

RESPONSABILITÀ E *ACCOUNTABILITY*
NELLE OPERAZIONI DI MANTENIMENTO
DELLA PACE DELL'ONU:
EVOLUZIONI, INVOLUZIONI E PROSPETTIVE*

MARTINA BUSCEMI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Illeciti nelle operazioni di mantenimento della pace e tutela delle vittime. – 3. L'evoluzione dei rimedi istituiti in seno all'ONU: dalla previsione delle *claims commissions* alla creazione dei comitati locali – 4. Recenti tendenze emerse nella prassi. – 5. Un bilancio dei rimedi interni all'ONU a 75 anni dalla Carta: più ombre che luci – 6. Conclusioni e prospettive.

1. Nel trarre un bilancio sul funzionamento del modello di mantenimento della pace amministrato dall'ONU, a distanza di settantacinque anni dall'adozione della Carta di San Francisco, un aspetto che merita di essere considerato è il grado di tutela offerta alle vittime di violazioni dei diritti umani commesse dall'Organizzazione. La questione diviene particolarmente critica nel caso in cui gli illeciti si verificano nel contesto delle operazioni di *peacekeeping* istituite sotto l'egida dell'ONU. Infatti, qualora la responsabilità sia attribuibile all'Organizzazione e non (anche) agli Stati membri¹, alle parti lese dagli illeciti è tendenzialmente precluso l'accesso alla giustizia, sia dinnanzi ai tribunali nazionali che di fronte agli organismi internazionali di garanzia dei trattati sui diritti umani (par. 2). Conseguentemente, la possibilità di rivolgersi a meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie istituiti dall'Organizzazione diviene l'unica via percorribile dalle vittime per ottenere giustizia.

Stante la centralità degli stessi, il presente contributo intende soffermarsi sull'evoluzione (o l'involuzione?) dei rimedi creati in seno all'ONU, a cui è stata attribuita la competenza ad esaminare le richieste di riparazione dei danni arrecati nelle operazioni di mantenimento della pace. Si procederà quindi a tracciare un quadro sintetico del sistema di tutela messo a punto dall'Organizzazione, a partire dai meccanismi di risoluzione delle controversie originariamente previsti “sul-

* Il presente contributo riprende alcune delle riflessioni svolte nella monografia *Illeciti delle Nazioni Unite e tutela dell'individuo*, Napoli, 2020, a cui si rimanda per una più ampia trattazione dei temi affrontati.

¹ Sulla ripartizione della responsabilità, congiuntamente o esclusivamente, tra l'ONU e gli Stati membri, si veda il contributo di Pietro Pustorino in questo volume.

la carta" (e mai istituiti) nelle prime operazioni di *peacekeeping*, sino a quelli effettivamente stabiliti nelle missioni più recenti (par. 3). Successivamente, l'analisi evidenzierà alcuni aspetti critici emersi nella prassi dei suddetti organismi interni (par. 4), per poi tirare le somme sull'intero apparato di rimedi predisposti dall'Organizzazione per la composizione delle controversie sorte con le parti terze (par. 5). Infine, verranno prospettate, in un'ottica *de iure condendo*, alcune ipotesi di riforma volte ad un avanzamento della tutela giurisdizionale offerta a coloro che subiscono un pregiudizio derivante da illeciti attribuibili all'ONU (par. 6).

2. La possibilità di sottoporre ad un controllo giurisdizionale o quasi-giurisdizionale le attività dell'ONU, ed in particolare quelle compiute nell'ambito dei poteri conferiti *ex capitulo VII* della Carta, è tuttora piuttosto limitata. Sul piano degli ordinamenti *nazionali*, come è noto, l'Organizzazione gode di immunità dalla giurisdizione civile e i giudici interni sono soliti conferire a tale privilegio un carattere pressoché assoluto. Con particolare riguardo alle azioni civili di risarcimento dei danni arrecati nelle operazioni di *peacekeeping*, l'Organizzazione risulta costantemente "schermata" dalle immunità². Peraltro, la condotta degli Stati, le cui autorità giudiziarie hanno riconosciuto l'immunità assoluta all'ONU, è stata ritenuta conforme agli obblighi pattizi sui diritti umani sottoscritti dai medesimi, perfino laddove non erano presenti rimedi alternativi a disposizione dei ricorrenti, determinando, così, una significativa restrizione del diritto individuale di accesso al giudice.

² Per quanto riguarda le immunità riconosciute all'ONU nei giudizi civili instaurati davanti ai tribunali statunitensi per il risarcimento dei danni procurati dall'epidemia di colera ad Haiti (su cui v. *infra*, par. 4), si veda Tribunale per il distretto sud di New York, sentenza del 9 gennaio 2015, *Georges v. United Nations*, confermata dalla Corte d'appello del secondo circuito, sentenza del 18 agosto 2016. Al momento in cui si scrive, pendono nuovi ricorsi davanti al Tribunale per il distretto est di New York (*LaVenture et al. v. United Nations*, depositato il 23 giugno 2017). Per quanto concerne, invece, le immunità riconosciute all'ONU nei giudizi civili instaurati davanti ai giudici olandesi per il risarcimento dei danni causati nel genocidio di Srebrenica (su cui v. *infra*, par. 2), si veda Corte suprema olandese, *Mothers of Srebrenica et al. v. the Netherlands and the United Nations*, sentenza del 13 aprile 2012, su cui v. B. BONAFÉ, *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, 826 ss. La letteratura in tema di immunità delle organizzazioni è vastissima. Si vedano, *ex multis*, A. REINISCH, *International Organisations before National Courts*, Cambridge, 2000; I. INGRAVALLO, *Immunità e privilegi delle organizzazioni internazionali e dei loro funzionari*, in P. PENNETTA ET AL., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2018, 401 ss.

La questione si è posta, in particolar modo, davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), la quale è stata chiamata a valutare se il riconoscimento da parte dei tribunali nazionali delle immunità previste in capo all'ONU avesse comportato una violazione delle garanzie sancite nell'art. 6 CEDU (diritto all'equo processo). Sul punto, a partire dalle note decisioni *Waite and Kennedy* e *Beer and Reagan c. Germania*³, la Corte EDU aveva assunto un chiaro orientamento fondato sul bilanciamento tra il riconoscimento delle immunità alle organizzazioni internazionali, da un lato, e le garanzie processuali di cui all'art. 6 CEDU, dall'altro lato, alla luce del quale la legittimità delle restrizioni del diritto di accesso al giudice risultava subordinata alla sussistenza di vie di ricorso *alternative* per l'individuo messe a disposizione dall'organizzazione⁴.

Tuttavia, il "test dei rimedi alternativi", originariamente elaborato e applicato dalla Corte di Strasburgo in relazione a controversie di lavoro instaurate dai funzionari delle organizzazioni, non ha indirizzato le successive pronunce relative alle pretese di risarcimento dei danni arrecati a parti terze nel contesto delle operazioni di *peacekeeping*. Infatti, quando la Corte EDU è stata chiamata a valutare la presenza di rimedi vicari messi a disposizione dall'ONU, a fronte della decisione dei tribunali olandesi di riconoscere le immunità nei giudizi civili di risarcimento del danno promossi dall'associazione delle vittime del genocidio di Srebrenica, i principi di diritto ricavabili dai casi precedenti sono stati, sorprendentemente, smentiti⁵. L'esistenza di vie di ricorso alternative è stata nuovamente tenuta in debita considerazione

³ Corte EDU [GC], sentenza del 18 febbraio 1999, ricorsi n. 26083/94 e n. 28934/95, *Waite e Kennedy c. Germania; Beer e Regan c. Germania*, su cui v. P. PUSTORINO, *Immunità giurisdizionali 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, 132 ss.

⁴ Tale impostazione rappresenta, di fatto, una variante argomentativa riconducibile alla teoria della c.d. "protezione equivalente", pur discostandosene in parte (sul punto si rimanda a M. MARCHEGIANI, *Il principio della protezione equivalente come meccanismo di coordinamento tra sistemi giuridici nell'ordinamento internazionale*, Napoli, 2018, 114-117). Sulla giurisprudenza della Corte EDU relativa alla responsabilità degli Stati derivante dal riconoscimento delle immunità dell'organizzazione si veda anche M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite e tutela dell'individuo*, Napoli, 2020, 195-201.

