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE DE BRUXELLES, *Mukeshimana-Ngulinzira et autres et Uwimali c. Belgique*, Jugement, 8 décembre 2010, R.G. n° 04/4807/A et 07/15547/A. Il caso è citato da NOLLKAEMPER, *Dual Attribution*, *cit.*

5.5. La sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso Al-Jedda

A due giorni di distanza dalla sentenza di secondo grado relativa ai casi *Nuhanović* e *Mustafić*, la Grande Camera della Corte europea dei diritti umani ha avuto modo, nell'ambito del caso *Al-Jedda*, di pronunciarsi nuovamente sull'annosa questione dell'attribuzione della condotta di forze militari agenti su autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite,⁵¹⁰ giungendo finalmente a conclusioni differenti rispetto a quelle cui il medesimo collegio giudicante era addivenuto pochi anni prima nel più volte menzionato caso *Behrami/Saramati*.⁵¹¹

5.5.1. Il dispositivo della sentenza

La Corte, tuttavia, come era del resto prevedibile, non è approdata al predetto risultato mettendo in discussione l'approccio da essa stessa tenuto in *Saramati*; al contrario, analogamente a quanto fatto dalla *House of Lords*, essa si è limitata a tracciare una distinzione tra il contesto iracheno e quello kosovaro⁵¹² (senza peraltro argomentarla in maniera adeguata),⁵¹³ sostenendo che, nei confronti della MNF operante in Iraq, le Nazioni Unite non esercitassero né il controllo effettivo⁵¹⁴ né l'”ultimate and authoritative control”⁵¹⁵ e che, di conseguenza, “the applicant’s detention was not [...] attributable to the United Nations”.⁵¹⁶ La detenzione extra-giudiziaria dell'Al-Jedda è stata pertanto attribuita allo Stato convenuto, e quest'ultimo è stato condannato a

⁵¹⁰ Si veda EctHR, GC, *Al-Jedda v. The United Kingdom*, Judgment, 7 July 2011, Application No. 27021/08 (d'ora in avanti caso *Al-Jedda*).

⁵¹¹ Per un commento in dottrina si vedano, tra gli altri, MESSINEO F., *Things Could Only Get Better: Al-Jedda Beyond Behrami*, in *Military Law and the Law of War Review*, 2011, p. 321 e ss.; MILANOVIĆ M., *Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg*, in *European Journal of International Law*, 2012, p. 121 e ss. (il contributo in parola costituisce una versione aggiornata ed ampliata delle riflessioni che l'Autore aveva precedentemente espresso in materia: cfr. MILANOVIĆ M., *European Court Decides Al-Skeini and Al-Jedda*, EJIL:TALK!, 7 July 2011, www.ejiltalk.org).

⁵¹² Cfr. caso *Al-Jedda*, cit., § 83.

⁵¹³ Cfr. MILANOVIĆ, *Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg*, cit., p. 137.

⁵¹⁴ Cfr. caso *Al-Jedda*, cit., § 84.

⁵¹⁵ *Ibidem*.

⁵¹⁶ *Ibid*.

risarcire il ricorrente.⁵¹⁷

5.5.2. Rilievi critici

Se il risultato di un simile ragionamento è apprezzabile, lo stesso non può dirsi a proposito delle motivazioni invocate a suo sostegno. Innanzitutto, la Corte menziona in maniera confusa sia la nozione di controllo effettivo, sia quella di “ultimate and authoritative control”.⁵¹⁸ In secondo luogo, la Grande Camera imposta di nuovo poco correttamente sotto il profilo concettuale la questione dell'attribuzione della condotta di forze militari che siano state meramente autorizzate dalle Nazioni Unite; essa richiama, infatti, l'art. 7 del Progetto di articoli della Commissione di diritto internazionale relativo alla responsabilità delle organizzazioni, trattando i militari britannici come fossero organi statali prestati parzialmente all'Organizzazione.

In ogni caso, è bene rilevare che (nonostante l'art. 7 venga invocato poco opportunamente) nel caso qui in esame la Corte afferma per la prima volta a chiare lettere che “the conduct of an organ of a State placed at the disposal of an international organisation should be attributable under international law to that organisation if the organisation exercises effective control over that conduct”.⁵¹⁹ La Corte individua dunque nel criterio del controllo effettivo il test corretto per determinare l'attribuzione della condotta dei militari che gli Stati 'prestano' alle organizzazioni internazionali per realizzare le missioni di pace. Una simile dichiarazione è da salutare positivamente, e di certo segna una presa di distanza dal formalistico criterio di attribuzione cui la Corte era ricorsa nel caso *Saramati*.

Vi è poi un altro aspetto particolarmente degno di nota nell'ambito del caso in parola, il quale dimostra ulteriormente che i giudici di Strasburgo iniziano a discostarsi in concreto dalla giurisprudenza *Saramati*, nonostante sotto il profilo teorico facciano

⁵¹⁷ Cfr. III paragrafo del dispositivo della sentenza.

⁵¹⁸ Si veda MILANOVIĆ, *European Court Decides Al-Skeini and Al-Jedda*, cit.

⁵¹⁹ Cfr. caso *Al-Jedda*, cit., § 57.

ancora salvo quel precedente. In effetti, in un passo della sentenza si legge quanto segue:

“[the Court] does not consider that as a result of the authorisation contained in Resolution 1511, the acts of soldiers within the Multi-National Force became attributable to the United Nations or – more importantly, for the purposes of this case – ceased to be attributable to the troop-contributing nations”.⁵²⁰

Nel passaggio appena menzionato, la Grande Camera sembra deporre in favore di due concetti: i) una risoluzione delle Nazioni Unite che autorizza il dispiegamento di una coalizione militare multinazionale non è suscettibile di condurre ad attribuire all'Organizzazione autorizzante la condotta degli enti autorizzati; ii) la medesima risoluzione autorizzante non cessa di rendere attribuibile agli enti autorizzati la condotta che essi pongono in essere sulla base di quella autorizzazione. La differenza tra tale approccio e quello tenuto nell'ambito della decisione *Behrami e Saramati* è evidente.

A prescindere dunque dal fatto che la Corte faccia discendere la necessità di attribuire la detenzione extra-giudiziaria dell'Al-Jedda al Regno Unito, e non alle Nazioni Unite, dalle peculiarità del caso di specie (e non da un principio generale), è innegabile che nel caso in parola la Grande Camera lasci intendere di concepire la condotta di forze militari agenti su autorizzazione delle Nazioni Unite in maniera molto diversa rispetto al passato. Sono quindi da condividere le considerazioni espresse in dottrina a proposito del fatto che “things could only get better”, ora che il precedente di riferimento in materia di attribuzione della condotta nell'ambito della giurisprudenza della Corte europea potrebbe divenire la sentenza *Al-Jedda*, e non più la decisione circa l'inammissibilità dei casi *Behrami e Saramati*,⁵²¹ ed ora che la Corte ha sia accolto espressamente il criterio del controllo effettivo quale test corretto per determinare l'attribuzione della condotta di organi statali messi parzialmente a disposizione delle organizzazioni internazionali, sia rifiutato di attribuire alle Nazioni Unite condotte da

⁵²⁰ *Ibidem*, § 80.

⁵²¹ Si vedano in proposito le considerazioni di MESSINEO, *Things Could Only Get Better*, *cit.*

esse meramente autorizzate.⁵²²

6. Considerazioni conclusive

Nel presente capitolo si è tentato di ricostruire le regole in materia di attribuzione della condotta delle forze di pace, partendo dall'analisi del formale riparto di autorità tra Stati fornitori e Nazioni Unite ed estendendo poi l'indagine al funzionamento sul terreno della catena di comando e di controllo delle missioni di *peacekeeping*.

Presso atto dell'articolata relazione che intercorre tra il Comandante internazionale che si colloca al vertice delle missioni ed i vari comandanti nazionali posti a capo di ciascun contingente nazionale (i quali interagiscono di continuo con maggiore o minore intensità, a seconda della complessità della missione, nonché dell'ambiente più o meno ostile in cui quest'ultima è chiamata ad operare), si è avvertita la necessità di rifuggire da posizioni di carattere presuntivo circa l'attribuzione della condotta delle forze di pace e di abbracciare, conseguentemente, il test del controllo effettivo proposto dalla Commissione di diritto internazionale.

A questo punto, l'indagine si è concentrata sull'interpretazione da fornire al criterio in parola.

⁵²² Non sembra invece corretta agli occhi di chi scrive la posizione di quegli Autori i quali hanno sostenuto che quando la Corte afferma di non ritenere che in virtù della risoluzione di autorizzazione delle Nazioni Unite le azioni della MNF diventino attribuibili all'organizzazione "or – more importantly, for the purposes of this case – ceased to be attributable to the troop-contributing nations", essa si sia espressa in favore di una multipla attribuzione della condotta, fornendo in questo modo ulteriore legittimazione giurisprudenziale a tale nozione. Così si esprime, tra gli altri, MILANOVIĆ, Al-Skeini and Al-Jedda in *Strasbourg*, cit. Come appena rilevato, infatti, non sembra che il passaggio-chiave della sentenza abbia molto a che vedere con la questione della multipla attribuzione; al contrario, esso attiene al tema della impossibilità di attribuire alle Nazioni Unite la condotta tenuta da forze militari da esse meramente autorizzate. A dire il vero, è un bene che nel caso di specie i giudici di Strasburgo non si siano espressi in favore della multipla attribuzione della condotta, perché ciò avrebbe significato che la Corte reputa le azioni poste in essere nell'ambito di missioni militari autorizzate dalle Nazioni Unite attribuibili sia agli enti autorizzati sia all'Organizzazione autorizzante (idea che, come sottolineato diverse volte, non è da accogliere con favore).

La complessità dei lavori della Commissione non ha facilitato siffatto compito: né nella versione finale del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, né nei lavori preparatori è agevole rintracciare il significato che la Commissione intende attribuire allo standard del controllo effettivo. Tuttavia, a seguito della ricostruzione effettuata, è stato possibile concludere che la Commissione ritiene che il controllo effettivo coincida in buona sostanza con il controllo operativo. Questa è del resto una posizione che trova sostegno in dottrina.

In secondo luogo, dallo studio svolto dalla Commissione in materia di responsabilità delle organizzazioni internazionali è finito per emergere con chiarezza, ancora una volta in linea con la dottrina prevalente, che le condotte tenute da forze militari meramente autorizzate dalle Nazioni Unite non sono suscettibili di essere attribuite all'Organizzazione autorizzante.

Inoltre, dall'operato della Commissione è stato possibile dedurre implicitamente, accogliendo l'apprezzabile dottrina che ha promosso questa tesi, che anche il *power to prevent* di cui lo Stato è dotato in virtù delle potestà esclusive che mantiene in ambito penale e disciplinare ha dei riflessi in materia di attribuzione della condotta. Ciò ha condotto a proporre nel presente lavoro un'interpretazione del criterio del controllo effettivo che vede quest'ultimo sostanziarsi, innanzitutto, nell'autorità di impartire istruzioni e direttive alle truppe e, in secondo luogo, nella capacità di prevenire il verificarsi della condotta lesiva.

Tale ricostruzione rende il criterio effettivo un test suscettibile di determinare esiti diversificati in termini di attribuzione della condotta, conducendo talvolta ad attribuire la condotta delle forze di pace esclusivamente allo Stato fornitore o all'organizzazione ricevente, talaltra simultaneamente ad entrambi.

Si è poi avuto anche modo di vedere che, alla luce dell'approccio adottato nel presente lavoro, la condotta che i militari impegnati nelle operazioni compiono *ultra vires* andrebbe attribuita solamente al rispettivo Stato di invio.

In ogni caso, sebbene le indicazioni della Commissione internazionale siano state

fatte salve pressoché dalla totalità della giurisprudenza che si è occupata della presente tematica, esse sono state in realtà messe profondamente in discussione da alcune pronunce che, da un lato, hanno attribuito alle Nazioni Unite condotte poste in essere da forze da esse meramente autorizzate e, dall'altro, hanno impiegato criteri di attribuzione molto estensivi, lontani dall'idea di controllo effettivo sulla specifica condotta lamentata propugnata dalla Commissione.

Fortunatamente, però, ambo i criticabili orientamenti appena menzionati non hanno trovato conferma nelle sentenze più recenti, elemento che consente auspicabilmente di attendersi che in futuro la questione della condotta posta in essere dai militari impegnati nelle missioni delle Nazioni Unite, ed in quelle di altre organizzazioni internazionali agenti su autorizzazione dell'Organizzazione, possa essere risolta in maniera più soddisfacente di quanto avvenuto sino ad oggi, mostrando più aderenza alle indicazioni fornite in materia dalla Commissione di diritto internazionale.

CAPITOLO III

RIMEDI A DISPOSIZIONE DEI SINGOLI NELL'AMBITO DELLE OPERAZIONI DI *PEACEKEEPING*

SOMMARIO: 1. L'immunità dalla giurisdizione delle Nazioni Unite – 2. *Local claims review boards* – 3. *Lump sum agreements* – 4. Circa la cruciale importanza assunta dai rimedi interni offerti dall'Organizzazione al fine di ottenere una riparazione per i pregiudizi subiti – 5. Conseguenze giuridiche derivanti dal diniego di giustizia determinato dall'immunità delle organizzazioni internazionali sommata alla carenza di rimedi a disposizione dei singoli – 6. Considerazioni conclusive

Ottenere una riparazione del pregiudizio subito si presenta non di rado come un'operazione difficoltosa per gli individui danneggiati dalle attività poste in essere dalle forze di pace. Come è noto, infatti, le organizzazioni internazionali in generale, e le Nazioni Unite in particolare, sono caratterizzate dalla carenza di meccanismi attraverso cui gli individui possono presentare ricorsi contro di esse.⁵²³ In effetti, a fronte dell'immunità dalla giurisdizione statale di cui godono,⁵²⁴ di frequente le organizzazioni mettono a disposizione dei singoli strumenti di ricorso inefficaci.⁵²⁵ Inoltre, al di là di casi specifici, non esiste un'istanza giurisdizionale di matrice internazionale presso la

⁵²³ Cfr. ILA *Berlin Report*, cit., p. 21.

⁵²⁴ Sull'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali si vedano in dottrina, *inter alia*, DORIGO S., *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, Torino, Giappichelli, 2008; RONZITTI N., VENTURINI G. (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, Padova, CEDAM, 2008.

⁵²⁵ Cfr. WELLENS K., *Remedies against International Organisations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 22. Un'eccezione è data, ad esempio, dall'*Inspection Panel* costituito dalla Banca Mondiale nel 1993, organismo presso cui i singoli possono lamentare i danni subiti ad opera dei progetti sviluppati nel proprio Paese dalla Banca Mondiale. Tuttavia, come è noto, per quanto di considerevole importanza, tale organismo presenta carattere quasi-giurisdizionale, dal momento che le sue indagini si concludono con delle mere raccomandazioni. Per un'analisi concernente l'*Inspection Panel*, la sua natura giuridica ed il suo funzionamento si veda, in dottrina, SEATZU F., *Il Panel d'ispezione della Banca Mondiale. Contributo allo studio della funzione di controllo nelle banche internazionali di sviluppo*, Torino, Giappichelli, 2008.

quale i terzi danneggiati possano presentare reclami nei confronti delle organizzazioni internazionali.⁵²⁶

Tale stato di cose si presenta come fortemente problematico sotto il profilo delle garanzie giuridiche, dal momento che la carenza di meccanismi riparatori (sommata all'immunità giurisdizionale delle organizzazioni) è atta a dare luogo ad un diniego di giustizia nei confronti degli individui cui le organizzazioni internazionali arrecano pregiudizio.⁵²⁷ Il diritto di accesso alla giustizia impone infatti che, quantomeno in caso di violazione di diritti umani, i singoli possano beneficiare di un'istanza giurisdizionale presso cui presentare ricorso lamentando le violazioni subite.⁵²⁸

L'elemento più critico all'interno del quadro appena tracciato, quello che sembra inevitabilmente condurre al consumarsi del menzionato diniego di giustizia, è dunque

⁵²⁶ Un problema importante che si è posto di frequente in relazione alle organizzazioni internazionali, ed in merito al quale si è assistito ad una evoluzione rispetto al passato favorevole alla tutela del singolo, è quello delle controversie di lavoro. In tale ambito, infatti, le maggiori organizzazioni internazionali si sono dotate di organi di natura giudiziaria presso cui il lavoratore può rivolgersi. Le Nazioni Unite, ad esempio, sono provviste di un sistema di composizione delle controversie articolato su due gradi di giudizio, il *Dispute Tribunal* (UNDT) e l'*Appeals Tribunal* (UNAT), i quali dal 2009 hanno sostituito il Tribunale amministrativo dell'organizzazione, nel tentativo di riformare e rafforzare l'amministrazione interna della giustizia. Sul punto si veda, in dottrina, REINISCH A., KNAHR C., *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal - Reform of the Administration of Justice System within the United Nations*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2008, p. 447 e ss.

⁵²⁷ Cfr. SEYERSTED F., *Settlement of Internal Disputes of Intergovernmental Organisations by Internal and External Courts*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 1964, p. 1 e ss., p. 79.

⁵²⁸ Sul punto si veda FRANCONI F., *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, in FRANCONI, GESTRI, RONZITTI, SCOVAZZI (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo*, cit., p. 3 e ss. L'espressione diritto di accesso alla giustizia non compare in maniera uniforme in tutti gli strumenti internazionali relativi ai diritti umani: alcuni (come l'art. 8 della Dichiarazione universale dei diritti umani e l'art. 13 della Convenzione europea sui diritti umani e le libertà fondamentali) parlano, infatti, di diritto ad un rimedio effettivo; altri, come l'art. 25 della Convenzione inter-americana sui diritti umani, fanno invece riferimento alla necessità di un ricorso effettivo per i singoli; altri ancora, come ad esempio il Patto sui diritti civili e politici, menzionano sia il diritto ad un ricorso effettivo [art. 9(4)] sia il diritto ad una udienza pubblica [art. 14(1)]. A prescindere da tale varietà terminologica, il diritto di accesso alla giustizia è previsto da tutte convenzioni internazionali in materia di diritti umani e, secondo molti, esso avrebbe attualmente assunto il rango di norma consuetudinaria vincolante anche per le Nazioni Unite, indipendentemente dal fatto che queste ultime non siano parte di alcun trattato sui diritti umani: “[a]s a general principle of law and as a basic international human rights standard, the right to a remedy also applies to IO-s in their dealings with states and non-state parties”: cfr., per tutti, ILA *Berlin Report*, cit., p. 33.

rappresentato dagli inadeguati rimedi di natura interna predisposti dalle organizzazioni.⁵²⁹

Alla luce di tale stato di cose, la presente trattazione si concentra sui rimedi di carattere interno che, nel precipuo ambito del *peacekeeping*, le Nazioni Unite mettono a disposizione dei terzi danneggiati dalle operazioni di pace. L'analisi persegue un duplice scopo: da un lato, mira ad evidenziare gli aspetti lacunosi di tali meccanismi, al fine di formulare delle proposte finalizzate al rafforzamento dei predetti; dall'altro, è volta a mettere in luce le conseguenze che, sotto il profilo giuridico, potrebbero determinarsi (alla luce della c.d. teoria della protezione per equivalente) qualora le Nazioni Unite non apportassero migliorie agli attuali inefficaci strumenti di composizione dei reclami individuali.

L'analisi in parola, come è evidente, non può che prendere le mosse dall'immunità dell'Organizzazione, dal momento che quest'ultima rappresenta il primo ostacolo incontrato dai singoli nel tentativo di ottenere una riparazione per i pregiudizi subiti nell'ambito delle operazioni di pace.

1. L'immunità dalla giurisdizione delle Nazioni Unite

Le organizzazioni internazionali, quale corollario alla loro personalità giuridica internazionale, godono dell'immunità dalla giurisdizione statale.⁵³⁰ L'immunità è elemento evidentemente necessario al fine di garantire il funzionamento delle organizzazioni, assicurandone l'autonomia e preservandole dagli eventuali abusi di potere da parte degli Stati.⁵³¹ Secondo alcuni, l'immunità delle organizzazioni

⁵²⁹ “A total lack of remedies would amount to a denial of justice, giving rise to a separate ground for responsibility on the part of the IO”: *ibidem*.

⁵³⁰ Cfr. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 262.

⁵³¹ OMBUDSPERSON INSTITUTION IN KOSOVO, *Special report No. 1 on the compatibility with recognized international standards of UNMIK Regulation No. 2000/47 on the status, privileges and*

rappresenta un interesse di tale importanza per la vita di relazione internazionale da essere previsto, al di là delle disposizioni convenzionali in materia, anche da una norma di diritto internazionale di carattere consuetudinario.⁵³²

1.1. La Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite

Per quel che concerne le Nazioni Unite, l'immunità giurisdizionale dell'Organizzazione è prevista, in via generale, all'art. 105 della Carta ed ulteriormente disciplinata nella Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946.⁵³³ Mentre la Carta si pronuncia in favore di un'immunità di carattere funzionale (sia per l'Organizzazione in quanto tale,⁵³⁴ sia per i suoi funzionari),⁵³⁵ la Convenzione codifica un'immunità assoluta per quel che concerne l'Organizzazione,⁵³⁶ accordando invece ai funzionari ed agli esperti in missione un'immunità di carattere funzionale.⁵³⁷

Dunque, per quel che riguarda il personale internazionale impegnato nello

immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo (18 August 2000) and on the implementation of the above Regulation, 26 April 2001, § 23 (www.ombudspersonkosovo.org).

⁵³² Cfr. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 262; *contra*, cfr., tra gli altri, DE BELLIS S., *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione*, Bari, Cacucci, 1992, p. 62ss. Alcuni Autori si fanno invece promotori di una posizione intermedia, asserendo che solo in relazione a determinate organizzazioni internazionali le regole relative alle immunità sarebbero previste a livello consuetudinario: cfr. BEKKER P.H.F., *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: a Functional Necessity Analysis of their Legal Status and Immunities*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994, p. 122ss.

⁵³³ Si veda *Convention on the privileges and immunities of the United Nations* (New York, 13 February 1946; entry into force 17 September 1946), 1 *UNTS* 15 (d'ora in avanti *UN Immunity Convention*).

⁵³⁴ Cfr. UN CHARTER, cit., art. 105(1): “[t]he Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such privileges and immunities as are necessary for the fulfilment of its purposes”.

⁵³⁵ *Ibidem*, art. 105(2): “[r]epresentatives of the Members of the United Nations and officials of the Organization shall similarly enjoy such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions in connexion with the Organization”.

⁵³⁶ Cfr. *UN Immunity Convention*, cit., art. II, section 2: “[t]he United Nations [...] shall enjoy immunity from every form of legal process except insofar as in any particular case it has expressly waived its immunity”.

⁵³⁷ *Ibidem*, art. V, section 18(a): “[o]fficials of the United Nations shall [...] be immune from legal process in respect of words spoken or written and all acts performed by them in their official capacity”. In riferimento agli esperti in missione, *ibid.*, art. VI, section 22(b): “[e]xperts [...] shall be accorded [...] in respect of words spoken or written and acts done in by them in the course of the performance of their mission, immunity from legal process of every kind”.

svolgimento di operazioni di pace (quello che rileva in questa sede), tanto lo staff civile reclutato sia internazionalmente sia localmente (i funzionari dell'Organizzazione),⁵³⁸ quanto la polizia civile delle Nazioni Unite e gli osservatori militari (gli esperti in missione),⁵³⁹ godono di un'immunità di carattere funzionale; al contrario, i funzionari di rango più elevato, come il Segretario generale ed i suoi assistenti, beneficiano di un'immunità più ampia, pari a quella cui hanno diritto gli agenti diplomatici alla luce del diritto internazionale consuetudinario.⁵⁴⁰

Al fine di evitare che l'operare dell'immunità si traduca nell'impossibilità di avanzare reclami contro l'Organizzazione ed il personale civile attraverso cui essa agisce, la Convenzione prevede che, in taluni casi, tale ostacolo procedurale possa essere rimosso.

1.1.1. Rinuncia all'immunità

In primo luogo, l'immunità dell'Organizzazione (così come quella dei funzionari e degli esperti in missione) può essere oggetto di rinuncia da parte del Segretario generale.⁵⁴¹ A dire il vero, nel caso in cui “in his opinion, the immunity would impede the course of justice and it can be waived without prejudice to the interests of the United Nations”,⁵⁴² quella di disconoscere l'immunità non pare essere una mera facoltà del Segretario generale, quanto piuttosto un vero e proprio obbligo giuridico.⁵⁴³ Tuttavia, come risulta evidente dalla formula “in his opinion”, il Segretario generale mantiene

⁵³⁸ L'estensione allo staff reclutato in loco dei privilegi e delle immunità di cui beneficiano i funzionari internazionali dell'Organizzazione è disposta dagli *Status of Forces Agreement* i quali, come si ricorderà, sono gli accordi che vengono in genere stipulati tra l'Organizzazione e gli Stati ospiti delle operazioni di pace: cfr. UN Model SOFA, *cit.*, art. VI(28).

⁵³⁹ La qualifica di esperti in missione in riferimento sia alla polizia civile sia agli osservatori militari è prevista dall'accordo modello: *ibidem*, art. VI(26).

⁵⁴⁰ Cfr. UN *Immunity Convention*, *cit.*, art. V, section 19.

⁵⁴¹ *Ibidem*, art. II, section 2; art. V, section 20; art. VI, section 23.

⁵⁴² *Ibid.*, art. V, section 20; art. VI, section 23.

⁵⁴³ Così anche RAWSKI F., *To Waive or Not to Waive: Immunity and Accountability in UN Peacekeeping Operations*, in *Connecticut Journal of International Law*, 2002, p. 103 e ss., p. 106.

una forte discrezionalità nel determinare se la rinuncia all'immunità impedisca il corso della giustizia o pregiudichi gli interessi delle Nazioni Unite.

Stante tale possibilità di rinuncia, l'Organizzazione potrebbe, qualora citata in giudizio presso le giurisdizioni statali da parte di individui che abbiano subito danni ad opera delle missioni di pace, consentire alla giustizia di fare il proprio corso decidendo di non appellarsi alla propria immunità.

Tuttavia, in concreto, le Nazioni Unite non si mostrano particolarmente inclini a procedere in tal senso.⁵⁴⁴ A questo proposito, è particolarmente significativo l'atteggiamento tenuto di recente dall'Organizzazione nell'ambito del noto caso *Mothers of Srebrenica*: le Nazioni Unite non sono comparse in giudizio per invocare l'immunità di cui godono, limitandosi ad inviare al Governo olandese una lettera allo scopo di informarlo dell'intenzione di avvalersi della stessa.⁵⁴⁵

Per quel che concerne invece l'immunità funzionale di cui beneficiano i suoi funzionari, l'Organizzazione sembrerebbe maggiormente disposta a rinunciarvi. Si pensi, ad esempio, al caso che ha coinvolto un membro dello staff di UNMIK (la più volte citata amministrazione civile internazionale delle Nazioni Unite in Kosovo) accusato di omicidio. In quell'occasione, il Segretario generale si è espressamente pronunciato in favore della rinuncia all'immunità dell'individuo in questione.⁵⁴⁶ Ciononostante, non pare che nel caso di specie fosse necessaria una rinuncia all'immunità, dal momento che (per quanto ampia possa essere la nozione di atto compiuto nell'esercizio di funzioni ufficiali adottata dalle Nazioni Unite) difficilmente un assassinio commesso da un funzionario civile le cui mansioni non comportano in alcun caso l'utilizzo delle armi è suscettibile di rientrare nello svolgimento delle sue

⁵⁴⁴ Cfr. HAMPSON, KIHARA-HUNT, *The Accountability of Personnel Associated with Peacekeeping Operations*, cit., p. 202.

