

Scienza e Pace

Science & Peace

ISSN 2039-1749

VOL. XIII, N. 1 (2022)

Operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite e responsabilità internazionale

Egeria Nalin

Rivista online del Centro Interdisciplinare
“Scienze per la Pace” – Università di Pisa



Paper soggetto a double-blind peer review

Ricevuto il 15 giugno 2022

Accettato il 28 luglio 2022

Per citare il *paper*:

Nalin, E. (2022), “Operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite e responsabilità internazionale”, *Scienza e Pace*, XIII (1), pp. 15-32.

I contenuti di “Scienza e Pace” sono rilasciati sotto licenza
Creative Commons BY-NC-SA 4.0



Operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite e responsabilità internazionale⁺

Egeria Nalin*

Abstract

Lo scritto esamina la questione dell'attribuzione della responsabilità per gli illeciti compiuti dai caschi blu nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite. Dopo aver analizzato la giurisprudenza applicativa del criterio del controllo effettivo, ai fini dell'individuazione del soggetto responsabile tra ONU e Stati fornitori dei contingenti, viene prospettata una interpretazione estensiva dello stesso criterio, volta a ricomprendere il controllo normativo e operativo e, dunque, a prefigurare una forma di responsabilità duale (al contempo dell'Organizzazione e degli Stati). In questo modo, si fornisce alle vittime dell'illecito uno strumento utile a superare l'immunità delle Nazioni Unite dalla giurisdizione e a garantire la tutela del diritto a un rimedio effettivo.

Parole chiave: Responsabilità internazionale, operazioni di *peacekeeping*, Nazioni Unite, controllo effettivo, diritto a un rimedio effettivo

Abstract

The paper deals with the attribution of international responsibility for wrongful acts committed by UN peacekeepers. First, it analyses the case law applying the criterion of the "degree of effective control" as decisive to the attribution of that conduct to the UN or to the contributing State. Then, it suggests that the criterion of the "degree of effective control" includes operational, jurisdictional, and disciplinary powers, so that dual attribution of conduct cannot be excluded and usually occurs in UN peacekeeping operations. The dual attribution of the same conduct (to UN and States) is also useful to victims, as it overtakes the immunity from jurisdiction granted to UN under international law, providing a judicial remedy in national and international courts against the contributing State.

Keywords: International Responsibility, Peacekeeping Operations, United Nations, Effective Control, Right to Effective Legal Remedy

⁺ Testo riveduto della relazione presentata al Convegno su Il contributo delle organizzazioni intergovernative e non governative al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, Università di Pisa, 11 novembre 2021.

* Professore associato di Diritto internazionale, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli studi di Bari "Aldo Moro". Email: egeria.nalin@uniba.it

1. La responsabilità per fatto illecito commesso dai *peacekeepers* delle Nazioni Unite: il criterio del controllo effettivo

La questione della imputazione della responsabilità per gli illeciti compiuti dai *peacekeepers* delle Nazioni Unite si è posta sovente negli anni a causa, anzitutto, delle numerose denunce di illeciti e abusi sessuali da parte dei caschi blu, ma anche in relazione alle condotte che non hanno impedito il compimento del genocidio di Srebrenica da parte dei serbo-bosniaci, dell'inquinamento delle acque che ha causato il colera ad Haiti, del posizionamento di gruppi ROM, ashkali ed egiziani in zone del Kosovo che si sapeva fossero contaminate da piombo, oltre che per violazioni del diritto internazionale umanitario.

A riguardo, rilevano le norme contenute nel Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, approvato in seconda lettura dalla Commissione del diritto internazionale nel 2011, e in quello sulla responsabilità degli Stati per fatti illeciti internazionali, approvato definitivamente dalla stessa Commissione nel 2001. Infatti, le *peacekeeping operations* si caratterizzano per il "doppio statuto" dei caschi blu (Condorelli, 1999), i quali restano <<in their national service>>, nonostante siano, <<during the period of their assignment to the Force, international personnel under the authority of the United Nations>>¹. Tale peculiare *status* si spiega in base alla duplice catena di comando e controllo cui i *peacekeepers* sono sottoposti: gli Stati conservano il potere disciplinare e di giurisdizione (e sanzione) penale, oltre a quello di impartire gli ordini provenienti dal Comando delle Nazioni Unite; all'Organizzazione spetta il controllo politico e quello operativo. Sicché a fronte della commissione di un illecito da parte dei *peacekeepers*, si pone la questione di accertare se la responsabilità sia imputabile all'ONU, agli Stati fornitori dei contingenti o a entrambi i soggetti.

Orbene, in base ai richiamati Progetti di articoli, sia gli Stati che le organizzazioni internazionali rispondono per la condotta, anche *ultra vires*, dei propri organi (articoli 4 Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati e 6 Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali). Inoltre, ai sensi dell'art. 7 del Progetto articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, la condotta di un organo statale a disposizione di una organizzazione internazionale è imputata alla organizzazione in base al criterio del controllo effettivo.