⁵ Corte EDU, sentenza del 11 giugno 2013, ricorso n. 65542/12, *Associazione Madri di Srebrenica e altri c. Paesi Bassi*, su cui v. M.I. PAPA, *Immunità delle Nazioni Unite: la decisione della Corte europea dei diritti umani nel caso dell'Associazione Madri di Srebrenica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, 27 ss.

nei successivi casi *Chapman c. Belgio*⁶ e *Klausecker c. Germania*⁷, al fine di verificare se il riconoscimento delle immunità, rispettivamente, alla NATO e all’Organizzazione europea dei brevetti, nel contesto di procedimenti interni relativi ai rapporti di impiego con le suddette organizzazioni – e non derivanti, dunque, da attività del Consiglio di sicurezza – avesse comportato una illegittima restrizione del diritto di accesso al giudice.

L’incongruente applicazione del “test dei rimedi alternativi” suscita qualche perplessità, in quanto determina un controllo “ad intensità variabile” sul rispetto delle garanzie poste dall’art. 6 CEDU: più stringente, nel contesto di procedimenti interni instaurati dai funzionari delle organizzazioni in merito ai rapporti di impiego, e più attenuato, in relazione alle azioni di risarcimento del danno di natura extracontrattuale promosse dalle parti terze. Ciò è paradossale se si considera che, rispetto alla prima tipologia di controversie, quelle in materia di lavoro, all’individuo è accordata una tutela più intensa, dal momento che la quasi totalità delle organizzazioni internazionali ha predisposto in favore dei propri funzionari adeguati mezzi di ricorso, spesso anche dal carattere giurisdizionale e dotati, dunque, delle garanzie del *due process*, la cui corrispondenza allo standard di protezione garantito dall’art. 6 CEDU è stata costantemente confermata dalla stessa Corte EDU⁸. Viceversa, i meccanismi volti a dirimere le controversie sorte tra l’organizzazione e le parti terze, prive di rapporti di impiego, le quali hanno subito lesioni, anche gravi, dei propri diritti, non sempre sono esistenti, adeguati o effettivi.

All’impossibilità di sottoporre le condotte dell’ONU al vaglio dei tribunali nazionali si aggiunge poi l’inoperatività, a livello *internazionale*, degli organismi di garanzia istituiti dai trattati sui diritti umani, non essendo l’Organizzazione parte dei suddetti trattati. Gli organismi internazionali di garanzia difettano dunque della competenza necessaria ad esaminare i ricorsi presentati avverso l’ONU, mentre le domande indirizzate nei confronti degli Stati membri devono presupporre, per essere ammissibili, un coinvolgimento da parte dei medesimi tale da poter attribuire agli stessi la condotta contestata, a titolo esclusivo o congiunto con l’Organizzazione⁹.

⁶ Corte EDU, sentenza del 5 marzo 2013, ricorso n. 39619/06, *Chapman c. Belgio*.

⁷ Corte EDU, sentenza del 6 gennaio 2015, ricorso 415/07, *Klausecker c. Germania*.

⁸ Si vedano i riferimenti in nota 4.

⁹ Sul punto si veda il contributo di Pietro Pustorino in questo volume.

Resta poi ferma la possibilità che la responsabilità internazionale dell'ONU sia attuata secondo le modalità previste dal diritto internazionale generale, così come codificate nel 2011 dalla Commissione di diritto internazionale (CDI) nel Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale delle organizzazioni internazionali (Progetto ARIO, dall'acronimo inglese). Al riguardo, si osserva, tuttavia, che anche lo schema *interstatale* di attuazione della responsabilità previsto dalla CDI si è dimostrato, alla prova dei fatti, uno strumento a efficacia piuttosto *limitata*, soprattutto nei casi di violazioni dei diritti umani attribuibili all'Organizzazione. Difatti, gli Stati membri raramente fanno valere la responsabilità dell'ONU con le modalità previste nel Progetto ARIO e manifestano, anzi, un'*inerzia cronica* nei confronti degli illeciti commessi dall'Organizzazione, quandanche questi consistano in gravi violazioni dei diritti umani. Una certa passività si registra, anzitutto tra gli Stati lesi, o specialmente lesi, dagli illeciti commessi dall'ONU, tipicamente gli Stati che ospitano territorialmente le operazioni di mantenimento della pace. La fragilità politica, economica e istituzionale degli Stati ospite – circostanza che, peraltro, giustifica il dispiegamento delle missioni nei propri territori – spesso impedisce agli stessi di assumere un atteggiamento critico nei confronti dell'Organizzazione. In questo senso, è significativo che, ad oggi, le (rare) azioni promosse nei confronti dell'ONU, a tutela di individui, siano state intraprese prevalentemente da Stati diversi da quelli ospite e, nello specifico, da Stati occidentali di nazionalità delle vittime, in chiave di protezione diplomatica.

A nostro avviso, tuttavia, la totale “rassegnazione” mostrata dagli Stati ospite nei confronti degli illeciti compiuti dall'ONU nei propri territori può, e deve, essere messa in discussione, essendo passibile di censure non solo dal punto di vista dell'opportunità politica, ma anche dal punto di vista giuridico¹⁰. Sotto questo ultimo profilo, infatti, è ragionevole ritenere che gli Stati ospite siano tenuti a proteggere i diritti umani degli individui sottoposti alla loro giurisdizione, come richiesto dai trattati conclusi in materia. In caso di illeciti compiuti dall'ONU, ciò implicherebbe, a talune condizioni, l'insorgere di un obbligo positivo in capo allo Stato ospite di tutelare le pretese delle vittime *vis-à-*

¹⁰ In questo senso F. MÈGRET, *Beyond UN Accountability for Human Rights Violations. Host State Inertia and the Neglected Potential of Sovereign Protection*, in *International Organizations Law Review*, 2019, 68-104; M. BUSCEMI, *La codificazione della responsabilità delle organizzazioni internazionali alla prova dei fatti. Il caso della diffusione del colera ad Haiti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, 989 ss., spec. 1029-1035.

vis l’Organizzazione, ricorrendo a tutti i mezzi – diplomatici e giurisdizionali – a tale fine necessari¹¹.

Una costante mancanza di reazione nei confronti degli illeciti dell’ONU si registra, infine, anche nella cerchia degli Stati membri diversi da quello leso, i quali, quand’anche politicamente ed economicamente in una posizione di forza rispetto all’Organizzazione, risultano restii ad invocarne la responsabilità, non da ultimo per evitare di sopportarne le conseguenze in termini *finanziari*, dovendo materialmente contribuire al reperimento delle risorse necessarie all’eventuale riparazione dell’illecito. In altre parole, un intervento degli *omnes* in questo contesto sarebbe non solo privo di un interesse speciale e diretto, ma sarebbe anche contro i propri interessi (economici). E, come vedremo, la preoccupazione degli Stati membri circa l’adempimento degli obblighi finanziari di riparazione degli illeciti attribuibili all’ONU rappresenta un punto centrale nella comprensione delle dinamiche di (mancata) attuazione della responsabilità dell’Organizzazione.

La combinazione delle diverse circostanze appena descritte rende l’istituzione di meccanismi alternativi in seno all’ONU fondamentale per assicurare alle vittime degli illeciti una forma di giustizia e di riparazione, altrimenti preclusa. A differenza delle altre forme di controllo esistenti a livello nazionale e internazionale, la predisposizione di rimedi interni all’Organizzazione prevede che la supervisione dell’operato della stessa sia compiuta da una prospettiva “interna”, appunto, secondo una logica di “auto-controllo”, ascrivibile più al concetto di “*accountability*” che a quello di “responsabilità internazionale”¹².