⁵⁴⁵ Cfr. SPIJKERS O., *The Immunity of the United Nations in Relation to the Genocide in Srebrenica in the Eyes of a Dutch District Court*, in *Journal of International Peacekeeping*, 2009, p. 197 e ss., p. 200, nota 15.

⁵⁴⁶ Cfr. HAMPSON, KIHARA-HUNT, *The Accountability of Personnel Associated with Peacekeeping Operations*, cit., p. 202.

mansioni ufficiali; il Segretario generale avrebbe dunque fatto meglio, in termini di certezza del diritto, a dichiarare la non operatività dell'immunità funzionale, in virtù del fatto che l'atto in questione non rientrava nell'ambito di applicazione materiale di quest'ultima.⁵⁴⁷

L'atteggiamento ambiguo tenuto dalle Nazioni Unite in ordine alla vicenda menzionata non è da salutare positivamente, poiché esso genera confusione, fornendo l'errata impressione che l'Organizzazione opti per una rinuncia all'immunità in relazione ad eventi che siffatta rinuncia non richiedevano.

1.1.2. Meccanismi alternativi di composizione delle controversie

La rinuncia all'immunità non rappresenta l'unico strumento offerto dalla Convenzione del 1946 per consentire ai terzi di avanzare reclami contro l'Organizzazione. Infatti, qualora il Segretario generale non decida di rinunciare all'immunità:

“[t]he United Nations shall make provisions for appropriate modes of settlement of: (a) disputes arising out of contracts or other disputes of a private law character to which the United Nations is a party; (b) disputes involving any official of the United Nations who by reason of his official position enjoys immunity, if immunity has not been waived by the Secretary-General”.⁵⁴⁸

Ai sensi della norma menzionata, le Nazioni Unite sono tenute a predisporre meccanismi alternativi di composizione delle controversie tanto nel caso in cui sia chiamata in causa la responsabilità contrattuale o extracontrattuale dell'Organizzazione in sede civile, quanto nell'ipotesi in cui non possano essere promosse azioni giudiziarie nei confronti dei suoi funzionari ed esperti in missione a causa dell'operare dell'immunità. Si potrebbe dunque anche argomentare, *a contrario*, che, nella misura in cui le Nazioni Unite non istituiscano siffatti meccanismi alternativi di composizione delle controversie, la Convenzione del 1946 imporrebbe necessariamente

⁵⁴⁷ *Ibidem.*

⁵⁴⁸ Cfr. UN *Immunity Convention*, *cit.*, art. VIII, section 29.

all'Organizzazione la rinuncia all'immunità.

1.2. II MODEL Sofa

Sebbene la Convenzione del 1946 non indichi quale forma debbano assumere gli “appropriate modes of settlement of disputes” che essa stessa impone di istituire, per quel che concerne in particolare le operazioni di pace, sono i *SOFAs* conclusi con gli Stati ospiti delle missioni a fornire indicazioni in tal senso. Nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping*, infatti, gli strumenti in parola (i quali, come si ricorderà, ricalcano in genere quanto disposto dal *MODEL Sofa*) assolvono alla funzione di riprendere e specificare quanto disposto in tema di immunità dalla Carta e dalla Convenzione del 1946.⁵⁴⁹

1.2.1. Immunità dell'Organizzazione, dei funzionari e degli esperti in missione

Alla missione di *peacekeeping*, in qualità di organo sussidiario delle Nazioni Unite, il *MODEL Sofa* garantisce i privilegi e le immunità che l'art. II della Convenzione del 1946 accorda all'Organizzazione, ossia l'esenzione da qualsiasi forma di procedimento giudiziario.⁵⁵⁰

Al Rappresentante speciale del Segretario generale, al Comandante in capo della Forza/Capo missione, al Capo della Polizia Civile (nonché ai membri di rango più elevato del loro staff) vengono garantiti privilegi e immunità di natura diplomatica.⁵⁵¹

Ai funzionari dell'Organizzazione (staff reclutato internazionalmente o in loco) ed agli esperti in missione (polizia civile e osservatori militari) è riconosciuta l'immunità

⁵⁴⁹ A dire il vero, è proprio l'accordo modello a prevedere, in ossequio al principio *lex specialis derogat lex generalis*, la propria prevalenza sulla Convenzione stessa: cfr. UN Model SOFA, *cit.*, art. III(3). In ogni caso, “[a]s a general rule, the basic privileges and immunities of a United Nations peace-keeping operation consist of provisions that flow from the Convention on the privileges and immunities of the United Nations”: *ibidem*, nota (d). È tuttavia logico che, dal momento che non tutti gli Stati su cui può essere dispiegata un'operazione di pace risultano essere parte anche della Convenzione del 1946, i privilegi e le immunità da accordare al personale internazionale siano in primo luogo quelli rinvenibili nei *SOFAs* conclusi sulla base dell'accordo modello.

⁵⁵⁰ *Ibid.*, art. IV(15).

⁵⁵¹ *Ib.*, art. VI(24).

funzionale.⁵⁵²

Mediante il *SOFA*, dunque, lo Stato territoriale si impegna a non esercitare la propria giurisdizione in ordine a quelle azioni ed omissioni del personale internazionale che l'Organizzazione considera come proprie, in quanto compiute dai singoli in nome delle Nazioni Unite, ossia nello svolgimento delle mansioni ricevute.⁵⁵³ È quindi proprio in relazione alle azioni/omissioni lesive poste in essere nell'esercizio di funzioni ufficiali che l'Organizzazione deve offrire ai singoli rimedi alternativi. Infatti, per quel che concerne gli atti lesivi che i funzionari e gli esperti in missione dovessero compiere al di fuori delle proprie mansioni, lo Stato ospite rimane competente ad esercitare la propria giurisdizione.⁵⁵⁴

1.2.2. Immunità dei 'caschi blu'

Sebbene sembri che, in linea di principio, anche ai 'caschi blu' venga garantita la sola immunità funzionale,⁵⁵⁵ in realtà ai militari viene di fatto assicurata un'immunità assoluta dalla giurisdizione penale dello Stato ospite,⁵⁵⁶ tanto per gli atti compiuti nello

⁵⁵² *Ib.*, art. VI(27)-(28).

⁵⁵³ Qualora, però, il Segretario generale decidesse di rinunciare all'immunità, lo Stato ospite tornerebbe competente ad esercitare la propria giurisdizione nei confronti di funzionari ed esperti in missione, anche in relazione alle azioni ed omissioni compiute nell'esercizio delle proprie funzioni. Quale esempio paradigmatico di situazione in cui optare per la rinuncia all'immunità (dal momento che garantire quest'ultima rischierebbe di andare contro gli interessi delle Nazioni Unite e di impedire il corso della giustizia) l'Organizzazione menziona il caso di un membro dello staff che nel corso dello svolgimento delle proprie mansioni causi un incidente stradale per colpa grave o per guida in stato di ebbrezza: cfr. UNGA, *United Nations peacekeeping personnel: status and rules of conduct and discipline*, 24 March 2005, UN Doc. A/59/710-Annex, p. 33.

⁵⁵⁴ In ogni caso, l'esercizio della giurisdizione da parte dello Stato territoriale non è mai automatico, ma sempre subordinato ad una preventiva dichiarazione del Segretario generale (o, più frequentemente, del suo Rappresentante speciale, oppure del Comandante dell'operazione) che attesti che l'azione giudiziaria nei confronti del funzionario/esperto in missione possa proseguire, poiché non connessa ad atti di natura ufficiale: cfr. UN Model SOFA, *cit.*, art. VI(49).

⁵⁵⁵ La sezione del UN Model SOFA che si occupa di disciplinare l'esercizio della giurisdizione sui membri della missione di pace si apre infatti affermando che “[a]ll members of the United Nations peace-keeping operation including locally recruited personnel shall be immune from legal process in respect of words spoken or written and all acts performed by them in their official capacity”: *ibidem*, art. VI(46).

⁵⁵⁶ L'esercizio della giurisdizione penale dovrebbe essere garantito dallo Stato di invio del militare, sul quale ai sensi del UN Model SOFA grava un vero e proprio obbligo giuridico in tal senso: *ibid.*, art.

svolgimento di funzioni ufficiali, quanto per quelli posti in essere al di fuori delle mansioni ricevute.⁵⁵⁷ La giurisdizione dello Stato ospite rimane dunque esercitabile nei loro confronti, eventualmente, solo nell'ipotesi di illeciti civili compiuti al di fuori dell'esercizio di funzioni ufficiali.⁵⁵⁸

Inoltre, per quel che concerne i militari, è opportuno tenere presente che i *SOFAs* sono gli unici strumenti operativi relativi alle missioni che disciplinano i privilegi e le immunità di cui beneficia la componente militare di una forza di *peacekeeping*; i 'caschi blu' non si qualificano infatti né come funzionari dell'Organizzazione, né come esperti in missione, e non rientrano pertanto nell'ambito di applicazione *ratione personae* della Convenzione del 1946.

1.2.3. Meccanismi alternativi di composizione delle controversie

A differenza della Convenzione del 1946, il *MODEL Sofa* non menziona espressamente la possibilità di rinuncia all'immunità da parte del Segretario generale. L'accordo modello dispone infatti che:

“any dispute or claim of a private character to which the operation or any member thereof is a party and over which the courts of [host state/territory] do not have jurisdiction because of any provision of the present Agreement, shall be settled by a standing claims commission to be established for that purpose”.⁵⁵⁹

Il *MODEL Sofa* prevede, dunque, che delle controversie di carattere civile in cui siano coinvolti la missione o uno dei suoi membri (le quali, alla luce di quanto disposto dall'accordo stesso, risultino sottratte alla giurisdizione degli Stati ospiti) si occupi una Commissione permanente per i reclami istituita a tale scopo.

In ogni caso, la Commissione permanente per i reclami di cui all'art. VII(51) del

VI(48).

⁵⁵⁷ *Ib.*, art. VI(47)(b).

⁵⁵⁸ *Ib.*, art. VI(49).

⁵⁵⁹ *Ib.*, art. VII(51).

MODEL Sofa non è mai stata creata,⁵⁶⁰ nonostante l'idea di costituirla non sia stata elaborata in seno alle Nazioni Unite solo all'inizio degli anni Novanta (ossia in concomitanza con la stesura del *MODEL Sofa*), ma sia stata prevista fin dal primo *SOFA* stipulato dall'Organizzazione, vale a dire quello concluso nel 1957 con l'Egitto relativamente alla missione UNEF I.⁵⁶¹

La Commissione avrebbe dovuto essere composta da tre membri (nominati, rispettivamente, uno dalle Nazioni Unite, uno dallo Stato territoriale ed uno congiuntamente) ed avrebbe dovuto avere il potere di adottare pronunce vincolanti e definitive,⁵⁶² fatta salva l'eventuale decisione del Segretario generale e dello Stato territoriale di consentire di ricorrere in appello presso un tribunale di tre arbitri.⁵⁶³ Tale organismo avrebbe potuto costituire una via indipendente di ricorso nei confronti delle Nazioni Unite ma, in sua assenza, agli singoli danneggiati dalle operazioni di pace è stata offerta un'altra soluzione.

2. Local claims review boards

In risposta alla mancata istituzione della Commissione permanente per i reclami, a partire dalla missione UNEF I (la più volte citata prima missione di *peacekeeping* della storia) le Nazioni Unite hanno sviluppato un meccanismo alternativo per gestire le controversie individuali che sorgono nell'ambito delle operazioni di pace, meccanismo

⁵⁶⁰ Cfr. *Liability Report, cit.*, § 22.

⁵⁶¹ Cfr. ZWANENBURG M., *UN Peace Operations between Independence and Accountability*, in *International Organizations Law Review*, 2008, p. 23 e ss., pp. 26-27.

⁵⁶² Cfr. UN Model SOFA, *cit.*, art. VII(51).

⁵⁶³ *Ibidem*, art. VII(53): "any appeal [...] from the award of the claims commission established pursuant to paragraph 51 shall, unless otherwise agreed by the parties, be submitted to a tribunal of three arbitrators. The provisions relating to the establishment and procedures of the claims commission shall apply, mutatis mutandis, to the establishment and procedures of the tribunal. The decisions of the tribunal shall be final and binding on both parties".

che ad oggi continua a costituire nella maggior parte delle missioni l'unica via per agire nei confronti dell'Organizzazione.⁵⁶⁴ Si tratta dei *local claims review boards*, una sorta di comitati locali competenti a conoscere di quelle “disputes or claims of a private law character” di cui all'art. VII(51) del *MODEL Sofa*.⁵⁶⁵

Le Nazioni Unite non lasciano dunque i singoli danneggiati dalle operazioni di pace del tutto privi della possibilità di presentare reclami contro l'Organizzazione; tuttavia, per quanto i *local boards* siano indubbiamente da salutarsi positivamente e possano essere considerati in linea teorica una valida alternativa alla mancata creazione della suddetta Commissione permanente, essi presentano (sia sotto il profilo procedurale, sia sotto quello sostanziale) numerosi aspetti problematici, i quali non consentono di ritenere gli organismi parola degli adeguati meccanismi di presentazione dei reclami individuali.

2.1. Profili procedurali

Innanzitutto, i *local boards* (a differenza della Commissione permanente di cui al *MODEL Sofa*) sono interamente composti da membri della missione stessa, senza che vi sia un rappresentante dello Stato ospite, né un membro nominato congiuntamente da tale Stato e dalle Nazioni Unite.⁵⁶⁶ È dunque evidente che, sotto il profilo dell'imparzialità, i collegi in parola si pongono in contrasto con il principio generale di diritto secondo cui *nemo iudex in re sua*.⁵⁶⁷ È stato del resto lo stesso Segretario

⁵⁶⁴ In dottrina, tale meccanismo è stato diffusamente analizzato da SCHMALENBACH K., *Die haftung internationaler organisationen im rahmen von militäreinsätzen und territorialverwaltungen*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2004, opera di cui l'Autrice ha successivamente pubblicato un compendio in lingua inglese: si veda SCHMALENBACH K., *Third Party Liability of International Organizations. A Study on Claim Settlement in the Course of Military Operations and International Administrations*, in *International Peacekeeping. The Yearbook of International Peace Operations*, 2008, p. 33 e ss.

⁵⁶⁵ Cfr. *Liability Report, cit.*, § 22.

⁵⁶⁶ “Normally, a typical claims review board consists of a minimum of three staff members performing significant administrative functions. Wherever possible, a Legal Adviser, or a staff member with legal training should also be a member”: *ibidem*, p. 13, nota 6.

⁵⁶⁷ Cfr. ZWANENBURG, *UN Peace Operations between Independence and Accountability, cit.*, p. 28.

generale a riconoscere a tale proposito che “[t]he local claims review boards, just and efficient as they may be, are United Nations bodies, in which the Organization, rightly or wrongly, may be perceived as acting as a judge in its own case”.⁵⁶⁸

In secondo luogo, tali meccanismi non vengono istituiti sistematicamente all’inizio di ogni missione, ma vengono creati *ad hoc*;⁵⁶⁹ il Segretario generale delle Nazioni Unite gode dunque di un’ampia discrezionalità circa la loro creazione. Per di più, i loro strumenti costitutivi e le loro pronunce non sono resi pubblici.⁵⁷⁰

Infine, il fatto che i *local boards* soffrano costantemente di carenza di personale fa sì che i lavori di tali comitati procedano molto lentamente,⁵⁷¹ tanto che numerose istanze individuali non riescono nemmeno ad essere prese in considerazione prima dello spirare del periodo di liquidazione (vale a dire il lasso di tempo di durata semestrale o annuale che, a seconda delle circostanze del caso, le Nazioni Unite mettono a disposizione dei singoli per presentare i propri reclami).⁵⁷²

I *local claims review boards* sollevano dunque, per quel che attiene agli aspetti procedurali, più di qualche perplessità.⁵⁷³

2.1.1. Progressiva evoluzione favorevole al rafforzamento della posizione dei singoli

Tuttavia, occorre anche dare conto del fatto che i comitati in parola sono stati caratterizzati da una progressiva evoluzione, favorevole al rafforzamento della

⁵⁶⁸ Cfr. SECRETARY-GENERAL, *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations: financing of the United Nations peacekeeping operations*, 21 May 1997, UN Doc. A/51/903, § 10 (d’ora in avanti *II Liability Report*).

⁵⁶⁹ Cfr. SHRAGA D., *UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damage*, in *American Journal of International Law*, 2000, p. 406 e ss., p. 409.

⁵⁷⁰ Cfr. MÉGRET F., *The Vicarious Responsibility of the United Nations*, in AOI, DE CONING, THAKUR (eds.), *cit.*, p. 250 e ss., p. 262.

⁵⁷¹ Cfr. *Liability Report, cit.*, § 27.

⁵⁷² *Ibidem*, § 26.

⁵⁷³ Cfr. ARSANJANI M.H., *Claims Against International Organizations: Quis Custodiet Ipsos Custodes?*, in *Yale Journal of World Public Order*, 1981, p. 131 e ss., p. 145.

posizione dei singoli sotto il profilo procedurale.

Ad esempio, mentre in passato i *local claims review boards* parevano più fungere da cornice al cui interno allo Stato ospite veniva data la possibilità di agire in protezione diplomatica a difesa degli interessi dei propri cittadini, tali organismi attualmente rappresentano dei *fora* presso cui gli individui possono agire direttamente contro le Nazioni Unite.⁵⁷⁴

È interessante rilevare, poi, che nell'ambito dei primi *SOFAs* si era soliti limitare la competenza dei *local boards* ai soli reclami presentati dai cittadini dello Stato ospite. Sembrerebbe, dunque, che in epoca meno recente i reclami eventualmente avanzati da cittadini di Stati terzi non potessero essere, *ratione personae*, esaminati dalle commissioni locali.⁵⁷⁵ Nei *SOFAs* contemporanei, invece, non sono rinvenibili riferimenti alla cittadinanza dello Stato territoriale; pertanto, pare corretto affermare che attualmente tutti gli individui danneggiati dalla missione (indipendentemente dalla loro cittadinanza) sono legittimati ad agire contro le Nazioni Unite presso i *local boards*.⁵⁷⁶

2.2. Profili sostanziali

I *local boards* presentano delle considerevoli criticità anche sotto il profilo

⁵⁷⁴ Nell'ambito della missione UNEF I, ad esempio, l'Egitto intervenne in maniera considerevole nei lavori del *local board*. Ciò ha condotto alcuni Autori ad affermare che, in quell'occasione, la commissione in questione pareva fungere da *forum* in cui lo Stato ospite poteva agire contro l'Organizzazione piuttosto che da istituzione nel cui contesto gli individui fossero direttamente legittimati a presentare ricorsi contro le Nazioni Unite: cfr. SCHMALENBACH, *Third Party Liability of International Organizations*, cit., p. 41. Tuttavia, occorre rilevare che (sebbene una volta depositato il ricorso individuale il reclamo veniva risolto tra le Nazioni Unite ed il governo egiziano) l'Organizzazione lasciava intendere di considerare il singolo come la parte lesa: [t]he Egyptian Government is not an interested party in any claim by a private individual, so that [...] there is no implication that UNEF and the Egyptian Government represent opposite sides in a dispute" [cfr. COX W.W. (UN Legal Adviser), *Letter to Captain Khamis El Shafay* (Legal Officer, Egyptian Liaison Staff Headquarters, Gaza), 24 August 1957, UN Archives N.Y., File No. S-0530-0102(Legal), Box DAG-13/3.11.0.0.-102, citato da SCHMALENBACH, *op. ult. cit.*, p. 41, nota 34. Del resto, già a partire dalla missione UNIFICYP, si è assistito ad un progressivo ridimensionamento del ruolo dello Stato territoriale nella gestione delle rimostranze individuali, nonostante ciò non abbia del tutto contribuito a chiarire con precisione di quali capacità procedurali gli individui godano presso i *local claims review boards*: cfr. SCHMALENBACH, *op. ult. cit.*, p. 42.

⁵⁷⁵ Cfr. ZWANENBURG, *UN Peace Operations between Independence and Accountability*, cit., p. 28.

⁵⁷⁶ *Ibidem*.

sostanziale. Ad esempio, non è affatto agevole ricostruire quale sia il diritto che siffatti collegi applicano, se il diritto internazionale o il diritto interno dello Stato in cui la missione opera.⁵⁷⁷ In particolar modo, non è chiaro se i reclami presentati presso i *local boards* delle Nazioni Unite “could be based directly on a breach of international law, or whether this possibility is contingent on how international law is incorporated in the national law of the host State”.⁵⁷⁸ Le informazioni disponibili in materia sono notevolmente scarse;⁵⁷⁹ inoltre, i rari dati reperibili sembrano gettare confusione sull’intera questione piuttosto che chiarirla.

2.2.1. Il diritto applicabile ai ricorsi presentati presso i local boards: diritto internazionale o diritto dello Stato ospite?

Tra i pochi documenti ufficiali relativi alla questione della *third-party liability* resi pubblici dalle Nazioni Unite, il più significativo è indubbiamente lo studio del Segretario generale intitolato *Report on the administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations Peace-keeping Operations*, il quale concerne la responsabilità delle Nazioni Unite per le azioni delle forze di pace, i meccanismi di composizione delle controversie e le clausole di limitazione della responsabilità dell’Organizzazione.⁵⁸⁰

Sembra possibile sostenere che, nell’ambito del documento in parola, le Nazioni Unite affermino che la responsabilità dell’Organizzazione verso i terzi danneggiati dalle azioni ed omissioni lesive poste in essere dalle forze di pace sia una responsabilità di natura internazionale. In effetti, sebbene nella sezione introduttiva del Rapporto il

⁵⁷⁷ Cfr. ZWANENBURG M., *Accountability of International Organisations in Peace Support Operations*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005, p. 283.

⁵⁷⁸ *Ibidem*.

⁵⁷⁹ Cfr. MÉGRET, *The Vicarious Responsibility of the United Nations*, cit., p. 262.

⁵⁸⁰ Il rapporto in parola è stato stilato dal Segretario generale su richiesta dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite, la quale con la risoluzione 50/235 del 7 giugno 1996 aveva appunto chiesto all’allora Segretario Boutros-Ghali di intraprendere uno studio volto a stimare i costi gravanti sull’Organizzazione in virtù della composizione dei reclami presentati per i danni causati dalle operazioni di pace: cfr. *Liability Report*, cit., §§ 1-2.

Segretario generale utilizzi (a dire il vero un'unica volta) l'espressione "tortious liability",⁵⁸¹ egli si esprime successivamente solo in termini di "international responsibility". Ad esempio, il Segretario generale afferma espressamente: "[t]he international responsibility of the United Nations for the activities of United Nations forces is an attribute of its international legal personality and its capacity to bear international rights and obligations".⁵⁸² Inoltre, egli specifica che: "[i]n recognition of its international responsibility for the activities of its forces, the United Nations has, since the inception of peacekeeping operations, assumed its liability for damage caused by members of its forces in the performance of their duties".⁵⁸³

Se è vero che le azioni/omissioni delle forze di pace comportano per l'Organizzazione il sorgere di una responsabilità di natura internazionale, allora le norme primarie applicate dai *local boards* dovrebbero essere costituite dal diritto internazionale in quanto tale, indipendentemente dal fatto che quest'ultimo risulti incorporato nel diritto interno dello Stato ospite.⁵⁸⁴

Detto altrimenti, se (da un lato) i ricorsi presentati presso i *local boards* sono ricorsi individuali e se (dall'altro) la responsabilità che i singoli possono far valere presso i comitati locali è una responsabilità di natura internazionale, sembrerebbe che i sistemi di presentazione dei reclami creati dalle Nazioni Unite nel contesto del *peacekeeping* rappresentino un esempio di quei regimi specifici nel cui ambito è consentito agli individui di invocare la responsabilità internazionale.⁵⁸⁵

Tuttavia, nel trarre una simile conclusione, occorre essere cauti. Infatti, l'esiguo

⁵⁸¹ *Ibidem, cit.*, § 4.

⁵⁸² *Ibid.*, § 6.

⁵⁸³ *Ib.*, § 7.

⁵⁸⁴ Cfr. SWEETSER C.E., *Providing Effective Remedies to Victims of Abuse by Peacekeeping Personnel*, in *New York University Law Review*, 2008, p. 1643 e ss., p. 1664.

⁵⁸⁵ Come è noto, alla luce delle regole relative alla responsabilità internazionale che nel corso dell'ultimo decennio sono state oggetto di codificazione da parte della Commissione di diritto internazionale, i singoli individui non risultano annoverati (al di là di regimi particolari di origine pattizia) tra i soggetti legittimati ad invocare la responsabilità internazionale né degli Stati né delle organizzazioni.

numero di informazioni disponibili in materia sembra suggerire che i *local boards* non abbiano mai applicato, nell'ambito delle istanze loro presentate, il diritto internazionale (né in quanto tale, né in quanto incorporato nel diritto interno dello Stato ospite), nemmeno quando si è trattato di occuparsi di ricorsi aventi ad oggetto danni determinatisi durante lo svolgimento di *combat-related activities*.⁵⁸⁶ Pare, quindi, che tutti i danni materiali e le lesioni personali lamentate dai singoli presso i *local boards* siano state giudicate esclusivamente in base al diritto interno dello Stato ospite relativo alla responsabilità extracontrattuale, anche quando nel caso di specie ricorrevano i presupposti per classificare le condotte lamentate non solo come danni e lesioni di natura extracontrattuale, ma anche come violazioni di diritto internazionale.

Che il diritto interno del Paese ospite relativo alla responsabilità extracontrattuale rappresenti le norme primarie cui fanno riferimento i *local boards* per giudicare i ricorsi individuali⁵⁸⁷ non è un dato negativo. Innanzitutto, la maggior parte dei reclami individuali si qualifica effettivamente sotto il profilo giuridico alla stregua di lesioni personali o danni materiali, senza che ricorrano gli estremi per qualificare le lesioni e i danni in parola come violazioni di diritto internazionale umanitario o della normativa posta a tutela dei diritti umani. Inoltre, una simile soluzione consente di inviare un messaggio importante alle popolazioni locali: la missione è tenuta a rispettare il diritto locale e, in caso contrario, è tenuta a rispondere delle violazioni dello stesso. Del resto, sono proprio i *SOFAs* ad imporre alla forza di pace ed ai suoi membri l'obbligo di rispettare le leggi ed i regolamenti in vigore nello Stato territoriale.⁵⁸⁸ Anche il fatto che i *SOFAs* accordino alla missione ed al suo personale l'immunità dalla giurisdizione dello Stato territoriale dimostra, *a contrario*, che le leggi locali rimangono in vigore; infatti, le immunità non sono che un mero impedimento di carattere procedurale finalizzato a

⁵⁸⁶ "A senior United Nations official interviewed by the author stated that local claims review boards have never dealt with violations of international humanitarian law. Interview on 17 September 2002": cfr. ZWANENBURG, *Accountability of International Organisations*, cit., p. 283, nota 160.

⁵⁸⁷ Cfr. SCHMALENBACH, *Third Party Liability of International Organizations*, cit., p. 43.

⁵⁸⁸ Cfr. UN Model SOFA, cit., art. IV(6).

preservare l'indipendenza delle missioni, ma non stanno di certo ad indicare che la legislazione locale non trovi applicazione.⁵⁸⁹ Dopo tutto, se così fosse, non si comprende come lo Stato territoriale potrebbe esercitare la propria giurisdizione nella misura in cui il Segretario generale delle Nazioni Unite dovesse optare per una rinuncia all'immunità.