¹ Art. 6 regolamento dell'UNEF, ST/SGB/UNEF/1 del 20 febbraio 1957, successivamente riprodotto nei regolamenti relativi alle varie Forze di *peacekeeping* istituite.

Invero, la prassi mostra che le Nazioni Unite hanno ammesso la sussistenza di una propria responsabilità in occasione di operazioni di *peacekeeping* da esse gestite, escludendola per le operazioni autorizzate². Inoltre, nel commentare il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, il Segretario generale dell'ONU si era espresso a favore dell'applicazione del criterio del controllo effettivo esclusivamente per le c.d. *joint operations*, ossia per quelle operazioni in cui i *peacekeepers* delle Nazioni Unite intervengono a fianco di contingenti nazionali autorizzati all'uso della forza o di operazioni svolte da altre organizzazioni internazionali, fermo restando il criterio dell'imputazione della responsabilità all'ONU per le operazioni gestite dall'Organizzazione³. Sicché la generale introduzione del criterio del controllo effettivo rappresenta, per questo verso, una innovazione della Commissione del diritto internazionale⁴.

A parere di chi scrive, siffatta scelta potrebbe favorire un intento di giustizia sostanziale, consentendo il superamento del criterio formale di attribuzione della condotta, anche *ultra vires*, dell'organo, attraverso una verifica di chi di fatto eserciti il comando sul *peacekeeper* che compie l'illecito, in occasione della commissione del medesimo. In altri termini, la formulazione dell'art. 7 è pensata per creare un bilanciamento tra la responsabilità dell'ONU e quella degli Stati fornitori contingenti, senza disincentivare questi ultimi dal partecipare a *peacekeeping operations*. Tale scelta può aprire, inoltre, la via a forme di responsabilità duale, volte a radicare la responsabilità in capo agli Stati fornitori dei contingenti, in base al criterio del controllo effettivo, senza escludere

² In questo senso, con riguardo alle <<combat related activities>>, cfr. il rapporto del Segretario generale, *Financing of the United Nations Protection Force, the United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia, the United Nations Preventive Deployment Force and the United Nations Peace Forces Headquarters. Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations: financing of the United Nations peacekeeping operations*, UN Doc. A/51/389, del 20 settembre 1986, paragrafi 17-18: <<[t]he international responsibility of the United Nations for combat-related activities of United Nations is premised on the assumption that the operation in question is under the exclusive command and control of the United Nations. Where a Chapter VII-authorized operation is conducted under national command and control, international responsibility for the activities of the force is vested in the State or States conducting the operation>>.

³ V. UN Doc. A/CN.4/637/Add.1 del 17 febbraio 2011, *Comments and Observations received from International Organizations*, p. 13, par. 3.

⁴ Commentario al Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, Art. 7, *Conduct of organs of a State or organs or agents of an international organization placed at the disposal of another international organization*, anche per i riferimenti alla prassi relativa alle operazioni di *peacekeeping* e alla giurisprudenza pertinente.

totalmente la responsabilità dell'ONU⁵. Ciononostante, esso è stato variamente interpretato dalla giurisprudenza.

Anzitutto, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella ben nota sentenza relativa al caso *Behrami e Saramati*, ha imputato la responsabilità per l'operato dei contingenti nazionali, impegnati nell'ambito dell'UNMIK e della KFOR in Kosovo, esclusivamente all'ONU, in base al criterio dell'"ultimate authority and control", prescindendo da una verifica su chi avesse esercitato poteri di direzione e controllo sulla condotta illecita (Milanović, Papić, 2009)⁶.

Diversamente si sono espressi i tribunali olandesi nel caso *Nuhanovic*, relativo alle responsabilità per l'operato del contingente olandese in forza all'UNPROFOR rispetto al compimento del genocidio di Srebrenica, nel 1995, da parte dei serbo-bosniaci. Disattendendo la pronuncia di primo grado che aveva affermato la responsabilità esclusiva dell'ONU in base all'art. 6 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati (che concerne il caso dell'organo messo a disposizione di una organizzazione internazionale e agente sotto comando della stessa)⁷, la Corte d'appello, in una pronuncia confermata dalla Corte suprema (Nollkaemper, 2011; Condorelli, 2014), ha ammesso la responsabilità dello Stato olandese a fianco a quella dell'Organizzazione, nella misura in cui l'azione illecita non era derivata dall'esecuzione del mandato o da comandi impartiti dalle Nazioni Unite, bensì dall'attuazione di istruzioni fornite direttamente dal comandante del *Dutchbat*, al quale spettava altresì il potere disciplinare e, dunque, l'autorità per impedire in concreto la commissione della condotta illecita (Dannenbaum, 2010)⁸. In altri termini, secondo i giudici olandesi, la responsabilità dello Stato si profila per avere esso il potere di impedire la condotta illecita (controllo normativo) e per essersi la stessa realizzata a seguito di ordini impartiti dal Comando