¹¹ A tale proposito, si osserva come l’intervento dello Stato *vis-à-vis* l’Organizzazione a tutela degli individui lesi possa avvenire secondo i tradizionali mezzi elaborati dalla prassi delle controversie statali, ossia tramite proteste, inviti alla negoziazione o all’attivazione di commissioni d’inchiesta, oppure ricorrendo ai meccanismi di risoluzione pacifica delle controversie, anche a carattere giudiziale, se esistenti. In relazione a questi ultimi, merita di essere menzionata la clausola costantemente inserita nei SOFAs conclusi tra l’ONU e lo Stato ospite, che prevede la possibilità di deferire ad una procedura di *arbitrato* le eventuali controversie sorte tra le parti e non risolte attraverso la negoziazione.

¹² Sulla distinzione tra i due concetti nell’ambito della responsabilità delle organizzazioni si vedano, tra molti, J. KLABBERS, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge, 2009, 293; P. PALCHETTI, *Unità, pluralità o inutilità dei regimi di responsabilità internazionale applicabili alle organizzazioni?*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali: prospettive giuridiche*, Napoli, 2015, 43 ss.

3. Pur rappresentando, solitamente, l'unica via di accesso alla giustizia, i meccanismi di risoluzione delle controversie interni all'ONU costituiscono un apparato decisamente sottosviluppato. Infatti, se da un lato le operazioni di *peacekeeping* mostrano di evolversi al passo con i tempi, maturando una progressiva esperienza nell'ambito delle nuove tecnologie (si pensi, ad esempio, all'utilizzo sempre maggiore di droni non armati), nonché una crescente consapevolezza in materia di impatto ambientale e inclusione di genere, dall'altro lato, il sistema di rimedi previsto nelle missioni pare essersi "immobilizzato", restando ancorato ad una disposizione redatta verso la fine degli anni Cinquanta del secolo scorso e mai concretamente attuata. Come è noto, la Convenzione del 1946 sui privilegi e sulle immunità delle Nazioni Unite (CPIUN, dall'acronimo inglese)¹³ prevedeva, e tutt'ora prevede, l'istituzione di rimedi alternativi quale "contrappeso" al riconoscimento delle immunità dalla giurisdizione civile di cui gode l'Organizzazione. In base alla sez. 29 CPIUN, rubricata «Settlements of Disputes», l'ONU sarebbe infatti tenuta a «[to] 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»¹⁴. In attuazione di tale disposizione, nel primo *Status of Forces Agreement* (SOFA), siglato nel 1957 tra l'ONU e lo Stato ospite dell'operazione UNEF, fu prevista l'istituzione di una «standing claims commission» competente ad esaminare le richieste di risarcimento di danni arrecati a individui nel contesto della missione. Tale disposizione fu poi incorporata nel Modello SOFA del 1990¹⁵ e, di conseguenza, regolarmente riprodotta nei successivi SOFAs fino agli accordi più recenti¹⁶. Le c.d. *claims commissions* erano state congeunate come un rimedio di natura *arbitrale*, composto da tre membri,

¹³ Convention on the privileges and immunities of the United Nations, adottata il 13 febbraio 1946.

¹⁴ Sull'interpretazione della disposizione in questione si veda, per tutti, K. SCHMALENBACH, *Disputes Settlement (Article VIII Sections 29-30 General Conventions)*, in A. REINISCH (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary*, Oxford, 2016, 529 ss.

¹⁵ L'art. VII («settlement of disputes»), al par. 51, dispone che «any dispute or claim of private character to which the operation or any member thereof is a party and over which the courts of [the host State] 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» (UN Doc. A/45/594 del 9 ottobre 1990).

¹⁶ Si veda, ad esempio, l'accordo concluso tra l'ONU e il Sud-Sudan l'8 agosto 2011, unmiss.unmissions.org/sites/default/files/unmiss_sofa_-_english_version_0.pdf (art. VIII, par. 55).

di cui uno nominato dal Segretario generale dell'ONU, uno dallo Stato ospite, e un membro presidente da eleggere congiuntamente o su nomina del Presidente della Corte internazionale di giustizia, in caso di mancato raggiungimento di un accordo. Si trattava, dunque, di un rimedio dotato di un certo grado di indipendenza e imparzialità, tale da rappresentare un mezzo "adeguato" di risoluzione delle controversie, proprio come richiesto dalla sez. 29 della CPIUN¹⁷. Tuttavia, come anticipato, queste commissioni non hanno *mai* visto la luce, in nessuna delle numerosissime operazioni di *peacekeeping* ad oggi istituite, sebbene avrebbero potuto costituire una reale alternativa al foro nazionale, precluso ai ricorrenti per via del regime di immunità applicabile all'ONU.

Di fatto, la prassi dell'ONU si è allontanata dal modello di arbitrato previsto negli anni Cinquanta, indirizzandosi, al contrario, verso l'istituzione di *local claims review boards* (d'ora innanzi *panel* o comitati locali), ossia uffici amministrativi incardinati nelle missioni di *peacekeeping* e incaricati di negoziare una soluzione amichevole delle controversie in merito al risarcimento dei danni arrecati a parti terze, a seguito di morte o lesioni a persone o a cose, causati da atti attribuibili all'ONU. I comitati locali sono composti esclusivamente da (tre) *funzionari* dell'Organizzazione, di cui uno di formazione giuridica¹⁸, risultando, così, sprovvisti del requisito di indipendenza, come del resto ha evidenziato lo stesso Segretario generale il quale, in passato, ha ammesso come «[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»¹⁹. Inoltre, le decisioni dei comitati locali non sono soggette ad un riesame, né sono pubbliche e accessibili le informazioni relative alle domande presentate e a come sono state valutate, sebbene il principio generale di *trasparenza* dovrebbe applicarsi anche all'attività dell'ONU di gestione delle controversie, soprattutto laddove non vi siano strette esigenze di confidenzialità che ne richiedono la segretezza²⁰.

¹⁷ Y. OKADA, *Interpretation of Article VIII, Section 29 of the Convention on the Privileges and Immunities of the UN. Legal Basis and Limits of a Human Rights-based Approach to the Haiti Cholera Case*, in *International Organizations Law Review*, 2018, 49.

¹⁸ K. GRENFELL, *Effective Reparation for The Victims of Wrongful Acts Committed During UN Peace Operations: How Does It Work Concretely?*, in *Collegium*, 2012, 130.

¹⁹ UN Doc. A/51/903 del 21 maggio 1997, par. 10.

²⁰ Sull'applicabilità del principio di trasparenza alle organizzazioni internazionali si veda, tra i molti, A. PETERS, *International Organizations: Effectiveness and Accountability*, in *MPIL Research Paper Series*, 2016, 11. Sul riconoscimento della vincolatività della *rule of law* si

A ben vedere, è il funzionamento più in generale dei comitati locali a essere, ancora oggi, in gran parte oscuro. Sotto il profilo del diritto sostanziale applicabile alle controversie, questo si compone di un quadro ibrido di fonti normative – il c.d. «internal liability law»²¹ – che include, oltre ai principi generali di diritto in materia di illeciti civili ispirati alla tradizione di *common law* e alle norme locali dello Stato ospite²², le norme secondarie di diritto internazionale generale per le questioni riguardanti l'attribuzione della condotta illecita²³, nonché l'insieme di regole *non scritte* prodotte ed emerse dalla prassi degli stessi panel locali (la c.d. «actual settlement practice»²⁴). Si tratta, quindi, di un corpo di norme non codificate dall'Organizzazione, ad eccezione delle note restrizioni introdotte dal Segretario generale verso la fine degli anni Novanta²⁵, a seguito dell'alto numero di reclami individuali presentati nell'ambito delle operazioni condotte in Somalia e in Congo. Tali clausole restrittive sono volte a *limitare* la responsabilità dell'ONU e l'ammontare del risarcimento del danno riconosciuto alle parti terze, sia dal punto di vista *temporale*, in quanto circoscrivono la possibilità di presentare un ricorso entro il termine di sei mesi dal momento in cui si è verificato il danno, sia dal punto di vista *finanziario*, nella misura in cui riducono l'ammontare della somma risarcibile entro il tetto massimo di 50.000 dollari, ed esclusivamente in relazione ai danni materiali. A ciò si aggiunge l'operatività della c.d. «operational necessity», quale circostanza di esclusione della responsabilità dell'Organizzazione²⁶. Le suddette clausole di «limitazione della responsabilità» dell'ONU contenute nei rapporti redatti dal Segretario generale sono state successivamente incorporate anche nella risoluzione 52/247 adottata dall'Assemblea generale nel 1998 e, quindi, costantemente incluse negli accordi SOFAs²⁷. Come ampiamente osservato in dottrina, l'applicazione di tali limitazioni pregiudici-

veda la posizione adottata dall'Assemblea generale dell'ONU sul punto: *Declaration of the high-level meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels*, UN Doc. A/RES/67/1 del 30 novembre 2012, par. 2.