Detto questo, appare comunque limitativo che il diritto interno dello Stato ospite preso in considerazione dai *local boards* sia esclusivamente quello relativo alla responsabilità extracontrattuale. Al contrario, sarebbe opportuno che la legislazione locale complessivamente intesa facesse parte del diritto applicabile dai comitati locali. Ciò significa che, nella misura in cui le condotte lesive lamentate dai ricorrenti, oltre a qualificarsi come illeciti extracontrattuali, fossero classificabili anche come illeciti internazionali, ciò dovrebbe essere inequivocabilmente indicato nelle pronunce adottate dai *local boards*. In altri termini, nei documenti operativi concernenti i comitati locali, le Nazioni Unite dovrebbero indicare chiaramente che, nella trattazione dei ricorsi individuali, i *local boards* devono fare riferimento alle leggi locali complessivamente considerate, e non solo alle disposizioni relative alla responsabilità extracontrattuale. Inoltre, occorrerebbe prevedere a chiare lettere che, indipendentemente dal fatto che tali sistemi normativi risultino incorporati nel diritto dello Stato ospite, il diritto internazionale umanitario e i diritti umani sono applicabili in quanto tali dai comitati locali. Un simile accorgimento, oltre a fornire testimonianza del fatto che le Nazioni Unite si ritengono direttamente vincolate all'osservanza dei *corpora* giuridici menzionati, si rende necessario per far fronte alle eventuali lacune che l'ordinamento legislativo dello Stato locale dovesse presentare sotto il profilo dell'adattamento al diritto internazionale.

2.2.2. Le regole elaborate dalle Nazioni Unite in materia di third-party liability

Sebbene i ricorsi che presentati presso i *local boards* parrebbero assimilabili ad

⁵⁸⁹ In caso di operazioni consensuali, l'applicazione della normativa statale è un aspetto importante anche in termini di affermazione della sovranità statale. Sul punto cfr. ZWANENBURG, *UN Peace Operations between Independence and Accountability*, cit., pp. 29-30.

azioni di risarcimento danni basate sul diritto interno dello Stato ospite relativo alla responsabilità extracontrattuale, occorre comunque tenere presente che, a dire il vero, le Nazioni Unite ritengono che “the local law [is] taken as a guideline in reaching an equitable settlement”,⁵⁹⁰ senza che sia necessario “to reach definitive conclusions whether the lex loci [is] to be applied”.⁵⁹¹ In effetti, a tale proposito è particolarmente significativo il fatto che, nel citato Rapporto del Segretario generale relativo alla *third-party liability*, il diritto dello Stato ospite non venga menzionato. Al contrario, nel documento in questione il Segretario generale elenca quelle che sono le regole autonomamente elaborate dall'Organizzazione in materia di responsabilità verso terzi. Sembrerebbe, quindi, che presso i *local boards* la normativa locale venga sì in rilievo per definire “the quantum of compensation”⁵⁹² (in modo da rendere l'ammontare del risarcimento conforme agli usi locali), ma, sotto il profilo sostanziale, la responsabilità delle Nazioni Unite risulta essere disciplinata dai principi stabiliti dall'Organizzazione stessa.

Tali “limitations of liability”, elaborate dal Segretario generale al fine di porre un freno alla considerevole pressione finanziaria esercitata sulle Nazioni Unite dal cospicuo e sempre crescente flusso di ricorsi individuali presentati presso i *local boards*,⁵⁹³ risultano oggi accolte in una risoluzione dell'Assemblea generale. Nel documento in parola, l'organo plenario delle Nazioni Unite ha espressamente richiesto al Segretario generale di includere le limitazioni in questione nei *SOFAs* che da quel momento in poi sarebbero stati conclusi tra le Nazioni Unite e gli Stati ospiti, allo scopo di renderle concretamente operative.⁵⁹⁴ In effetti, nei *SOFAs* stipulati a seguito della

⁵⁹⁰ Cfr. *Letter from C.A. Stravropulos to Michael Bothe*, 17 June 1966, UN Archives N.Y., citata da SCHMALENBACH, *Die haftung internationaler organisationen*, cit., p. 246.

⁵⁹¹ *Ibidem*.

⁵⁹² Cfr. *Liability Report*, cit., § 30.

⁵⁹³ *Ibidem*, § 38.

⁵⁹⁴ Cfr. UNGA, *Resolution 52/247*, 17 July 1998, UN Doc. A/RES/52/247, § 12.

risoluzione 52/247 sono rinvenibili siffatte clausole,⁵⁹⁵ tanto che oggi esse possono essere considerate le regole generali seguite dall'Organizzazione in tema di responsabilità verso terzi.⁵⁹⁶

La responsabilità delle Nazioni Unite verso terzi sorge, in primo luogo, solo in relazione ad alcune precise categorie di danni: i) *personal injury*; ii) *death or illness*; iii) *property loss or damage (including non-consensual use of premises)*.⁵⁹⁷ Come si premura di precisare il Segretario generale, le tipologie di danni elencati (che rappresentano i pregiudizi che più frequentemente si determinano nel corso delle missioni) si verificano tanto nell'ambito delle operazioni consensuali, quanto in quelle non consensuali; pertanto, la nozione di responsabilità verso terzi delle Nazioni Unite viene ritenuta trasversale alle diverse tipologie di missioni di pace.⁵⁹⁸

Secondariamente, la responsabilità dell'Organizzazione è limitata da una serie di cause di esclusione dell'illiceità.

La prima causa di esclusione dell'illiceità è data dalla 'necessità operativa', principio

⁵⁹⁵ Cfr., ad esempio, *The Status of Forces Agreement between the United Nations and the Government of the Republic of South Sudan concerning the United Nations mission in South Sudan*, 8 August 2011, art. VII(54).

⁵⁹⁶ Cfr. SCHMALENBACH, *Third Party Liability of International Organizations*, cit., pp. 50-51. Un dato importante da rilevare è il fatto che le limitazioni sembrerebbero trovare applicazione solo in caso di missioni di carattere consensuale e non in caso di *peace enforcement operations*: “[t]he limitation on the liability of the Organization as a means of allocating the risks of peacekeeping operations between the United Nations and host States is premised on the assumption that consensual peacekeeping operations are conducted for the benefit of the country in whose territory they are deployed, and that having expressly or implicitly agreed to the deployment of a peacekeeping operation in its territory, the host country must be deemed to bear the risk of the operation and assume, in part at least, liability for damage arising from such an operation”: cfr. *II Liability Report*, cit., § 12. In secondo luogo, le stesse limitazioni sono basate sul fatto che sarà lo Stato territoriale a risarcire parzialmente i singoli per i danni causati dall'operazione che, a causa delle limitazioni, non venissero indennizzati dalle Nazioni Unite: “[i]n limiting the liability of the Organization with regard to third-party claims arising from peacekeeping operations it is expected that the host Government will assume responsibility for providing any additional compensation that may appear warranted under the circumstances” (*ibidem*). Gli argomenti addotti a giustificazione delle limitazioni non paiono tuttavia dotati di un solido fondamento, dal momento che i Paesi ospiti delle missioni sono spesso Stati falliti, in via di fallimento o comunque fortemente destabilizzati, i quali nella maggior parte dei casi non dispongono dei fondi per indennizzare i propri cittadini.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, § 22.

⁵⁹⁸ Cfr. *Liability Report*, cit., § 4.

ai sensi del quale i danni risultanti dalle azioni che le forze di *peacekeeping* hanno dovuto necessariamente porre in essere per dare realizzazione al proprio mandato non possono essere oggetto di risarcimento.⁵⁹⁹

La necessità operativa è un'esimente coniata dalle Nazioni Unite nell'ambito delle missioni di pace, e non va confusa con la necessità militare, principio che trova applicazione esclusivamente in contesti di carattere bellico;⁶⁰⁰ tuttavia, la nozione di necessità operativa e quella di necessità militare sono concettualmente assimilabili, dal momento che entrambe fungono da causa di giustificazione di un atto altrimenti illecito.⁶⁰¹

In ogni caso, la nozione di necessità operativa non è di facile definizione, in quanto si tratta di un principio necessariamente flessibile, i cui contorni vanno tracciati caso per caso.⁶⁰² Come ammesso dallo stesso Segretario generale, “[i]t is, of course, difficult, if not impossible to determine in advance what would constitute ‘operational necessity’ in

⁵⁹⁹ *Ibidem*, § 13. La base giuridica di questo istituto, al pari delle altre limitazioni alla responsabilità verso terzi, viene rinvenuta da alcuni nel consenso prestato dal Paese ospite, dal momento che sarebbe contraddittorio che lo Stato acconsentisse al dispiegamento della missione ritenendo nel contempo ingiustificati i danni derivanti inevitabilmente dalla realizzazione del mandato: cfr. SCHMALENBACH, *Die haftung internationaler organisationen*, cit., p. 278. Anche la necessità operativa, dunque, non troverebbe applicazione nell'ambito di missioni di carattere non consensuale.

⁶⁰⁰ Cfr. *Liability Report*, cit., p. 13, nota 5. Sul principio di necessità militare nel diritto internazionale umanitario si veda, in dottrina, VENTURINI G., *Necessità e proporzionalità nell'uso della forza militare in diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1988. Più di recente, l'Autrice è tornata sul tema: si veda VENTURINI G., *Necessity in the Law of Armed Conflict and in International Criminal Law*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2010, p. 45 e ss.

⁶⁰¹ Cfr. *Liability Report*, cit., p. 13, nota 5.

⁶⁰² In genere, pare che la necessità operativa trovi applicazione in relazione ai danni alla proprietà privata, ma non in ordine alle lesioni personali; ciò deriverebbe dal fatto che, in origine, il principio in parola è stato coniato dalle Nazioni Unite precipuamente allo scopo di giustificare l'uso non consensuale di locali e immobili privati. Infatti, nonostante i *SOFAs* impegnino gli Stati ospiti a mettere a disposizione delle Nazioni Unite locali e strutture adeguate, tali Paesi frequentemente non ottemperano (quantomeno non *in toto*) a tale obbligo, e l'Organizzazione procede autonomamente ad occupare i terreni ed i locali di cui necessita, proprio sulla base del principio della necessità operativa. Ad ogni modo, solitamente le Nazioni Unite poi provvedono ad indennizzare il privato, esercitando successivamente un diritto di regresso nei confronti dello Stato territoriale, con un'azione che sotto il profilo giuridico sembra classificarsi come un'azione per danni derivanti da inottemperanza contrattuale. Sul punto cfr. SCHMALENBACH, *Third Party Liability of International Organizations*, cit., pp. 44-45.

any given situation”.⁶⁰³ Spetta quindi al Comandante della forza di *peacekeeping* effettuare tale valutazione sul campo, cercando di trovare un bilanciamento tra gli interessi della missione e quelli dei terzi danneggiati.⁶⁰⁴

La responsabilità delle Nazioni Unite può, inoltre, discendere esclusivamente da atti che il personale internazionale abbia posto in essere nello svolgimento delle proprie funzioni ufficiali, ossia *on-duty*.⁶⁰⁵

Le Nazioni Unite hanno più volte ribadito la propria posizione in materia:

“United Nations policy in regard to off-duty acts of the members of peace-keeping forces is that the Organization has no legal or financial liability for death, injury or damage resulting from such acts. The United Nations may, in particular circumstances, agree to negotiate a settlement with the claimant, but the cost is paid by the Government concerned”.⁶⁰⁶

Determinare quali atti siano da considerarsi atti privati non suscettibili di far sorgere in capo all’Organizzazione un obbligo di riparazione non è agevole. Tale delicato compito spetta in principio al Rappresentante del Segretario generale/Comandante della forza, come risulta dal *MODEL Sofa*.⁶⁰⁷ Ciò significa che la determinazione dell’*on-duty/off-duty status* deve essere effettuata sul campo, caso per caso, tenendo conto delle specifiche circostanze di specie; le Nazioni Unite hanno comunque fornito alcune linee-guida per agevolare siffatta determinazione:

“[w]e consider the primary factor in determining an ‘off-duty’ situation to be whether the member of a

⁶⁰³ Cfr. *Liability Report, cit.*, p. 13, nota 5.

⁶⁰⁴ *Ibidem*, § 14. Il Segretario generale fornisce delle linee guida che i Comandanti delle forze di *peacekeeping* sono chiamati a tenere in considerazione nell’effettuare le proprie valutazioni circa il sussistere della necessità operativa in relazione al singolo caso di specie: “(a) [t]here must be a good-faith conviction on the part of the force commander that an “operational necessity” exists; (b) [t]he operational need that prompted the action must be strictly necessary and not a matter of mere convenience or expediency. It must also leave little or no time for the commander to pursue another, less destructive option; (c) [t]he act must be executed in pursuance of an operational plan and not the result of a rash individual action; (d) [t]he damage caused should be proportional to what is strictly necessary in order to achieve the operational goal” [*ibid.*, lett. (a)-(d)].

⁶⁰⁵ *Ib.*, § 7.

⁶⁰⁶ Cfr. *United Nations Juridical Yearbook*, 1986, p. 300.

⁶⁰⁷ Cfr. UN Model SOFA, *cit.*, art VI(49).

peace-keeping mission was acting in a non-official/non-operational capacity when the incident occurred and not whether he/she was in military or civilian attire at the time of the incident or whether the incident occurred inside or outside the area of operations".⁶⁰⁸

Dunque, ciò che rileva maggiormente nella definizione dell'*on-duty/off-duty status* è a quale titolo il singolo in questione agisca, indipendentemente dal fatto che nel caso di specie egli stia vestendo abiti ufficiali. Ad esempio, anche un *peacekeeper* posto in stato di allerta può, a seconda delle circostanze, essere considerato *off-duty* "if he/she independently acts in an individual capacity, not attributable to the performance of official duties, during that designated "state-of-alert" period".⁶⁰⁹

In concreto, comunque, la posizione delle Nazioni Unite in ordine agli indennizzi di atti posti in essere dal personale internazionale *off-duty* non sembra essere del tutto chiara. Da un lato, infatti, vi sono casi in cui gli atti *off-duty* sono stati ritenuti (in linea con quanto appena menzionato) non forieri di conseguenze giuridiche per l'Organizzazione in termini di responsabilità; di conseguenza, tali vicende non si sono tradotte nella corresponsione di un risarcimento ai terzi,⁶¹⁰ d'altra parte, però, nella prassi sono altresì rinvenibili episodi in cui le Nazioni Unite hanno provveduto ad indennizzare anche i terzi danneggiati da atti posti in essere dai membri della missione al di fuori dell'esercizio di funzioni ufficiali.⁶¹¹ Tale duplice atteggiamento non deve

⁶⁰⁸ Cfr. *United Nations Juridical Yearbook*, 1986, p. 300.

⁶⁰⁹ *Ibidem*.

⁶¹⁰ L'episodio che viene in genere citato a dimostrazione della non accettazione da parte delle Nazioni Unite di alcuna responsabilità giuridica per gli atti *off-duty* è quello relativo ad un membro del contingente senegalese della missione UNIFIL in Libano che trasferì illegalmente degli esplosivi nello Stato di Israele, al fine di consegnarli ad alcuni rappresentanti dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina; le Nazioni Unite non ritennero l'atto attribuibile all'Organizzazione, pertanto al 'casco blu' in questione non fu accordata alcuna immunità e la corte distrettuale di Haifa poté esercitare la propria giurisdizione (cfr. *United Nations Juridical Yearbook*, 1979, p. 205ss.).

⁶¹¹ Ciò è accaduto, ad esempio, per atti *off-duty* posti in essere da membri delle missioni UNIFICYP; per la prassi relativa cfr. SCHMALENBACH, *Third Party Liability of International Organizations*, cit., pp. 38-39. Nonostante le Nazioni Unite rifiutino di riconoscere in tal caso il sorgere di una responsabilità giuridica, esse concedono comunque un risarcimento alle vittime. L'Organizzazione sembra dunque incline a riconoscere, quantomeno a livello informale, l'esistenza di una responsabilità 'morale' per le azioni poste in essere dagli individui che essa impiega. Ad ogni modo, a tale responsabilità non viene riconosciuto un fondamento giuridico probabilmente nel timore di creare precedenti che potrebbero aprire

tuttavia trarre in inganno, dal momento che nei casi in cui l'Organizzazione ha corrisposto un risarcimento ai singoli vittime di atti *off-duty*, essa ha agito sulla base di considerazioni di umanità, senza riconoscere in alcun modo il sorgere di un obbligo di natura giuridica in tal senso.

L'Organizzazione ritiene, poi, di non essere giuridicamente vincolata a risarcire i terzi danneggiati nel caso in cui i membri della missione agiscano *ultra vires*, vale a dire nell'esercizio di funzioni ufficiali ma al di là delle istruzioni ricevute o in contrasto con esse.

A dire il vero, l'atteggiamento contraddittorio tenuto dalle Nazioni Unite in materia potrebbe indurre a confutare tale affermazione; in effetti, l'Organizzazione finisce spesso per indennizzare anche i singoli danneggiati da azioni *ultra vires*. Tuttavia, tali pagamenti (al pari di quelli precedentemente menzionati relativi agli atti *off-duty*) vengono in genere corrisposti *ex gratia*, ossia sulla base di considerazioni di equità ed umanità, senza che ciò comporti il riconoscimento del sorgere di alcuna responsabilità giuridica in capo all'Organizzazione. Emblematico a tal proposito è un caso verificatosi durante la missione UNEF I in Egitto: mentre faceva da guardia al campo in cui stazionava la missione, un soldato sparò alcuni colpi d'arma da fuoco per allontanare un gruppo di ragazzini che giocava lì vicino; uno di questi colpi uccise accidentalmente un passante; il *local claims review board* respinse il ricorso presentato dai familiari della vittima, asserendo che, poiché il militare aveva agito *ultra vires*, l'atto in questione non risultava attribuibile all'Organizzazione. L'indennizzo fu comunque concesso in base a considerazioni di umanità.⁶¹² Casi di indennizzi corrisposti *ex gratia* dalle Nazioni Unite per devastazione di proprietà privata o omicidio accidentale, nonostante fosse evidente che il personale internazionale in questione avesse agito in eccesso di autorità, sono rinvenibili anche in relazione alle missioni UNEF I, ONUC, UNIFICYP ed UNOSOM

la strada ad un'onerosa mole di ricorsi nei confronti delle Nazioni Unite.

⁶¹² Cfr. MÉGRET, *The Vicarious Responsibility of the United Nations*, cit., p. 262.

II.⁶¹³

Infine, la responsabilità dell'Organizzazione risulta limitata anche sotto il profilo finanziario e temporale: per quel che concerne il primo aspetto, il massimo risarcimento ottenibile presso i *local boards* non può eccedere la cifra di 50.000 dollari americani;⁶¹⁴ per quel che attiene invece al lasso di tempo concesso ai singoli per presentare ricorso contro le Nazioni Unite, il limite è di sei mesi, a decorrere dal momento in cui si è prodotto il danno o (nel caso in cui il ricorrente non sapesse o non potesse avere ragionevoli motivi per sapere) a partire dal momento in cui egli ne è venuto a conoscenza (e comunque non più tardi di un anno dal termine dell'operazione che, come è noto, viene stabilito dal Consiglio di Sicurezza).⁶¹⁵

In virtù delle variegate limitazioni appena considerate, sembrano numerosi i casi in cui i singoli corrono il rischio di non ricevere da parte dei *local boards* un indennizzo per i danni subiti nel corso di missioni di pace. Sorge spontaneo, quindi, chiedersi se esistano metodi alternativi di agire contro l'Organizzazione.

3. Lump sum agreements

In effetti, al di là della presentazione di reclami individuali presso i *local boards*, esiste una seconda possibilità per ottenere la riparazione dei danni cagionati dalle operazioni di pace, vale a dire la stipulazione di cc.dd. *lump sum agreements* tra le

⁶¹³ Per la prassi relativa a UNEF I e ONUC (civili uccisi da truppe cui non era stato dato alcun ordine di sparare), cfr. SIMMONDS, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, cit., p. 233; per quella concernente UNIFICYP, cfr. SCHMALENBACH, *Third Party Liability of International Organizations*, cit., pp. 39-40; per quella che riguarda UNOSOM II, cfr. ZWANENBURG, *Accountability of International Organisations*, cit., pp. 228-232.

⁶¹⁴ Cfr. *II Liability Report*, cit., § 27. "When, however, the settlement amount recommended by a claims review board exceeds its authorized financial limit, the third-party claim is referred by the mission to Headquarters for review and approval": cfr. *Liability Report*, cit., § 24.

⁶¹⁵ Cfr. *II Liability Report*, cit., § 20.

Nazioni Unite e gli Stati nazionali dei singoli che abbiano subito un pregiudizio. In tal caso, tuttavia, non sono i terzi danneggiati ad agire per proprio conto nei confronti dell'Organizzazione, bensì i rispettivi Stati di appartenenza, i quali esercitano la protezione diplomatica a tutela dei propri cittadini, impegnandosi (una volta ottenuto il risarcimento) a redistribuirlo agli individui interessati.⁶¹⁶

3.1. Vantaggi dell'azione statale in protezione diplomatica

L'azione in protezione diplomatica da parte dello Stato presenta indubbiamente un certo numero di vantaggi.

Innanzitutto, si tratta di una procedura efficiente e veloce, dal momento che permette di trattare contemporaneamente un gran numero di reclami, evitando così sia i costi sia le lungaggini che l'esame di ogni caso individuale inevitabilmente comporta.⁶¹⁷

In secondo luogo, la conclusione di *lump sum agreements* (da intendersi quale composizione finale e definitiva di tutti i reclami provenienti dai cittadini di un dato Stato) consente di non correre il rischio che, a distanza di tempo dalla conclusione della missione, i singoli continuino ad avanzare pretese nei confronti delle Nazioni Unite.⁶¹⁸

Ancora, in particolare per quel che concerne i reclami relativi a danneggiamento/distruzione di proprietà privata (che sono in genere i più numerosi), una simile soluzione sgrava le Nazioni Unite dall'onere di occuparsi della preliminare definizione dei diritti di proprietà, una questione che, come è noto, è spesso fortemente problematica in territori che escono da un conflitto.⁶¹⁹

Infine, nella misura in cui le Nazioni Unite avanzassero delle pretese nei confronti del governo ospite e/o nel caso in cui quest'ultimo fosse in debito verso l'Organizzazione, il relativo ammontare monetario potrebbe essere detratto direttamente

⁶¹⁶ Cfr. *Liability Report, cit.*, § 34.

⁶¹⁷ *Ibidem*, § 35.

⁶¹⁸ *Ibid.*

⁶¹⁹ *Ib.* La questione si è rivelata ad esempio particolarmente problematica nei territori della ex Jugoslavia, dove i diritti di proprietà non erano chiaramente definiti: *ib.*, p. 13, nota 7.

dalla cifra complessiva che le Nazioni Unite si impegnano a versare al Paese in questione a mezzo del *lump sum agreement*.⁶²⁰

3.2. Svantaggi dell'azione statale in protezione diplomatica

Tuttavia, a fronte dei vantaggi menzionati, l'azione in protezione diplomatica presenta dei profili problematici. Del resto, il fatto che nel corso dell'intera storia del *peacekeeping* si sia fatto ricorso a siffatto metodo una sola volta sembra suggerire, di per sé, che tale istituto non costituisce il miglior metodo per gestire i reclami sorti nell'ambito delle operazioni di pace.

In primo luogo, infatti, uno Stato sul cui territorio è dispiegata un'operazione di pace difficilmente possiede l'influenza necessaria ad ingaggiare un negoziato fruttuoso con le Nazioni Unite. In effetti, un Paese che ospita una missione di *peacekeeping* si presenta in genere come un soggetto debole, per il quale risulta estremamente difficile agire in protezione diplomatica a tutela dei propri cittadini; nei casi più critici, poi, ci si può ritrovare persino in presenza di uno Stato fallito. È chiaro dunque che, tanto Paesi che rientrano nella prima categoria, quanto quelli che appartengono alla seconda, finiscono per lasciare privi di tutela giuridica gli individui posti sotto la loro giurisdizione.⁶²¹ Del resto, paradigmatico è in tal senso il fatto che l'unico esempio di *lump sum agreement* offerto dalla prassi delle operazioni di pace abbia visto le Nazioni Unite sottoscrivere l'accordo in parola non con lo Stato in cui operava la missione in questione, ma con i Paesi europei i cui cittadini residenti nello Stato in parola avevano subito lesioni personali e/o danni alla proprietà: il riferimento è, evidentemente, ai *lump sum agreements* conclusi con l'Organizzazione negli anni Sessanta del secolo scorso da Belgio, Svizzera, Grecia, Lussemburgo ed Italia, per i danni arrecati in Congo dalla

⁶²⁰ *Ib.*

⁶²¹ Particolarmente esplicitivo in tal senso è stato il caso della Somalia negli anni Novanta, uno Stato fallito che non è stato in grado di agire sul piano internazionale per reclamare i danni subiti dai propri cittadini ad opera della missione UNOSOM II: cfr. GIBNEY M., TOMAŠEVSKI K., VEDSTED-HANSEN J., *Transnational State Responsibility for Violations of Human Rights*, in *Harvard Human Rights Journal*, 1999, p. 267 e ss., p. 280.

missione ONUC ai propri cittadini.⁶²²

Anche a voler ammettere che uno Stato ospitante una missione di pace possa essere in grado di ottenere un risarcimento, esso si verrebbe a trovare nell'incresciosa situazione di dover ripartire tra i cittadini la somma di denaro ricevuta.⁶²³ Un simile compito può rivelarsi di difficoltosa realizzazione all'interno di una società post-conflittuale che, per definizione, si presenta instabile, e può persino essere caratterizzata da fratture etniche che si riflettono all'interno dell'apparato istituzionale.

Inoltre, "the choice of a lump-sum settlement as a mode of handling third-party claims is largely dependent on the State's willingness to espouse the claims of its nationals".⁶²⁴ Nel diritto internazionale contemporaneo, infatti, la titolarità del diritto ad agire in protezione diplomatica resta ancora in capo allo Stato, e non è appannaggio dell'individuo;⁶²⁵ di conseguenza, nell'ipotesi in cui, quand'anche in grado, lo Stato non intendesse fare ricorso a tale istituto, i singoli sarebbero lasciati privi di tutela.⁶²⁶

In sintesi, l'azione dello Stato in protezione diplomatica priva completamente i terzi danneggiati di qualsiasi controllo sulla presentazione e la gestione dei propri reclami; tale procedura potrebbe pertanto rischiare di apparire alle popolazioni locali come

⁶²² Per l'accordo concluso con lo Stato belga il 20 febbraio 1965, cfr. *Exchange of letters constituting an Agreement between the United Nations and Belgium relating to the settlement of claims filed against the United Nations in the Congo by Belgian nationals*, in *United Nations Juridical Yearbook*, 1965, p. 39ss. In dottrina, tale accordo è stato diffusamente analizzato da SALMON J.J.A., *Les accords Spaak-U Thant du 20 fevrier 1965*, in *Annuaire français de droit international*, 1965, p. 477ss. Per quel che concerne l'accordo concluso con la Svizzera il 3 gennaio 1966, cfr. *United Nations Treaty Series*, Vol. 564, p. 193ss.; in riferimento a quello concluso con la Grecia il 20 gennaio 1966, *ibidem*, Vol. 565, p. 3ss.; in relazione all'accordo concluso con il Lussemburgo il 28 dicembre 1966, *ibid.*, Vol. 585, p. 147ss; infine, per quanto riguarda l'accordo concluso con l'Italia il 18 gennaio 1967, *ib.*, Vol. 588, p. 197ss.

⁶²³ Cfr. DANNENBAUM, *Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability*, *cit.*, p. 128.

⁶²⁴ Cfr. *Liability Report*, *cit.*, § 37.

⁶²⁵ Cfr. ILC, *Draft articles on diplomatic protection with commentaries thereto*, 2006, UN Doc A/61/10, p. 22 e ss., art. 2.