⁵ Commentario al Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, *Chapter II*, par. (4): <<attribution of a certain conduct to an international organization does not imply that the same conduct cannot be attributed to a State; nor does attribution of conduct to a State rule out attribution of the same conduct to an international organization. One could also envisage conduct being simultaneously attributed to two or more international organizations, for instance when they establish a joint organ and act through that organ>>. V., altresì, il secondo rapporto del relatore speciale Gaja (*Second report on responsibility of international organizations, by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur*, UN Doc. A/CN.4/541, del 2 aprile 2004, p. 4 s.)

⁶ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 31 maggio 2007, *Behrami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia*.

⁷ Corte distrettuale de L'Aja, sentenza del 10 settembre 2008.

⁸ Corte d'appello de L'Aja, sentenza del 5 luglio 2011 e Corte Suprema dei Paesi Bassi, sentenza del 6 dicembre 2013.

nazionale (controllo di fatto). La Corte non esclude che sulle medesime basi possa, congiuntamente, profilarsi una responsabilità anche dell'ONU.

Successivamente, sempre con riguardo alla imputazione delle responsabilità per il medesimo genocidio, nel caso *Madri di Srebrenica*, il Tribunale Distrettuale olandese, riprendendo la posizione della Corte di Appello nel caso *Nuhanovic*, ha ritenuto sussistente la responsabilità dello Stato olandese, per la condotta *ultra vires* del *Dutchbat* da cui era derivato l'illecito⁹. Tuttavia, la Corte di Appello¹⁰ ha ridimensionato la portata della sentenza del Tribunale Distrettuale, ritenendo che, nell'attribuzione di responsabilità, sia determinante il controllo complessivo sull'operazione, il quale spetta all'Organizzazione cui competono comando e controllo operativo; tale controllo può essere interrotto solo in base a precise istruzioni contrarie da parte dello Stato. Sicché, la sentenza ha confermato la responsabilità dell'ONU e ammesso una più ridotta responsabilità dello Stato con riferimento ai poteri esercitati nella gestione dell'evacuazione¹¹.

Trattandosi di organi statali, che restano tali anche se in prestito alle Nazioni Unite, la scelta di chiedere uno standard di controllo/direzione così elevato per l'attribuzione della responsabilità agli Stati (sul modello di quello prospettato dalla CIG nel caso *Nicaragua c. USA*¹²) non ci pare pienamente giustificabile. Nondimeno, va ricordato che l'interpretazione in base alla quale, nelle operazioni gestite dall'ONU, l'Organizzazione risponde del loro operato, persino se *ultra vires*, a meno che il legame funzionale non sia interrotto dall'esistenza di una posizione di comando/direzione esclusiva da parte degli Stati fornitori dei contingenti – che dimostri, così, che essi esercitano il controllo effettivo sulla condotta da cui scaturisce l'illecito – è stata fatta propria anche dalla giurisprudenza belga con riferimento alle vicende relative al ritiro del contingente belga dell'UNAMIR a Kigali e delle sue conseguenze sull'uccisione dei tutsi¹³.

⁹ Sentenza del 16 luglio 2014.

¹⁰ Sentenza del 27 giugno 2017.

¹¹ La Corte Suprema olandese – sentenza del 19 luglio 2019 – ha confermato la posizione della Corte di Appello, riducendo ulteriormente la percentuale di responsabilità del Governo olandese ai fini della riparazione del danno alle vittime, dal 30% al 10%.

¹² Sentenza della Corte internazionale di giustizia del 27 giugno 1986, *Affare delle attività militari e paramilitari in Nicaragua e c. il Nicaragua, Nicaragua c. USA*.

¹³ Sentenza del Tribunal de premier instance di Bruxelles, dell'8 dicembre 2010, *Mukeshimana-Ngulinzira*.

Sembrerebbe, dunque, prevalere una nozione restrittiva di controllo effettivo, volta a riconoscere (in minima parte) la responsabilità degli Stati soprattutto in quelle fasi antecedenti il ritiro dei contingenti e la cessazione delle operazioni, poiché in simili circostanze il controllo e la direzione dell'operazione spetta ai singoli Stati partecipanti alla missione.

2. Il criterio del controllo effettivo come fondamento di una responsabilità duale

A noi, invece, pare che, dato il doppio statuto dei caschi blu – in base al quale gli stessi restano organi degli Stati, pur divenendo al contempo organi dell'ONU – può giustificarsi una più ampia interpretazione del criterio del controllo effettivo, idonea a rendere duale la responsabilità per gli illeciti dei *peacekeepers* nella maggioranza dei casi. Beninteso, i rispettivi obblighi (dell'ONU e degli Stati fornitori dei contingenti) possono atteggiarsi diversamente in funzione delle diverse posizioni di comando e controllo rispetto alle Forze.