²¹ K. SCHMALENBACH, *Third Party Liability of International Organizations. A Study on Claim Settlement in the Course of Military Operations and International Administrations*, in *Yearbook of International Peace Operations*, 2006, 33, spec. 51.

²² K. SCHMALENBACH, *International Organizations or Institutions, Legal Remedies against Act of Organs*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2017, par. 24.

²³ K. SCHMALENBACH, *Third Party Liability*, cit., 43.

²⁴ Ivi, 50.

²⁵ UN Doc. A/51/389 del 20 settembre 1996, par. 20, e UN Doc. A/51/903, cit., par. 10.

²⁶ UN Doc. A/51/389, cit., par. 13.

²⁷ UN Doc. A/RES/52/247 del 26 giugno 1998.

ca significativamente la possibilità per l'individuo di ottenere un ristoro adeguato del pregiudizio subito²⁸ e, come altrove sostenuto²⁹, solleva diversi dubbi circa la compatibilità delle stesse con le norme secondarie di diritto internazionale in materia di riparazione degli illeciti.

Un'eccezione significativa in questo panorama è data dai rimedi istituiti nelle amministrazioni di territori, in particolare lo *Human Rights Advisory Panel* (HRAP) del Kosovo, cui l'ONU ha attribuito la competenza a verificare se le condotte poste in essere dall'UNMIK fossero conformi ai parametri giuridici ricavabili dai principali strumenti internazionali in materia di diritti umani, inclusa la CEDU³⁰. Lo HRAP, che ha da poco cessato la sua attività, è pacificamente considerato quale meccanismo ascrivibile ai rimedi di *accountability* avente natura "quasi o para-giurisdizionale", con un funzionamento simile, per certi versi, a quello degli organismi internazionali di garanzia dei trattati sui diritti umani, nonché ai meccanismi di "mediazione" istituiti dalle organizzazioni internazionali a carattere finanziario, quale il Panel d'ispezione della Banca mondiale³¹. Pur presentando diversi punti di debolezza, come la carenza di un potere decisionale vincolante o l'incompetenza a sindacare le condotte commesse dalla KFOR, l'istituzione dell'HRAP ha segnato, indubbiamente, un punto di svolta nell'evoluzione del sistema di "auto-controllo" congeniato dall'ONU per fare fronte alle richieste di giustizia provenienti dalle vittime dagli illeciti³². Tuttavia, il modello dell'HRAP non è mai stato replicato nel

²⁸ In argomento si rimanda a K. WELLENS, *Remedies Against International Organisations*, Cambridge, 2002, 163-164; P. BODEAU-LIVINEC, *Les faux-semblants de la lex specialis – L'exemple de la résolution 52/247 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les limitations temporelles et financières de la responsabilité de l'ONU*, in *Revue belge de droit international*, 2013, 117; C. FERSTMAN, *International Organizations and the Fight for Accountability. The Remedies and Reparations Gap*, Oxford, 2017, 106-107; ID., *Reparations for Mass Torts Involving the United Nations. Misguided Exceptionalism in Peacekeeping Operations*, in *International Organization Law Review*, 2019, 42 ss.

²⁹ M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 295 ss.

³⁰ Si veda UNMIK, *Regulation n. 2006/12 on the Establishment of the Human Rights Advisory Panel in Kosovo* del 23 marzo 2006.

³¹ Sull'istituzione di meccanismi di *accountability* in seno alle organizzazioni internazionali si veda P. KLEIN, *Panels, Médiateurs et Mécanismes Informels de Contrôle des Activités des Organisations Internationales: Entre Accountability et Responsibility*, in J. CRAWFORD, S. NOUWEN (eds.), *Select Proceedings of the European Society of International Law*, Portland, 2010, 233 ss.

³² Per un'analisi dei punti di forza e debolezza dell'HRAP v. P. KLEIN, *Le Panel consultatif des droits de l'homme (Human Rights Advisory Panel) de la MINUK: une étape dans le processus de responsabilisation des Nations Unies?*, in M. KOHEN ET AL. (eds.), *Perspectives of International Law in the 21st Century. Liber Amicorum Christian Dominicé*, Leiden, 2012,

contesto delle operazioni di mantenimento della pace e rappresenta, ad oggi, un *unicum* nella prassi dell'Organizzazione. Peraltro, talune delle sue raccomandazioni, specie quelle di disporre una compensazione economica a favore delle vittime, aspettano ancora oggi di essere pienamente attuate.

4. Al quadro sino ad ora descritto vanno aggiunte alcune recenti tendenze emerse nella prassi che, se saranno confermate, rischiano di fare regredire ulteriormente la tutela delle parti terze nei confronti delle condotte illecite dell'ONU verificatesi nelle operazioni di mantenimento della pace. Il riferimento è all'interpretazione, quanto meno dubbia, data dal Segretariato dell'ONU in merito ai requisiti di ammissibilità delle richieste di risarcimento dei danni presentate davanti ai comitati locali. Come ricordato poc'anzi, la sez. 29 della CPIUN, e quindi l'art. VII del Model SOFA, richiede all'ONU di garantire un rimedio "adeguato" rispetto alle controversie di natura "privata" sorte con parti terze. La qualificazione delle pretese aventi carattere "privato", nozione che, utilizzata nel contesto dei reclami avverso l'ONU, risulta di per sé piuttosto ambigua, ha dato luogo ad un'interpretazione notevolmente *restrittiva* da parte del Segretariato.

Infatti, in due noti episodi, riguardanti la contaminazione da piombo dei campi profughi in Kosovo gestiti dall'UNMIK³³ e la diffusione dell'epidemia di colera ad Haiti riconducibile alla missione di stabilizzazione MINUSTAH ivi dispiegata³⁴, il Segretariato ha con-

225 ss.; C. CHINKIN, *United Nations Accountability for Violations of International Human Rights Law*, in *Recueil des cours*, vol. 395, 2019, 213 ss.

³³ In relazione a tale vicenda, l'UNMIK è stata accusata di avere collocato oltre 600 persone di etnia Rom, Ashkali ed egiziana, nel periodo tra il 1999 e il 2013, in campi profughi situati in zone altamente contaminate da piombo, circostanza peraltro nota all'Organizzazione. In argomento si vedano R. PAVONI, *Choleric notes on the Haiti Cholera Case*, in *Questions of International Law*, 2015, Zoom-in 19, 19 ss., spec. 26, e K. BOON, *The United Nations as Good Samaritan: Immunity and Responsibility*, in *Chicago Journal of International Law*, 2016, 341, spec. 557. Sulla vicenda v. anche il parere reso dallo Human Rights Advisory Panel, parere del 26 febbraio 2016, ricorso n. 26/08, *N.M. and Others v. UNMIK*, ove è stato accertato che l'avvelenamento da piombo ha determinato il decesso e l'insorgere di danni gravi alla salute di circa 180 individui.