⁶²⁶ Si pensi, ad esempio, a quanto verificatosi proprio a margine della missione ONUC quando (al contrario del Belgio e degli altri Paesi menzionati) gli Stati Uniti rinunciarono ad agire in protezione diplomatica dei propri cittadini che avevano subito danni a causa dell'operare della forza di pace. Sul punto cfr. ZWANENBURG, *UN Peace Operations between Independence and Accountability*, *cit.*, p. 43.

un'azione dettata dalla benevolenza delle Nazioni Unite e del proprio Stato nazionale, più che un riconoscimento da parte dell'Organizzazione del diritto degli individui ad ottenere una riparazione dei pregiudizi subiti.⁶²⁷

3.3. Necessità del previo esaurimento dei ricorsi interni

Come è noto, la protezione diplomatica richiede anche il previo esaurimento dei ricorsi interni, che si tratti di ricorrere a tale istituto nei confronti di uno Stato oppure di un'organizzazione internazionale.⁶²⁸ Prima che uno Stato possa agire in protezione diplomatica nei confronti delle Nazioni Unite a tutela degli interessi dei propri cittadini danneggiati da una missione di pace occorre, quindi, che i singoli abbiano esperito le vie di ricorso interne all'Organizzazione.

È, tuttavia, cosa altrettanto nota che il requisito del previo esaurimento dei ricorsi interni solleva diversi problemi quando si tratta di applicarlo alle organizzazioni internazionali, dal momento che queste ultime non dispongono di organi giudiziari e amministrativi paragonabili a quelli degli Stati, e mettono a disposizione dei terzi meccanismi di composizione delle controversie di carattere molto più primitivo.⁶²⁹ In ogni caso (nonostante non sia mancato chi, alla luce delle peculiarità delle organizzazioni internazionali, abbia messo in dubbio la stessa possibilità di applicare la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni all'esercizio della protezione diplomatica nei loro confronti),⁶³⁰ la dottrina maggioritaria ritiene che l'istituto in parola trovi applicazione anche in relazione all'azione in protezione diplomatica nei riguardi delle organizzazioni, sebbene con maggior flessibilità rispetto all'ipotesi in cui si tratti di

⁶²⁷ Cfr. SECRETARY-GENERAL, *Letter addressed to the acting permanent representative of the Union of the Soviet Socialist Republics*, 6 August 1965, UN Doc. S/6597, p. 1.

⁶²⁸ I presupposti per esercitare la protezione diplomatica sono infatti gli stessi, che si tratti di agire nei confronti di uno Stato o di un'organizzazione internazionale: cfr. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales*, cit., p. 533.

⁶²⁹ Cfr. EAGLETON C., *International Organization and the Law of Responsibility*, in *Recueil des cours*, 1950, p. 319 e ss., p. 352.

⁶³⁰ Cfr. AMERASINGHE C.F., *Local Remedies in International Law*, Cambridge, Grotius, 1990, p. 367.

agire nei confronti di uno Stato.⁶³¹

Per quanto concerne l'ambito che rileva in questa sede, vale a dire quello delle missioni di pace, sembra quindi possibile affermare che (qualora i *local boards* siano stati istituiti) i singoli debbano essersi rivolti senza successo a tali organismi prima di invocare l'esercizio della protezione diplomatica da parte di al proprio Stato nazionale;⁶³² infatti, in caso contrario non potrebbe parlarsi di previo esaurimento dei ricorsi interni e non esisterebbe alcun diritto all'esercizio della protezione diplomatica da parte dello Stato.

3.4. Ricorsi individuali davanti alle giurisdizioni interne successivi all'azione statale in protezione diplomatica

Un altro problema che si pone in relazione all'esercizio della protezione diplomatica da parte dello Stato di appartenenza dei singoli danneggiati dalle missioni è il seguente: è lecito, una volta che lo Stato nazionale di riferimento abbia agito sul piano internazionale nei confronti dell'Organizzazione, che i terzi invochino ancora il diritto di promuovere reclami nei confronti delle Nazioni Unite, poiché insoddisfatti dell'indennizzo ricevuto dal proprio Stato?

La questione si è concretamente posta a seguito della conclusione del menzionato *lump sum agreement* tra il Belgio e le Nazioni Unite. Un cittadino belga cui il contingente etiopico della missione ONU aveva devastato ed incendiato alcuni beni immobili che egli possedeva in Congo (Manderlier), non ritenendosi soddisfatto della cifra ricevuta dal proprio governo, avviò presso il tribunale di Bruxelles una causa di natura civile contro il Belgio e le Nazioni Unite.⁶³³ Sebbene il tribunale in parola abbia respinto il ricorso sia in primo sia in secondo grado, facendo leva sull'immunità

⁶³¹ Cfr. ZWANENBURG, *UN Peace Operations between Independence and Accountability*, cit., p. 44.

⁶³² Cfr. AMRALLAH, *The International Responsibility of the United Nations*, cit., p. 76.

⁶³³ Cfr. COURT OF FIRST INSTANCE OF BRUSSELS, *Manderlier v. United Nations and Belgium*, Judgment, 11 May 1966, in *Journal des Tribunaux*, 1966, p. 81ss; COURT OF APPEALS OF BRUSSELS, *Manderlier v. United Nations and Belgium*, Judgment, 15 September 1969, in *International Law Reports*, 1969, p. 69ss.

assoluta dell'Organizzazione, è bene sottolineare che l'istanza del Manderlier avrebbe dovuto essere respinta indipendentemente dall'operare dell'immunità, in quanto resa illegittima dall'indennizzo che le Nazioni Unite avevano già versato allo Stato belga.

Infatti, l'accordo Spaak-U Thant, vale a dire il *lump sum agreement* che il Belgio aveva concluso con l'Organizzazione nel 1965 sotto forma di scambio di lettere, prevedeva che il versamento allo Stato belga da parte delle Nazioni Unite della cifra concordata fosse da considerarsi quale regolamentazione definitiva di tutti i reclami.⁶³⁴ Quanto disposto dall'accordo Spaak-U Thant, inoltre, veniva ribadito anche dall'art. 4 della legge belga finalizzata a dare attuazione all'accordo medesimo, dove si sosteneva che “[l]’acceptation par un bénéficiaire ou un ayant droit d’une indemnité liquidée en exécution de la présente loi implique de sa part renonciation à tout recours contre l’Organisation des Nation Unies”.⁶³⁵

È opportuno, poi, non dimenticare che anche le Nazioni Unite concepiscono la stipulazione di *lump sum agreements* come regolamentazione definitiva dei reclami sorti nell'ambito di un'operazione di pace, atta a rendere illegittimi eventuali ricorsi individuali successivi promossi contro l'Organizzazione.⁶³⁶

Alla luce delle considerazioni appena effettuate, pare dunque possibile concludere che i ricorsi individuali successivi all'azione statale in protezione diplomatica siano illegittimi. In effetti, uno Stato che (dopo aver stipulato un *lump sum agreement* con le Nazioni Unite) consentisse ai singoli insoddisfatti della somma forfettaria ricevuta di presentare presso i propri tribunali ulteriori ricorsi contro l'Organizzazione si porrebbe in violazione dell'accordo da esso stesso sottoscritto.⁶³⁷

È comunque opportuno puntualizzare che, poiché con l'azione in protezione

⁶³⁴ Cfr. *Exchange of letters constituting an Agreement between the United Nations and Belgium relating to the settlement of claims filed against the United Nations in the Congo by Belgian nationals*, cit., p. 39.

⁶³⁵ Cfr. *Loi d'approbation des accords Spaak-U Thant*, 7 mai 1965, citata da SALMON, *Les accords Spaak-U Thant du 20 fevrier 1965*, cit., p. 492.

⁶³⁶ Cfr. *supra*, § 3.1.

⁶³⁷ Cfr. SALMON, *Les accords Spaak-U Thant du 20 fevrier 1965*, cit., p. 494.

diplomazia lo Stato non agisce in qualità di mandatario dei singoli, il *lump sum agreement* diviene produttivo di effetti solo per quegli individui che accettino l'indennizzo statale; solo a costoro lo Stato sarebbe dunque tenuto a precludere ogni ulteriore azione contro le Nazioni Unite;⁶³⁸ al contrario, nei confronti dei terzi che non accettassero la somma loro offerta, il *lump sum agreement* continuerebbe a qualificarsi come *res inter alios acta* e lo Stato dovrebbe lasciare impregiudicato il diritto dei singoli di agire contro l'Organizzazione.⁶³⁹

4. Circa la cruciale importanza assunta dai rimedi interni offerti dall'organizzazione al fine di ottenere una riparazione per i pregiudizi subiti

I singoli danneggiati nell'ambito delle operazioni di pace non sono lasciati totalmente privi di mezzi di ricorso contro i pregiudizi subiti; tuttavia, come si è evidenziato *supra*, tanto i *local claims review boards* quanto i *lump sum agreements* presentano numerosi profili problematici che non li rendono attualmente procedure idonee a far fronte ai numerosi reclami cui danno luogo le missioni di pace. Inoltre, a militare in sfavore sia dei *local claims review boards*, sia dei *lump sum agreements* vi sono le continue ristrettezze finanziarie di cui le Nazioni Unite soffrono, le quali hanno condotto alcuni a parlare di recessione economica nel *peacekeeping*.⁶⁴⁰

4.1. Impossibilità per i singoli di ricevere una riparazione presso le corti interne degli Stati per gli illeciti attribuibili esclusivamente all'Organizzazione

Tale stato di cose conduce a domandarsi se non sia più opportuno, per gli individui,

⁶³⁸ *Ibidem*.

⁶³⁹ *Ibid*.

⁶⁴⁰ Cfr. GORDON D.S., *Icarus Rising and Falling: the Evolution of UN Command and Control Structures*, in GORDON D.S., TOASE F.H. (eds.), *Aspects of Peacekeeping*, London, Frank Cass, 2001, p. 19 e ss., p. 34.

tentare di ottenere una riparazione attraverso altre vie, promuovendo ad esempio ricorsi aventi ad oggetto i danni cagionati dalle missioni di pace presso i tribunali interni degli Stati che prendono parte alle missioni. In effetti, la prassi ha offerto alcuni esempi in tal senso.⁶⁴¹

Tuttavia, nella misura in cui nell'ambito dei casi sottoposti all'attenzione delle corti statali la condotta lesiva lamentata sia attribuita esclusivamente alle Nazioni Unite (indipendentemente dal fatto che l'esito in parola venga raggiunto mediante il ricorso a corretti standard di attribuzione), una simile soluzione non è, evidentemente, in grado di evitare il determinarsi di un diniego di giustizia nei confronti dei singoli; l'immunità dell'Organizzazione impedirebbe infatti ai collegi giudicanti in questione di condannare le Nazioni Unite a corrispondere un risarcimento. È dunque chiaro che, in caso di attribuzione delle azioni/omissioni delle forze di pace alla sola Organizzazione, i rimedi di carattere interno messi da quest'ultima a disposizione degli individui danneggiati rivestono una cruciale importanza.

4.2. Necessità di preservare il successo e la credibilità delle missioni

Inoltre, la fondamentale rilevanza dei meccanismi riparatori presenti in seno all'Organizzazione non risulterebbe diminuita nemmeno nel caso in cui il concetto di multipla attribuzione della medesima condotta dovesse trovare maggiore applicazione nella giurisprudenza interna ed internazionale. In effetti, quand'anche le Nazioni Unite e gli Stati fornitori fossero chiamati in solido a corrispondere ai singoli un'adeguata riparazione,⁶⁴² gli individui residenti nei territori in cui operano le missioni di pace continuerebbero probabilmente (al fine di ottenere un risarcimento) a rivolgersi in primo luogo all'Organizzazione internazionale sotto la cui egida le operazioni vengono dispiegate, prima che agli Stati fornitori. La prassi sembra del resto deporre in tal senso:

⁶⁴¹ Cfr. *supra*, cap. II, § 5.

⁶⁴² È lo stesso Relatore Speciale della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite Gaja a rilevare che il naturale corollario della multipla attribuzione è la responsabilità solidale: “[d]ual attribution of conduct normally leads to joint, or joint and several, responsibility” (cfr. *GAJA II Report, cit.*, § 8).

sia i casi *Behrami e Saramati* trattati dalla Corte europea dei diritti umani, sia i vari ricorsi presentati presso le corti olandesi in relazione agli avvenimenti di Srebrenica sono stati promossi contro gli Stati fornitori solo nel momento in cui i ricorrenti hanno ravvisato l'impossibilità di ottenere un'adeguata riparazione da parte dell'Organizzazione.⁶⁴³ È quindi lecito ipotizzare che, se le Nazioni Unite avessero messo a disposizione dei singoli efficaci meccanismi riparatori, i ricorrenti in questione si sarebbero ben guardati dall'avviare tortuose e dispendiose azioni civili presso le corti statali.

Se la prassi dimostra che gli individui residenti nei territori in cui operano le missioni di pace ritengono di frequente che il soggetto su cui grava in via primaria l'obbligo di corrispondere un risarcimento sia l'Organizzazione, l'istituzione di efficienti sistemi di accoglimento dei reclami individuali da parte delle Nazioni Unite si presenta come un elemento centrale anche al fine di 'conquistare' (come si suole dire) i cuori delle popolazioni locali (elemento di fondamentale importanza per assicurare il successo delle missioni di pace). Detto altrimenti, adeguati meccanismi di accoglimento delle istanze dei singoli facenti capo all'Organizzazione sono funzionali a preservare la credibilità delle missioni stesse perché, in loro assenza, le popolazioni locali potrebbero essere indotte a percepire le operazioni di pace come delle azioni solo nominalmente create dalle Nazioni Unite ma gestite, in concreto, dai singoli Stati.

È evidente, poi, che nel caso in cui la condotta lesiva in ordine alla quale i *local boards* dovessero corrispondere un indennizzo risultasse simultaneamente attribuibile anche a uno o più Stati partecipanti, le Nazioni Unite sarebbero legittimate ad esercitare un'azione di regresso nei confronti di questi ultimi, al fine di ottenere dagli altri debitori in solido il rimborso della quota di risarcimento che compete loro.⁶⁴⁴

⁶⁴³ Cfr. *supra*, cap. II, rispettivamente ai §§ 5.1 e 5.3.

⁶⁴⁴ Il regime di responsabilità solidale prevede infatti che, a fronte della possibilità per i terzi danneggiati di rivolgersi indistintamente a ciascuno dei debitori in solido per richiedere l'adempimento dell'intera prestazione, il soggetto che in concreto corrisponde il risarcimento possa pretendere dall'altro debitore l'ammontare monetario che quest'ultimo avrebbe dovuto versare.

4.3. Necessità di garantire la prossimità geografica rispetto ai singoli dei sistemi di reclamo

Vi è poi un altro ordine di ragioni per ritenere che (anche a fronte dell'eventuale sorgere di una responsabilità in solido per gli Stati partecipanti e le Nazioni Unite) debba comunque essere in primo luogo l'Organizzazione a mettere a disposizione dei singoli adeguati meccanismi riparatori: la necessità di assicurare la prossimità geografica dei sistemi di reclamo rispetto ai singoli.

Quanti sono infatti gli individui residenti in un Paese sul cui territorio è dispiegata una missione di pace che possiedono le risorse logistiche ed economiche necessarie a recarsi all'estero ed istituire lunghe e difficoltose cause di natura civile contro gli Stati interessati? Indubbiamente un numero esiguo, come del resto testimoniato dal trascurabile ammontare di ricorsi individuali avanzati presso le corti nazionali per lamentare danni subiti nelle operazioni di pace.

Anche le peculiarità presentate dai ricorsi in parola forniscono ulteriore conferma al fatto che la possibilità di intraprendere l'articolato percorso inerente all'avvio di una causa civile presso i tribunali di uno Stato straniero sia davvero appannaggio di pochi degli individui residenti nei territori in cui operano le missioni. Si pensi, ad esempio, all'azione civile promossa contro lo Stato olandese da parte delle cc.dd. Madri di Srebrenica, una *class action* che non sarebbe stato possibile realizzare senza il supporto logistico e finanziario di diverse organizzazioni non governative.⁶⁴⁵ Si consideri, poi, il ricorso presentato contro lo Stato britannico dall'Al-Jedda per lamentare i pregiudizi subiti ad opera della forza multinazionale MNF operante in Iraq su autorizzazione delle Nazioni Unite: costui (dotato di una doppia cittadinanza, britannica e irachena)⁶⁴⁶ non si è trovato in condizione di dover promuovere un'azione giudiziaria nei confronti di uno Stato straniero ma, più semplicemente, ha dovuto presentare ricorso nei confronti di uno dei propri Stati nazionali. È evidente che sia le cc.dd. Madri di Srebrenica, sia l'Al-

⁶⁴⁵ Cfr. *infra*, § 5.4.2.

⁶⁴⁶ Cfr. *supra*, cap. II, § 5.2.

Jedda non sono individui del tutto rappresentativi della maggioranza della popolazione che risiede nei territori in cui le missioni operano.

4.3.1. Necessità di garantire il carattere uniforme dei sistemi di reclamo

A quanto appena sostenuto si potrebbe obiettare che, se l'esigenza primaria è quella di assicurare la prossimità geografica ai singoli dei meccanismi riparatori, non è necessario che tali meccanismi debbano essere messi a disposizione da parte delle Nazioni Unite, dal momento che ciascuno Stato partecipante alla missione potrebbe istituirli sul campo.⁶⁴⁷ Del resto, tale *modus operandi* è già attivo in ambito NATO e sembra funzionare con un certo successo.⁶⁴⁸

In effetti, se si ritiene che l'aspetto da beneficiare maggiormente sia quello della prossimità geografica dei meccanismi riparatori agli individui danneggiati (in modo che per questi ultimi sia più facile usufruirne) una simile obiezione non è priva di rilevanza; tuttavia, se si reputa che, oltre ad essere allocati *on the field*, i sistemi di composizione delle controversie debbano presentare anche carattere di uniformità (così da offrire a tutti i singoli danneggiati il medesimo grado di tutela, indipendentemente da quale sia stato il contingente nazionale causa del danno), allora le vie di rimedio offerte dalle organizzazioni continuano a rivestire una cruciale importanza, *a fortiori* se l'organizzazione in questione sono le Nazioni Unite. Queste ultime, infatti, sono un'organizzazione a vocazione universale dalla composizione molto eterogenea, alle cui missioni prendono parte Stati dalle tradizioni giuridiche molto differenti; è pertanto inevitabile che (se si lascia ai soli Stati il compito di istituire autonomamente sul campo sistemi di presentazione dei reclami) i terzi danneggiati corrono il rischio di doversi confrontare con una situazione molto frammentata, in cui la possibilità di ottenere

⁶⁴⁷ La prassi offre esempi in tal senso. Per quel che concerne i sistemi di reclamo a carattere nazionale istituiti dalla Francia parallelamente a quelli creati dalle Nazioni Unite in relazione alla missione UNPROFOR si veda GUILLAUME M.M., *La réparation des dommages causés par les contingents français en ex-Yougoslavie et en Albanie*, in *Annuaire français de droit international*, 1997, p. 151 e ss.

⁶⁴⁸ Si veda VICHNEVETSKAIA S., *ISAF Claims Process in a Nutshell*, in *NATO Legal Gazette*, Issue 16, 30 September 2008, p. 2 e ss.

un'adeguata riparazione poggia sulla loro 'buona sorte', vale a dire sull'eventualità di aver subito un pregiudizio ad opera di un contingente il cui Stato di appartenenza risulti dotato di un solido sistema di garanzie. È anche in virtù di tali timori, quindi, che sembra opportuno sostenere che, nonostante l'eventuale presenza sul campo di sistemi nazionali di presentazione dei reclami individuali, le Nazioni Unite non dovrebbero comunque sottrarsi alla creazione di commissioni locali facenti capo all'Organizzazione.⁶⁴⁹

4.3.2. Impossibilità per i singoli di ottenere riparazione per i pregiudizi attribuibili in via esclusiva all'organizzazione presso eventuali local boards a carattere nazionale

Infine, occorre tenere presente che, se si optasse per istituire sul campo esclusivamente meccanismi di reclamo nazionali, gli individui danneggiati sarebbero lasciati privi di tutela a fronte di illeciti attribuibili esclusivamente all'Organizzazione. Invero, è difficile ipotizzare che gli Stati corrispondano ai terzi una riparazione per illeciti che devono essere attribuiti alle sole Nazioni Unite, spendendosi poi per esercitare un'azione di regresso nei confronti di queste ultime. È meno arduo, invece, figurarsi uno scenario opposto in cui (a fronte della presenza sul campo solamente di meccanismi riparatori facenti capo all'Organizzazione) essa provveda a risarcire anche gli illeciti attribuibili agli Stati fornitori, per avanzare successivamente un'azione di regresso nei loro riguardi.

Si consideri, poi, che il personale civile impiegato nelle missioni non presenta legami organici con gli Stati partecipanti, in quanto viene assunto a titolo individuale dalle Nazioni Unite,⁶⁵⁰ la sua condotta risulta, pertanto, attribuibile all'Organizzazione per

⁶⁴⁹ Non si può poi mancare di rilevare a tal proposito che, quand'anche le Nazioni Unite decidessero di rendere obbligatoria per gli Stati partecipanti alle missioni la creazione di *local boards* a carattere statale (ad esempio inserendo nei *MoUs* una clausola in tal senso), a fronte di una non ottemperanza da parte degli Stati, l'Organizzazione sarebbe pressoché priva di strumenti per agire nei loro confronti. Il risultato ultimo sarebbe, pertanto, lasciare i singoli privi di tutela.

⁶⁵⁰ Cfr. *supra*, cap. I nota 86.

definizione.⁶⁵¹ Ciò significa che, nella misura in cui sul terreno venissero istituiti solamente *local boards* a carattere nazionale, gli individui verrebbero lasciati automaticamente privi di tutela a fronte di azioni ed omissioni lesive poste in essere dai funzionari dell'Organizzazione nello svolgimento delle proprie mansioni ufficiali.

5. Conseguenze giuridiche derivanti dal diniego di giustizia determinato dall'immunità delle organizzazioni internazionali sommata alla carenza di rimedi a disposizione dei singoli

L'analisi effettuata ha messo in luce il seguente quadro: la sommatoria tra immunità delle Nazioni Unite e inefficaci sistemi di presentazione dei reclami individuali finisce di frequente per determinare un diniego di giustizia nei confronti di coloro che hanno subito dei pregiudizi ad opera delle missioni di pace.

Alla luce di un orientamento giurisprudenziale relativamente recente (si pensi ad esempio a quella divenuta nota come la teoria della protezione per equivalente), il determinarsi di siffatto diniego di giustizia non è privo di conseguenze, tanto per le Nazioni Unite, quanto per i loro Stati membri. Invero, l'immunità delle organizzazioni internazionali che non garantiscono ai singoli il godimento del diritto di accesso alla giustizia dovrebbe essere disconosciuta dai tribunali nazionali poiché, in caso contrario, sarebbero gli Stati a porsi in violazione del proprio obbligo di assicurare agli individui posti sotto la loro giurisdizione il godimento del diritto in parola.

5.1. La teoria della protezione per equivalente

Il diniego di giustizia che si determina quando le organizzazioni internazionali non temperano l'immunità dalla giurisdizione di cui godono con adeguati meccanismi alternativi di accoglimento dei reclami individuali non è un fenomeno che si verifica

⁶⁵¹ Cfr. DARIO, *cit.*, art. 6.

esclusivamente in relazione alle Nazioni Unite o alle missioni di pace; si tratta, infatti, di una problematica diffusa, che riguarda la maggior parte delle organizzazioni, in relazione a numerosi campi di attività. A dire il vero, sono state in particolar modo le controversie di lavoro a condurre i singoli a presentare istanza presso i tribunali statali invocando la carenza di meccanismi riparatori all'interno di organizzazioni diverse dalle Nazioni Unite.⁶⁵² E proprio alcuni di questi ricorsi, giunti fino alla Corte europea dei diritti umani, hanno dato modo ai giudici di Strasburgo di interrogarsi sulla delicata questione concernente la relazione tra immunità delle organizzazioni internazionali e diritti individuali. Il frutto di tale riflessione è stato l'elaborazione della c.d. teoria della protezione per equivalente, ai sensi della quale gli Stati parti della CEDU dovrebbero disconoscere l'immunità delle organizzazioni internazionali che non offrono meccanismi di tutela dei diritti individuali equivalenti a quelli che gli Stati in parola hanno l'obbligo di garantire ai sensi della Convenzione.

5.1.1. L'accezione originaria

La teoria della protezione per equivalente è stata enunciata dalla Corte europea dei diritti umani in numerose occasioni.⁶⁵³ In questa sede non è particolarmente rilevante ricostruire in dettaglio le pronunce della Corte in cui la teoria in parola ha trovato applicazione, quanto piuttosto riassumerne le implicazioni giuridiche.

In estrema sintesi, la giurisprudenza di Strasburgo ha affermato che il riconoscimento

⁶⁵² Si veda DI FILIPPO M., *Il rapporto tra immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione e diritto del singolo alla tutela giurisdizionale*, in RONZITTI, VENTURINI (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, cit., p. 145 e ss.

⁶⁵³ Tra i casi più noti vi è la vicenda *Bosphorus*: si veda ECtHR, GC, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) v. Ireland*, Judgment, 30 June 2005, Application No. 45036/98. La teoria della protezione per equivalente era comunque stata già affermata in precedenza, sia dalla Commissione europea dei diritti umani (si veda EUROPEAN COMMISSION OF HUMAN RIGHTS, *M&Co. v. Germany*, Decision on admissibility, 9 February 1990, Application No. 13258/87), sia dalla stessa Corte [si veda ECtHR, GC, *Waite and Kennedy v. Germany*, Judgment, 18 February 1999, Application No. 26083/94 (d'ora in avanti caso *Waite and Kennedy*); ECtHR, GC, *Beer and Regan v. Germany*, Judgment, 18 February 1999, Application No. 28934/95]. A proposito degli ultimi casi citati si veda, in dottrina, PUSTORINO P. *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali: le sentenze della Corte europea nei casi Waite et Kennedy e Beer et Regan*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 132 e ss.

dell'immunità di un'organizzazione internazionale presso le corti interne di uno Stato parte della CEDU è possibile solo nella misura in cui l'organizzazione in parola offra un sistema di protezione dei diritti individuali equivalente a quello che gli Stati parti della CEDU sono tenuti a garantire.⁶⁵⁴ Infatti, qualora i tribunali di un dato Stato riconoscessero l'immunità dalla giurisdizione di un'organizzazione che non fornisce ai singoli la possibilità di presentare reclami contro l'organizzazione stessa, lo Stato diverrebbe responsabile ai sensi della Convenzione per violazione dell'art. 6 della CEDU, poiché non assicurerebbe agli individui posti sotto la sua giurisdizione il godimento del diritto di accesso alla giustizia.⁶⁵⁵ Ai sensi della teoria della protezione per equivalente, quindi, l'atto positivo all'origine della responsabilità statale sarebbe il riconoscimento dell'immunità dell'organizzazione in sede giudiziaria.

5.1.2. Circa la remota possibilità di disconoscere l'immunità delle organizzazioni internazionali

È opportuno precisare, comunque, che le condizioni in presenza delle quali i giudici di Strasburgo ritengono possibile giungere ad un disconoscimento dell'immunità delle organizzazioni sono concepite in maniera molto restrittiva. Detto altrimenti, attraverso la teoria della protezione per equivalente, la Corte europea dei diritti umani non intende mettere a repentaglio il diritto delle organizzazioni internazionali di godere dell'immunità. La Corte ritiene, infatti, che la cooperazione interstatale rappresenti un interesse fondamentale dell'ordinamento internazionale; pertanto, dal momento che le organizzazioni internazionali costituiscono i principali strumenti attraverso cui siffatta cooperazione trova realizzazione, la tutela di tale interesse fondamentale giustifica la parziale compressione dei diritti individuali che discende dal riconoscimento delle

⁶⁵⁴ Cfr. LUZZATTO R., QUEIROLO I., *Sovranità territoriale, "jurisdiction" e regole di immunità*, in CARBONE, LUZZATTO, SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale, cit.*, p. 203 e ss., pp. 238-240.