Ciò è ben evidente ove le violazioni riguardino norme di diritto internazionale umanitario o relative ai diritti umani, al cui rispetto, nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping*, sono tenuti sia le Nazioni Unite che gli Stati fornitori dei contingenti (Nalin, 2018). In particolare, come ha affermato la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, gli Stati parti della CEDU continuano ad essere responsabili dell'obbligo di garantire i diritti da essa contemplati qualora agiscano nell'ambito di una organizzazione internazionale di cui siano Membri, o in attuazione di obblighi nascenti dalla partecipazione alla medesima¹⁴ e il principio può valere per la partecipazione ad altri trattati in materia di diritti umani. Con riferimento alle norme di diritto internazionale umanitario, inoltre, l'art. 1, comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949 in argomento, impone l'obbligo di *rispettare e far rispettare* il diritto internazionale umanitario in tutte le circostanze. La norma è comunemente ritenuta corrispondente al diritto consuetudinario e applicabile all'ONU, oltre che agli Stati (Condorelli, Boisson de Chazournes, 1984 e 2000; Benvenuti, 1992; Focarelli, 2010; Geiss, 2015), comportando, tra l'altro,

¹⁴ Tra le altre, v. le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del 18 febbraio 1989, *Waite and Kennedy*, par. 67; del 30 giugno 2005, *Bosphorus*, par. 152 ss.; del 2 maggio 2007, *Behrami and Saramati*, par. 145. La Corte europea ha escluso di dover sindacare il rispetto degli obblighi convenzionali nell'adempimento di quelli nascenti dalla partecipazione a organizzazioni internazionali, solo ove queste ultime garantiscano una forma di protezione dei diritti nascenti dalla CEDU "equivalente" a quella fornita dalla Convenzione stessa.

l'obbligo di adoperarsi con attività positive per prevenire le violazioni e farle cessare¹⁵.

Ne deriva che l'ONU deve dare ordini in linea con gli obblighi di diritto internazionale umanitario o le norme internazionali sui diritti umani, vigilare perché gli ordini siano eseguiti conformemente a tali obblighi (nella misura in cui nell'attuazione degli ordini residui una qualche discrezionalità da parte Stati), utilizzare i propri poteri e competenze per indurre gli Stati a intervenire con mezzi adeguati per prevenire e punire eventuali illeciti, dati i poteri disciplinari di questi ultimi. Dalla mancata osservanza degli obblighi in questione può, dunque, scaturire una responsabilità attiva o omissiva dell'ONU.

Dal canto loro, gli Stati devono assicurarsi che l'ONU dia ordini in linea con le norme di diritto internazionale umanitario e sui diritti umani che essi sono tenuti a rispettare, devono chiedere ai *peacekeepers* di disattendere quelli non conformi a tali obblighi e, dato che conservano poteri disciplinari e sanzionatori nei confronti dei propri contingenti, devono prevenire e/o punire le condotte illecite dei *peacekeepers*. Dal mancato adempimento di tali poteri di controllo e disciplinari, deriva, dunque, una forma di responsabilità (omissiva) degli Stati fornitori dei contingenti, che si affianca a quella dell'Organizzazione.

L'interpretazione prospettata trova conferma, per un verso, nella approvazione della *Human rights due diligence policy on United Nations support to non-United Nations security forces*¹⁶; per altro, nella prassi relativa alle reazioni agli illeciti sessuali commessi dai *peacekeepers* (Nalin, 2008; Nesi, 2017; Colacino, 2020).

La *Human rights due diligence policy* subordina qualsiasi forma di partecipazione delle Nazioni Unite a operazioni svolte da gruppi, entità, Stati, organizzazioni regionali (comprese le *joint operations* realizzate assieme alle organizzazioni regionali) alla costante verifica del rispetto del diritto internazionale umanitario, delle norme sui diritti umani e sui rifugiati da parte dei beneficiari di tale supporto, prevedendo che l'ONU svolga una specifica funzione di incentivazione al rispetto di tali norme e di costante monitoraggio degli atti compiuti, nonché di denuncia

¹⁵ Sulle attività positive e negative in cui si estrinseca l'obbligo di rispettare e far rispettare il diritto internazionale umanitario, v. diffusamente *Article 1*, in *Updated Commentary to the First Geneva Convention*, 22 marzo 2016, reperibile *online*, par. 158 ss.

¹⁶ UN Doc. A/67/755-S/2013/110, del 25 febbraio 2013.

alle autorità competenti delle gravi violazioni commesse, affinché cessino immediatamente; ove ciò non avvenga, è prevista l'interruzione da parte dell'ONU della collaborazione in corso.