³⁴ Come è noto, il vibrione del colera è stato diffuso incidentalmente dai *peacekeepers* nepalesi, non sottoposti ad adeguati controlli prima di fare ingresso nell'isola, e si è propagato rapidamente in tutto il territorio haitiano tramite i corsi d'acqua contaminati a causa della negligente manutenzione del sistema di smaltimento dei rifiuti igienico sanitari della struttura dove stazionava la missione. Le implicazioni dal punto di vista del diritto internazionale della diffusione del colera ad Haiti sono state ampiamente commentate in dottrina. Si vedano, tra gli altri, F. MÉGRET, *La responsabilité des Nations Unies aux temps du choléra*, in *Revue belge de droit international*, 2013, 161 ss.; R. FREEDMAN, *UN Immunity or Impunity: A Hu-*

siderato irricevibili i reclami presentati dalle vittime dinanzi ai comitati locali, qualificandoli come aventi natura "politica" e non "privata", in quanto l'esame dei ricorsi avrebbe implicato, ad avviso dello stesso, una revisione del mandato "politico" delle missioni in questione.

Questa linea di ragionamento sembra richiamarsi, come altrove sostenuto³⁵, ad una variante della "*political question doctrine*", nella misura in cui mira a sottrarre dallo scrutinio dei comitati locali alcune categorie di ricorsi, al fine di evitare interferenze con il mandato *politico* della missione. Tuttavia, rispetto alle tradizionali (e spesso controverse) circostanze in cui la dottrina è stata applicata dai giudici nazionali³⁶, la valutazione in merito all'insindacabilità delle condotte "politiche" dell'ONU proviene, nei casi in esame, non da un tribunale terzo e imparziale, bensì dallo stesso Segretariato dell'Organizzazione, il quale, peraltro, mantiene un monopolio *assoluto* sull'interpretazione dallo stesso adottata, non essendo soggetto ad alcuna forma di controllo interno od esterno³⁷. La lettura particolarmente stringente dei requisiti di ammissibilità dei reclami ha trovato conferma in successive posizioni adottate sempre dal Segretariato, secondo il quale i comitati locali sarebbero competenti ad esaminare solamente le richieste di risarcimento dei danni aventi natura *contrattuale*, con l'eccezione degli incidenti stradali e delle questioni inerenti al diritto di proprietà³⁸. Se questa interpretazione si consolidasse in futuro, le richieste di risarcimento derivanti da violazioni dei diritti umani rischierebbero di essere escluse dalla competenza dei comitati locali, così come, più in generale, la *tort liability* dell'Organizzazione, la

man Rights Based Challenge, in *European Journal of International Law*, 2014, 4 ss.; M. GARCIN, *The Haitian Cholera Victims' Complaints Against the United Nations*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 2015, 671 ss.; G. CELLAMARE, *Danni alla salute da operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite: profili di responsabilità e di immunità dell'Organizzazione*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari*, Napoli, 2017, 421 ss.; R. PAVONI, *Immunità e responsabilità dell'ONU per l'introduzione del colera ad Haiti: la sentenza d'appello nel caso Georges, il «rapporto Alston» e le «scuse» del Segretario generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, 133 ss.

³⁵ M. BUSCEMI, *The Non-Justiciability of Third-Party Claims Before UN Internal Dispute Mechanisms. The 'Politicization' of Questions Having (Considerable) Financial Implications*, in *Questions of International Law*, 2020, Zoom-in 68, 23.

³⁶ Per un esame della prassi in materia si rimanda, per tutti, a D. AMOROSO, *Insindacabilità del potere estero e diritto internazionale*, Napoli, 2012.

³⁷ C. FERSTMAN, *International Organizations and the Fight for Accountability*, cit., 126.

³⁸ Si veda la lettera inviata da Pedro Medrano, Assistant UN Secretary-General, Senior Coordinator for Cholera Response, a Ms Farha et al., del 25 novembre 2014, par. 87ss.

quale sarebbe sottratta, salvo le predette eccezioni, dall'obbligo di compensare i danni arrecati a terzi.

Ora, non è casuale che tale recente interpretazione restrittiva sia emersa a seguito della presentazione di richieste di risarcimento del danno su *larga scala* – basti ricordare che il diffondersi dell'epidemia di colera ad Haiti ha procurato oltre 9000 morti e 700 mila casi di infezione – suscettibili di incidere significativamente sulle risorse finanziarie dell'ONU, le quali, tra crisi di liquidità, ritardi nel pagamento dei contributi degli Stati e tagli alle spese pubbliche negli ordinamenti nazionali, attraversano, indubbiamente, una fase di criticità.

A fronte di tali difficoltà finanziarie, l'ONU ha sviluppato una prassi di riparazioni piuttosto peculiare, orientata in tre distinte, ma collegate, direzioni. In primo luogo, si assiste ad un frequente ricorso da parte del Segretario generale all'offerta di *scuse* ufficiali rivolte alle vittime degli illeciti. Ciò è avvenuto sia nei confronti degli individui colpiti dall'epidemia di colera che di coloro esposti alla contaminazione da piombo. Tali misure, peraltro non nuove nella prassi dell'ONU³⁹, sono elargite senza comportare oneri finanziari sul bilancio dell'Organizzazione e presentano un significato talvolta ambiguo. Se non vi è dubbio che l'offerta di scuse formali provenienti dalla più alta carica dell'Organizzazione abbia un importante valore morale-politico, non sempre è chiaro se possa essere letta anche in chiave giuridica come forma di *soddisfazione* dell'illecito⁴⁰. Ad ogni modo, se non accompagnate da altre forme di riparazione, tra cui, *in primis*, il risarcimento economico individuale, le scuse risultano spesso insufficienti a ristorare pienamente il pregiudizio arrecato alle vittime, svolgendo, in veste di misure di assicurazione e garanzie di non ripetizione, una funzione più *preventiva* che propriamente riparativa. Da questo punto di vista, la mera offerta di scuse non libera l'ONU dagli obblighi secondari derivanti dal fatto illecito, soprattutto laddove le richieste delle vittime si siano orientate in un'altra direzione, come nei casi in esame.

In secondo luogo, la prassi dell'ONU si è orientata verso l'istituzione di *fondi volontari* destinati alle vittime degli illeciti che, anziché essere rimpinguati con contributi obbligatori provenienti dagli Stati membri, sono costituiti solamente da donazioni. Ciò si è verifica-

³⁹ Si vedano i riferimenti in nota 40.

⁴⁰ Sulla prassi delle "scuse" e sul loro inquadramento giuridico si vedano R. PAVONI, *Immunità e responsabilità dell'ONU*, cit., 139-141; M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 151 ss.

to sia a favore delle vittime dell'epidemia di colera, che nei confronti delle vittime degli abusi sessuali, nonché delle vittime della contaminazione da piombo, con l'istituzione, rispettivamente, dello *UN Haiti Cholera Response Multi-Partner Trust Fund*⁴¹, del *Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse*⁴², e del *Trust Fund in support of the Ashkali, Egyptian and Roma communities*⁴³. Parimenti, la decisione di non imporre agli Stati membri il versamento di contributi obbligatori, ma di limitarsi ad istituire fondi finanziati con risorse disposte su base esclusivamente volontaria, pregiudica la possibilità per le vittime di ottenere una forma adeguata di riparazione del pregiudizio subito. Ad oggi, infatti, i tre *Trust Funds* istituiti dall'ONU sono stati scarsamente o per nulla rimpinguati dai contributi volontari. Basti dire che, nel caso relativo alla contaminazione da piombo, il fondo fiduciario promesso per finanziare alcuni progetti di assistenza collettiva, al momento in cui si scrive, non ha ancora visto la luce, nonostante la posizione critica recentemente adottata dagli esperti nominati nell'ambito delle procedure speciali del Consiglio dei diritti umani dell'ONU⁴⁴.