⁶⁵⁵ Cfr., per tutti, caso *Waite and Kennedy, cit.*, §§ 59, 63 e 68.

immunità delle organizzazioni.⁶⁵⁶

Ciò significa, in primo luogo, che lo standard usato dalla Corte per determinare l'equivalenza della protezione offerta dalle organizzazioni rispetto a quella che sono tenuti ad offrire gli Stati ai sensi della CEDU è meno elevato di quello utilizzato per stabilire la conformità ai dettami della Convenzione delle garanzie messe da parte dello Stato a disposizione degli individui sottoposti alla sua giurisdizione.⁶⁵⁷

Inoltre, sussiste una presunzione di equivalenza in favore dei rimedi offerti dall'organizzazione;⁶⁵⁸ pertanto, l'onere della prova ricade sul ricorrente. Per di più, quest'ultimo è in genere tenuto a dimostrare che l'inefficacia dei meccanismi riparatori manifestatasi nel caso di specie discende dalla complessiva insufficienza del sistema di protezione complessivamente offerto dall'organizzazione. In altri termini, l'oggetto del giudizio di equivalenza non è il grado di tutela garantito dall'organizzazione in questione *in casu*, quanto piuttosto il sistema di composizione delle controversie da essa globalmente offerto.⁶⁵⁹

5.2. L'accezione più recente: il caso Gasparini

Nella recente decisione relativa al caso *Gasparini*,⁶⁶⁰ la teoria della protezione per equivalente è stata ripresa ed in parte modificata dalla Corte di Strasburgo.

La Corte ha ritenuto che non solo gli Stati le cui corti nazionali accordano l'immunità ad organizzazioni internazionali che non offrono sufficienti meccanismi di tutela ai terzi danneggiati possono porsi in violazione degli obblighi su di essi gravanti ai sensi della CEDU, ma anche tutti gli Stati parti della Convenzione i quali siano nel contempo membri di organizzazioni internazionali dotate di insufficienti meccanismi

⁶⁵⁶ Cfr., per tutti, REBASTI E., *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri ad una organizzazione internazionale: la decisione nel caso Gasparini*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 65 e ss., p. 67.

⁶⁵⁷ Cfr. REBASTI, *op. ult. cit.*, p. 82.

⁶⁵⁸ Cfr. REBASTI, *op. ult. cit.*, p. 75.

⁶⁵⁹ Cfr. REBASTI, *op. ult. cit.*, p. 82.

⁶⁶⁰ Si veda ECtHR, *Gasparini c. Italie et Belgique*, Décision, 12 mai 2009, Requête n° 10750/03.

per la presentazione dei reclami; infatti, secondo l'opinione della Corte, la Convenzione imporrebbe agli Stati membri di assicurarsi, nel momento in cui trasferiscono parte delle proprie competenze ad un'organizzazione internazionale, che i diritti fondamentali (ivi compreso quello di accesso alla giustizia) ricevano nell'ambito di tale organizzazione una tutela equivalente a quella garantita dalla Convenzione stessa.⁶⁶¹

In altri termini, mentre alla luce della precedente giurisprudenza relativa alla protezione per equivalente era il mancato riconoscimento dell'immunità dell'organizzazione a far sorgere la responsabilità statale, ora è il mero trasferimento di competenze all'organizzazione a diventare fonte autonoma di responsabilità. L'effetto di tale regola è, con tutta evidenza, quello di espandere sensibilmente l'ambito della responsabilità statale, non solo sotto il profilo oggettivo, ma anche sotto quello soggettivo. Secondo questo nuovo approccio, infatti, sembrerebbe che tutti gli Stati parti della CEDU e membri dell'organizzazione in questione possano essere chiamati a rispondere del diniego di giustizia causato da quest'ultima.⁶⁶²

5.3. La teoria della protezione per equivalente nella giurisprudenza nazionale

Al di là delle enunciazioni effettuate dai giudici di Strasburgo, la teoria della protezione per equivalente ha trovato applicazione anche nell'ambito di certa giurisprudenza nazionale, in particolare quella francese e quella belga.

A dire il vero, pare che siano stati proprio i giudici francesi, sul finire degli anni Novanta, a fornire decisivo impulso all'elaborazione della teoria in parola, invitando la Corte europea dei diritti umani a pronunciarsi sull'annosa questione del diniego di giustizia cui può dare luogo l'immunità delle organizzazioni sommata alla carenza di meccanismi riparatori di carattere interno.⁶⁶³

⁶⁶¹ Cfr. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri ad una organizzazione internazionale, cit.*, p. 76.

⁶⁶² *Ibidem*.

⁶⁶³ Cfr. WOUTERS J., SCHMITT P., *Challenging Acts of Other United Nations' Organs, Subsidiary Organs and Officials*, LEUVEN CENTRE FOR GLOBAL GOVERNANCE STUDIES, Working Paper No. 49, 1 April 2010 (www.ghum.kuleuven.be), p. 25.

È inoltre degno di nota il fatto che, mentre nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani la teoria della protezione per equivalente è stata sì enunciata in diverse occasioni, ma non si è mai tradotta nella condanna degli Stati coinvolti (dal momento che il giudizio circa l'equivalenza dei meccanismi riparatori offerti dalle organizzazioni in questione è sempre stato alquanto generoso), nella giurisprudenza francese e belga l'applicazione della teoria in parola ha invece condotto al concreto disconoscimento dell'immunità delle organizzazioni interessate.

5.3.1. La giurisprudenza francese

Per quel che concerne la giurisprudenza francese, nel 2005 la Corte di cassazione si è rifiutata di riconoscere l'immunità dalla giurisdizione della Banca Africana per lo Sviluppo a causa dell'assenza di meccanismi di composizione delle controversie nell'ambito di tale organizzazione, riscontrando che proprio l'impossibilità per i ricorrenti di avere accesso ad un'istanza giurisdizionale avrebbe determinato (se l'immunità fosse stata riconosciuta) un diniego di giustizia nei loro confronti.⁶⁶⁴

Tale pronuncia segna una profonda differenza rispetto alla precedente giurisprudenza della Corte di cassazione francese. Dieci anni prima, infatti, in un analogo caso riguardante l'Unione dell'Europa Occidentale, l'immunità di tale organizzazione era stata riconosciuta, nonostante la carenza di meccanismi riparatori.⁶⁶⁵ Già all'epoca, comunque, la Corte si era mostrata dubbiosa circa la compatibilità dell'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali con il diritto di accesso alla giustizia, tanto da invitare, come già accennato, la Corte europea dei diritti umani a pronunciarsi sulla questione. Tuttavia, in quell'occasione la Cassazione aveva deciso di non disconoscere l'immunità dell'Unione dell'Europa Occidentale, nel timore di creare un precedente che avrebbe aperto la strada al disconoscimento dell'immunità di molte

⁶⁶⁴ Cfr. COUR DE CASSATION (SOC.), *African Development Bank v. Haas*, 25 January 2005, in *Journal des Tribunaux*, 2005, p. 454ss.

⁶⁶⁵ Cfr. COUR DE CASSATION (CIV.), *Hintermann v. Western European Union*, 14 November 1995, in *Journal du droit international*, 1996, p. 141ss.

organizzazioni internazionali nella giurisprudenza francese, mettendo così a repentaglio la stabilità della cooperazione intergovernativa internazionale.⁶⁶⁶

5.3.2. La giurisprudenza belga

La teoria della protezione per equivalente ha avuto un certo seguito anche nella giurisprudenza belga, nel cui ambito essa ha subito una considerevole espansione. Infatti, mentre la Corte di Strasburgo ha enunciato criteri molto estensivi alla luce dei quali effettuare il giudizio di equivalenza (criteri che consentono con una certa facilità di considerare i meccanismi di reclamo messi a disposizione dalle organizzazioni in linea con il diritto di accesso alla giustizia), i giudici belgi hanno fatto ricorso a standard più restrittivi. In particolare, essi hanno ritenuto che la mera esistenza di meccanismi di presentazione delle istanze individuali all'interno delle organizzazioni internazionali non sia sufficiente a riconoscere loro l'immunità dalla giurisdizione statale; al contrario, affinché l'immunità delle organizzazioni possa essere affermata in sede giurisdizionale, queste ultime dovrebbero predisporre meccanismi di tutela dei terzi danneggiati che soddisfino i requisiti dell'equo processo.⁶⁶⁷

5.4. L'applicazione della teoria della protezione per equivalente alle Nazioni Unite

Sebbene la teoria della protezione per equivalente non sia stata elaborata in relazione alle Nazioni Unite, bensì in riferimento ad altre organizzazioni internazionali, ciò non toglie che la teoria in parola sia applicabile anche alle Nazioni Unite. Detto altrimenti, non è escluso che, qualora l'Organizzazione non apporti rimedio agli inefficaci meccanismi di reclamo messi a disposizione dei terzi danneggiati dalle missioni di pace, ciò si traduca in un disconoscimento della sua immunità.

⁶⁶⁶ Cfr. WOUTERS, SCHMITT, *Challenging Acts of Other United Nations' Organs*, cit., p. 25.

⁶⁶⁷ Cfr. BRUSSELS LABOUR COURT OF APPEALS, *Siedler v. Western European Union*, 17 September 2003, in *Journal des Tribunaux*, 2004, p. 617ss.

5.4.1. *Il caso Manderlier*

A dire il vero, ben prima dell'elaborazione della teoria della protezione per equivalente, negli anni Sessanta del secolo scorso la giurisprudenza belga aveva avuto modo di rilevare come la scarsa possibilità per i singoli danneggiati dalle missioni di pace di promuovere reclami nei confronti delle Nazioni Unite sollevasse qualche perplessità in materia di rispetto del diritto di accesso alla giustizia dei singoli in questione.

Nel già citato caso *Manderlier*, infatti, pur riconoscendo l'immunità assoluta dell'Organizzazione, i giudici di prima istanza non mancarono di affermare che (contrariamente a quanto sostenuto dalle Nazioni Unite) il *lump sum agreement* concluso tra lo Stato belga e l'Organizzazione non potesse essere considerato un appropriato meccanismo di composizione delle controversie, poiché “the UN took an unilateral decision by which [...] it believed itself bound to limit its spontaneous intervention”.⁶⁶⁸ Anche i giudici di seconda istanza, dopo aver riconosciuto l'operare dell'immunità dell'Organizzazione, misero comunque in evidenza con preoccupazione l'assenza di adeguati strumenti di presentazione dei reclami contro le Nazioni Unite:

“it should certainly be stated that in the present state of international institutions there is no jurisdiction before which the appellant can bring his dispute with the UN. Whilst this state of affairs may be deplored and does not appear to conform the principles proclaimed in the Universal Declaration of Human Rights, it has to be recognized that the judge at first instance was right to declare the action against the UN inadmissible.”⁶⁶⁹

Già negli anni Sessanta, dunque, i giudici belgi hanno lasciato intendere che la pressoché totale impossibilità di presentare reclami contro l'Organizzazione mal si concilia con la normativa relativa ai diritti umani, in particolar modo con il diritto di accesso alla giustizia. Il ragionamento effettuato dalla Corte di appello belga nel caso

⁶⁶⁸ Cfr. COURT OF FIRST INSTANCE OF BRUSSELS, *Manderlier v. United Nations and Belgium*, cit., p. 721.

⁶⁶⁹ Cfr. COURT OF APPEALS OF BRUSSELS, *Manderlier v. United Nations and Belgium*, cit., p. 143.

Manderlier contiene dunque i prodromi di quella che poi nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani è successivamente diventata la teoria della protezione per equivalente. In ogni caso, dato lo sviluppo ancora relativamente limitato che caratterizzava i diritti e le libertà fondamentali dell'individuo all'epoca dei fatti in questione, non sorprende che un tribunale interno non si sia spinto fino al punto di ipotizzare il disconoscimento dell'immunità delle Nazioni Unite. Inoltre, non si può nemmeno ignorare il fatto che, in concreto, il *Manderlier* aveva comunque beneficiato di un indennizzo da parte dello Stato belga, dopo che quest'ultimo aveva concluso il *lump sum agreement* con le Nazioni Unite;⁶⁷⁰ ergo, nel caso di specie il ricorrente aveva ricevuto una riparazione (per quanto a suo dire insoddisfacente) per i pregiudizi subiti; un disconoscimento dell'immunità sarebbe stato quindi assai difficilmente giustificabile.

Sia consentito rilevare che la prodromica enunciazione della teoria della protezione per equivalente effettuata negli anni Sessanta nell'ambito del caso *Manderlier* pare anticipare, più che le considerazioni effettuate in materia dalla Corte di Strasburgo, quelle di cui si è fatto portatore il tribunale del lavoro di Bruxelles pochi anni or sono, alla luce delle quali (come si è avuto modo di vedere) il mantenimento dell'immunità delle organizzazioni internazionali troverebbe giustificazione solo nella misura in cui queste ultime predisponessero sistemi di reclamo di natura giurisdizionale conformi ai dettami dell'equo processo. In effetti, nell'ambito del caso *Manderlier*, i giudici non si limitano genericamente a deprecare l'assenza di meccanismi riparatori messi a disposizione dei singoli da parte dell'Organizzazione, ma lamentano espressamente l'inesistenza di una vera e propria istanza giurisdizionale presso cui gli individui possano avanzare reclami contro le Nazioni Unite: "it is an undisputed fact that it [the UN] has not set up any court with a general and unlimited jurisdiction"⁶⁷¹ o, detto

⁶⁷⁰ Cfr. *supra*, § 3.4.

⁶⁷¹ Cfr. COURT OF FIRST INSTANCE OF BRUSSELS, *Manderlier v. United Nations and Belgium*, *cit.*, p. 721.

altrimenti, “no independent and impartial international court has been set up, before which the plaintiff could bring the defendant to have the claim decided which he has brought before the present Court”.⁶⁷²

Al giorno d'oggi, in considerazione del poderoso sviluppo che ha interessato negli ultimi decenni la normativa relativa ai diritti umani, una posizione come quella espressa dai giudici belgi nel caso *Manderlier* potrebbe essere anche sostenuta. Negli anni Sessanta, però, una simile impostazione appariva con tutta probabilità eccessivamente sbilanciata a favore dell'individuo, come dimostrato dai commenti rinvenibili nella dottrina dell'epoca, i quali sottolineavano che (non richiedendo l'art. VIII, sezione 29 della Convenzione del 1946 in alcun modo alle Nazioni Unite di istituire un organo giurisdizionale imparziale ed indipendente sulla falsariga di un tribunale nazionale)⁶⁷³ i *local boards* potevano essere considerati adeguati meccanismi di accoglimento dei reclami individuali ai sensi della norma in parola.⁶⁷⁴

5.4.2. Il caso Mothers of Srebrenica

Il primo esplicito tentativo di applicare alle Nazioni Unite la teoria della protezione per equivalente ha avuto luogo in tempi più recenti, segnatamente nell'ambito del noto caso *Mothers of Srebrenica*, di cui si sono occupati negli ultimi anni i tribunali olandesi.⁶⁷⁵

I giudici dell'Aja, dopo aver affermato che, in via di principio, non sussiste alcun

⁶⁷² *Ibidem*.

⁶⁷³ Cfr. SALMON J.J.A., *De quelques problèmes posés aux tribunaux belges par les actions de citoyens belges contre l'O.N.U en raison de faits survenus sur le territoire de la République Démocratique du Congo*, in *Journal des tribunaux*, 1966, p. 713 e ss., p. 714.

⁶⁷⁴ Cfr. SALMON, *op. ult. cit.*, p. 715.

⁶⁷⁵ Si veda DISTRICT COURT IN THE HAGUE, *Mothers of Srebrenica Association et al. v. the State of the Netherlands and the United Nations*, Judgment, 10 July 2008, Case No. 295247/HA ZA 07-2973; APPEAL COURT IN THE HAGUE, *Mothers of Srebrenica Association et al. v. the State of the Netherlands and the United Nations*, Judgment, 30 March 2010, Case No. 200.022.151/01 (d'ora in avanti *Mothers of Srebrenica* sentenza d'appello); SUPREME COURT OF THE NETHERLANDS, *Mothers of Srebrenica Association et al. v. the State of the Netherlands and the United Nations*, Judgment, 13 April 2012, Case No. 10/04437 EV/AS.

ostacolo all'applicazione della teoria della protezione per equivalente alle Nazioni Unite, si sono domandati se le circostanze del caso di specie potessero giustificare il disconoscimento dell'immunità dell'Organizzazione. A tale proposito, essi hanno rilevato che la disponibilità di meccanismi riparatori in seno alla missione UNPROFOR escludesse il consumarsi di un diniego di giustizia nei confronti dei singoli; di conseguenza, hanno concluso che *in casu* non ricorressero gli estremi per non accordare l'immunità alle Nazioni Unite. L'immunità dell'Organizzazione è stata affermata in tutti i tre gradi di giudizio.⁶⁷⁶

Orbene, in linea teorica, la posizione sostenuta dai giudici olandesi pare ineccepibile: essi si sono dapprima domandati se il riconoscimento dell'immunità dell'Organizzazione potesse pregiudicare il diritto dei ricorrenti di accedere alla giustizia e, una volta ravvisata la presenza di meccanismi riparatori messi a disposizione dei terzi danneggiati da parte delle Nazioni Unite nell'ambito della missione UNPROFOR, hanno concluso che nel caso di specie non veniva a determinarsi quel diniego di giustizia suscettibile di giustificare il disconoscimento dell'immunità dell'Organizzazione.⁶⁷⁷

Tuttavia, esaminando il ragionamento più da vicino, il sorgere di alcune perplessità non pare fuori luogo. Sono infatti gli stessi giudici a rilevare espressamente che la missione UNPROFOR non era in grado di offrire realistiche opportunità di presentare reclami contro l'Organizzazione;⁶⁷⁸ ciononostante, essi affermano che i singoli non

⁶⁷⁶ Per un commento in dottrina si vedano (in relazione alla pronuncia di prima istanza) DEN DEKKER G., *Immunity of the United Nations before the Dutch Courts*, in *The Hague Justice Portal*, 28 July 2008 (www.haguejusticeportal); (in riferimento al giudizio di secondo grado) DEN DEKKER G., SCHECHINGER J., *The Immunity of the United Nations before the Dutch Courts Revisited*, in *The Hague Justice Portal*, 4 June 2010, (www.haguejusticeportal); (per quel che concerne entrambe le sentenze) SPIJKERS, *The Immunity of the United Nations in Relation to the Genocide in Srebrenica in the Eyes of a Dutch District Court*, *cit.* . Per un'analisi del verdetto della Corte suprema si veda BONAFÈ B.I., *L'esistenza di rimedi alternativi ai fini del riconoscimento dell'immunità delle organizzazioni internazionali: la sentenza della Corte suprema olandese nel caso delle Madri di Srebrenica*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 826 e ss.

⁶⁷⁷ Cfr., per tutti, *Mothers of Srebrenica* sentenza d'appello, *cit.*, §§ 5(1)-6.

⁶⁷⁸ *Ibidem*, § 5(13).

venivano comunque privati della possibilità di presentare ricorsi per danni/lesioni subiti ad opera di UNPROFOR, dal momento che essi potevano adire a tale scopo sia i tribunali nazionali dello Stato ospite della missione (la Bosnia Erzegovina), sia quelli dello Stato di invio dei contingenti militari (l'Olanda).⁶⁷⁹

Ora, un simile ragionamento non sembra da condividere. Quel che risulta incomprensibile, infatti, è come possa l'opportunità di presentare ricorso presso le corti nazionali costituire un adeguato meccanismo riparatorio nei confronti delle Nazioni Unite se poi tali corti domestiche, come segnatamente è accaduto nel caso di specie, riconoscono l'immunità dell'Organizzazione, privando i ricorrenti della possibilità di ottenere una riparazione. Invero, nella misura in cui l'immunità non viene disconosciuta presso i tribunali domestici (gli stessi che i giudici dell'Aja ritengono costituire i soli meccanismi esistenti di composizione dei reclami sorti nell'ambito della missione UNPROFOR) è difficile comprendere in quale modo venga evitato il determinarsi di un diniego di giustizia per i singoli.⁶⁸⁰

Le argomentazioni usate nel caso *Mothers of Srebrenica* per dichiarare l'impossibilità di disconoscere l'immunità delle Nazioni Unite appaiono deboli sotto il profilo giuridico; a dire il vero, esse sembrano tradire considerazioni di natura politica, volte a scongiurare il disconoscimento dell'immunità dell'Organizzazione a causa degli effetti negativi che ciò potrebbe avere sul fenomeno del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale complessivamente considerato.

5.5. La teoria della protezione per equivalente e l'autonomia delle organizzazioni internazionali

La giurisprudenza relativa alla protezione per equivalente punta evidentemente in

⁶⁷⁹ *Ibid.*, § 5(12).

⁶⁸⁰ Il diniego di giustizia potrebbe essere evitato solamente nella misura in cui la condotta lesiva verificatasi nel corso di una missione di pace venisse, nell'ambito dei processi nazionali, attribuita agli Stati e non all'Organizzazione, in modo da consentire ai singoli di ottenere un indennizzo da parte dello Stato. Sul punto cfr. DEN DEKKER, SCHECHINGER, *The Immunity of the United Nations before the Dutch Courts Revisited*, cit., pp. 7-9.

direzione dell'emergere di una sorta di gerarchia tra le norme dell'ordinamento internazionale, caratterizzata dal prevalere dei trattati sui diritti umani in generale, e della CEDU in particolare, sulle norme relative all'immunità.⁶⁸¹ Detto altrimenti, siffatto orientamento giurisprudenziale depone in favore di un rafforzamento della posizione dell'individuo nei confronti di Stati ed organizzazioni internazionali.

La teoria della protezione per equivalente sembra essere degna di nota anche perché essa potrebbe consentire di rimediare, quantomeno parzialmente, al regime di irresponsabilità che verrebbe a determinarsi per gli Stati che prendono parte alle missioni di pace qualora il criterio di attribuzione dell'"ultimate and authoritative control" elaborato dalla Corte europea dei diritti umani nella decisione *Behrami e Saramati* dovesse trovare ancora spazio nella giurisprudenza nazionale ed internazionale. In effetti, se in ottemperanza alla giurisprudenza *Behrami e Saramati* la condotta lesiva che ha luogo nelle missioni di pace viene attribuita esclusivamente alle Nazioni Unite anche quando il dato fattuale non consentirebbe di giungere a una simile conclusione (permettendo in questo modo agli Stati di 'nascondersi' dietro l'Organizzazione e di sottrarsi alla responsabilità discendente dall'imputazione ad essi del fatto lesivo in questione), attraverso la teoria della protezione per equivalente gli Stati non possono comunque rifuggire da una qualche forma di responsabilità indiretta per gli illeciti che hanno luogo nelle missioni.⁶⁸² Infatti, anche nella misura in cui il pregiudizio causato ai singoli venga attribuito alle sole Nazioni Unite, gli Stati possono comunque incorrere in qualche forma di responsabilità, come appunto quella derivante dal riconoscimento dell'immunità dell'Organizzazione che è responsabile degli illeciti cagionati ai singoli durante le missioni ma non offre loro meccanismi riparatori.

Tuttavia, nonostante i pregi menzionati, è innegabile che la teoria della protezione

⁶⁸¹ Cfr. POIRAT F., HAUPAIS N., JACOB P., LE FLOCH G., *Note sous Cour de cassation, chambre sociale, arrêt du 25 janvier 2005. Banque africaine de développement*, in *Revue générale de droit international public*, 2006, p. 217 e ss., p. 230.

⁶⁸² Cfr. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri ad una organizzazione internazionale*, cit., pp. 87-88.

per equivalente sollevi anche qualche perplessità. In effetti, occorre tenere presente che (a meno di voler ritenere il diritto di accesso alla giustizia una norma di *jus cogens*)⁶⁸³ disconoscendo l'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali in applicazione della teoria in parola, gli Stati violerebbero le norme internazionali che li vincolano al rispetto di tali immunità. L'eventuale consolidarsi di tale teoria, inoltre, rischierebbe di compromettere l'indipendenza ed il funzionamento delle organizzazioni internazionali, mettendo a repentaglio la stabilità della cooperazione intergovernativa che proprio nel fenomeno delle organizzazioni internazionali trova la sua massima espressione.

5.5.1. La teoria della protezione per equivalente e il diritto internazionale relativo alla responsabilità

La teoria della protezione per equivalente va valutata anche alla luce dell'attuale stato delle regole consuetudinarie relative alla responsabilità internazionale.

La teoria in parola depone in favore del sorgere di una corresponsabilità degli Stati per gli illeciti imputabili alle organizzazioni di cui sono membri.⁶⁸⁴ Essa dispone, infatti, che gli Stati che dovessero accordare l'immunità ad organizzazioni internazionali non dotate di meccanismi riparatori adeguati si renderebbero complici del diniego di giustizia causato dalle organizzazioni in questione, e dovrebbero essere chiamati a risponderne sul piano internazionale. Tuttavia, è cosa nota che, nel diritto internazionale, la questione della corresponsabilità degli Stati per gli illeciti imputabili alle organizzazioni internazionali di cui essi sono membri è stata per lungo tempo dibattuta, tanto che all'epoca dell'adozione del Progetto di articoli relativo alla responsabilità degli Stati essa è stata temporaneamente accantonata, proprio a causa

⁶⁸³ Questa è, ad esempio, la posizione sostenuta dalla Camera di Appello dell'ICTY: cfr. *Prosecutor v. Duško Tadić. Appeal Judgment on Allegations of Contempt against Prior Counsel, Milan Vujin*, Case No. IT-94-1-A-AR77, 27 February 2001, p. 3.

⁶⁸⁴ Cfr. KLEIN, *The Attribution of Conduct to International Organizations*, cit., pp. 311-313.

dell'impossibilità di giungere a soluzioni condivise in merito.⁶⁸⁵

Di recente, però, nell'ambito dei lavori relativi al Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite ha avuto modo di tornare su tale tematica, giungendo ad individuare alcune circoscritte ipotesi in cui il diritto consuetudinario contemplerebbe il sorgere di una corresponsabilità statale per gli atti attribuiti alle organizzazioni internazionali.

Nella sua accezione originaria (quella promossa dalla Corte di Strasburgo nei casi *Waite and Kennedy* e successivi)⁶⁸⁶ la teoria della protezione per equivalente è compatibile con le specifiche ipotesi di corresponsabilità previste dal Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni, poiché il titolo di responsabilità in cui incorrerebbe uno Stato che dovesse riconoscere l'immunità di un'organizzazione priva di adeguati meccanismi riparatori sarebbe quello che la Commissione all'art. 61 definisce “circumvention of obligations in connection with the act of an international organisation”: l'obbligo eluso dallo Stato sarebbe quello che gli impone di garantire ai singoli sottoposti alla sua giurisdizione l'accesso alla giustizia; l'atto dell'organizzazione in connessione con il quale il predetto obbligo statale verrebbe eluso sarebbe la mancata predisposizione di adeguati meccanismi riparatori in alternativa all'operare dell'immunità.⁶⁸⁷

⁶⁸⁵ Sulla questione della responsabilità degli Stati per gli atti delle organizzazioni internazionali di cui sono membri si vedano, in dottrina, AMERASINGHE C.F., *Liability to Third Parties of Member States of International Organizations: Practice, Principle and Judicial Precedent*, in *American Journal of International Law*, 1991, p. 259 e ss.; BROWNLIE I., *The Responsibility of States for the Acts of International Organizations*, in RAGAZZI M. (ed.), *International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005, p. 355 e ss.; D'ASPREMONT J., *The Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States*, in *International Organizations Law Review*, 2007, p. 91 e ss.; RYNGAERT C., BUCHANAN H., *Member State Responsibility for the Acts of International Organizations*, in *Utrecht Law Review*, 2011, p. 131 e ss.; STUMER A., *Liability of Member States for Acts of International Organization: Reconsidering the Policy Objections*, in *Harvard International Law Journal*, 2007, p. 553 e ss.