Quanto agli abusi sessuali, l'esercizio della potestà punitiva, disciplinare e penale, sui caschi blu, resta compito degli Stati fornitori dei contingenti sulla base di specifiche norme contenute nei *Memorandum of Understanding* (MOU), stipulati tra Stati e ONU, e negli *Status of Forces Agreements* (SOFA), stipulati tra ONU e Stato territoriale. Tuttavia, il Segretario generale e il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si muovono nel senso di sollecitare gli Stati fornitori dei contingenti affinché adempiano adeguatamente al proprio obbligo di processare e punire i propri *peacekeepers* che abbiano compiuto abusi sessuali (Nalin, 2008 e 2018), attraverso il "naming and shaming" per i contingenti autori delle violazioni e, ancor di più, la loro sostituzione, ove sussistano prove credibili di diffusi o sistematici episodi di abusi sessuali da parte di quelli, nonché ove gli Stati nazionali non abbiano proceduto a processare i responsabili e/o a informare degli esiti processuali il Segretario generale.

Siffatto operato delle Nazioni Unite può essere letto come riconoscimento, da parte dell'ONU, di un obbligo di agire per prevenire o reprimere gli illeciti compiuti dai caschi blu e di un contestuale obbligo degli Stati di imporre il rispetto degli obblighi pertinenti ai propri contingenti.

In altri termini, se il concetto di controllo effettivo viene inteso in modo da ricomprendere anche i poteri normativi e disciplinari sulle Forze di *peacekeeping*, oltre a una forma di responsabilità diretta (per aver impartito gli ordini illeciti), può esistere una responsabilità omissiva degli Stati (se gli ordini vengono impartiti dall'ONU) e in capo all'ONU (se gli ordini vengono dagli Stati) per non avere prevenuto e/o impedito le violazioni, per non aver revocato il mandato o chiesto il ritiro del contingente, per non aver adeguatamente selezionato o formato il personale.

Questa responsabilità duale – che a seconda dei casi potrebbe essere una forma di responsabilità soldale o per complicità – può, in ogni caso, produrre l'utile effetto di incentivare o sviluppare una maggiore attenzione degli Stati e dell'ONU al rispetto del diritto internazionale umanitario e delle norme sui diritti umani, ciascuno in base a proprie competenze.

Inoltre, siffatta interpretazione estensiva del concetto di controllo effettivo può servire a ripristinare una forma di giustizia sostanziale per le vittime di illeciti compiuti dai *peacekeepers*.

3. La responsabilità duale come strumento per superare l'immunità delle Nazioni Unite e garantire giustizia sostanziale alle vittime degli illeciti

Diversamente, un approccio restrittivo, volto a configurare una responsabilità delle sole Nazioni Unite per gli illeciti dei *peacekeepers*, ponendo al riparo gli Stati fornitori dei contingenti da eventuali richieste di riparazione, ha importanti risvolti sul piano dell'effettiva tutela delle vittime. Infatti, le Nazioni Unite godono di immunità dalle giurisdizioni nazionali; inoltre, i meccanismi predisposti a livello convenzionale per vigilare sull'osservanza delle norme sui diritti umani possono operare solo nei confronti degli Stati parte del trattato. Dunque, l'esclusiva responsabilità dell'ONU, assieme all'immunità giurisdizionale della stessa (Ingravallo, 2018), si traduce in una sostanziale impunità.

Certamente, tale situazione potrebbe essere superata ove la prassi si orientasse verso una attenuazione della suddetta immunità, di fronte a gravi violazioni dei diritti umani e in assenza di altri meccanismi per far valere la responsabilità dell'Organizzazione. Ci pare che tale "disconoscimento" dell'immunità potrebbe essere letto come attuazione dell'obbligo di non cooperare o prestare assistenza e aiuto ai soggetti che compiano gravi violazioni di norme imperative, ai sensi dell'art. 41 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati. Tuttavia, allo stato attuale, questo orientamento non pare accolto dalla giurisprudenza. Anzi, la Corte europea dei diritti dell'uomo, con riferimento agli eventi che hanno condotto al genocidio di Srebrenica, ha riconosciuto l'immunità dalla giurisdizione delle Nazioni Unite¹⁷ (Papa, 2014), nonostante la prospettata assenza di rimedi effettivi per le vittime.