Nel caso del colera, le (esigue) somme raccolte dai fondi istituiti sono state impiegate nella realizzazione di progetti di assistenza *collettiva* destinati alle comunità più colpite, il che costituisce il terzo e ultimo elemento distintivo della prassi recente dell'ONU in tema di riparazione. Del resto, anche la prassi degli Stati evidenzia come, a fronte di violazioni su larga scala che hanno comportato un elevato numero di richieste di risarcimenti, siano state privilegiate forme di riparazione di natura *collettiva* rispetto all'elargizione di compensazioni su base individuale⁴⁵. Tuttavia, per essere efficaci sul piano riparativo, tali misure "collettive" devono essere adottate all'esito di un processo indipendente di consultazione e negoziazione con le vittime, che sembrerebbe non essersi verificato nei casi in questione. A questo proposito, potrebbe rivelarsi utile un raffronto con il modello di gestione dei ricorsi su larga scala elaborato nei processi di *transitional*

⁴¹ Cfr. www.mptf.undp.org/factsheet/fund/CLH00.

⁴² V. www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/trust-fund.

⁴³ V. www.un.org/press/en/2017/sgsm18538.doc.htm.

⁴⁴ www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/ToxicWastes/Pages/LeadContaminationKosovo.aspx.

⁴⁵ In argomento si veda C. TOMUSCHAT, *Reparation in Favour of Individual Victims of Gross Violations of Human Rights and International Humanitarian Law*, in M. KOHEN (ed.), *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution Through International Law*. Liber Amicorum Lucius Caflisch, Leiden, 2007, 569.

justice, ove la definizione di forme di riparazione collettiva scaturisce dal diretto coinvolgimento e dialogo con le vittime e, dunque, non è unilateralmente stabilita dal soggetto responsabile⁴⁶. In definitiva, anche ammesso che a fronte dei *mass claims* la compensazione economica su base individuale possa essere circoscritta, l'ONU dovrebbe trovare un giusto compromesso tra la sua (limitata) capacità economica e le esigenze delle vittime, al fine di congegnare le c.d. «second-best measures»⁴⁷ in grado di riparare il fatto illecito se non in modo completo, come parrebbe evincersi dallo standard della «full reparation» indicato dall'art. 31 del Progetto ARIO, almeno nella misura il più possibile soddisfacente.

5. Il quadro che emerge dall'analisi panoramica dei rimedi istituiti dall'ONU per gestire le pretese di risarcimento dei danni arrecati nelle operazioni di *peacekeeping* presenta più ombre che luci. Nell'arco dei 75 anni dall'adozione della Carta, l'ONU non sembra avere compiuto significativi passi avanti verso la realizzazione di un sistema di rimedi effettivi per le vittime, realmente alternativi alle giurisdizioni nazionali, dinanzi alle quali l'Organizzazione continua a godere di immunità pressoché assoluta. Al contrario, rispetto al modello delle commissioni arbitrali previsto nell'accordo SOFA del 1957, sembra essersi verificato un (preoccupante) arretramento delle tutele giurisdizionali offerte alle parti lese. Nei paragrafi precedenti, infatti, è stato evidenziato come il funzionamento dei comitati locali presenti diverse carenze sotto il profilo, *in primis*, dell'indipendenza e delle garanzie minime del giusto processo. Nel complesso, la prassi elaborata dai comitati locali in oltre sessanta anni di attività risulta «sottotraccia», viste le limitate informazioni reperibili pubblicamente, nonché «eterogenea», in quanto contempla sia casi di responsabilità puramente interna dell'ONU (ad esempio per incidenti stradali), sia casi implicanti una responsabilità internazionale per la violazione dei diritti umani. Emerge poi una certa «discrezionalità» nel funzionamento interno dei comitati locali, dovuta all'incertezza relativa al diritto procedurale e sostanziale applicato, alla natura graziosa delle compensazioni elargite, spesso disposte sulla

⁴⁶ M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 316; R. FREEDMAN, N. LEMAY-HEBERT, L. MONROY-SANTANDER, *Seeking Justice for the Victims of Cholera in Haiti: Framing the Reparations Debate through Transitional Justice*, in *Human Rights Quarterly*, 2021, 567 ss.

⁴⁷ C. FERSTMAN, *International Organizations and the Fight for Accountability*, cit., 92.

base dell'equità⁴⁸, nonché alla (re-)interpretazione *in peius* delle condizioni di ammissibilità dei ricorsi recentemente adottata dal Segretariato⁴⁹.

Il sistema di tutela delle parti terze lese nel contesto di operazioni di *peacekeeping* rappresenta, in definitiva, il vero "tallone d'Achille" del modello di mantenimento della pace amministrato dall'ONU. A sessanta anni dall'istituzione delle prime missioni, non esiste alcun meccanismo giurisdizionale, o quasi-giurisdizionale, di carattere permanente, competente ad esaminare i ricorsi individuali in merito a violazioni dei diritti umani riconducibili alle operazioni di *peacekeeping*. Il sistema dei comitati locali si è dimostrato, dal canto suo, un rimedio obsoleto, nonché inadeguato a far fronte alle pressioni innescate dalla presentazione di un elevato numero di ricorsi. Quella dei "mass claims", va detto, è una prassi inedita e, in larga misura, non contemplata nel 1946, quando la principale preoccupazione dei redattori della CPIUN era quella di proteggere l'Organizzazione, più che dai numerosi ricorsi individuali, dalle interferenze a carattere politico degli Stati membri⁵⁰. Emerso nella prassi più recente, il fenomeno dei ricorsi su larga scala ha portato il Segretariato ad introdurre limitazioni e interpretazioni sempre più restrittive, spesso giustificate dal richiamo al concetto della *lex specialis*, in deroga alle norme generali in tema di riparazione. È il caso, ad esempio, delle clausole di limitazioni alla responsabilità dell'ONU (in particolare alla capacità di compensare i danni arrecati ad individui), introdotte dall'Organizzazione nel 1998 e fermamente difese durante i lavori di codificazione del Progetto ARIO. In particolare, in occasione dell'invio dei propri commenti al testo degli articoli ARIO redatti dalla CDI, il Segretariato ha affermato che «the obligation to make reparation, as well as the scope of such reparation, must be subject, in the case of the UN, to the rules of the organization, and more particularly, to the *lex specialis* rule within the meaning of draft article 63», includendo, in tale nozione, i menzionati limiti di carattere finanziario e temporale introdotti per circoscrivere l'ammontare e la tipologia dei danni risarcibili dall'Organizzazione⁵¹.

⁴⁸ P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, 1998, 295.

⁴⁹ M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 270.

⁵⁰ K. BOON, *The United Nations as Good Samaritan*, cit., 345.

⁵¹ UN Doc. A/CN.4/637/Add.1 del 11 febbraio 2011, 30. Sul fatto che la *lex specialis* non possa comunque vanificare lo scopo del principio generale di diritto internazionale in tema di riparazione si veda C. FERSTMAN, *Reparations for Mass Torts Involving the United Nations*, cit., 44.

Tuttavia, al richiamo alla “*specialità*” sostenuto dal Segretariato si contrappone l’orientamento seguito dai tribunali amministrativi dell’ONU ad applicare i principi *generali* del diritto internazionale, del diritto internazionale c.d. amministrativo (o del “diritto amministrativo globale”?), spesso in funzione suppletiva di eventuali lacune presenti nella normativa interna in materia di lavoro, e spesso al fine di conferire una maggiore tutela ai ricorrenti⁵². Tali principi riguardano sia aspetti giuslavoristici di dettaglio, quali il calcolo degli interessi e costi, che garanzie individuali di tipo procedurale di più ampio respiro, quali la parità di armi nel giudizio, l’obbligo di motivazione e le numerose garanzie del giusto processo.

A nostro avviso, è evidente che l’apertura mostrata dai tribunali amministrativi dell’ONU ai principi generali di giustizia debba impregnare l’intero apparato di meccanismi di risoluzione delle controversie, dal momento che si incardinano, tutti, in un unico ordinamento giuridico – quello dell’Organizzazione – che non è estraneo a quei valori e principi generalissimi di giustizia. Da questo punto di vista, l’istanza di giustizia individuale posta a fondamento del sistema dei tribunali amministrativi dell’ONU, e delle sue progressive riforme, non può che essere universale e, in quanto tale, valida nei confronti di tutti gli individui, senza discriminazioni⁵³.