⁶⁸⁶ Cfr. *supra*, § 5.1.1.

⁶⁸⁷ Cfr. DARIO, *cit.*, art. 61: “*Circumvention of international obligations of a State member of an international organization*. 1. A State member of an international organization incurs international responsibility if, by taking advantage of the fact that the organization has competence in relation to the

Se la teoria della protezione per equivalente, intesa nella sua versione originaria, non si pone in contrasto con il diritto internazionale concernente la responsabilità, lo stesso non può dirsi dell'accezione della teoria in parola elaborata dalla Corte di Strasburgo nel caso *Gasparini*. In quell'occasione, infatti, la Corte ha lasciato intendere che non si renderebbe corresponsabile del diniego di giustizia causato dall'organizzazione priva di adeguati meccanismi di reclamo solamente lo Stato che dovesse in concreto accordare presso le sue corti nazionali l'immunità all'organizzazione in questione, ma anche qualsiasi altro Stato membro dell'organizzazione in parola, per il fatto di aver trasferito alla suddetta parte delle proprie competenze senza essersi in precedenza assicurato che essa fosse dotata di meccanismi in grado di garantire l'accesso alla giustizia dei singoli.⁶⁸⁸ In altri termini, attraverso questa impostazione, la Corte di Strasburgo sembra suggerire che, affinché possa sorgere una qualche forma di corresponsabilità per gli Stati membri di organizzazioni internazionali prive di adeguati meccanismi riparatori, non è necessario un atto positivo da parte dello Stato (il riconoscimento dell'immunità dell'organizzazione), ma è sufficiente che lo Stato sia membro dell'organizzazione in questione.⁶⁸⁹ Una simile impostazione, che depone in favore di un regime generalizzato di corresponsabilità degli Stati per gli illeciti imputati alle organizzazioni internazionali di cui sono membri, non sembra trovare conforto nell'attuale diritto internazionale relativo alla responsabilità (così come codificato dalla Commissione di diritto internazionale). Nel Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali sono infatti rinvenibili, come accennato *supra*, solo specifiche e

subject-matter of one of the State's international obligations, it circumvents that obligation by causing the organization to commit an act that, if committed by the State, would have constituted a breach of the obligation. 2. Paragraph 1 applies whether or not the act in question is internationally wrongful for the international organization". Nel Commentario alla disposizione in parola, la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite cita espressamente la teoria della protezione per equivalente elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo: *ibidem*, pp. 161-163.

⁶⁸⁸ Cfr. *supra*, § 5.2.

⁶⁸⁹ Cfr. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri ad una organizzazione internazionale*, cit., pp. 85-86.

circoscritte ipotesi di corresponsabilità.⁶⁹⁰

5.5.2. Sull'inesistenza di un generalizzato regime di corresponsabilità degli Stati per gli illeciti delle organizzazioni internazionali di cui sono membri

Il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali esclude, dunque, che gli Stati debbano essere considerati corresponsabili degli illeciti imputabili ad un'organizzazione internazionale per il solo fatto di esserne membri.⁶⁹¹ Invero, quando afferma che “no subsidiary obligation of members towards the injured party is considered to arise when the responsible organization is not in a position to make reparation”,⁶⁹² la Commissione di diritto internazionale sembra paragonare le organizzazioni internazionali a società a responsabilità limitata di diritto interno.

Nell'escludere la corresponsabilità degli Stati membri delle organizzazioni, la Commissione accoglie la posizione che era già stata avanzata in materia dall'*Institut de droit international*,⁶⁹³ alla luce della quale la personalità giuridica internazionale delle organizzazioni (separata da quella dei loro Stati membri) comporta come necessario corollario la distinta responsabilità delle organizzazioni stesse. In virtù di tale impostazione, un regime di corresponsabilità generalizzata degli Stati membri viene escluso perché, nonostante la necessità di salvaguardare i terzi eventualmente danneggiati, esso andrebbe a ripercuotersi negativamente sull'efficienza e l'indipendenza delle organizzazioni. Queste ultime possono infatti regolare autonomamente le modalità di assunzione della responsabilità in caso di danni a terzi,

⁶⁹⁰ Oltre alla già citata eventualità di elusione di obblighi internazionali in connessione con gli atti di un'organizzazione internazionale, le altre specifiche ipotesi in cui può sorgere una corresponsabilità sul piano internazionale tra le organizzazioni ed i loro Stati membri vengono elencate e commentate nella Parte V del DARIO, quella precipuamente dedicata a trattare i casi di *Responsibility of a State in connection with the conduct of an international organisation*: i) aiuto o assistenza; ii) direzione o controllo; coercizione; accettazione o affidamento; cfr., rispettivamente, *ibidem*, artt. 58-62.

⁶⁹¹ Cfr. DARIO, *cit.*, p. 96.

⁶⁹² Cfr. ILC, *Report on the work of its fifty-ninth session*, 2007, UN Doc. A/62/10, p. 215.

⁶⁹³ Cfr. INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *Les conséquences juridiques pour les États membres de l'inexécution par des organisations internationales de leurs obligations envers des tiers*, in *Annuaire de droit international - Session de Lisbonne*, Paris, Pedone, 1995, p. 251 e ss.

senza che ciò debba avere ripercussioni sugli Stati membri.⁶⁹⁴

5.5.3. Ragioni per invocare il temporaneo abbandono dell'attuale regime di non corresponsabilità

In passato, siffatto approccio tradizionale di garanzia dell'indipendenza delle organizzazioni internazionali poteva presentarsi appropriato, anche in riferimento al contesto del *peacekeeping*, in quanto l'incidenza delle attività delle operazioni di pace sulle posizioni giuridiche soggettive era molto più limitata rispetto ad oggi. Quando invece, come accade nell'ambito delle missioni odierne, le organizzazioni esercitano una svariata gamma di poteri di natura pubblicistica nei confronti degli individui, non ci si trova nell'ambito di un rapporto contrattuale concordato dalle parti; di conseguenza, non si può sostenere che gli individui abbiano scelto liberamente di instaurare con una certa organizzazione internazionale, sulla base delle garanzie offerte loro, una data relazione giuridica. In tali casi, dunque, pare lecito domandarsi se (a fronte di illeciti extracontrattuali, che talvolta sono persino qualificabili come violazioni di diritti umani) la posizione tradizionale a favore della non corresponsabilità degli Stati membri debba essere abbandonata,⁶⁹⁵ quantomeno temporaneamente. Una simile impostazione potrebbe infatti fungere da stimolo per gli Stati, affinché provvedano a migliorare i meccanismi di tutela dei diritti fondamentali delle organizzazioni di cui sono membri. Dopo tutto, sono proprio gli Stati a dare vita alle organizzazioni internazionali; pertanto, è solamente esercitando pressione sugli Stati stessi che si può sperare di apportare migliorie alle entità che essi costituiscono. In altri termini, il mantenimento dell'impostazione di stampo classico che nega la corresponsabilità degli Stati, per quanto apprezzabile, dovrebbe essere consentito solo nella misura in cui le organizzazioni internazionali di cui essi sono membri forniscano una tutela dei diritti

⁶⁹⁴ Cfr. WILDE R., *Enhancing Accountability at the International Level: the Tension between International Organization and Member State Responsibility and the Underlying Issues at Stake*, in *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 2006, p. 395 e ss, p. 407.

⁶⁹⁵ Cfr. WILDE, *op. ult. cit.*, p. 408.

fondamentali equivalente a quella che sono tenuti a garantire gli Stati; altrimenti, e fino ad allora, la responsabilità statale potrà essere chiamata in causa. Tale approccio, che in dottrina è stato definito “contingente”,⁶⁹⁶ sembra del resto quello suggerito dalla Corte di Strasburgo mediante l’elaborazione della teoria della protezione per equivalente.

6. Considerazioni conclusive

Nelle presente capitolo si è tentato di descrivere i meccanismi di presentazione dei reclami individuali a disposizione dei singoli per lamentare i danni subiti nel corso delle operazioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. L’analisi ha messo in luce che, per una serie di ragioni, i sistemi di presentazione dei reclami individuali interni alle Nazioni Unite rivestono una cruciale importanza. Nel contempo, però, è stato anche riscontrato che i sistemi in parola sono affetti da numerose problematiche, tanto che di frequente i singoli vengono privati della possibilità di ottenere in concreto una riparazione. Ciò ha condotto ad affermare che, al fine di scongiurare il determinarsi di un’inaccettabile diniego di giustizia nei confronti degli individui, si potrebbe ipotizzare l’applicazione della teoria della protezione per equivalente alle Nazioni Unite, inducendo gli Stati a disconoscere l’immunità dell’Organizzazione al fine di non essere ritenuti corresponsabili del diniego di giustizia da esse causato.

6.1. Problematiche connesse all’applicazione della teoria della protezione per equivalente

È chiaro, comunque, che appellarsi alla teoria della protezione per equivalente rappresenta l’*extrema ratio* o, per dirla in termini meno edulcorati, l’ultima spiaggia; una spiaggia peraltro dall’approdo non sicuro. Come sottolineato nelle pagine

⁶⁹⁶ Cfr. WILDE, *op. ult. cit.*, pp. 412-413.

precedenti, infatti, al di là degli esempi progressisti forniti dalla giurisprudenza belga e francese, i ricorsi presentati alla Corte europea dei diritti umani lamentando la violazione dell'obbligo statale di garantire il diritto di accesso alla giustizia (determinato dal riconoscimento in sede giurisdizionale dell'immunità di organizzazioni internazionali non dotate di adeguati meccanismi di presentazione dei reclami individuali), non hanno sino ad oggi avuto successo, poiché il giudizio nei confronti dei rimedi offerti dalle organizzazioni è sempre stato molto generoso.⁶⁹⁷

Inoltre, resta pur vero che, sebbene di recente la teoria in parola abbia ricevuto un certo seguito, la sua prassi applicativa si presenta come alquanto limitata, per non dire circoscritta al solo contesto europeo. Dunque, a meno che essa non incontri il favore di tribunali nazionali ed internazionali situati al di fuori del nostro continente, verrebbe a determinarsi una situazione frammentata, in cui solo alcuni degli Stati membri delle Nazioni Unite (quelli europei) potrebbero essere ritenuti corresponsabili, in via generalizzata o sulla base del titolo di responsabilità noto come 'elusione di obblighi internazionali in connessione con gli atti di un'organizzazione internazionale', del diniego di giustizia imputato all'Organizzazione.

Per di più, è bene tenere presente che, anche nel caso in cui la teoria della protezione per equivalente inducesse gli Stati a disconoscere l'immunità delle Nazioni Unite, ciò non si tradurrebbe automaticamente nella concreta corresponsione ai singoli dell'indennizzo dovuto, dal momento che resterebbe il problema di assicurare l'*enforcement* di simili pronunce. Non sembra infatti realistico immaginare che la teoria della protezione per equivalente si riverberi anche sull'immunità delle organizzazioni dalla giurisdizione esecutiva.

Infine, se si considera la posizione assunta di recente dalla Corte internazionale di giustizia in materia di rapporto tra immunità e garanzia dei diritti individuali nel celebre caso *Germany v. Italy*, è difficile immaginare che, nel breve periodo, l'immunità delle

⁶⁹⁷ A dire il vero, in un'occasione, l'applicazione della teoria della protezione per equivalente si è tradotta in una condanna dello Stato coinvolto, il Regno Unito, da parte della Corte di Strasburgo. Sul punto cfr. KLEIN, *The Attribution of Conduct to International Organizations*, cit., p. 313.

Nazioni Unite possa essere concretamente disconosciuta.⁶⁹⁸

I problemi appena delineati mostrano, dunque, che la teoria della protezione per equivalente non rappresenta affatto *the end of the story* per quel che concerne la materia oggetto del presente lavoro; al contrario, essa è foriera di tutta una serie di problemi addizionali. È per questa ragione che è opportuno appellarsi ad essa solo come ultima *ratio*.

6.2. Possibili soluzioni finalizzate a rafforzare l'accesso alla giustizia per i terzi danneggiati dalle missioni di pace

Vero è, comunque, che se le Nazioni Unite adottassero una serie di accorgimenti finalizzati a rafforzare il proprio sistema di accoglimento dei reclami individuali, non vi sarebbe ragione di appellarsi alla problematica teoria della protezione per equivalente.

L'Organizzazione potrebbe, innanzitutto, dare vita alla Commissione permanente per i reclami menzionata *supra*, la cui creazione è stata ventilata sin dagli anni Cinquanta del secolo scorso. Tuttavia, nonostante gli evidenti pregi presentati da tale soluzione, essa non consentirebbe di assicurare la prossimità geografica rispetto ai singoli dei meccanismi riparatori, elemento che riveste una cruciale importanza.

Le Nazioni Unite potrebbero, allora, rendere la Corte internazionale di giustizia un *forum* competente a ricevere ricorsi individuali contro l'Organizzazione. Anche una simile opzione presenta, però, il medesimo inconveniente menzionato *supra*: la Corte ha sede all'Aja; pertanto, al pari della Commissione permanente, essa non si presenta come un ente in grado di garantire la prossimità geografica rispetto ai singoli dei meccanismi riparatori (a tacere poi del fatto che la prospettiva di rendere la Corte internazionale di giustizia competente a ricevere ricorsi individuali non sembra di possibile realizzazione, poiché nemmeno le organizzazioni internazionali risultano soggetti legittimati ad agire presso la Corte, la quale resta un'istanza giurisdizionale che può essere adita esclusivamente dagli Stati).

⁶⁹⁸ Si veda ICJ, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, Judgment, 3 February 2012 (www.icj-cij.org).

Le Nazioni Unite potrebbero poi (nella misura in cui ne ricorressero i presupposti) optare più frequentemente per la rinuncia all'immunità. Anche siffatto espediente, comunque, non è di facile attuazione, dal momento che (soprattutto nell'ipotesi in cui i ricorsi contro l'Organizzazione fossero avanzati non presso le corti degli Stati di invio dei contingenti militari, ma presso quelle degli Stati ospiti delle missioni) le Nazioni Unite sarebbero di certo poco inclini a sottoporsi alla giurisdizione di Paesi il cui sistema giuridico si presenta poco sviluppato e rischia di non essere in linea con i principi dell'equo processo.

6.2.1. Modalità attraverso cui rafforzare i local claims review boards

L'opzione principe a disposizione dell'Organizzazione rimane, dunque, quella di migliorare e rafforzare i meccanismi interni già esistenti, vale a dire i *local claims review boards*.

Più precisamente, le azioni che l'Organizzazione dovrebbe intraprendere in ordine ai comitati locali in parola sono le seguenti: i) renderli enti imparziali, vale a dire non interamente composti da funzionari delle Nazioni Unite ma anche da rappresentanti dello Stato ospite; ii) istituirli sistematicamente all'avvio di ogni missione, senza rimetterne la creazione alla discrezionalità del Segretario generale; iii) rendere pubbliche le loro sedute, le loro pronunce ed i loro documenti costitutivi; iv) dotarli di un adeguato numero di funzionari che consenta di prendere in considerazione l'intera mole di ricorsi individuali presentati prima dello spirare del periodo di liquidazione; v) stabilire espressamente che sia il diritto interno dello Stato ospite sia il diritto internazionale (in particolar modo le norme relative ai diritti umani ed al diritto internazionale umanitario, vale a dire due sistemi normativi che *ratione materiae* rivestono una certa rilevanza nell'ambito delle missioni di pace) costituiscono il quadro giuridico di riferimento di siffatti organismi.

Apportare ai *local boards* le migliorie appena descritte consentirebbe di conseguire simultaneamente un certo numero di risultati: da un lato, eviterebbe il problematico

ricorso alla teoria della protezione per equivalente; dall'altro, garantirebbe ai singoli la disponibilità di meccanismi riparatori efficienti, operativi sul campo ed uniformi.

CONCLUSIONI

Il presente lavoro ha preso avvio da un quesito fondamentale: quando durante lo svolgimento delle mansioni loro affidate le forze impegnate in un'operazione di pace commettono illeciti internazionali o extracontrattuali, quale soggetto è responsabile per le violazioni in questione, risultando di conseguenza tenuto a riparare il pregiudizio causato? Le organizzazioni internazionali sotto la cui egida le missioni vengono istituite e/o gli Stati che mettono i propri contingenti militari a disposizione delle predette organizzazioni?

Sulla base dell'analisi svolta, è possibile rispondere alla predetta domanda affermando che la responsabilità, ed il conseguente obbligo di riparazione, gravano talvolta sulle organizzazioni riceventi, talaltra sugli Stati fornitori, talaltra ancora su entrambi. Ciò è dovuto al fatto che l'attribuzione della condotta deve essere operata in virtù del criterio del controllo effettivo, uno standard suscettibile di determinare esiti diversificati in termini di attribuzione, conducendo in alcune circostanze ad attribuire la condotta delle forze di pace esclusivamente allo Stato fornitore o all'organizzazione ricevente, in altre simultaneamente ad ambo i soggetti. Una simile conclusione discende innanzitutto dalla scelta di ricorrere allo standard del controllo effettivo quale test corretto per procedere all'attribuzione della condotta posta in essere dalle forze di pace e, secondariamente, dall'adozione di una nozione di controllo effettivo che vede quest'ultimo sostanziarsi in primo luogo nel controllo operativo, vale a dire quel segmento di autorità che consiste nell'impartire in concreto alle forze di pace gli ordini circa le mansioni da svolgere sul campo, e, in secondo luogo, nella capacità di prevenire la condotta lesiva in questione.

L'esame relativo al funzionamento della catena di comando e controllo nelle missioni effettuato nel secondo capitolo ha messo in luce che il grado di autorità esercitato rispettivamente dagli Stati fornitori e dalle organizzazioni riceventi nei confronti delle forze di pace è mutevole e non predefinito, elemento che impone la necessità di

utilizzare un criterio di attribuzione che consenta di tenere conto delle circostanze fattuali relative al caso di specie (per l'appunto il criterio del controllo effettivo suggerito dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite) e di rifuggire da posizioni di natura presuntiva finalizzate ad attribuire in via di principio la condotta dei contingenti militari agli Stati o alle organizzazioni. Sebbene sotto il profilo formale le rispettive sfere di competenza degli Stati fornitori e delle organizzazioni risultino in genere delineate (le organizzazioni sono investite dell'esercizio del controllo operativo, mentre gli Stati continuano parallelamente ad esercitare il c.d. *full command* nei confronti dei propri militari, mantenendo prerogative di carattere esclusivo per quanto attiene alla materia disciplinare e penale), sotto il profilo fattuale gli Stati finiscono di frequente per risultare coinvolti anche nell'esercizio del controllo operativo che *de jure* è affidato al Comandante internazionale, giungendo in alcuni casi ad annullare completamente l'autorità di quest'ultimo.

Per quel che concerne invece gli elementi costitutivi in cui si ritiene si sostanzia lo standard del controllo effettivo, nel presente studio si è proposto di adottare un *double-step approach* alla luce del quale l'individuazione del soggetto esercitante siffatto controllo deve essere determinata come segue: innanzitutto, occorre domandarsi se, *in casu*, il controllo operativo sia stato esercitato dagli Stati fornitori e/o dalle organizzazioni riceventi, il che equivale a chiedersi se nelle precipe circostanze di specie siano stati i primi e/o le seconde ad impartire gli ordini alle forze di pace; qualora, poi, si ravvisi che la specifica condotta lesiva è maturata in assenza di direttive superiori, diviene necessario domandarsi se gli Stati fornitori e/o le organizzazioni riceventi avrebbero potuto prevenire la condotta in questione, il che significa chiedersi se uno dei soggetti coinvolti, oppure entrambi, avrebbero potuto agire diversamente impedendone il verificarsi. Questa è del resto la nozione di controllo effettivo che sembra emergere dall'analisi sistematica delle articolate (anche se talvolta poco lineari) indicazioni che la Commissione di diritto internazionale ha fornito in materia di attribuzione della condotta delle forze di pace. Una simile interpretazione del controllo

effettivo pare peraltro avere il pregio di consentire di determinare l'attribuzione non solo della condotta che i contingenti militari abbiano tenuto in attuazione di istruzioni ricevute, ma anche degli atti che essi abbiano compiuto *ultra vires*.

È dunque evidente che, se l'attribuzione della condotta posta in essere dalle forze di pace nello svolgimento del mandato loro affidato deve essere determinata alla luce del controllo effettivo (il quale deve essere a sua volta inteso come un segmento di autorità coincidente innanzitutto con il controllo operativo e in secondo luogo con la capacità di prevenire la condotta lesiva lamentata), le azioni e le omissioni dei contingenti armati saranno da attribuire solamente all'organizzazione ricevente o allo Stato fornitore nella misura in cui uno dei soggetti in questione eserciti il controllo operativo in via esclusiva mentre, nell'ipotesi in cui nel singolo caso di specie il controllo operativo venga esercitato congiuntamente, la condotta non potrà che essere attribuita ad entrambi. Qualora invece le forze di pace dovessero agire *ultra vires*, eccedendo cioè le istruzioni ricevute o ponendosi in contrasto con esse, le loro azioni ed omissioni andrebbero attribuite unicamente ai rispettivi Stati di invio, in virtù del fatto che questi ultimi continuano ad esercitare in via esclusiva sui propri militari potestà disciplinari e penali, vale a dire quei segmenti di autorità che vengono precipuamente in rilievo per prevenire il verificarsi di una condotta lesiva che non sia stata posta in essere in attuazione di direttive superiori.

È fuori di dubbio, poi, che l'accezione di controllo effettivo suggerita nel presente lavoro determini l'impossibilità di attribuire all'organizzazione autorizzante le azioni e le omissioni che hanno luogo nell'ambito di missioni meramente autorizzate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, tanto nel caso in cui si tratti di missioni di pace istituite dalle organizzazioni regionali, quanto in quello in cui ci si confronti con operazioni condotte da forze multinazionali. Peraltro, in questa direzione depone anche la giurisprudenza più recente, nonostante le allarmanti indicazioni in senso opposto di cui alcuni anni or sono si era fatta promotrice la Corte europea dei diritti umani.

In relazione alla seconda questione oggetto del presente studio, ossia quella

concernente i meccanismi riparatori presso cui i terzi danneggiati dalle operazioni di pace possono avanzare le proprie rimostranze, la ricerca ha permesso di rilevare che, quantomeno le Nazioni Unite, dispongono di appositi organismi: si tratta dei *local claim review boards*, comitati locali istituiti *ad hoc* precipuamente al fine di consentire agli individui residenti nei territori in cui operano le missioni di presentare reclami di natura privata aventi ad oggetto danni e lesioni cagionate dalle forze di pace.

Alla luce dell'*individual-oriented approach* adottato nel terzo capitolo del presente lavoro, l'esistenza dei *local claim review boards* rappresenta un fattore di estrema importanza: innanzitutto, essa permette di soddisfare il requisito della prossimità geografica dei meccanismi riparatori rispetto ai singoli, elemento necessario per fare in modo che questi ultimi possano in concreto usufruirne senza essere gravati dall'onere di instaurare procedimenti giudiziari presso tribunali stranieri (procedimenti che comportano, con tutta evidenza, considerevoli difficoltà di natura logistica e finanziaria non agevolmente ovviabili da parte degli individui che risiedono nei territori su cui vengono dispiegate le missioni); in secondo luogo, essa assicura che l'immunità delle organizzazioni non si traduca in un diniego di giustizia nei confronti degli individui cui esse arrecano pregiudizio. Infatti, se ai singoli fosse lasciata solamente la possibilità di presentare istanza presso le corti interne degli Stati fornitori, essi non potrebbero ottenere riparazione dei pregiudizi che risultino attribuibili esclusivamente all'organizzazione ricevente, poiché l'operare dell'immunità impedirebbe ai tribunali nazionali di sottoporre le organizzazioni a giudizio.

Tuttavia, l'esistenza dei *local claim review boards* non è di per sé sufficiente ad affermare che il problema dei meccanismi riparatori messi a disposizione dei singoli nell'ambito delle missioni sia risolto. La ricerca ha infatti messo in evidenza le numerose criticità che affliggono i collegi arbitrali in parola, tanto sotto il profilo procedurale quanto sotto quello sostanziale, criticità che non di rado impediscono agli individui interessati di ottenere in concreto una riparazione/un risarcimento.

Inter alia, particolarmente allarmante risulta il fatto che né il diritto internazionale

umanitario né le norme relative ai diritti umani rientrano nel diritto applicato dai *local boards*. Ciò significa che, sotto il profilo strettamente giuridico, i comitati locali in questione rappresentano delle sedi presso cui gli individui sono legittimati ad invocare esclusivamente la responsabilità extracontrattuale delle organizzazioni e non anche la responsabilità che viene a determinarsi a fronte di violazioni di norme dell'ordinamento internazionale.

Tale stato di cose, che pure si pone in linea con il diritto internazionale generale, il quale allo stadio di sviluppo attuale non riconosce pienamente il diritto dei singoli ad invocare direttamente la responsabilità internazionale, è comunque opinabile. In effetti, a causa delle menzionate difficoltà logistico-finanziarie che impediscono alla maggior parte degli individui residenti nei territori in cui operano le missioni di poter presentare le proprie rimostranze presso corti statali straniere, i *local boards* rappresentano di frequente l'unico strumento concretamente a disposizione dei terzi danneggiati; è pertanto poco apprezzabile che i singoli non possano avanzare presso le sedi in parola anche reclami fondati sul diritto internazionale. Il mancato novero del diritto internazionale umanitario e della normativa sui diritti umani nell'ambito del quadro giuridico cui fanno riferimento i *local boards* potrebbe poi essere interpretato anche come una volontà di non riconoscere formalmente che i sistemi normativi in questione trovano applicazione nel corso delle missioni e, se violati, determinano il sorgere di una responsabilità sul piano giuridico. Inoltre, il fatto che non vi sia spazio per il diritto internazionale umanitario e per la normativa relativa ai diritti umani in seno agli unici meccanismi riparatori che le organizzazioni mettono a disposizione dei singoli per far valere i reclami che scaturiscono dalle azioni pregiudizievoli delle forze di pace risulta particolarmente inaccettabile con riferimento alle Nazioni Unite, l'organizzazione universale creata anche al precipuo fine di promuovere i diritti e le libertà fondamentali della persona umana.

Dunque, se in un'ottica *individual-oriented* i *local boards* assumono una fondamentale importanza nel contesto del *peacekeeping*, le organizzazioni interessate

devono approfondire il massimo impegno nell'opera di revisione e ristrutturazione dei comitati locali, *in primis* per quel che concerne il diritto applicabile, ma anche in relazione agli altri aspetti che non mettono i collegi arbitrali locali in condizione di garantire la piena tutela degli interessi degli individui cui le missioni abbiano causato pregiudizi.

La cruciale rilevanza rivestita dalla presenza sul campo di *local boards* facenti capo alle organizzazioni non è sminuita dall'eventualità che gli Stati nazionali dei terzi danneggiati agiscano in protezione diplomatica a tutela degli interessi dei propri cittadini, né dal fatto che meccanismi di presentazione dei reclami individuali potrebbero essere creati da ciascuno Stato fornitore, senza che debba necessariamente provvedervi l'organizzazione che istituisce le missioni.