Un'ulteriore via sarebbe rappresentata dall'istituzione, da parte dell'ONU, di meccanismi *ad hoc* per garantire il risarcimento del danno alle vittime di eventuali illeciti dei *peacekeepers*. Nondimeno, anche ove previsti, l'ONU non li ha

¹⁷ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'11 giugno 2013, *Associazione Madri di Srebrenica e altri c. Paesi Bassi*.

pienamente attuati o ha negato la riparazione adducendo motivazioni di tipo politico, come nei casi di Haiti e Mitrovica (Buscemi, 2017 e 2020). In quest'ultimo, la responsabilità dell'UNMIK (in quanto sapeva della contaminazione dei campi e dell'esposizione ai rischi per la salute e non ha apprestato le cautele necessarie per evitare l'esposizione all'avvelenamento dei gruppi ROM, ashkali ed egiziani) è stata accertata dal Panel sui diritti umani in Kosovo nel caso *N.M. e altri c. UNMIK*¹⁸. Eppure, l'ONU, tramite il Segretariato, ha assunto un approccio restrittivo rispetto ai ricorsi avanzati dai privati per il risarcimento dei danni, ritenendo che l'esame degli stessi avrebbe comportato un sindacato sui mandati delle operazioni o sulle scelte (politiche) di dislocamento delle stesse persone, coperto dalla regola dell'immunità dell'Organizzazione per "necessità operative"¹⁹. La motivazione appare opinabile nella misura in cui oggetto del ricorso è la scelta di non aver collocato altrove i ROM, dopo aver saputo del rischio di avvelenamento degli stessi; di conseguenza, l'esame del ricorso non avrebbe comportato alcun sindacato sul mandato della Forza (Cellamare, 2017). Le stesse conclusioni possono ribadirsi con riferimento al mancato rispetto delle norme haitiane volte a evitare l'inquinamento delle acque che ha causato l'epidemia di colera, norme che l'ONU, in base al SOFA, era obbligata a rispettare (Cellamare, 2017; Pavoni, 2017)²⁰. Tuttavia, non avendo l'Organizzazione costituito i *boards* per giudicare siffatti casi (come previsto dai SOFA), i ricorsi presentati dinanzi ai tribunali statunitensi sono stati respinti in base all'immunità funzionale dell'ONU, non avendo i giudici accolto la tesi dell'immunità relativa dinanzi a violazioni di diritti umani non altrimenti tutelabili²¹.

In questo quadro, resta possibile il ricorso all'istituto della protezione diplomatica da parte degli Stati nazionali delle vittime, sul modello di quanto avvenuto rispetto all'ONUC in Congo, quando i pregiudizi furono riparati a mezzo di accordi conclusi tra il febbraio del 1965 e il febbraio del 1967²² (Villani, 2021). A riguardo,

¹⁸ Human Rights Advisory Panel, parere del 26 febbraio 2016.

¹⁹ Tale limite, invocato per la prima volta dal Segretario generale (UN Doc. A/51/389 del 20 settembre 1996, par. 13) è stato, successivamente, incluso in tutti i SOFA stipulati dall'ONU come limite generale alla responsabilità delle Nazioni Unite.

²⁰ L'epidemia è stata originata dal vibrione diffuso da *peacekeepers* nepalesi e si è propagata attraverso i corsi d'acqua contaminati per la negligente manutenzione del sistema di smaltimento dei rifiuti igienico sanitari della base della missione.

²¹ 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 con sentenza del 18 agosto 2016.

²² Gli accordi furono stipulati il 20 febbraio 1965 con il Belgio, il 3 gennaio 1966 con la Svizzera, il 20 gennaio 1966 con la Grecia, il 28 dicembre 1966 con il Lussemburgo, e il 18 gennaio 1967 con l'Italia.

va però notato che si tratta di un rimedio attivabile a discrezione dello Stato e che potrebbe prescindere da una forma di riparazione concreta ed effettiva per le vittime.

Quanto a eventuali accordi sul riparto delle responsabilità e a clausole sulla attribuzione delle condotte illecite inserite nell'ambito dei MOU (Schettini, 2020), essi non risolverebbero il problema, in quanto simili accordi varrebbero per disciplinare il riparto di responsabilità nei rapporti reciproci tra ONU e Stati fornitori dei contingenti, ma non inciderebbero sulla imputazione della responsabilità nei confronti dei terzi, da definirsi in base alle norme internazionali richiamate²³.

In conclusione, l'auspicio è che una più congrua interpretazione del criterio del controllo effettivo in termini meno restrittivi, quali quelli brevemente prospettati, si affermi al più presto: data la difficoltà per le vittime di far valere la responsabilità dell'ONU, il riconoscimento di una responsabilità duale, ossia non solo delle Nazioni Unite ma anche degli Stati fornitori dei contingenti, favorirebbe il rispetto degli obblighi di diritto internazionale da parte dei *peacekeepers* e rappresenterebbe un progresso verso forme di giustizia sostanziale per le vittime degli illeciti compiuti dai caschi blu.

²³ V., in tal senso, Report of the International Law Commission on the Work of its 63rd Session (26 April-3 June and 4 July-12 August 2011), UN Doc. A/66/10, p. 87, par. 3. "The agreement appears to deal only with distribution of responsibility and not with attribution of conduct. At any event, this type of agreement is not conclusive because it governs only the relations between the contributing State or organization and the receiving organization and could thus not have the effect of depriving a third party of any right that that party may have towards the State or organization which is responsible under the general rules".