6. La resistenza mostrata dall’ONU a predisporre rimedi adeguati esperibili dalle parti terze appare, oggi, come è stato efficacemente affermato in dottrina, «something of historical anomaly»⁵⁴. La carenza di un apparato di rimedi effettivi nelle missioni di *peacekeeping* risulta tanto più anacronistica se si considera la diversa direzione intrapresa da altre organizzazioni internazionali che hanno istituito, nel corso degli anni, rimedi dal carattere giurisdizionale sia in senso stretto (si pensi all’Unione europea), che in senso lato (si pensi alla Banca mondiale).

A ben vedere, la stessa ONU, in altri ambiti, si è dimostrata più ricettiva al cambiamento e in grado di garantire maggiore tutela nei confronti degli individui con cui interagisce. Il riferimento è

⁵² Sul contenuto e la qualificazione di tali principi si veda A.M. THÉVENOT-WERNER, *Le droit des agents internationaux à un recours effectif: vers un droit commun de la procédure administrative internationale*, Leiden, 2016, spec. 979.

⁵³ M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 336.

⁵⁴ D. HOVELL, *Due Process in the United Nations*, in *American Journal of International Law*, 2016, 4.

all'istituzione dell'HRAP del Kosovo, menzionato precedentemente⁵⁵, nonché al sistema di risoluzione delle controversie in materia di lavoro tra l'ONU e i suoi funzionari, che sono assistite, oggi, da un doppio grado di giudizio e da garanzie giurisdizionali *stricto sensu*, introdotte in seguito a riforme e a miglioramenti apportati negli anni al modello precedente, ampiamente criticato.

Una certa evoluzione, seppure limitata, si è registrata anche nei confronti di individui sprovvisti di un rapporto d'impiego con l'Organizzazione e, in particolare, in relazione ai destinatari delle c.d. *smart sanctions* adottate nel contesto dei regimi sanzionatori creati dal Consiglio di sicurezza⁵⁶. Come è noto, infatti, con la risoluzione 1904 (2009), il Consiglio di sicurezza ha istituito un meccanismo conciliativo a disposizione dei soggetti sanzionati, ossia l'*Ombudsperson*, congeniato in seno all'*ISIL (Da'esh) and Al-Qaeda Sanctions Committee* e operativo esclusivamente per il suddetto Comitato, quindi non per gli altri tredici Comitati delle sanzioni. L'*Ombudsperson* ha il compito di ricevere le richieste di cancellazione dalle liste provenienti direttamente da individui ed enti iscritti nella *ISIL (Da'esh) and Al-Qaeda Sanctions List*, nonché di raccomandarne, se ritenute fondate, la rimozione al Comitato. L'istituzione di tale organo è, ancora una volta, il risultato di un processo evolutivo, innescato a partire dal dialogo (implicito) stabilitosi tra l'Organizzazione e diversi attori istituzionali, soprattutto di provenienza europea. Nonostante vi sia ancora un ampio dibattito sulla capacità dell'*Ombudsperson* di fungere da rimedio effettivo per gli individui sanzionati, va dato atto della sua notevole forza "persuasiva": le raccomandazioni di cancellazione dei nominativi sono infatti tendenzialmente accolte dal Comitato delle sanzioni. Infine, va rilevato come anche i mezzi di risoluzione delle controversie di natura *contrattuale* abbiano subito un processo di revisione ed evoluzione tale per cui oggi è contemplata, in molti casi, la possibilità per le parti private di instaurare un arbitrato con l'Organizzazione⁵⁷.

Ebbene, alla luce dei progressi compiuti dall'ONU nei suddetti contesti, è opportuno, coerente, nonché doveroso che l'Organizzazione, tenuto conto della vincolatività degli obblighi in materia di diritti umani, si impegni, nel prossimo futuro, a riformare e migliorare il sistema interno di rimedi disponibili nell'ambito delle operazioni di pace, rappresentando, questo, l'ambito nel quale, notoriamente, gli in-

⁵⁵ V. *supra*, par. 3.

⁵⁶ Si veda in proposito il contributo di Alice Riccardi in questo volume.

⁵⁷ M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 245.

dividui sono più esposti al rischio di subire violazioni (serie e gravi) dei propri diritti da parte dell'ONU. Ragionando in un'ottica *de iure condendo*, un modello funzionale di gestione delle controversie potrebbe prevedere una procedura articolata su un duplice binario⁵⁸. In un primo ramo della procedura dovrebbero confluire i ricorsi con cui è fatta valere una responsabilità avente natura esclusivamente di diritto interno e nei limiti della soglia di danni risarcibili secondo le regole adottate dall'ONU. Rispetto a tali pretese risarcitorie, gli attuali comitati locali potrebbero continuare ad esercitare la propria funzione di risoluzione amichevole delle controversie. Discorso diverso vale, invece, per i ricorsi aventi un valore superiore ad una certa soglia e per quelli che implicano una responsabilità dell'ONU anche dal punto di vista del diritto internazionale pubblico. Tali ricorsi dovrebbero essere esaminati da un organismo *indipendente*, dotato di garanzie giurisdizionali o quasi-giurisdizionali e competente a pronunciarsi sulla base di norme internazionali in materia di diritti dell'uomo.

Partendo dal presupposto che l'ONU ha finora chiaramente mostrato di non volersi sottoporre ad alcun meccanismo giurisdizionale *esterno*, ma, piuttosto, ad un meccanismo interno di c.d. *accountability*, si potrebbe ipotizzare di prevedere l'istituzione di un rimedio modellato sulla falsariga dell'HRAP. Nella stessa direzione si pongono le diverse proposte suggerite in dottrina che includono l'istituzione di meccanismi quali una «Central Claims Commission»⁵⁹, un «Ombudsperson»⁶⁰, una «Standing Claims Commission»⁶¹, uno «Standing Inspection Panel»⁶², una «Reparation Commission»⁶³, o un «Human Rights Panel» dotato di poteri vincolanti⁶⁴.

Alla luce delle numerose ipotesi avanzate da tempo in dottrina, non resta che interrogarsi, infine, su quali dinamiche possano contribuire, in concreto, a realizzare le aspettative di riforma in seno all'ONU. Tra i diversi fattori potenzialmente rilevanti, l'attenzione di alcuni autori sembra sempre più focalizzarsi sulla rilevanza della *re-*

⁵⁸ Così C. FERSTMAN, *Reparations for Mass Torts Involving the United Nations*, cit., 64; M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 302.

⁵⁹ N. SCHRIJVER, *Beyond Srebrenica and Haiti. Exploring Alternative Remedies against the United Nations*, in *International Organizations Law Review*, 2013, 596.

⁶⁰ N. SCHRIJVER, *op. cit.*, 596-597; M. GARCIN, *op. cit.*, 701.

⁶¹ P. SCHMITT, *Access to Justice and International Organizations. The Case of Individuals Victims of Human Rights*, Cheltenham, 2017, 201.

⁶² F. HOFFMANN, F. MÈGRET, *Fostering Human Rights Accountability: An Ombudsperson for the United Nations?*, in *Global Governance*, 2005, 43; M. GARCIN, *op. cit.*, 701.

⁶³ D. HOVELL, *op. cit.*, 45-46.

⁶⁴ C. CHINKIN, *op. cit.*, 318.

putazione delle organizzazioni internazionali⁶⁵, quale incentivo chiave per motivarle ad apportare dei miglioramenti istituzionali al proprio ordinamento. Secondo questi studiosi, infatti, le organizzazioni sarebbero particolarmente sensibili alla costruzione della loro “immagine” all’esterno in quanto da ciò dipenderebbe la loro *legittimazione*⁶⁶.

Ancorché non ortodossa per la scienza giuridica positivista, tale prospettiva coglie senza dubbio una dinamica presente nella “vita evolutiva” delle organizzazioni. E in effetti, molti dei miglioramenti e delle riforme apportate dall’ONU al proprio sistema di risoluzione delle controversie sono il risultato dell’instaurazione di contenziosi nazionali e internazionali avverso gli Stati membri e, come già si è evidenziato, di scandali, proteste e critiche che minavano l’immagine dell’Organizzazione stessa⁶⁷. In questo senso, si osserva come l’istituzione dei due principali meccanismi di *accountability* interni all’ONU – i summenzionati *Ombudsperson* e HRAP – sia scaturita da critiche e pressioni provenienti da diversi attori, per lo più del contesto europeo (in particolare le corti regionali europee e la Commissione di Venezia) e da un gruppo di Stati membri (i c.d. “*like-minded States*”: Svizzera, Austria, Belgio, Costa Rica, Danimarca, Finlandia, Germania, Liechtenstein, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia)⁶⁸. A seguito delle critiche sollevate, l’ONU ha dimostrato un certo pragmatismo nel trovare soluzioni “intra-istituzionali” per colmare le lacune di tutela e, in definitiva, per ristabilire e mantenere la sua “buona reputazione”. Secondo parte della dottrina, le misure adottate dall’ONU per contrastare, da un lato, il fenomeno della corruzione, palesatosi a seguito dello scandalo legato all’*Oil for Food Programme*, e, dall’altro lato, la piaga degli abusi sessuali perpetrati nelle operazioni di *peacekeeping*, sarebbero da ascrivere alla medesima logica⁶⁹. Allo stesso modo, il riconoscimento di una forma di tutela più intensa nell’ambito delle controversie di lavoro con l’Organizzazione è il prodotto di critiche mosse al sistema di giustizia precedente, anche grazie alla sollecitazione e alla pressione esercitate dai sindacati dei funzionari dell’ONU. Del re-

⁶⁵ K. DAUGIRDAS, *Reputation and the Responsibility of International Organizations*, in *European Journal of International Law*, 2015, 991; ID., *Reputation as a Disciplinarian of International Organizations*, in *American Journal of International Law*, 2019, 221.

⁶⁶ K. DAUGIRDAS, *Reputation and the Responsibility*, cit., 993.

⁶⁷ Così anche P. KLEIN, *Panels, Médiateurs et Mécanismes Informels*, cit., *passim*.

⁶⁸ Per i riferimenti più precisi del dibattito tra i diversi attori si rimanda a M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 299 ss.

⁶⁹ K. BOON, *Reputation and the Accountability Gap*, in *American Journal of International Law Unbound*, 2019, 233 ss.

sto, le organizzazioni internazionali sono interessate ad affermare la loro buona reputazione anche come “datori di lavoro”⁷⁰.

Ora, in relazione alle controversie oggetto di esame nel presente contributo – quelle sorte, cioè, tra l’ONU e le parti terze per violazione dei diritti umani – si assiste ad una minore pressione esercitata da attori istituzionali esterni all’Organizzazione (quali Stati, tribunali ed organizzazioni internazionali) e a una inferiore sensibilità di quest’ultima alle conseguenze derivanti dalla “cattiva reputazione” attribuibile alla stessa per non avere efficacemente riparato i danni arrecati. Tuttavia, non vanno trascurate le continue pressioni provenienti dagli attori non-statali. Nei casi dell’epidemia di colera e della contaminazione da piombo, infatti, la reazione “corale” e coordinata della società civile (si pensi, ad esempio, alla replica delle testate giornalistiche, del mondo accademico e delle ONG) e, soprattutto, degli esperti del Consiglio dei diritti umani, ha avuto un’incidenza non irrilevante sul processo di “responsabilizzazione” dell’ONU tale da condurre il Segretario generale, se non altro, all’offerta di scuse formali, nonché alla predisposizione di misure di riparazione “collettive” e di assicurazione e garanzie di non ripetizione. La strategia del cd. “*name and shame*” messa in moto, di concerto, da diversi attori ha sortito, in effetti, una certa persuasione nei confronti dell’ONU, seppur non di portata decisiva, visto il mancato riconoscimento di un risarcimento *individuale* alle vittime. In relazione a questo ultimo aspetto, sembra essere prioritaria la volontà degli Stati membri di limitare, per quanto possibile, i contributi versati all’Organizzazione, ivi compresi quelli dovuti in veste di riparazione dei pregiudizi arrecati a individui nel contesto delle operazioni di mantenimento della pace.

Dinanzi al disinteresse mostrato dagli Stati membri a far progredire il sistema di rimedi dell’ONU nell’ambito specifico delle operazioni di *peacekeeping*, alcuni margini di evoluzione potrebbero provenire dal persistente uso della *strategic litigation* da parte delle vittime. In quest’ottica, la presentazione di ricorsi davanti ai tribunali nazionali e agli organismi (quasi)giurisdizionali internazionali mira, più che ad ottenere un esito favorevole – che apparirebbe, il più delle volte, insperato, viste, da un lato, le immunità dell’Organizzazione, e, dall’altro, l’incompetenza *ratione personae* degli organismi internazionali –, a mobilitare l’opinione pubblica sull’comportamento assun-

⁷⁰ M. FRULLI, *Preface*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, E. GREPPI, C. MACCHI (eds.), *The Duty of Care of International Organizations Towards Their Civilian Personnel*, The Hague, 2018, vii.

to dall'ONU, con conseguenti ricadute sulla sua reputazione. In particolare, per quanto riguarda il caso del colera ad Haiti, una qualche efficacia potrebbe conseguire, in futuro, l'azione congiunta degli attori non-statali, e, nello specifico, il confronto intra-istituzionale tra il Segretariato e gli esperti del Consiglio dei diritti umani, recentemente ripreso a seguito di un reclamo formale inviato dalle ONG che assistono le vittime⁷¹, nonché di un nuovo fronte di contenzioso promosso nei confronti del Governo haitiano davanti ai suoi tribunali nazionali⁷². Parimenti, in relazione al caso della contaminazione da piombo, il dialogo intrapreso, di nuovo, dagli esperti del Consiglio dei diritti umani con il Segretariato potrebbe portare a nuove evoluzioni in futuro⁷³. Non resta che vedere, quindi, se e in che misura l'azione degli attori non-statali sarà efficace e dirimente, non solo nelle dinamiche di attuazione della responsabilità internazionale dell'ONU, ma anche nella progressiva evoluzione dei meccanismi interni di risoluzione delle controversie accessibili alle parti terze.

ABSTRACT

*Responsibility and Accountability in the UN Peacekeeping Operations:
Developments, Setbacks and Prospects*

This article delves into the evolution of internal remedies established within the UN available to victims of human rights violations committed in peacekeeping operations, 75 years after the adoption of the UN Charter. Assuming that other forms of control over the UN are often absent or inadequate (para. 2), an overview of the system of remedies developed by the UN *vis-à-vis* private third-party will be briefly sketched, starting from the internal dispute settlement mechanisms provided for "on paper" in the first UN peacekeeping operations (and never set out), to those actually established in the most recent ones (para. 3). The analysis will highlight some critical aspects that have lately emerged in the practice of the UN

⁷¹ A seguito della presentazione di un reclamo da parte delle due ONG (IJDG e BAI) e della *International Human Rights Clinic* dell'Università di Harvard nell'ambito delle procedure speciali del Consiglio dei diritti umani dell'ONU, quattordici esperti del Consiglio hanno ripreso, a partire dall'aprile 2020, il dialogo con il Segretario generale dell'ONU (su cui v. <http://www.ijdh.org/wp-content/uploads/2020/02/FINAL-HLS-IHRC-IJDH-BAI-Submission-to-Special-Procedures-Cholera-2-6-2020.pdf?eType=EmailBlastContent&eId=1419ba4d-130a-4960-a1a7-b3c13a634af9>).

⁷² F. MÉGRET, *Beyond UN Accountability for Human Rights Violations*, cit., 100-101.

⁷³ Per il dialogo tra gli esperti del Consiglio dei diritti umani e il Segretario generale, v. nota 44.

internal dispute settlement mechanisms (para. 4), and it will then take stock of the entire set of remedies provided by the Organization to aggrieved third parties (para. 5). Finally, in a *de iure condendo* perspective, some reform proposals will be put forward in view of advancing the protection offered to individuals (para. 6).