Per quel che concerne la creazione di *local boards* a carattere nazionale, occorre tenere presente che tale soluzione, quand'anche praticata, non solleverebbe in ogni caso le organizzazioni dall'onere di creare esse stesse adeguati meccanismi riparatori. Del resto, se si intende garantire il carattere uniforme dei meccanismi in parola, la loro istituzione non può con tutta evidenza essere rimessa unicamente agli Stati fornitori. La presenza sul terreno di soli comitati locali nazionali andrebbe poi a detrimento della credibilità dell'intero sistema del *peacekeeping*, poiché rischierebbe di lasciar intendere, soprattutto alle popolazioni locali, che le missioni di pace altro non sono che coalizioni multinazionali nel cui ambito ciascuno Stato agisce in maniera autonoma. Infine, non si può mancare di rilevare che, se si optasse per istituire sul campo esclusivamente meccanismi nazionali di composizione delle controversie individuali, i singoli sarebbero lasciati privi di tutela a fronte di illeciti attribuibili esclusivamente alle organizzazioni riceventi. Invero, è difficile ipotizzare che gli Stati corrispondano agli individui una riparazione per illeciti che devono essere attribuiti alla sola organizzazione, spendendosi poi per esercitare un'azione di regresso nei confronti di quest'ultima. È meno arduo invece figurarsi uno scenario opposto in cui, a fronte della presenza sul campo solamente di meccanismi riparatori facenti capo all'organizzazione, essa provveda a

riparare anche gli illeciti attribuibili agli Stati fornitori, per avanzare successivamente un'azione di regresso nei loro riguardi.

Anche la possibilità di concludere *lump sum agreements*, ossia accordi internazionali mediante i quali gli Stati ospiti possono regolamentare con le organizzazioni le questioni relative alla riparazione dei pregiudizi causati ai propri cittadini dalle missioni, non sembrano sollevare le organizzazioni dall'onere di istituire direttamente *local boards* che operino in maniera adeguata. La conclusione di *lump sum agreements* non risulta infatti un'opzione largamente praticabile. Dopotutto, è molto difficile immaginare che gli Stati sul cui territorio si trova dispiegata una missione possiedano l'influenza necessaria ad ingaggiare un negoziato fruttuoso con le organizzazioni che pongono in essere operazioni di pace. Non è del resto un caso che l'unico esempio in tal senso rinvenibile nell'intera storia del *peacekeeping* non abbia avuto come protagonista lo Stato ospite ma Stati europei i cui cittadini residenti nel Paese nel questione avevano subito danni e lesioni da parte della missione delle Nazioni Unite ivi operante. Inoltre, l'azione statale in protezione diplomatica non sembra porsi in linea con la necessità di garantire ai singoli la disponibilità di rimedi effettivi di carattere individuale, necessità che sembrerebbe imporsi nella misura in cui si verificano violazioni di diritti umani.

Infine, in riferimento ai *local boards* è bene rilevare un ultimo aspetto: le organizzazioni non dovrebbero introdurre migliorie nel *modus operandi* dei comitati locali esclusivamente a beneficio degli individui danneggiati dalle missioni, ma anche a tutela dei propri interessi; segnatamente, dovrebbero farlo per preservare la propria immunità. In effetti, alla luce delle caratteristiche che presentano attualmente, i *local boards* non paiono soddisfare quanto richiesto dalla teoria della protezione per equivalente per garantire il mantenimento dell'immunità dalla giurisdizione statale di un'organizzazione. Detto altrimenti, essi non sembrano assimilabili ai meccanismi di reclamo individuali che gli Stati sono tenuti a predisporre in virtù dei propri obblighi di natura pattizia in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona.

Nella misura in cui poi le organizzazioni interessate non dovessero procedere ad

adeguare i *local boards* in modo da porli in linea con quanto prescritto dalla teoria della protezione per equivalente, ciò potrebbe non solo condurre al disconoscimento dell'immunità delle organizzazioni in questione, ma sarebbe suscettibile di riverberarsi anche sui loro Stati membri. Invero, gli Stati che dovessero continuare ad accordare l'immunità ad organizzazioni non dotate di adeguati meccanismi riparatori potrebbero essere ritenuti responsabili sul piano internazionale sulla base di un titolo di responsabilità noto come elusione di obblighi internazionali in connessione con gli atti di un'organizzazione. Del resto, accordando l'immunità ad organizzazioni dotate di carenti strumenti di reclamo, gli Stati in parola commetterebbero un illecito internazionale nei confronti degli individui su cui essi esercitano la propria giurisdizione, in quanto negherebbero loro il diritto di accesso alla giustizia. Quindi, in virtù della teoria della protezione per equivalente, gli Stati fornitori potrebbero essere interessati da una qualche forma di responsabilità indirettamente collegata agli illeciti che si consumano a danno degli individui nel contesto del *peacekeeping* anche quando nello specifico caso di specie gli illeciti in questione risultino attribuibili esclusivamente alle organizzazioni riceventi.

In conclusione, dalla ricerca effettuata emerge chiaramente che, per quel che concerne la materia oggetto del presente studio, vi sono sia le regole da applicare, sia le sedi presso cui farle valere. Ciò che tuttavia si rende necessario è, da un lato, ricostruire ed interpretare le regole esistenti in maniera corretta e, dall'altro, rendere i meccanismi riparatori già operanti nel contesto del *peacekeeping* dei *fora* che, tanto sotto il profilo sostanziale quanto sotto quello procedurale, siano in grado di soddisfare completamente le istanze promosse dagli individui cui le forze di pace abbiano causato pregiudizio.

BIBLIOGRAFIA

Opere monografiche e manuali

ABBAS E., *Regional Organisations and the Development of Collective Security*, Oxford, Hart, 2004

ABI-SAAB G.M., *The United Nations Operation in the Congo*, Oxford, Oxford University Press, 1978

AMERASINGHE C.F., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, II ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2005

AMERASINGHE C.F., *Local Remedies in International Law*, Cambridge, Grotius, 1990

BARTOLINI G., *Riparazione per violazione dei diritti umani e ordinamento internazionale*, Napoli, Jovene, 2009

BEKKER P.H.F., *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: a Functional Necessity Analysis of their Legal Status and Immunities*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994

CAPLAN R., *International Governance of War-Torn Territories*, Oxford, Oxford University Press, 2005

CARCANO A., *L'occupazione dell'Iraq nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009

CELLAMARE G., *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, Giappichelli, 1999

CHESTERMAN S., *You, The People. The United Nations, Transitional Administration and State-Building*, Oxford, Oxford University Press, 2004

CHRISTAKIS T., *L'ONU, le Chapitre VII et la crise yougoslave*, Paris, Montchrestien, 1996

CLAPHAM A., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, 2006

- COLOMBO A., *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, Franco Angeli, 2001
- CONFORTI B., *Diritto internazionale*, VIII ed., Napoli, Editoriale Scientifica, 2010
- CONFORTI B., *Diritto internazionale*, VII ed., Napoli, Editoriale Scientifica, 2006
- CONFORTI B., FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite*, VII ed., Padova, CEDAM, 2010
- DE BELLIS S., *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione*, Bari, Cacucci, 1992
- DE BRABANDERE E., *Post-Conflict UN Administrations*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2009
- DE SENA P., *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli, 2002
- DORIGO S., *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, Torino, Giappichelli, 2008
- FINDLAY T., *The Use of Force in UN Peace Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2008
- FLEITZ F.H., *Peacekeeping Fiascoes of the 1990s: Causes, Solutions, and U.S. Interests*, Westport, Praeger, 2002
- FOCARELLI C., *Lezioni di diritto internazionale - Vol. I. Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, Padova, CEDAM, 2008
- GARGIULO P., *Le peace-keeping operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000
- GAZZINI T., *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*, Manchester, Manchester University Press, 2006
- GILL T.D., *Litigation Strategy at the International Court. A Case Study of the Nicaragua v. United States Dispute*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989
- GRAY C., *International Law and the Use of Force*, III ed., Oxford, Oxford University Press, 2008
- HIRSCH M., *The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties: Some Basic Principles*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1995

- INGRAVALLO I., *Il Consiglio di sicurezza e l'amministrazione diretta di territori*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008
- INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW, *Rules of Engagement. Handbook*, Sanremo, 2009
- KALDOR M., *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Roma, Carocci, 1999
- KLEIN P., *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, Bruylant, 1998
- KOLB R., *Droit humanitaire et opérations de paix internationales: les modalités d'application du droit international humanitaire dans les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix auxquelles concourt une organisation internationale (en particulier les Nations Unies)*, II ed., Bruxelles, Bruylant, 2006
- KOLB R., PORRETTO G., VITÉ S., *L'articulation des règles de droit international humanitaire et des droits de l'homme applicables aux forces internationales et aux administrations civiles internationales transitoires*, Bruxelles, Bruylant, 2005
- KONDOCH B., *International Peacekeeping*, Aldershot, Ashgate, 2007
- LAMBERTI ZANARDI P., *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1972
- MARCHESI A., *Diritti umani e Nazioni Unite. Diritti, obblighi e garanzie*, Milano, Franco Angeli, 2007
- MARCHISIO S., *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, Il Mulino, 2000
- MCCOUBREY H., WHITE N.D., *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Aldershot/Hants/Brookfield, Dartmouth, 1996
- MURPHY R., *UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo. Operational and Legal Issues in Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007
- NAERT F., *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy, with a Particular Focus on the Law of Armed Conflict*, Antwerp, Intersentia, 2010
- NASU H., *International Law on Peacekeeping: a Study of Article 40 of the UN Charter*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2009
- OSWALD B., DURHAM H., BATES A., *Documents on the Law of UN Peace*

Operations, Oxford, Oxford University Press, 2010

PINESCHI L., *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace - Parte I. Le competenze degli organi delle Nazioni Unite*, Padova, CEDAM, 1999

SAROOSHI D., *The UN and the Development of Collective Security: the Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, Oxford University Press, 1999

SCHMALENBACH K., *Die haftung internationaler organisationen im rahmen von militäreinsätzen und territorialverwaltungen*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2004

SEATZU F., *Il Panel d'ispezione della Banca Mondiale. Contributo allo studio della funzione di controllo nelle banche internazionali di sviluppo*, Torino, Giappichelli, 2008

SEYERSTED F., *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Leyden, Sijthoff, 1966

SIEKMANN R.C.R., *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1991

SIMMONDS R., *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1968

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS (DPKO), *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*, New York, 2008

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS (DPKO), *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, New York, 2003

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION, *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-keeping*, III ed., New York, 1996

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION, *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peacekeeping*, II ed., New York, 1990

VENTURINI G., *Necessità e proporzionalità nell'uso della forza militare in diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1988

WELLENS K., *Remedies against International Organisations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002

WHITE N.D., *The Law of International Organisations*, II ed., Manchester, Manchester University Press, 2004

WHITE N.D., *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, II ed., Manchester, Manchester University Press, 1997

WILDE R., *International Territorial Administration. How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Ended*, Oxford, Oxford University Press, 2008

ZWANENBURG M., *Accountability of International Organisations in Peace Support Operations*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005

Opere collettanee

AOI C., DE CONING C., THAKUR R. (eds.), *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, Tokyo/New York/Paris, United Nations University Press, 2007

ARCARI M., BALMOND L. (sous la direction de), *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, Milano, Giuffrè, 2008

ARNOLD R. (ed.), *Law Enforcement within the Framework of Peace Support Operations*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2008

ARNOLD R., KNOOPS G.G.J. (eds.), *Practice and Policies of Modern Peace Support Operations under International Law*, Ardsley-N.Y., Transnational, 2006

AUSTIN A., FISCHER M., ROPERS N. (eds.), *Transforming Ethnopolitical Conflict. The Bergof Handbook*. Wiesbaden, VS Verlag, 2004

BENTON B. (ed.), *Soldiers for Peace: Fifty Years of United Nations Peacekeeping*, New York, Checkmark Books, 1996

BLOCKMANS S. (ed.), *The European Union and Crisis Management: Policy and Legal Aspects*, The Hague, TMC Asser, 2008

BLOCKMANS S., WOUTERS J., RUYS T. (eds.), *The European Union and Peacebuilding: Policy and Legal Aspects*, The Hague, T.M.C. Asser, 2010

BLOKKER N., SCHRIJVER N. (eds.), *The Security Council and the Use of Force. Theory and Reality - A Need for Change?*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005

BOTHE M., RONZITTI N., ROSAS A. (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1997

CARBONE S., LUZZATTO R., SANTA MARIA A. (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, III ed., Torino, Giappichelli, 2006

CASSESE A. (ed.), *United Nations Peacekeeping. Legal Essays*, Alphen aan den rijn, Sijthoff&Noordhoff, 1978

CONDORELLI L., LA ROSA A., SCHERRER S. (sous la direction de), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire. Actes du colloque international a l'occasion du cinquantieme anniversaire de l'ONU (Geneve, 19, 20 et 21 octobre 1995)*, Paris, Pedone, 1996

COOMANS F. KAMMINGA M.T. (eds.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp, Intersentia, 2004

CRAWFORD J., PELLET A., OLLESON S. (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2010

DE GUTTRY A. (ed.), *Italian and German Participation in Peace-Keeping: from Dual Approches to Co-Operation*, Pisa, ETS, 1996

DUPUY R.J. (ed.), *A Handbook of International Organizations*, II ed., Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1998

DWAN R. (ed.), *Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2002

FRANCIONI F., GESTRI M., RONZITTI N., SCOVAZZI T. (a cura di), *Accesso alla giustizia nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, Giuffrè, 2008

GILL T.D., FLECK D. (eds.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2010

GORDON D.S., TOASE F.H. (eds.), *Aspects of Peacekeeping*, London, Frank Cass, 2001

INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW (ed.), *International Humanitarian Law, Human Rights and Peace Operations. Proceedings of the 31st Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law (Sanremo, 4-6*

September 2008), Sanremo, 2008

LUZZATTO R., POCAR F. (a cura di), *Codice di diritto internazionale pubblico*, V ed., Torino, Giappichelli, 2010

MALONE D. (ed.), *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner, 2004

ODELLO M., PIOTROWICZ R. (eds.), *International Military Missions and International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2011

RAGAZZI M. (ed.), *International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005

REINISCH A. (ed.), *Challenging Acts of International Organisations Before National Courts*, Oxford, Oxford University Press, 2010

RONZITTI N. (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione Europea*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005

RONZITTI N. (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2000

RONZITTI N. (a cura di), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari. Contributo alla riforma della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, Franco Angeli, 1999

RONZITTI N. (a cura di), *Lo status delle Forze Armate italiane impegnate in operazioni "fuori area" condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, supplemento a *Informazioni della Difesa*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici (CEMISS), 1996

RONZITTI N., VENTURINI G. (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, Padova, CEDAM, 2008

SCHMITT M.N., PEJIC J. (eds.) *International Law and Armed Conflict: Exploring the Faultlines*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2007

SIMMA B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary - Volume I, II* ed., Oxford, Oxford University Press, 2002

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE (a cura di), *Le operazioni di peace-keeping dell'ONU fra tradizione e rinnovamento. Atti del*

Convegno organizzato dalla SIOI, dal Comune di Assisi e dall'Ufficio per il sostegno alle Nazioni Unite (Assisi, 11-12 maggio 2007), Napoli, Editoriale Scientifica, 2007

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE (a cura di), *L'ONU: cinquant'anni di attività e prospettive per il futuro. Atti dei Convegni organizzati a Torino, Bologna, Palermo, Napoli e Bari in occasione della celebrazione del 50° anniversario dell'ONU*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1996

STAHN C. KLEFFNER J. (eds.), *Jus Post Bellum: Towards a Law of Transition From Conflict to Peace*, The Hague/Cambridge, TMC Asser Press/Cambridge University Press, 2008

TOMUSCHAT C. (ed.), *Kosovo and the International Community: a Legal Assessment*, The Hague/Boston/London, Kluwer Law International, 2002

TOMUSCHAT C. (ed.), *The United Nations at Age Fifty. A Legal Perspective*, The Hague/Boston/London, Kluwer Law International, 1995

TRYBUS M., WHITE N.D. (eds.), *European Security Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007

VILLANI U. (a cura di), *A tutti i membri della famiglia umana*, Milano, Giuffrè, 2008

WARNER D. (ed.), *New Dimensions of Peacekeeping*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995

WHITE N.D., COLLINS R. (eds.), *International Organisations and the Idea of Autonomy*, Abingdon, Routledge, 2011

WHITE N.D., KLAASEN D. (eds.), *The UN, Human Rights and Post-Conflict Situations*, Manchester, Manchester University Press, 2005

WOUTERS J., BREMS E., SMIS S., SCHMITT P. (eds.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Antwerp, Intersentia, 2010

Saggi in opere collettanee

ANIN K., *Unintended Consequences of Peace Operations for Troop-Contributing Countries from West Africa: the Case of Ghana*, in AOI C., DE CONING C., THAKUR

R. (eds.), *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, Tokyo/New York/Paris, United Nations University Press, 2007, p. 133 e ss.

BERDAL M., *Bosnia*, in MALONE D. (ed.), *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner, 2004, p. 451 e ss.

BERDAL M., *Il sistema delle Nazioni Unite di comando e controllo nelle operazioni di peace-keeping*, in RONZITTI N. (a cura di), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari. Contributo alla riforma della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, Franco Angeli, 1999, p. 45 e ss.

BODDENS HOSANG H.F.R., *Force Protection, Unit Self-Defence and Extended Self-Defence*, in GILL T.D., FLECK D. (eds.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 415 e ss.

BOTHE M., *Peace-Keeping*, in SIMMA B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary - Volume I*, II ed., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 648 e ss.

BROWNLIE I., *The Responsibility of States for the Acts of International Organizations*, in RAGAZZI M. (ed.), *International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005, p. 355 e ss.

CAMMAERT P.C., KLAPPE B., *Application of Force and Rules of Engagement in Peace Operations*, in GILL T.D., FLECK D. (eds.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 151 e ss.

CATHCART B., *Force Application in Enforcement and Peace Enforcement Operations*, in GILL T.D., FLECK D. (eds.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 115 e ss.

CATHCART B., *Command and Control in Military Operations*, in GILL T.D., FLECK D. (eds.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 235 e ss.

CELLAMARE G., *Il ruolo delle organizzazioni regionali nelle peacekeeping operations*, in SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE (a cura di), *Le operazioni di peace-keeping dell'ONU fra tradizione e rinnovamento. Atti del Convegno organizzato dalla SIOI, dal Comune di Assisi e dall'Ufficio per il sostegno alle Nazioni Unite* (Assisi, 11-12 maggio 2007),

Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, p. 47 e ss.

CONDINANZI M., *L'uso della forza e il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite*, in CARBONE S., LUZZATTO R., SANTA MARIA A. (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, III ed., Torino, Giappichelli, 2006, p. 311 e ss.

CONDORELLI L., *La risoluzione 1244(1999) del Consiglio di Sicurezza e l'intervento NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia*, in RONZITTI N. (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 31 e ss.

CREMASCO M., *Il caso Somalia*, in RONZITTI N. (a cura di), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari. Contributo alla riforma della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, Franco Angeli, 1999, p. 173 e ss.

DE BRABANDERE E., *Immunity as a Guarantee for Institutional Autonomy: a Functional Perspective on UN Immunity in Post-Conflict Situations*, in WHITE N.D., COLLINS R. (eds.), *International Organisations and the Idea of Autonomy*, Abingdon, Routledge, 2011, p. 278 e ss.

DI BLASE A., *The Role of the Host State's Consent with Regard to Non-Coercive Actions by the United Nations*, in CASSESE A. (ed.), *United Nations Peacekeeping. Legal Essays*, Alphen aan den rijn, Sijthoff&Noordhoff, 1978, p. 55 e ss.

DI FILIPPO M., *Il rapporto tra immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione e diritto del singolo alla tutela giurisdizionale*, in RONZITTI N., VENTURINI G. (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, Padova, CEDAM, 2008, p. 145 e ss.

DREYER R., *State Building and Democracy in Second Generation Peacekeeping Operations*, in WARNER D. (ed.), *New Dimensions of Peacekeeping*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1995, p. 147 e ss.

DWAN R., *Introduction*, in DWAN R. (ed.), *Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 1 e ss.

FRANCIONI F., *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, in FRANCIONI F., GESTRI M., RONZITTI N., SCOVAZZI T. (a cura di), *Accesso alla giustizia nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, Giuffrè, 2008, p.

3 e ss.

FROWEIN J.A., KRISCH N., *Article 41*, in SIMMA B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary - Volume I*, II ed., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 735 e ss.

GAJA G., *Use of Force Made or Authorized by the United Nations*, in TOMUSCHAT C. (ed.), *The United Nations at Age Fifty. A Legal Perspective*, The Hague/Boston/London, Kluwer Law International, 1995, p. 39 e ss.

GILL T.D., *Legal Characterization and Basis for Enforcement Operations and Peace Enforcement Operations under the Charter*, in GILL T.D., FLECK D. (eds.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 81 e ss.

GILL T.D., *The Temporal Dimension of Self-Defence: Anticipation, Pre-Emption, Prevention and Immediacy*, in SCHMITT M.N., PEJIC J. (eds.) *International Law and Armed Conflict: Exploring the Faultlines*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2007, p. 113 e ss.

GIOIA A., *The United Nations and Regional Organisations in the Maintenance of Peace and Security*, in BOTHE M., RONZITTI N., ROSAS A. (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1997, p. 191 e ss.

GIOIA A., *Lo stato delle forze impiegate in operazioni di mantenimento della pace condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali, con particolare riguardo alle Nazioni Unite*, in RONZITTI N. (a cura di), *Lo status delle Forze Armate italiane impegnate in operazioni "fuori area" condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, supplemento a *Informazioni della Difesa*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici (CEMISS), 1996, p. 9 e ss.

GORDON D.S., *Icarus Rising and Falling: the Evolution of UN Command and Control Structures*, in GORDON D.S., TOASE F.H. (eds.), *Aspects of Peacekeeping*, London, Frank Cass, 2001, p. 19 e ss.

HAMPSON F.J., KIHARA-HUNT A., *The Accountability of Personnel Associated with Peacekeeping Operations*, in AOI C., DE CONING C., THAKUR R. (eds.),

Unintended Consequences of Peacekeeping Operations, Tokyo/New York/Paris, United Nations University Press, 2007, p. 195 e ss.

HANSEN A.S., *Civil-Military Cooperation: the Military, Paramilitaries and Civilian Police in Executive Policing*, in DWAN R. (ed.), *Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 67 e ss.

HANSEN W., RAMSBOTHAM O., WOODHOUSE T., *Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution*, in AUSTIN A., FISCHER M., ROPERS N. (eds.), *Transforming Ethnopolitical Conflict. The Bergof Handbook*. Wiesbaden, VS Verlag, 2004, p. 295 e ss.

HUMMER W., SCHWEITZER M., *Chapter VIII. Regional Arrangements*, in SIMMA B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary - Volume I*, II ed., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 807 e ss.

HUSSLER U., *The Limits on Law Enforcement by Peacekeeping Operations in Accordance with SOFAs, ROEs and SOPs*, in ARNOLD R. (ed.), *Law Enforcement within the Framework of Peace Support Operations*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2008, p. 53 e ss.

JEAN C., *Il controllo degli Stati sulla partecipazione delle loro Forze Armate alle operazioni di pace*, in RONZITTI N. (a cura di), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari. Contributo alla riforma della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, Franco Angeli, 1999, p. 129 e ss.

KENT V., *Protecting Civilians from UN Peacekeepers and Humanitarian Workers: Sexual Exploitation and Abuse*, in AOI C., DE CONING C., THAKUR R. (eds.), *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, Tokyo/New York/Paris, United Nations University Press, 2007, p. 44 e ss.

KLEIN P., *The Attribution of Conduct to International Organizations*, in CRAWFORD J., PELLET A., OLLESON S. (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 297 e ss.

KONDOC B., *The Responsibility of Peacekeepers, Their Sending States and International Organisations*, in GILL T.D., FLECK D. (eds.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p.

515 e ss.

LAWSON R., *Life After Banković: on the Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights*, in COOMANS F. KAMMINGA M.T. (eds.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp, Intersentia, 2004, p. 83 e ss.

LEVITT J.I., *The Peace and Security Council of the African Union and the United Nations Security Council: the Case of Darfur*, in BLOKKER N., SCHRIJVER N. (eds.), *The Security Council and the Use of Force. Theory and Reality - A Need for Change?*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005, p. 213 e ss.

LUZZATTO R., *Il diritto internazionale generale e le sue fonti*, in CARBONE S., LUZZATTO R., SANTA MARIA A. (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, III ed., Torino, Giappichelli, 2006, p. 43 e ss.

LUZZATTO R., QUEIROLO I., *Sovranità territoriale, "jurisdiction" e regole di immunità*, in CARBONE S., LUZZATTO R., SANTA MARIA A. (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, III ed., Torino, Giappichelli, 2006, p. 203 e ss.

MARCHISIO S., *The Use of Force by Peace-Keeping Forces for the Implementation of Their Mandate: Recent Cases and New Problems*, in DE GUTTRY A. (ed.), *Italian and German Participation in Peace-Keeping: from Dual Approches to Co-Operation*, Pisa, ETS, 1996, p. 75 e ss.

MÉGRET F., *The Vicarious Responsibility of the United Nations*, in AOI C., DE CONING C., THAKUR R. (eds.), *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, Tokyo/New York/Paris, United Nations University Press, 2007, p. 250 e ss.

MURTHY C.S.R., *Unintended Consequences of Peace Operations for Troop-Contributing Countries from South Asia*, in AOI C., DE CONING C., THAKUR R. (eds.), *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, Tokyo/New York/Paris, United Nations University Press, 2007, p. 156 e ss.

MYJER E., WHITE N.D., *Peace Operations Conducted by Regional Organizations and Arrangements*, in Gill T.D., Fleck D. (eds.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 163 e ss.

NAERT F., *Accountability for Violations of Human Rights Law by EU Forces*, in

BLOCKMANS S. (ed.), *The European Union and Crisis Management: Policy and Legal Aspects*, The Hague, T.M.C. Asser, 2008, p. 375 e ss.

PASCHALL R., *Solving the Command-and-Control Problem*, in BENTON B. (ed.), *Soldiers for Peace: Fifty Years of United Nations Peacekeeping*, New York, Checkmark Books, 1996, p. 57 e ss.

PELLET A., *L'imputabilité d'éventuels actes illicites. Responsabilité de l'OTAN ou des États membres*, in TOMUSCHAT C. (ed.), *Kosovo and the International Community: a Legal Assessment*, The Hague/Boston/London, Kluwer Law International, 2002, p. 193 e ss.

PICONE P., *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, in PICONE P. (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 1995, p. 517 e ss.

PINESCHI L., *L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies «robustes»: conditions et limites juridiques*, in ARCARI M., BALMOND L. (sous la direction de), *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 139 e ss.

POCAR F., *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, fonte di un nuovo diritto internazionale*, in VILLANI U. (a cura di), *A tutti i membri della famiglia umana*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 49 e ss.

PONTECORVO C.M., *Somalia e Nazioni Unite*, in PICONE P. (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 1995, p. 201 e ss.

RANDELZHOFFER A., *Article 2(4)*, in SIMMA B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary - Volume I*, II ed., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 112 e ss.

RONZITTI N., *Le operazioni di mantenimento della pace ed i rapporti tra Stati fornitori e contingenti delle Nazioni Unite*, in SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE (a cura di), *L'ONU: cinquant'anni di attività e prospettive per il futuro. Atti dei Convegni organizzati a Torino, Bologna, Palermo, Napoli e Bari in occasione della celebrazione del 50° anniversario dell'ONU*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1996, p. 561 e ss.

SCOBIE I., *International Organizations and International Relations*, in DUPUY R.J. (ed.), *A Handbook of International Organizations*, II ed., Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1998, p. 831 e ss.

SOSSAI M., *Accesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazioni compiute dalle forze armate degli Stati contraenti all'estero*, in FRANCONI F., GESTRI M., RONZITTI N., SCOVAZZI T. (a cura di), *Accesso alla giustizia nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 197 e ss.

SOTOMAYOR A.C., *Unintended Consequences of Peace Operations for Troop-Contributing Countries in South America: the Case of Argentina and Uruguay*, in AOI C., DE CONING C., THAKUR R. (eds.), *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, Tokyo/New York/Paris, United Nations University Press, 2007, p. 171 e ss.

STEIN T., *Kosovo and the International Community. The Attribution of Possible Internationally Wrongful Acts: Responsibility of NATO or of its Member States*, in TOMUSCHAT C. (ed.), *Kosovo and the International Community: a Legal Assessment*, Kluwer, 2002, p. 181 e ss.

TOMUSCHAT C., *Article 2(3)*, in SIMMA B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary - Volume I*, II ed., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 101 e ss.

TONDINI M., *The "Italian Job": How to Make International Organisations Compliant with Human Rights and Accountable for Their Violation by Targeting Member States*, in WOUTERS J., BREMS E., SMIS S., SCHMITT P., *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Antwerp, Intersentia, 2010, p. 169 e ss.

TONDINI M., *Putting an End to Human Rights Violations by Proxy: Accountability of International Organisations and Member States in the Framework of Jus Post Bellum*, in STAHN C. KLEFFNER J. (eds.), *Jus Post Bellum: Towards a Law of Transition From Conflict to Peace*, The Hague/Cambridge, TMC Asser Press/Cambridge University Press, 2008, p. 187 e ss.

TOSCANO R., *The Third Generation of Peace-Keeping Operations. Is There a Need for Reform of the UN System?*, in DE GUTTRY A. (ed.), *Italian and German*

Participation in Peace-Keeping: From Dual Approches to Co-Operation, Pisa, ETS, 1996, p. 91 e ss.

TSAGOURIAS N., *The Responsibility of International Organisations for Military Missions*, in ODELLO M., PIOTROWICZ R. (eds.), *International Military Missions and International Law*, Leiden, Martinus Njihoff, 2011, p. 245 e ss.

VILLANI U., *L'intervento nella crisi del Golfo*, in PICONE P. (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 1995, p. 15 e ss.

VON GRUNINGEN M., *Neutrality and Peace-Keeping*, in CASSESE A. (ed.), *United Nations Peacekeeping. Legal Essays*, Alphen aan den rijn, Sijthoff&Noordhoff, 1978, p. 125 e ss.

WOUTERS J., SCHMITT P., *Challenging Acts of Other United Nations' Organs, Subsidiary Organs and Officials*, in REINISCH A. (ed.), *Challenging Acts of International Organisations Before National Courts*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 77 e ss.

ZACKLIN R., *The Use of Force in Peacekeeping Operations*, in BLOKKER N., SCHRIJVER N. (eds.), *The Security Council and the Use of Force. Theory and Reality - A Need for Change?*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005, p. 91 e ss.

Articoli su rivista

ABI-SAAB G.M., *La deuxième génération des opérations de maintien de la paix. Quelques réflexions préliminaires*, in *Le trimestre du monde*, 1992, p. 87 e ss.

ABRAM E., *The Sins of the Savior: Holding the United Nations Accountable to International Human Rights Standards for Executive Order Detentions in its Mission in Kosovo*, in *American Journal of International Law*, 2003, p. 1291 e ss.

ACQUAVIVA G., *Human Rights Violations before International Tribunals: Reflections on Responsibility of International Organisations*, in *Leiden Journal of International Law*, 2007, p. 613 e ss.

ALLAIN J., *The True Challenge to the United Nations System to the Use of Force: the Failures of Kosovo and Iraq and the Emergence of the African Union*, in *Max*

Planck Yearbook of United Nations Law, 2004, p. 237 e ss.

AMERASINGHE C.F., *Liability to Third Parties of Member States of International Organizations: Practice, Principle and Judicial Precedent*, in *American Journal of International Law*, 1991, p. 259 e ss.

AMRALLAH B., *The International Responsibility of the United Nations for Activities Carried Out by U.N. Peace-Keeping Forces*, in *Revue egyptienne de droit international*, 1976, p. 57 e ss.

ANNONI A., *Violazioni dei diritti umani e responsabilità dello Stato di invio per la condotta dei contingenti nazionali nell'ambito di una missione di peace-keeping: il caso Nuhanović*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, p. 177 e ss.

ARCARI M., *Autorizzazioni del Consiglio di sicurezza, tutela dei diritti dell'uomo e occupazione militare in Iraq: il caso Al-Jedda di fronte ai giudici britannici*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 1083 e ss.

ARSANJANI M.H., *Claims against International Organizations: Quis Custodiet Ipsos Custodes?*, in *Yale Journal of World Public Order*, 1981, p. 131 e ss.

BAELE C., *Compensation for Damage in Peace Operations*, in *Revue de droit militaire et de droit de la guerre*, 2006, p. 193 e ss.

BELL C.A., *Reassessing Multiple Attribution: the International Law Commission and the Behrami and Saramati Decision*, in *New York Journal of International Law and Politics*, 2010, p. 501 e ss.

BENVENUTI P., *Recenti sviluppi in tema di osservanza del diritto internazionale umanitario da parte delle forze delle Nazioni Unite: il bollettino del Segretario Generale*, in *La Comunità internazionale*, 2000, p. 379 e ss.

BODEAU-LIVINEC P., BUZZINI G.P., VILLALPANDO S., *Agim Behrami&Bekir Behrami v. France; Ruzhdi Saramati v. France, Germany&Norway. Joined App. Nos. 71412/01&78166/01*, in *American Journal of International Law*, 2008, p. 323 e ss.

BONAFÈ B.I., *L'esistenza di rimedi alternativi ai fini del riconoscimento dell'immunità delle organizzazioni internazionali: la sentenza della Corte suprema olandese nel caso delle Madri di Srebrenica*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 826 e ss.

BOUTIN B., *Responsibility of the Netherlands for the Acts of Dutchbat in Nuhanović and Mustafić: The Continuous Quest for a Tangible Meaning for 'Effective Control' in the Context of Peacekeeping*, in *Leiden Journal of International Law*, 2012, p. 521 e ss.

BRANDOLINO E., *Amministrazioni ONU e tutela dei diritti umani: osservazione in margine ai casi Behrami e Saramati*, in *La Comunità internazionale*, 2008, p. 279 e ss.

BRUNO G.C., *La Corte europea dei diritti umani e il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: la decisione Behrami e Saramati*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 187 e ss.

BUTKIEWICZ E., *The Premises of International Responsibility of Inter-Governmental Organizations*, in *Polish Yearbook of International Law*, 1981-1982, p. 117 e ss.

CARMELITANO T., *Il "governo" delle Nazioni Unite in Kosovo: riflessioni alla luce dei casi Behrami e Saramati*, in *In.Law*, 2007, p. 218 e ss.

CASSESE A., *The Nicaragua and Tadić Tests Revisited in Light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia*, in *European Journal of International Law*, 2007, p. 649 e ss.

CERONE J., *Minding the Gap: Outlining KFOR Accountability in Post-Conflict Kosovo*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 469 e ss.

CHESTERMAN S., *Unaccountable? The United Nations, Emergency Powers and the Rule of Law*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2009, p. 1509 e ss.

CHOPRA J., MACKINLEY J., *Second Generation Multinational Operations*, in *Washington Quarterly*, 1992, p. 113 e ss.

CLEMONS E., *No Peace to Keep: Six and Three Quarters Peacekeepers*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1993, p. 107 e ss.

COCKAYNE J., MALONE D., *United Nations Peace Operations: Then and Now*, in *Yearbook of International Peace Operations*, 2005, p. 1 e ss.

CONDORELLI L., *Le azioni dell'ONU e l'applicazione del diritto internazionale umanitario: il 'bollettino' del Segretario generale del 6 agosto 1999*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 1049 e ss.

CONDORELLI L., *Le statut des Forces de L'ONU et le droit international humanitaire*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995, p. 881 e ss.

CONDORELLI L., PETROVIC D., *L'ONU et la crise yougoslave*, in *Annuaire français de droit international*, 1992, p. 32 e ss.

CORTEN O., KLEIN P., *Action humanitaire et chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies*, in *Annuaire français de droit international*, 1993, p. 105 e ss.

COX K.E., *Beyond Self-Defense: United Nations Peacekeeping Operations & the Use of Force*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, 1999, p. 239 e ss.

D'ASPREMONT J., *The Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States*, in *International Organizations Law Review*, 2007, p. 91 e ss.

DANNENBAUM T., *Finding Balance in the Attribution of Liability for the Human Rights Violations of U.N. Peacekeepers: a Response to the Responses of Paust and Rowe*, in *Harvard International Law Journal Online*, 2010, p. 105 e ss.

DANNENBAUM T., *Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability: How Liability Should be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Serving as United Nations Peacekeepers*, in *Harvard International Law Journal*, 2010, p. 113 e ss.

DE BRABANDERE E., *Immunity of International Organizations in Post-Conflict International Administrations*, in *International Organizations Law Review*, 2010, p. 79 e ss.

DE GUTTRY A., *La nuova generazione delle United Nations peace-keeping operations: alcuni problemi*, in *Giano. Pace, ambiente, problemi globali*, 1996, p. 133 e ss.

DE GUTTRY A., *Le operazioni di peace-keeping*, in *Quaderni Forum*, 1995, p. 31 e ss.

DE VISSCHER P., *Observation sur le fondement de la mise en oeuvre du principe de la responsabilité de l'Organisation de Nations Unies*, in *Revue de droit international et de droit comparé*, 1963, p. 165 e ss.

DEEN-RACSMÁNY Z., *The Amended UN Model Memorandum of Understanding: A New Incentive for States to Discipline and Prosecute Military Members of National*

Peacekeeping Contingents?, in *Journal of Conflicts and Security Law*, 2011, p. 321 e ss.

DEFEIS E.F., *UN Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: an End to Impunity*, in *Washington University Global Studies Law Review*, 2008, p. 185 e ss.

DI BLASE A., *Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, p. 250 e ss.

DORIGO S., *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p. 903 e ss.

EAGLETON C., *International Organization and the Law of Responsibility*, in *Recueil des cours de l'Academie de droit international de La Haye*, 1950, p. 319 e ss.

FOCARELLI C., *Chi governa e chi risponde in Kosovo?*, in *In.Law*, 2007, p. 215 e ss.

FRÖHLICH M., *Keeping Track of UN Peace-keeping - Suez, Srebrenica, Rwanda and the Brahimi Report*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2001, p. 185 e ss.

FRULLI M., *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 347 e ss.

GAILLARD E., PINGEL-LENUZZA I., *International Organisations and Immunity from Jurisdiction: to Restrict or to Bypass*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, p. 1 e ss.

GIBNEY M., TOMAŠEVSKI K., VEDSTED-HANSEN J., *Transnational State Responsibility for Violations of Human Rights*, in *Harvard Human Rights Journal*, 1999, p. 267 e ss.

GILL T.D., *Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise Its Enforcement Powers Under the Charter VII of the Chapter*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1995, p. 33 e ss.

GRADONI L., *L'Alto rappresentante per la Bosnia-Erzegovina davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 621 e ss.

GRADY K., *Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers: a Threat to Impartiality*, in *International Peacekeeping*, 2010, p. 215 e ss.

GREENWOOD C., *International Humanitarian Law and United Nations Military*

Operations, in *Yearbook of international humanitarian law*, 1998, p. 3 e ss.

GRENFELL K., *Accountability in International Policing*, in *Journal of International Peacekeeping*, 2011, p. 92 e ss.

GUILLAUME M.M., *La réparation des dommages causés par les contingents français en ex-Yougoslavie et en Albanie*, in *Annuaire français de droit international*, 1997, p. 151 e ss.

HÄGGLUND C., *Military Action by the United Nations*, in *Finnish Yearbook of International Law*, 1995, p. 316 e ss.

HALLING M., BOOKEY B., *Peacekeeping in Name Alone: Accountability for the United Nations in Haiti*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, 2008, p. 461 e ss.

HARRINGTON A., *Victims of Peace: Current Abuse Allegations against U.N. Peacekeepers and the Role of Law in Preventing Them in the Future*, in *ILSA Journal of International and Comparative law*, 2005, p. 125 e ss.

HIGGINS R., *Peace and Security. Achievements and Failures*, in *European Journal of International Law*, 1995, p. 445 e ss.

HIGGINS R., *Second-Generation Peacekeeping*, in *American Society of International Law Proceedings*, 1995, p. 275 e ss.

HOFFMAN F., MÉGRET F., *Fostering Human Rights Accountability: an Ombudsman for the United Nations*, in *Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organisations*, 2005, p. 43 e ss.

IOVANE M., *La Nato, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di sicurezza in materia di mantenimento della pace*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 43 e ss.

KIRSCH P., *The Legal Basis of Peacekeeping*, in *Canadian Defence Quarterly*, 1993, p. 18 e ss.

LARSEN K.M., *Attribution of Conduct in Peace Operations: the 'Ultimate Authority and Control' Test*, in *European Journal of International Law*, 2008, p. 509 e ss.

LEANZA U., *Diritto internazionale e interventi umanitari*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2000, p. 9 e ss.

LECK C., *International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations: Command and Control Arrangements and the Attribution of Conduct*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2009, p. 346 e ss.

LEVITT J.I., *Humanitarian Intervention by Regional Actors in Internal Conflicts: the Cases of ECOWAS in Liberia and Sierra Leone*, in *Temple International and Comparative Law Journal*, 1998, p. 333 e ss.

LÜDER S.R., *Responsibility of States and International Organisations in Respect to United Nations Peacekeeping Missions*, in *International Peacekeeping. The Yearbook of International Peace Operations*, 2008, p. 83 e ss.

MANEGGIA A., "Controllo effettivo" e imputabilità della condotta nella decisione Behrami/Saramati della Corte europea dei diritti dell'uomo, in *In.Law*, 2007, p. 218 e ss.

MÉGRET F., HOFFMANN F., *The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities*, in *Human Rights Quarterly*, 2003, p. 316 e ss.

MESSINEO F., *Things Could Only Get Better: Al-Jedda Beyond Behrami*, in *Military Law and the Law of War Review*, 2011, p. 321 e ss.

MESSINEO F., *The House of Lords in Al-Jedda and Public International Law: Attribution of Conduct to UN-Authorized Forces and the Power of the Security Council to Displace Human Rights*, in *Netherlands International Law Review*, 2009, p. 35 e ss.

MILANOVIĆ M., *Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg*, in *European Journal of International Law*, 2012, p. 121 e ss.

MILANOVIĆ M., PAPIĆ T., *As Bad as it Gets: the European Court of Human Rights's Behrami and Saramati Decision and General International Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2009, p. 267 e ss.

MILLER A.J., *Legal Aspects of Stopping Sexual Exploitation and Abuse in U.N. Peacekeeping Operations*, in *Cornell International Law Journal*, 2006, p. 71 e ss.

MOMIROV A., *The Individual Right to Petition in Internationalized Territories. From Progressive Thought to an Abandoned Practice*, in *Journal of the History of International Law*, 2007, p. 203 e ss.

MURRAY J. *Who Will Police the Peace-Builders? The Failure to Establish Accountability for the Participation of United Nations Civilian Police in the Trafficking of Women in Post-Conflict Bosnia and Herzegovina*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 2003, p. 475 e ss.

NANDA VED P., *Accountability of International Organizations: Some Observations*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, 2005, p. 379 e ss.

NOLLKAEMPER A., *Dual Attribution*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2011, p. 1143 e ss.

ODELLO M., *Tackling Criminal Acts in Peacekeeping Operations: the Accountability of Peacekeepers*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2010, p. 347 e ss.

PALCHETTI P., *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 681 e ss.

PAUST J.J., *The U.N. Is Bound By Human Rights: Understanding the Full Reach of Human Rights, Remedies, and Nonimmunity*, in *Harvard International Law Journal Online*, 2010, p. 1 e ss.

PECK J., *The UN and the Laws of War: How Can the World's Peacekeepers Be Held Accountable*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 1995, p. 283 e ss.

PÉREZ GONZÁLEZ M., *Les organisations internationales et le droit de la responsabilité*, in *Revue générale de droit international public*, 1988, p. 63 e ss.

PICONE P., *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, p. 5 e ss.

PIERINI J.P., *La Corte europea dei diritti dell'uomo dichiara imputabile alle Nazioni Unite la "detenzione amministrativa" di individui ad opera della missione militare in Kosovo. "Luce verde" per le allegre Guantanamo europee?*, in *Cassazione penale*, 2008, p. 2130 e ss.

POIRAT F., HAUPAIS N., JACOB P., LE FLOCH G., *Note sous Cour de cassation, chambre sociale, arrêt du 25 janvier 2005. Banque africaine de développement*, in

Revue générale de droit international public, 2006, p. 217 e ss.

PUSTORINO P., *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali: le sentenze della Corte europea nei casi Waite et Kennedy e Beer et Regan*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 132 e ss.

RAWSKI F., *To Waive or not to Waive: Immunity and Accountability in UN Peacekeeping Operations*, in *Connecticut Journal of International Law*, 2002, p. 103 e ss.

REBASTI E., *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri ad una organizzazione internazionale: la decisione nel caso Gasparini*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 65 e ss.

REINISCH A., *Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions*, in *American Journal of International Law*, 2001, p. 851 e ss.

REINISCH A., *Securing the Accountability of International Organizations*, in *Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organisations*, 2001, p. 131 e ss.

REINISCH A., KNAHR C., *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal - Reform of the Administration of Justice System within the United Nations*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2008, p. 447 e ss.

RITTER J.P., *La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale*, in *Annuaire français de droit international*, 1962, p. 427 e ss.

RONZITTI N., *The Report of the UN High-Level Panel and the Use of Force*, in *International Spectator*, 2005, p. 91 e ss.

ROWE P., *United Nations Peacekeepers and Human Rights Violations: the Role of Military Discipline: a Response to Dannenbaum*, in *Harvard International Law Journal Online*, 2010, p. 69 e ss.

RYNGAERT C., BUCHANAN H., *Member State Responsibility for the Acts of International Organizations*, in *Utrecht Law Review*, 2011, p. 131 e ss.

SALMON J.J.A., *De quelques problèmes posés aux tribunaux belges par les actions*

de citoyens belges contre l'O.N.U en raison de faits survenus sur le territoire de la République Démocratique du Congo, in *Journal des tribunaux*, 1966, p. 713 e ss.

SALMON J.J.A., *Les accords Spaak-U Thant du 20 fevrier 1965*, in *Annuaire français de droit international*, 1965, p. 477 e ss.

SAPIENZA R., *Occupazione britannica dell'Irak e tutela dei diritti dell'uomo: il caso Al-Jedda dinanzi alla Camera dei Lords*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 402 e ss.

SARI A., *The Al-Jedda Case Before the House of Lords (February 19, 2009)*, in *Journal of International Peacekeeping*, 2009, p. 181 e ss.

SARI A., *Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations: The Behrami and Saramati Cases*, in *Human Rights Law Review*, 2008 p. 151 e ss.

SARI A., *Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESPD: the EU's Evolving Practice*, in *European Journal of International Law*, 2008, p. 67 e ss.

SARI A., *The European Union Status of Forces Agreement (EU SOFA)*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2008, p. 353 e ss.

SCHMALENBACH K., *Third Party Liability of International Organizations. A Study on Claim Settlement in the Course of Military Operations and International Administrations*, in *International Peacekeeping. The Yearbook of International Peace Operations*, 2008, p. 33 e ss.

SCHREUER C., *Regionalism v. Universalism*, in *European Journal of International Law*, 1995, p. 477 e ss.

SEYERSTED F., *Settlement of Internal Disputes of Intergovernmental Organisations by Internal and External Courts*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 1964, p. 1 e ss.

SEYERSTED F., *United Nations Forces. Some Legal Problems*, in *British Yearbook of International Law*, 1961, p. 351 e ss.

SHRAGA D., *UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damage*, in *American Journal of International Law*, 2000, p. 406 e ss.

SOREL J.M., *La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien*

de la paix, in *International Law Forum*, 2001, p. 127 e ss.

SPIJKERS O., *The Immunity of the United Nations in Relation to the Genocide in Srebrenica in the Eyes of a Dutch District Court*, in *Journal of International Peacekeeping*, 2009, p. 197 e ss.

STUMER A., *Liability of Member States for Acts of International Organization: Reconsidering the Policy Objections*, in *Harvard International Law Journal*, 2007, p. 553 e ss.

SWEETSER C.E., *Providing Effective Remedies to Victims of Abuse by Peacekeeping Personnel*, in *New York University Law Review*, 2008, p. 1643 e ss.

THALLINGER G., *The Rule of Exhaustion of Local Remedies in the Context of the Responsibility of International Organisations*, in *Nordic Journal of International Law*, 2008, p. 401 e ss.

THAROOR S., *The Changing Face of Peacekeeping and Peace-Enforcement*, in *Fordham International Law Journal*, 1995, p. 408 e ss.

TONDINI M., *Exporting the Rule of Law: Human Rights Abroad during Conflicts and Peace Operations*, in *Pace Diritti Umani - Peace Human Rights*, 2006, p. 83 e ss.

TONDINI M., *I diritti umani nei conflitti armati e nelle operazioni di pace: l'equilibrio del diritto tra uso della forza e dovere di protezione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, p. 1179 e ss.

TONDINI M., *UN Peace Operations: the Last Frontier of the Extraterritorial Application of Human Rights*, in *Revue de droit militaire et de droit de la guerre*, 2005, p. 175 e ss.

VALENTI S., *La questione dell'applicabilità della Convenzione europea dei diritti dell'uomo alle forze di mantenimento della pace in Kosovo: i casi Behrami e Saramati*, in *Pace diritti umani - Peace Human Rights*, 2008, p. 81 e ss.

VENTURINI G., *Necessity in the Law of Armed Conflict and in International Criminal Law*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2010, p. 45 e ss.

VERDIRAME G., *Breaches of the European Convention on Human Rights Resulting from the Conduct of International Organisations*, in *European Human Rights Law Review*, 2008, p. 209 e ss.

VERDIRAME G., *Compliance with Human Rights in UN Operations*, in *Human Rights Law Review*, 2002, p. 265 e ss.

VICHNEVETSKAIA S., *ISAF Claims Process in a Nutshell*, in *NATO Legal Gazette*, Issue 16, 30 September 2008, p. 2 e ss.

VILLANI U., *La politica europea in materia di sicurezza e difesa ed i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 2004, p. 63 e ss.

VILLANI U., *The Security Council Authorization of Enforcement Action by Regional Organisations*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2002, p. 535 e ss.

VOHRA S., *Impartiality in UN Peacekeeping*, in *Leiden Journal of International Law*, 1996, p. 63 e ss.

WATSON K.W., *Behrami v. France: Constructive Blue Helmets Protect KFOR Nations from Accountability*, in *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 2007, p. 575 e ss.

WELLENS K., *Fragmentation of International Law and Establishing and Accountability Regime for International Organizations: the Role of the Judiciary in Closing the Gap*, in *Michigan Journal of International Law*, 2004, p. 1159 e ss.

WERZER J., *The UN Human Rights Obligations and Immunity: an Oxymoron Casting a Shadow on the Transitional Administration in Kosovo and East Timor*, in *Nordic Journal of International Law*, 2008, p. 105 e ss.

WHITE N.D., *Empowering Peace Operations to Protect Civilians: Form over Substance?*, in *Journal of International Peacekeeping*, 2009, p. 327 e ss.,

WHITE N.D., ÜLGEN Ö., *The Security Council and the Decentralized Military Option: Constitutionality and Function*, in *Netherlands International Law Review*, 1997, p. 378 e ss.

WILDE R., *Enhancing Accountability at the International Level: the Tension Between International Organization and Member State Responsibility and the Underlying Issues at Stake*, in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 2006, p. 395 e ss.

WOLFRUM R., *International Administration in Post-Conflict Situations by the*

United Nations and Other International Actors, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2005, p. 649 e ss.

ZANGHÌ C., *Il Kosovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *I diritti dell'uomo - Cronache e battaglie*, 1998, p. 57 e ss.

ZWANENBURG M., *UN Peace Operations Between Independence and Accountability*, in *International Organizations Law Review*, 2008, p. 23 e ss.

ZWANENBURG M., *Regional Organisations and the Maintenance of International Peace and Security: Three Recent Regional African Peace Operations*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2006, p. 483 e ss.

Research e Working Papers

ALCARO R. (a cura di), *Il nuovo concetto strategico della NATO: verso la quadratura del cerchio?*, ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI (IAI), Osservatorio di politica internazionale - Approfondimenti, Serie n. 11, aprile 2010 (www.iai.it)

CAMERON L., *Accountability of International Organisations Engaged in the Administration of Territory*, GENEVA ACADEMY OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW AND HUMAN RIGHTS, 13 February 2006 (www.prix-henry-dunant.org)

DANNENBAUM T., *The Hague Court of Appeal on Dutchbat at Srebrenica Part 2: Attribution, Effective Control, and the Power to Prevent*, EJIL:TALK!, 10 November 2011 (www.ejiltalk.org)

DEN DEKKER G., *Immunity of the United Nations before the Dutch Courts*, THE HAGUE JUSTICE PORTAL, 28 July 2008 (www.thehaguejusticeportal.net)

DEN DEKKER G., SCHECHINGER J., *The Immunity of the United Nations before the Dutch Courts Revisited*, THE HAGUE JUSTICE PORTAL, 4 June 2010 (www.thehaguejusticeportal.net)

MILANOVIĆ M., *European Court Decides Al-Skeini and Al-Jedda*, EJIL:TALK!, 7 July 2011 (www.ejiltalk.org)

NDULA M., *The United Nations Responses to the Sexual Abuse and Exploitation of*

Women and Girls by Peacekeepers During Peacekeeping Missions, CORNELL LAW FACULTY PUBLICATIONS, Paper No. 59, 2009 (www.scholarship.law.cornell.edu)

NOLLKAEMPER A., *Dual Attribution: Liability of the Netherlands for Removal of Individuals from the Compound of Dutchbat*, AMSTERDAM CENTER FOR INTERNATIONAL LAW (ACIL), SHARES (Research Project on Shared Responsibility in International Law), 8 July 2011 (www.sharesproject.nl)

NOLLKAEMPER A., JACOBS D., *Shared Responsibility in International Law: a Conceptual Framework*, ACIL Research Paper No 2011-07 (SHARES Series), 2 August 2011 (www.sharesproject.nl)

PORRETTO G., VITÉ S., *The Application of International Humanitarian Law and Human Rights Law to International Organisations*, CENTRE UNIVERSITAIRE DE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE (CUDI), Research Paper Series No. 1, 2006 (www.adh-geneve.ch)

VAN DAM C., *The Netherlands Found Liable for Srebrenica Deaths*, in *ASIL Insights*, 2011 (www.asil.org)

WOUTERS J., SCHMITT P., *Challenging Acts of Other United Nations' Organs, Subsidiary Organs and Officials*, LEUVEN CENTRE FOR GLOBAL GOVERNANCE STUDIES, Working Paper No. 49, 1 April 2010 (www.ghum.kuleuven.be)

ZWANENBURG M., *Accountability under International Humanitarian Law for United Nations and North Atlantic Treaty Organization Peace Support Operations*, Leiden, E.M. Meijers Instituut, 2004 (doctoral thesis)