Riferimenti bibliografici

Angioi S. (2017), *I peacekeeper: profili di responsabilità tra norme sull'immunità e codici di condotta*, in Caracciolo I., Montuoro U. (a cura di), *L'evoluzione del peacekeeping. Il ruolo dell'Italia*, Giappichelli, Torino, pp. 219-244.

Angioi S. (2018), *Sexual exploitation and abuse nel peace-keeping delle Nazioni Unite: analisi della strategia di contrasto tra prevenzione e repressione degli illeciti*, in *Archivio penale*, n. 2, pp. 1-39.

Arangio-Ruiz G. (2017), *State Responsibility Revisited. The Factual Nature of the Attribution of Conduct to the State*, in *Rivista di diritto internazionale*, (supplemento), p. 1 ss.

Benvenuti P. (1992), *Ensuring Observance of International Humanitarian Law: Functions, Extent and Limits of the Obligation of Third States to Ensure Respect of International Humanitarian Law*, in *Yearbook of the Institute of Humanitarian Law*, 1992, p. 27 ss.

Bonafé B. (2012), *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*, p. 826 ss.

Boon K. (2016), *The United Nations as Good Samaritan: Immunity and Responsibility*, in *Chicago Journal of International Law*, p. 341 ss.

Boutin B. (2012), *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*, p. 521 ss.

Burke R. S. (2014), *Sexual Exploitation and Abuse by UN Military Contingents. Moving beyond the Current Status Quo and Responsibility under International Law*, Leiden, Brill-Nijhoff.

Buscemi M. (2017), *La codificazione della responsabilità delle organizzazioni internazionali alla prova dei fatti. Il caso della diffusione del colera ad Haiti*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 989 ss.

Buscemi M. (2020), *Illeciti delle Nazioni Unite e tutela dell'individuo*, Napoli, Editoriale scientifica.

Cassese A. (2007), *The Nicaragua and Tadić Tests Revisited in Light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia*, in *European Journal of International Law*, p. 649 ss.

Cellamare G. (1999), *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, Giappichelli.

Cellamare G. (2017), *Danni alla salute da operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite: profili di responsabilità e di immunità dell'Organizzazione*, in Pineschi L. (a cura di), *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari*, Napoli, Editoriale scientifica, p. 421 ss.

Colacino N. (2020), «*Sfruttamento e abuso sessuale*» nelle operazioni di pace, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

Condorelli L., Boisson De Chazournes L. (1984), *Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats <<de respecter et faire respecter>> le droit international humanitaire <<en toutes circonstances>>*, in SWINARSKI C. (ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, Geneva, 1984, p. 17 ss.;

Condorelli L., Boisson De Chazournes L. (2000), *Common Article 1 of the Geneva Conventions Revisited: Protecting Collective Interests*, in *International Review of the Red Cross*, p. 67 ss.

Condorelli L. (1995), *Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995, p. 881 ss.

Condorelli L. (2014), *De la responsabilité internationale de l'ONU et/ou de l'État d'envoi lors d'actions de Forces de Maintien de la Paix: l'écheveau de l'attribution (double?) devant le juge néerlandais*, in *Questions of International Law*, pp. 3-15.

D'Argent P. (2014), *State organs placed at the disposal of the UN, effective control, wrongful abstention and dual attribution of conduct*, in *Questions of International Law*, pp. 17-31

Dannenbaum, T. (2010), *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*, pp. 113-192.

Di Stasi A. (2017), *L'operato dei peacekeepers nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in Caracciolo I., Montuoro U. (a cura di), *L'evoluzione del peacekeeping. Il ruolo dell'Italia*, Torino, Giappichelli, pp. 273-289.

Ferstman C (2019), *Reparations for Mass Torts Involving the United Nations*, in *International Organizations Law Review*, pp. 42-67.

Focarelli C. (2010), *Common Article 1 of the 1949 Geneva Conventions: A Soap Bubble?*, in *European Journal of International Law*, p. 125 ss.

Fois P. (2017), *Violazione dei diritti umani: il problema della shared responsibility tra Stato di invio e organizzazione internazionale*, in Caracciolo I., Montuoro U. (a cura di), *L'evoluzione del peacekeeping. Il ruolo dell'Italia*, Torino, Giappichelli, pp. 205-218.

Freedman R. (2014), *UN Immunity or Impunity: A Human Rights Based Challenge*, in *European Journal of International Law*, p. 4 ss.

Frulli M. (2012), *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite. Continuità di un modello normativo*, Napoli, Editoriale Scientifica.

R. Geiss, *The Obligation to Respect and Ensure Respect for the Conventions*, in Clapham A., Gaeta P., Sassòli M. (eds.), *The 1949 Geneva Conventions. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 111 ss.

Greenwood C. (1998), *International Humanitarian Law and United Nations Military Operations*, in *Yearbook of International Humanitarian Law*, p. 3 ss.

Henckaerts J.M., Doswald-Beck L. (2005), *Customary International Humanitarian Law*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ingravallo I. (2018), *Immunità e privilegi delle organizzazioni internazionali e dei loro funzionari*, in Pennetta P. e al., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Padova, Wolters Kluwer, p. 401 ss.

Klein P. (2007), *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme: quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati*, in *Annuaire Français de Droit International*, p. 43 ss.

Kolb R. (2013), *Commentaires iconoclastes sur l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire selon l'article 1 commun des Conventions de Genève de 1949*, in *Revue belge de droit international*, p. 513 ss.

Liguori A. (2015), *"Shared responsibility" per violazioni di diritti umani nel corso di "peacekeeping operations" delle Nazioni Unite: quale ruolo per la Corte europea dei diritti umani?* in *Rivista di diritto internazionale*, pp. 517-545.

Mégret F. (2013), *La responsabilité des Nations Unies aux temps du choléra*, in *Revue belge de droit international*, p. 161 ss.

Milanović M., Papić T. (2009), *As bad as it gets: the European Court of Human Rights's Behrami and Saramati decision and general international law*, in *International & Comparative Law Quarterly*, pp. 267-296.

Nalin E. (2008), *I rapporti tra ONU e Stati fornitori dei contingenti nella prevenzione e repressione degli abusi sessuali commessi dai peace-keepers*, in

Studi in onore di Vincenzo Starace, Napoli, Editoriale Scientifica, vol. I, pp. 547-570.

Nalin E. (2018), *L'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite*, Napoli, Editoriale scientifica.

Ndulo M. (2009), *The United Nations Responses to the Sexual Abuse and Exploitation of Women and Girls by Peacekeepers during Peacekeeping Missions*, in *Berkeley Journal of International Law*, p. 127-161.

Nesi G. (2017), *La repressione dei crimini di sfruttamento e abuso sessuale da parte dei peace-keepers. Recenti sviluppi e prospettive future*, in Triggiani E., Cherubini F., Ingravallo I., Nalin E., Virzo R. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, Cacucci, vol. I, p. 173 ss.

Nesi G. (2017), *The Repression of the Crimes of Sexual Exploitation and Abuse Committed by Peacekeepers. Recent Developments*, in *La Comunità Internazionale*, p. 327-342.

Nollkaemper A. (2011), *Dual Attribution: Liability of the Netherlands for Conduct of Dutchbat in Srebrenica*, in *Journal of International Criminal Justice*, p. 1143-1157.

Palchetti P., *Attributing the Conduct of Dutchbat in Srebrenica: the 2014 Judgment of the District Court in the Mothers of Srebrenica Case*, in *Netherland International Law Review*, 2015, pp. 279-294.

Palchetti P. (2007), *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*, p. 681-704.

Papa M.I. (2014), *Immunità delle Nazioni Unite dalla giurisdizione e rapporti tra CEDU e diritto delle Nazioni Unite: la decisione della Corte europea dei diritti umani nel caso dell'Associazione Madri di Srebrenica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, p. 27 ss.

Pasquali L. (2012), *Il contributo delle organizzazioni regionali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale con mezzi non implicanti l'uso della forza*, Torino, Giappichelli.

Pavoni R. (2017), *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*, p. 133 ss.

Pustorino P. (2015), *The Control Criterion between Responsibility of States and Responsibility of International Organizations*, in Virzo R., Ingravallo I. (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden, Brill Nijhoff, p. 406 ss.

Pustorino P. (2021), *Questioni problematiche in materia di attribuzione delle condotte alle organizzazioni internazionali e agli Stati membri nelle operazioni di mantenimento della pace*, in *I Quaderni de La Comunità Internazionale, L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 231-239.

Salerno F. (2013), *International Responsibility for the Conduct of 'Blue Helmets': Exploring the Organic Link*, in Ragazzi M. (ed.), *Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 415-428.

Schettini M. (2020), *Le operazioni di peacekeeping dirette dalle Nazioni Unite e la controversa questione della responsabilità internazionale*, *Scienza e Pace*, XI (1), pp. 57-83.

Spagnolo A. (2014), *The 'Reciprocal' Approach in Article 7 ARIO: A Reply to Pierre d'Argent*, in *Questions of International Law*, p. 33 ss.

Villani U. (2021), *Luci e ombre dell'azione delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, in *I Quaderni de La Comunità Internazionale, L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive*, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 275-296.

Zambrano V. (2014), *Il “controllo effettivo” nella ripartizione della responsabilità tra organizzazioni internazionali e Stati*, Napoli, Editoriale Scientifica.

Zwanenburg M. (2005), *Accountability of Peace Support Operations*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers.