

QUESITI

EUGENIO ZANIBONI

**In tema di illeciti commessi dal personale
impiegato nelle missioni di *peacekeeping*
delle Nazioni Unite.
Brevi riflessioni alla luce della prassi.**

Le missioni di *peacekeeping*, prive di un esplicito fondamento nella Carta delle Nazioni Unite, bilanciano la necessità di accentrare l'uso della forza, nel tentativo di sottrarla alla disponibilità unilaterale degli Stati, e quella di ottenere un'efficiente forza di reazione alle situazioni di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. L'evoluzione subita nel tempo dalle suddette operazioni e, correlativamente, la progressiva diversificazione delle modalità di impiego delle forze militari e civili, ha numerose implicazioni sulle norme che sovrintendono alle ipotesi di responsabilità internazionale per eventuali illeciti commessi dal personale impegnato nelle operazioni. In particolare, la complessa articolazione della catena di comando delle missioni rende assai difficoltosa una puntuale ricostruzione delle responsabilità per eventuali condotte illecite degli operatori in tali contesti. La ricerca intende fornire un contributo alla (non semplice) opera di inquadramento normativo, dal punto di vista del diritto internazionale, di tali fattispecie.

On the offences committed by United Nations peacekeeping personnel. Some brief thoughts in the light of practice.

Peacekeeping missions, even without resting on an explicit legal basis in the United Nations Charter, balance the need to centralize the use of force and the need to obtain an efficient reaction force to situations of threat to international peace and security, in an attempt to eradicate use of force from unilateral availability of States. The evolution undergone over time by the peacekeeping operations and, correlatively, the progressive diversification of the tasks of military and civilian staff personnel, entails several implications on the norms that oversee the hypothesis of criminal accountability of United Nations peacekeepers. The complex articulation of the chain of command makes it very difficult to reconstruct the responsibilities for any illegal conduct of officials and experts in such contexts. This research aims to provide a contribution to the (not simple) regulatory framework, from the point of view of international law.

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. - 2. Obiettivi e piano dell'indagine. - 3. Un breve quadro d'insieme dell'evoluzione delle missioni di *peacekeeping*. - 4. I principali elementi della struttura di comando tipica delle missioni di *peacekeeping*. - 5. Criteri per l'attribuzione della condotta dei *peacekeepers* alle Nazioni Unite e problematiche connesse. - 6. La questione degli obblighi primari applicabili. - 7. Le difficoltà che insorgono nell'applicazione delle Convenzioni di diritto umanitario. - 8. I potenziali ambiti di applicazione degli Accordi sulla tutela dei diritti umani; 9. Gli elementi ricavabili dalla prassi relativa ai principali casi di violazione dei diritti umani. - 10. Gli abusi sessuali. - 11. Il diritto alla vita, il divieto di tortura e il divieto di arresti arbitrari. - 12. Le condotte qualificate come genocidio. - 13. La diffusione del colera ad Haiti. - 14. Le principali misure adottate per la prevenzione e repressione di eventuali comportamenti illeciti. Rilievi critici. - 15. I mezzi di natura civile e penale utilizzabili nell'attività di accertamento di eventuali illeciti ad opera del personale impegnato nelle missioni di pace. - 16. Gli strumenti risarcitori per i danni patrimoniali. - 17. Il concetto di *operational necessity* come causa di esclusione dell'illiceità delle condotte dei *peacekeepers*. - 18. Qualche osservazione finale.

1. *Considerazioni introduttive.* Il fenomeno delle operazioni di *peacekeeping*¹,

Il presente contributo rielabora ed amplia uno scritto pubblicato in origine sulla *Rassegna dell'Arma dei*

è nato, come è noto, in risposta al fallimento del sistema di sicurezza collettiva previsto dai fondatori dell'Organizzazione ed è stato poi largamente utilizzato nella prassi sin dalla prima missione di pace dell'ONU - l'Organizzazione di supervisione della tregua delle Nazioni Unite (UNTSO), istituita nel 1948 per supervisionare la cessazione delle ostilità tra Israele ed i vicini Stati arabi² - un totale di settantuno operazioni di *peacekeeping* sono state dispiegate in tutto il mondo³. Le Nazioni Unite impegnano oltre centomila unità di personale militare e civile, dislocate in tredici diverse missioni operative⁴.

L'evoluzione subita nel tempo dalle suddette operazioni, prive a tutt'oggi di un esplicito fondamento nello Statuto delle Nazioni Unite, non si riflette soltanto nell'ampliamento delle funzioni da esse svolte e, correlativamente, della progressiva diversificazione delle modalità di impiego del personale addetto. Come si vedrà, essa ha un certo numero di implicazioni anche sulle norme che sovrintendono alle ipotesi di responsabilità internazionale per eventuali illeciti

Carabinieri, 1/2018 con Mario Ventrone. L'articolo è stato sottoposto a referaggio anonimo. L'A. ringrazia gli anonimi revisori per i suggerimenti ricevuti.

¹ La letteratura esistente in argomento è alluvionale. Per un primo inquadramento del tema, senza pretese di esaustività (inclusendo anche lavori che non affrontano specificamente i temi qui oggetto di indagine): WHITE, *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester, 1993; PICONE, (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995; Id., *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, 5 ss.; RONZITTI, *Le operazioni di mantenimento della pace ed i rapporti tra Stati fornitori e contingenti delle Nazioni Unite*, in Società italiana per l'organizzazione internazionale (a cura di), *L'ONU: cinquant'anni di attività e prospettive per il futuro. Atti dei Convegni organizzati a Torino, Bologna, Palermo, Napoli e Bari in occasione della celebrazione del 50° anniversario dell'ONU* dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1996, 561 e ss.; CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999; GARGIULO, *Le peace keeping operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Napoli, 2000; VILLANI, *The Security Council authorization of enforcement action by Regional Organization*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2002, 53; STARITA, *Le Nazioni Unite*, in: ROSSI (ed.), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006, 191 ss.; FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, Milano, 2012, p. 1855 ss.; FRULLI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite. Continuità di un modello normativo*, Napoli, 2012; ARCARI, *Il mantenimento della pace e l'uso della forza*, in SCOVAZZI (a cura di), *Corso di diritto internazionale*, Milano 2014², 185-318; ORZAN, *International Organizations and Immunity from Legal Process: An Uncertain Evolution*, in VIRZO, INGRAVALLO (a cura di), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden, 2015; CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Milano, 2020³.

² Consiglio di sicurezza, Risoluzione n. 50 (1948) del 29 maggio 1948.

³ Statistiche aggiornate sono disponibili su www.un.org/en/peacekeeping/ (ultima visita 11 giugno 2020).

⁴ Dipartimento delle Nazioni Unite per le operazioni di peacekeeping, *UN Peacekeeping Operations Fact Sheet*, 31 dicembre 2017, disponibile su peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk_fact_sheet_dec_17.pdf.

commessi dalle forze di *peacekeeping*.

2. *Obiettivi e piano dell'indagine*. Le persistenti incertezze nella sistemazione della materia, unitamente all'aumento dei casi degli ultimi anni, nonché, non da ultimi, gli importanti impegni assunti dall'Italia in questo tipo di missioni, sia in termini di impieghi finanziari sia di personale civile e militare⁵, rendono forse utile una ricerca che si ponga quale obiettivo quello di fornire un contributo alla (non semplice) opera di inquadramento normativo, dal punto di vista del diritto internazionale, delle suddette ipotesi di illecito internazionale.

La circostanza che nella prassi delle missioni internazionali condotte sotto l'egida dell'ONU, come si verificherà nella parte centrale di questo scritto, le segnalazioni di condotte illecite si siano moltiplicate negli ultimi anni costituisce il principale motivo per cui l'Organizzazione si è dotata, nel tempo, di una serie di strumenti che mirano a prevenire e a reprimere comportamenti in questione. Le caratteristiche di tali misure, insieme a qualche rilievo sul piano dell'efficacia delle medesime (sulla base della disamina dei dati della prassi disponibili), saranno l'oggetto dell'analisi svolta nel corso dell'ultima parte del lavoro. Appare utile però, per i suaccennati motivi, fornire in via preliminare un quadro d'insieme che dia conto dell'evoluzione che gli obiettivi e le funzioni delle operazioni di mantenimento della pace hanno conosciuto nel tempo. In tal modo, si renderà anche più agevole l'apprezzamento delle peculiarità insite nell'articolazione delle strutture di comando delle suddette operazioni che ad esse è tipicamente sovrintesa.

3. *Un breve quadro d'insieme dell'evoluzione delle operazioni di peacekeeping*. Le operazioni di mantenimento della pace sono fenomeni assai complessi, evoluti nel tempo per andare incontro a mutati scenari politici e ad obiettivi più specifici. Inizialmente, durante la guerra fredda, alle operazioni di *peacekeeping* era prevalentemente affidato il compito di stabilizzare un conflitto attraverso la supervisione militare del 'cessate il fuoco' intercorso tra Stati belligeranti ed una limitata gestione degli accordi di pace⁶. Le missioni istituite

⁵ Cfr. il documento pubblicato dal Senato della Repubblica, XII Legislatura, dal titolo *Quadro sintetico delle missioni internazionali dell'Italia 2017-2018*, il documento è disponibile su https://senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/002/301/Quadro_sintetico.pdf.

⁶ Secondo quello che è comunemente conosciuto come 'modello di interposizione tradizionale', la maggior parte delle quindici operazioni istituite prima del 1989 erano basate sulla presenza di osservatori disarmati o equipaggiati con armi leggere. Con l'eccezione dell'intervento in Corea del 1950, identificabile

dopo il 1989 hanno assunto spesso, invece, carattere multifunzionale, con il dispiegamento di operazioni ‘integrate’ che includono, oltre a una forza militare mobile, una forte componente civile⁷. I *peacekeepers* sono stati di frequente impiegati per un’ampia varietà di nuovi compiti e responsabilità, quali il disarmo, la formazione e la supervisione delle forze di polizia locali, il monitoraggio elettorale, il reinsediamento dei rifugiati⁸, la promozione dei diritti umani, nonché l’esercizio di funzioni governative, anche in ordine, ad esempio, al contrasto alla criminalità comune⁹. L’esercizio di queste nuove tipologie di incarichi ha anche condotto ad un offuscamento della distinzione tra ‘mantenimento’ e ‘imposizione’ della pace, in particolare dopo gli interventi in Somalia e nella ex Jugoslavia.

Neppure il passaggio alle missioni di *peacekeeping* cosiddette ‘robuste’ è stato privo di problemi¹⁰. In particolare, mandati poco chiari, ambigui ad esempio sulla questione cruciale dell’uso della forza, hanno spesso prodotto confusione e incertezza, talvolta con seri problemi di coordinamento tra il comando operativo e quello politico della missione¹¹. Altrettanto problematiche sono le caratteristiche che presentano gli interventi che combinano una forza di pace delle Nazioni Unite con un’operazione degli Stati membri autorizzata *ex* Capitolo VII della Carta, ciascuna dispiegata con un proprio mandato. L’analisi

come un esempio di imposizione piuttosto che di mantenimento della pace (*peace-enforcement*), queste operazioni si svolgevano con il consenso dello Stato in cui esse operavano, nel rispetto di un generale divieto di uso della forza – se non per legittima difesa – e con scarso controllo del territorio. WHITE, *op. cit.*, 202; GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford, 2008, 298–302.

⁷ La prima di tali operazioni è considerata la *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG), dispiegata in Namibia nel 1989 e istituita con la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 632 (1989) del 16 febbraio 1989. Cfr: SCHRIJVER, *Introducing Second Generation Peace-keeping: the case of Namibia*, in *African Journal of International and Comparative Law*, 1994, 1 ss; CELLAMARE, *op. cit.*, 25 ss.

⁸ In argomento sia consentito il rinvio a ZANIBONI, *Verso l’erosione dell’elemento territoriale dell’istituto dell’asilo nel diritto internazionale?* in LEANZA (a cura di), *Le migrazioni, una sfida per il diritto internazionale, comunitario ed interno*, Atti del Convegno annuale della Società italiana di Diritto internazionale di Roma, 17-18 giugno 2004, Napoli, 2005, 291 ss.

⁹ Sul punto, vedasi il cenno in ZANIBONI, *La cooperazione interstatale nell’esecuzione di misure per la prevenzione dei reati transnazionali*, in ZANOBETTI, CONTALDI, MARONGIU BUONAIUTI, PAPA (a cura di), *Liber Amicorum Angelo Davì, La vita giuridica internazionale nell’età della globalizzazione*, vol. III, Napoli, 2019, 1735-1767.

¹⁰ KOFI, *UN Robust Peacekeeping: Civilian Protection in Violent Civil Wars*, New York, 2014; T. TARDY, *A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations*, in WEBEL, JOHANSEN (a cura di), *Peace and Conflict Studies: a Reader*, Londra, 2012, 331.

¹¹ Per un esempio dei problemi creati da missioni di questo tipo, si veda: DALLAIRE, *Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*, Toronto, 2004, 233 ss. ^[L]_{SEP}

della prassi registra sia casi in cui l'una è rimasta totalmente estranea alla struttura dell'altra, sia solo parzialmente¹².

Le indicate caratteristiche, dalle quali è agevole denotare una certa complessità di inquadramento strutturale che concerne sia il piano funzionale sia quello operativo, si riflettono in una difficile sistemazione normativa delle ipotesi di responsabilità per eventuali illeciti commessi dalle forze di *peacekeeping*, soprattutto per quanto concerne gli aspetti relativi all'attribuzione delle condotte dei contingenti militari. Di questi ed altri profili d'indagine ci occuperemo nei paragrafi che seguono.

4. *I principali elementi della struttura di comando tipica delle missioni di peacekeeping*. Esistono, come si è accennato, significative differenze tra l'impianto originariamente previsto dalla Carta delle Nazioni Unite e la struttura che si è poi in concreto sviluppata riguardo alle misure utilizzabili dall'Organizzazione per il mantenimento della pace e la sicurezza internazionale. La Carta creava, infatti, un sistema centralizzato di controllo sulle forze militari delle Nazioni Unite da istituirsi ai sensi dell'art. 43. Tali forze avrebbero dovuto operare sotto la 'direzione strategica' delle Nazioni Unite, attraverso la supervisione di un Comitato di stato maggiore¹³. Date le tensioni innescate dalla guerra fredda, tuttavia, tali previsioni non sono mai state tradotte in pratica. Le strutture di comando delle operazioni di pace si sono sviluppate secondo le esigenze della prassi, affinandosi col tempo¹⁴.

In particolare, il comando e il controllo¹⁵ delle operazioni delle Nazioni Unite

¹² I principali esempi di tale 'convivenza' fra mandati nel corso degli anni Novanta si sono avuti in Ruanda, con la Missione di assistenza delle Nazioni Unite (UNAMIR) e il parallelo intervento delle truppe francesi con l'operazione *Turquoise* nel 1994, e in Jugoslavia, con la *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) e la contemporanea presenza della NATO.

¹³ Quest'ultimo, secondo l'art. 47, avrebbe avuto il compito di assistere il Consiglio di sicurezza su tutte le questioni relative agli aspetti militari del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, elaborare piani di dispiegamento delle forze e comandare le forze stesse, traducendo gli obiettivi politici del Consiglio in piani militari, che sarebbero stati poi trasmessi ai comandanti sul campo.

¹⁴ FROWEIN, *Chapter VII. Action with Respect to reat to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression*, in SIMMA *et al.* (a cura di), *The Charter of the United Nations: a Commentary*, Oxford, 1995, 605, 639; LEWIS, SEWALL, *United Nations Peacekeeping: Ends Versus Means*, in *Joint Force Quarterly*, 1993, 56.

¹⁵ Nonostante i termini 'comando' e 'controllo' siano spesso utilizzati in modo interscambiabile, essi assumono significato diverso: il 'controllo' implica un'autorità minore del 'comando', ed è generalmente utilizzato per indicare la capacità di influenzare operazioni tattiche o per esercitare il 'controllo operativo': HATTO, *UN Command and Control Capabilities: Lessons from UNIFIL's Strategic Military Cell*, in

hanno oggi natura complessa e operano su più livelli, politici e militari, nazionali ed internazionali. Ciò è dovuto, tra l'altro, anche al fatto che gli ordinamenti di molti Stati non consentono a questi ultimi di rinunciare completamente, o anche solo in parte, al comando delle proprie truppe¹⁶.

In buona sostanza, il controllo politico sulle operazioni delle Nazioni Unite è esercitato dal Consiglio di sicurezza, dunque dagli Stati membri che ne fanno parte. Le operazioni di *peacekeeping* si svolgono sotto la 'piena autorità' del Consiglio, che a sua volta può delegarla al Capo della missione¹⁷. Sul piano pratico, questa autorità è generalmente divisa tra il Comandante della forza e il Rappresentante speciale del Segretario generale: il primo è l'organo principale deputato a trattare gli aspetti militari dell'operazione, mentre il secondo si occupa principalmente della componente civile della missione. Il Rappresentante speciale assume un livello più alto nella gerarchia di comando rispetto al Comandante della forza, che è nominato dal Segretario generale, d'accordo con il Consiglio di sicurezza, ed è di solito un alto ufficiale di uno dei maggiori paesi contributori¹⁸. Attraverso la sottoposizione di rapporti periodici, il Rappresentante speciale riferisce regolarmente al Consiglio ed è generalmente assistito da un Capo di stato maggiore e da un dirigente amministrativo civile¹⁹.

International Peacekeeping, 2009, 187-188.

¹⁶ È ciò che accade, ad esempio, per l'ordinamento degli Stati Uniti: SCHEFFER, *United States: Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*, in *International Legal Materials*, 1994, 795, 807. Sulla normativa italiana in materia di partecipazione alle missioni internazionali, si veda: RONZITTI, RUFFA, *L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche*, dicembre 2014, disponibile sul sito: www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0104App.pdf; RONZITTI, *Missioni all'estero, arriva la legge*, 10 Gen 2017, disponibile online su: Affarinternazionali.it; RIONDATO, *Missioni militari internazionali italiane c.d. di pace all'estero. Novità giuspenalistiche nella legge di riforma 21 luglio 2016, n. 145*, in *diritto penale contemporaneo*, 30 maggio 2017, contributo pubblicato nel Fascicolo 5/2017; DE GUTTRY, *La legge 21 luglio 2016, n. 145: "Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali: analisi critica e valutazione del suo impatto sull'Arma dei Carabinieri"*, in *Rassegna dell'arma dei Carabinieri*, 2017, n. 1, 111 ss.

¹⁷ SAURA, *Lawful Peacekeeping: Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peacekeeping Operations*, in *Hastings Law Journal*, 2007, 479, 486-487. Si veda anche il *Model Agreement between the United Nations and Member States Contributing Personnel and Equipment to United Nations Peace-keeping Operations* (U.N. Doc. A/64/185, 23 maggio 1991), par. 7.

¹⁸ MURPHY, *Legal Framework of UN Forces and Issues of Command and Control of Canadian and Irish Force*, in *Journal of Conflict and Security law*, 1999, 53; GORDAN, *Icarus Rising and Falling: the Evolution of UN Command and Control Structures*, in GORDAN, TOASE (a cura di), *Aspects of Peacekeeping*, Londra, 2001, 19, 32; MCCOUBREY, WHITE, *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Dartmouth, 1996, 143.

¹⁹ PASCHALL, *Solving the Command and Control Problem*, in BENTON (a cura di), *Soldiers for Peace:*

L'ONU non ha, invece, il 'pieno comando' sulla componente militare delle operazioni di *peacekeeping*. La nozione di comando è definibile come l'autorità e la responsabilità militare di un ufficiale superiore di impartire ordini ai subordinati riguardo ad ogni aspetto delle operazioni militari e della loro amministrazione e include, tra l'altro, la responsabilità disciplinare, la possibilità di rimuovere, sostituire o deferire un subordinato agli organi giurisdizionali militari²⁰. Mentre il Comandante della forza è generalmente responsabile per l'ordine e la disciplina dei contingenti militari delle Nazioni Unite, esso ha, in realtà, poco potere per fronteggiare casi di 'cattiva' condotta.

Anche se le Nazioni Unite possono richiedere il rimpatrio di un *peacekeepers* e impedirgli di partecipare a future missioni in caso di gravi e circostanziate accuse di condotte improprie, il Dipartimento per le operazioni di *peacekeeping*, infatti, ha espressamente ribadito che le questioni disciplinari e quelle relative al personale restano di competenza esclusiva dei singoli Stati contributori²¹.

I comandanti nazionali sono responsabili per la condotta e la disciplina dei contingenti militari. L'art. 7ter del nuovo modello di *Memorandum* d'intesa tra l'ONU e gli Stati contributori prevede, infatti, che il comandante debba essere dotato dell'autorità necessaria ad adottare ogni ragionevole misura al fine del mantenimento della disciplina e la buona condotta tra tutti i membri del contingente nazionale, assicurando il rispetto degli standard di condotta delle Nazioni Unite, delle norme e dei regolamenti specifici della missione, nonché degli obblighi derivanti da leggi e regolamenti locali, in conformità con l'accordo sullo status delle forze²².

L'autorità disciplinare, che in genere deriva dal comando delle forze militari,

Fifty Years of United Nations Peacekeeping, New York, 1996, 57, 62; MURPHY, *op. cit.*, 54; HOUCK, *The Command and Control of United Nations Forces in the Era of Enforcement*, in *Duke Journal of Comparative and International Law*, 1994, 25.

²⁰ Dipartimento per le operazioni di peacekeeping and Dipartimento per il supporto sul campo, *UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines ('Capstone Doctrine')*, 2008, 68, disponibile su www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf (ultima visita 19 febbraio 2018); MURPHY, *op. cit.*, 117; SCHEFFER, *op. cit.*, 808; PASCHALL, *op. cit.*, 61.

²¹ Rapporto del Segretario generale, *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all their Aspects - Command and Control of United Nations Peacekeeping Operations* (U.N. Doc. A/49/681, 21 novembre 1994), par. 6. V. anche UN, *Disciplinary process* al sito <https://conduct.unmissions.org/enforcement-disciplinary> (ultima visita 19 febbraio 2018).^[1]^[2]

²² Art. 7ter, *Memorandum of understanding*, allegato al *Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions (COE Manual)*, 2014, in U.N. Doc. A/C.5/69/18.

non è invece concessa al Comandante della forza, il quale non ha alcun potere di esercitare una giurisdizione disciplinare o penale nei confronti delle truppe, sebbene egli debba essere informato dai comandanti dei contingenti di eventuali gravi questioni disciplinari che coinvolgano le loro truppe, incluse le azioni di seguito intraprese²³.

Come evidenziato anche dal Segretario generale, la tipologia di comando esercitata dal Comandante della forza si qualifica come ‘operativa’ ed è limitata alla capacità di emanare ‘direttive operative’ entro uno specifico mandato del Consiglio di sicurezza, in un periodo di tempo concordato e in una specifica area geografica²⁴. In pratica, il Sottosegretario generale per le operazioni di mantenimento della pace dirige e controlla, per conto del Segretario generale, il funzionamento delle operazioni di *peacekeeping* esercitando ‘autorità operativa’; il consigliere militare del Segretario generale fornisce consulenza sulla ‘direzione strategica’ dell’operazione; il Comandante della forza, infine, è delegato al ‘controllo operativo’ dei contingenti militari in missione²⁵. Quest’ultimo è autorizzato a delegare il ‘controllo tattico’ a comandanti di settore o di unità, mentre il ‘comando tattico’, inteso come capacità di assegnare compiti alle forze sotto il proprio comando connessi allo svolgimento della missione, resta ai comandanti dei singoli contingenti²⁶.

È attraverso i comandanti dei contingenti nazionali che gli ordini dalle Nazioni Unite vengono trasmessi alle varie unità ed è in questo modo che i singoli contingenti sono sottoposti al ‘comando’ o al ‘controllo’ delle Nazioni Unite. Il trasferimento dell’autorità dagli Stati contributori all’Organizzazione è pertanto limitato. Alle truppe, inoltre, non può essere richiesto di agire al di fuori dei limiti del mandato della missione e lo specifico accordo tra l’ONU e il paese contributore, mentre i comandanti nazionali vengono in genere consultati per quanto riguarda la pianificazione delle operazioni e la fase decisionale, soprattutto quando ciò attenga ai loro contingenti²⁷.

Infine, occorre sottolineare che i contingenti nazionali restano pur sempre

²³ Ibid.

²⁴ Ibid., par. 4.

²⁵ HOUCK, *op. cit.*, 23; BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of United Nations Practice*, Londra, 1964, 359.

²⁶ Dipartimento delle Nazioni Unite per le operazioni di *peacekeeping*, *Authority, Command and Control in UN Peacekeeping Operations*, 2008 (U.N. Doc. PK/G/2008.04), par. 10.

²⁷ BOTHE, *Peacekeeping*, in SIMMA *et al.* (a cura di), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford, 2002, 688; UN Doc. A/49/681, cit., par. 19.

soggetti alle proprie leggi e strutture militari di appartenenza, sebbene essi non possano sollecitare o accettare istruzioni o ordini dai paesi di invio nello svolgimento delle mansioni affidate loro dalle Nazioni Unite. Gli Stati possono mantenere una linea di comunicazione rispetto a questioni amministrative, ma non sono autorizzati ad impartire direttive al loro personale militare che vada contro gli ordini delle Nazioni Unite o il mandato della missione²⁸. Va anche detto, però, che nella pratica non sono infrequenti casi di deviazione da questa regola e che, essendo il contributo delle truppe volontario, gli Stati hanno pur sempre la possibilità di ritirare in qualsiasi momento i propri contingenti, questione che accresce la loro influenza sull'intera gestione della missione²⁹.

5. Criteri per l'attribuzione della condotta dei peacekeepers alle Nazioni Unite e problematiche connesse. Il quadro fin qui delineato consente di meglio apprezzare le cause delle preannunciate difficoltà di inquadramento della tematica degli atti illeciti commessi nello svolgimento di missioni dell'ONU da parte *peacekeepers* sotto il profilo dei criteri rilevanti ai fini della loro attribuzione. Sulla base degli elementi che si rinvencono dai diversi corpi normativi e dalla ricognizione prassi pertinente, nelle pagine che seguono si tenterà di fornire qualche ipotesi ricostruttiva al riguardo.

L'ONU ha costantemente sostenuto la tesi secondo la quale, dal momento che le forze di *peacekeeping* hanno lo *status* di organi delle Nazioni Unite, il loro comportamento debba essere direttamente attribuito all'Organizzazione. Ciò sulla base di un criterio generale di attribuzione dell'illecito che, per le organizzazioni internazionali, trova riscontro nell'art. 6 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali (ARIO), approvato dalla Commissione di diritto internazionale nel 2011³⁰. Secondo il Segretario

²⁸ UN Doc. A/49/681, cit., par. 7.

²⁹ MURPHY, *op. cit.*, 55; ROSE, *Fighting for Peace: Lessons from Bosnia*, Londra, 1999, 106; S. GORDAN, *op. cit.*, 33; BOTHE, DÖRSCHEL, *The UN Peacekeeping Experience*, in FLECK (a cura di), *The Handbook of the Law of Visiting Forces*, Oxford, 2001, 487; FLEITZ, *Peacekeeping Fiascoes of the 1990s: Causes, Solutions, and U.S. Interests*, Westport, 2002, 80.

³⁰ Commissione di diritto internazionale, *Draft articles on the responsibility of international organizations*, in *Report of the International Law Commission, Sixty-third Session (26 April-3 June and 4 July-12 August 2011)*, UN Doc. A/66/10, 54. L'art. 6 ARIO prevede che «1. La condotta di un organo o agente di un'organizzazione internazionale nell'esercizio delle proprie funzioni è considerato un atto di questa organizzazione ai sensi del diritto internazionale, qualunque sia la posizione rivestita dall'organo o dall'agente rispetto all'organizzazione. 2. Nella determinazione delle funzioni degli organi o agenti si applicano le regole dell'organizzazione».

generale, infatti, le forze messe a disposizione delle Nazioni Unite si ‘trasformano’ in un organo sussidiario dell’ONU e, come tali, determinano la responsabilità dell’Organizzazione, così come qualsiasi altro organo sussidiario. Una qualifica attribuibile ai *peacekeepers* indipendentemente dal fatto che il controllo esercitato su tutti gli aspetti dell’operazione sia, in pratica, ‘effettivo’ o che essi abbiano agito *ultra vires*³¹.

Sebbene considerare l’ONU come l’unico ente responsabile per la condotta delle forze di *peacekeeping* possa in astratto garantire una maggiore efficienza delle operazioni militari³², lo *status* formale delle missioni all’interno del sistema delle Nazioni Unite difficilmente può essere ritenuto un elemento decisivo ai fini dell’attribuzione, poiché esso non tiene conto del fatto che i contingenti possano continuare ad agire come organi - *de jure* o anche *de facto* - dello Stato d’origine³³.

Questo doppio collegamento istituzionale sembra giustificare l’applicazione di una norma speciale di attribuzione, che si basa sul controllo effettivo esercitato sulla condotta di tali forze³⁴. Mentre, infatti, la missione di *peacekeeping* è in sé un organo sussidiario dell’ONU, le truppe sul campo continuano a rimanere organi degli Stati di appartenenza. Per determinare chi debba in concreto

³¹ U.N. Doc. A/CN.4/637/Add.1, 13. Occorre notare, tuttavia, che le stesse Nazioni Unite non hanno escluso la possibilità che, in alcune circostanze, una determinata condotta di un contingente nazionale possa essere attribuita allo Stato di invio (ivi, par. 14). Per un inquadramento del tema, si veda KLEIN, *The Attribution of Acts to International Organizations*, in CRAWFORD, PELLET, OLLESON (a cura di), *The Law of International Responsibility*, Oxford, 2010, 297. L’applicazione del criterio organico di cui all’art. 6 ARIIO ha trovato sostegno in parte della dottrina: SEYERSTED, *United Nations Forces: Some Legal Problems*, in *British Yearbook of International Law*, 1961, 429; A. SARI, *UN Peacekeeping Operations and Article 7 ARIIO: The Missing Link*, in *International Organizations Law Review*, 2012, 77; SARI, WESSEL, *International Responsibility for EU Military Operations: Finding the EU’s Place in the Global Accountability Regime*, in VAN VOOREN, BLOCKMANS, WOUTERS (a cura di), *The EU’s Role in Global Governance. The Legal Dimension*, Oxford, 2013, 126) e nella decisione della Corte europea dei diritti dell’uomo relativa al noto caso *Behrami e Saramati* (decisione del 2 maggio 2007, *Behrami e Behrami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia*, ricorsi nn. 71412/01 e 78166/01), in cui si è fatto riferimento all’UNMIK (*United Nations Mission in Kosovo*) come ad un organo sussidiario delle Nazioni Unite creato ai sensi del Capitolo VII della Carta per poi ricondurre esclusivamente all’ONU gli atti da essa compiuti (par. 143).

³² *Report of the International Law Commission, Sixty-third Session*, cit., 90, par. 9.

³³ PALCHETTI, *International Responsibility for Conduct of UN Peacekeeping Forces: The question of Attribution*, in *Seqüência*, 2015, 19, 31; JACOB, *Les définitions des notions d’ ‘organe’ et d’ ‘agent’ retenues par la CDI sont-elles opérationnelles?*, in *Revue belge de droit international*, 2013, 24-25.

³⁴ PALCHETTI, *International Responsibility*, cit., 31. V. anche SOMMARIO, *Unlawful conduct of UN Peacekeepers: who is to blame - the contributing State or the UN?*, in *The ITPCM International Commentary*, 2014, 36, 53 ss.

assumere la responsabilità per gli atti illeciti compiuti nel corso delle operazioni di mantenimento della pace dell'ONU occorre, quindi, fare riferimento al criterio del controllo effettivo, codificato dall'art. 7 ARIО.

Questa disposizione prevede, in particolare, che la condotta di un organo di uno Stato, o di un organo o agente di un'organizzazione internazionale, che è messo a disposizione di un'altra organizzazione internazionale è considerata un atto di quest'ultima qualora essa eserciti un controllo effettivo su tale condotta. La Commissione di diritto internazionale, infatti, ha affermato che tale principio dovrebbe valere anche per le operazioni di *peacekeeping*, nella misura in cui sia possibile distinguere aree di controllo effettivo relative rispettivamente alle Nazioni Unite e allo Stato contributore³⁵. Lo stesso Relatore speciale, il professor Giorgio Gaja, pur avendo osservato che le forze di *peacekeeping* sono considerate dalle Nazioni Unite come un organo sussidiario, ha rigettato la ricostruzione imperniata esclusivamente sull'art. 6, sostenendo, al contrario, che le attività di un organo debbano comunque essere accertate alla luce del criterio del 'controllo effettivo' esercitato dall'organizzazione internazionale sulle singole attività da esso poste in essere³⁶. In altre parole, l'applicazione dell'art. 7 prevarrebbe sull'art. 6 ARIО.

La Commissione di diritto internazionale, dunque, tende ad utilizzare il criterio del controllo effettivo come una regola di risoluzione dei conflitti di attribuzione della condotta illecita laddove questa sia in astratto riconducibile a più soggetti³⁷. Su questo punto sembra essere concorde anche la dottrina, sostenendosi in genere che il criterio del controllo operativo debba prevalere sul collegamento organico nella definizione della questione di attribuzione dell'illecito alle Nazioni Unite³⁸.

A tal proposito, appare significativa la decisione della Corte suprema dei Paesi Bassi nei casi *Nuhanović* e *Mustafić*³⁹, aventi ad oggetto la responsabilità per le

³⁵ *Report of the International Law Commission, Sixty-third Session*, cit., 90, par. 9.

³⁶ GAJA, *Second Report on Responsibility of International Organizations*, in *Yearbook of the International Law Commission, 2004, Vol. II, Part One*, U.N. Doc. A/CN.4/541, 17.

³⁷ Y. CHEN, *Attribution, Causation and Responsibility of International Organizations*, in SAROOSHI, *Remedies and Responsibility for the Actions of International Organizations*, Leiden, 2014, 60.

³⁸ KLEIN, *op. cit.*, 299-300; PALCHETTI, *International Responsibility*, cit., 32 ss. Per un diverso orientamento espresso dalla giurisprudenza si veda, però, Tribunale distrettuale dell'Aia, sentenza del 10 settembre 2008, n. 265615/HA ZA 06-1671, *Mustafić e Nuhanović c. Paesi Bassi*.

³⁹ Corte suprema dei Paesi Bassi, sentenze del 6 settembre 2013, *Paesi Bassi c. Nuhanović*, ricorso n. 12/03324, e *Paesi Bassi c. Mustafić*, ricorso n. 12/03392.

condotte delle truppe olandesi (*Dutchbat*) facenti parte della missione UN-PROFOR delle Nazioni Unite in ex Jugoslavia, in merito a fatti connessi all'ecidio di Srebrenica commesso, nel luglio 1995, dall'esercito serbo-bosniaco. Nell'occasione, la Corte ha espressamente respinto la tesi, sostenuta del Governo olandese, secondo cui la condotta dei *peacekeepers*, quali organi sussidiari delle Nazioni Unite, dovesse essere attribuita esclusivamente all'ONU sulla base dell'art. 6 ARIO, confermando l'applicazione al caso di specie del criterio del controllo effettivo di cui all'art. 7 ARIO e aprendo, per così dire, all'ipotesi di una doppia attribuzione di quelle condotte illecite su cui uno Stato e un'organizzazione internazionale esercitino un controllo congiunto⁴⁰. queste sentenze si collocano, dunque, in linea di continuità con quanto stabilito dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Al-Jedda* in relazione all'occupazione dell'Iraq dopo la guerra del 2003. La Corte ha dichiarato di non ritenere che la Risoluzione 1511 del Consiglio di sicurezza abbia operato nel senso di rendere gli atti dei militari della forza multinazionale imputabili all'Organizzazione delle Nazioni Unite, né che cessino «di essere imputabili ai Paesi che hanno contribuito con proprie truppe»⁴¹.

6. *La questione degli obblighi primari applicabili.* È appena il caso di osservare come le Nazioni Unite, in quanto soggetto di diritto internazionale, abbiano l'obbligo di rispettare il diritto internazionale consuetudinario, comprese le norme generali a tutela dei diritti umani e di diritto umanitario, quando

⁴⁰ Le sentenze sono state oggetto di grande interesse in dottrina: si vedano, in particolare, gli scritti di: CONDORELLI, *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*, 2014, 3; D'ARGENT, *State organs placed at the disposal of the UN, effective control, wrongful abstention and dual attribution of conduct*, in *Questions of International Law*, 2014, 17; SPAGNOLO, *The 'reciprocal' approach in article 7 ARIO: a reply to Pierre d'Argent*, in *Questions of International Law*, 2014, 33; BAKKER, *Dual attribution of acts committed by a UN peacekeeping force: an emerging norm of customary international law? The Dutch Supreme Court's judgments in Nuhanović and Mustafić*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2014, 287; PALCHETTI, *Attributing the Conduct of Dutchbat in Srebrenica: The 2014 Judgment of the District Court in the Mothers of Srebrenica Case*, in *Netherlands International Law Review*, 2015, 279; LIGUORI, *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*, 2015, 517. Si veda anche RYNGAERT, *Peacekeepers Facilitating Human Rights Violations: The Liability of the Dutch State in the Mothers of Srebrenica Cases*, in *Netherlands International Law Review*, 2017, 453.

⁴¹ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), *Al-Jedda c. Regno Unito*, sentenza del 7 luglio 2011, par. 76-86.

agiscono nell'ambito di una delle varie tipologie di missioni di *peacekeeping*. Senza pretese di esaustività, tenteremo di fornire nei paragrafi che seguono un quadro di insieme degli obblighi di natura primaria applicabili, a seconda dei casi, al personale impegnato in queste missioni, a partire dalla questione, che è sorta per la prima volta durante l'intervento in Corea nel 1950⁴², della possibilità di applicare il diritto umanitario alle operazioni di *peacekeeping*.

7. *Le difficoltà che insorgono nell'applicazione delle Convenzioni di diritto umanitario.* Rileva osservare come, proprio a partire dal dibattito sviluppatosi nell'occasione appena richiamata (e come accaduto anche successivamente), che le Nazioni Unite dichiararono immediatamente il generico impegno al rispetto del diritto internazionale umanitario. Al contempo, tuttavia, sostennero che l'Organizzazione non fosse in realtà vincolata ad alcun obbligo giuridico in materia, non essendo parte dei relativi trattati⁴³. Secondo l'Ufficio per gli affari giuridici, infatti, le Nazioni Unite non sono sostanzialmente in grado di diventare parte delle Convenzioni di Ginevra del 1949 poiché, in quanto organizzazione internazionale, non dispongono dei poteri necessari ad adempiere gli obblighi ivi garantiti⁴⁴.

Consequentemente all'espansione delle operazioni di *peacekeeping* robuste e di *peace-enforcement*, questa posizione è diventata non più sostenibile. In un primo momento, l'ONU ha cercato di affrontare la questione inserendo nei SOFA conclusi con i paesi ospitanti specifiche disposizioni sul rispetto dei 'principi e lo spirito' delle Convenzioni di Ginevra⁴⁵. Successivamente, grazie alla cooperazione tra un gruppo di esperti istituito dal Comitato internazionale della Croce rossa e il Segretariato delle Nazioni Unite è stato approntato un

⁴² Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 83 (1950), del 27 giugno 1950.

⁴³ Su questo specifico aspetto del problema in esame si vedano le riflessioni di: CASOLARI, *Le operazioni di peacekeeping tra protezione e rispetto dei diritti dell'uomo*, disponibile online sul sito: <https://storicamente.org/casolari>; MÉGRET, HOFFMANN, *The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities*, in *Human Rights Quarterly*, 25/2 (2003), 314 ss.

⁴⁴ Ufficio per gli affari giuridici delle Nazioni Unite, *Possible Accession of Intergovernmental Organizations to the Geneva Conventions for the Protection of War Victims*, in *U.N. Juridical Yearbook*, 1972, 153. Si veda anche OSWALD, DURHAM, BATES, *Documents on the Law of UN Peace Operations*, Oxford, 2010, 198; GREENWOOD, *International Humanitarian Law and United Nations Military Operations*, in *Yearbook of International Humanitarian Law*, 1998, 3.

⁴⁵ Abbastanza emblematicamente, il primo di questi accordi sembra essere stato quello concluso dall'UNAMIR nel 1993, operazione che probabilmente costituisce il più grande fallimento in tema di *peacekeeping* delle Nazioni Unite (Art. 7, UNAMIR SOFA).^[11]_{SEP}

‘*Bollettino sulla osservanza da parte delle forze delle Nazioni Unite del diritto internazionale umanitario*’ emanato dal Segretario generale nell’agosto 1999⁴⁶. Il Bollettino non si pone l’obiettivo di fornire una base giuridica per l’applicazione del diritto umanitario alle Nazioni Unite. Sembra anche difficile poterne sostenere il rango di strumento di codificazione di norme consuetudinarie. Si tratterebbe, piuttosto, di una sintesi delle regole allora considerate più rilevanti nel contesto delle operazioni di mantenimento della pace⁴⁷.

Analizzando i principi contenuti nel Bollettino del 1999, assume un particolare rilievo in questa sede la parte nella quale si è affermata l’applicabilità di «principi e norme fondamentali di diritto internazionale umanitario [...] nelle azioni coercitive [*enforcement actions*] e nelle operazioni di mantenimento della pace in cui è consentito l’uso della forza per legittima difesa», richiedendo anche che i SOFA conclusi dalle Nazioni Unite prevedano l’impegno volto ad assicurare che i membri della missione agiscano «nel pieno rispetto dei principi e delle regole delle *convenzioni generali* applicabili alla condotta del personale militare»⁴⁸.

La dizione ‘principi e norme fondamentali di diritto internazionale umanitario’ sostituisce, così, quella più vaga di ‘principi e spirito delle Convenzioni di Ginevra’ che era stata utilizzata in precedenza e che aveva indotto a concludere che le Nazioni Unite non si ritenessero necessariamente vincolate alle norme di diritto internazionale consuetudinario riflesse nelle Convenzioni e nei Protocolli addizionali. Queste ultime costituiscono, invece, lo *standard* comune minimo che tutti i contingenti nazionali sono tenuti a rispettare⁴⁹.

Tra le norme sostanziali richiamate dal Bollettino, sono incluse quelle

⁴⁶ Segretario generale, *Bulletin on the Observance by United Nations forces of international humanitarian law*, 6 agosto 1999, U.N. Doc. ST/SGB/1999/13 (da ora in poi Bollettino). Il Bollettino è, tra l’altro, anche finalizzato a consentire al Segretario generale di rispettare l’obbligo di portare a conoscenza dei membri delle missioni delle Nazioni Unite i principi e le regole del diritto umanitario, così come previsto dai SOFA succedutisi dal 1993 in poi. I bollettini del Segretario generale sono atti amministrativi, generalmente utilizzati dal Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite come strumenti interpretativi dei regolamenti relativi al personale, o sono riconosciuti come preziosi strumenti normativi complementari nell’applicazione di questi ultimi: MÜNCH, GÖTTELMANN, *Article 101*, in SIMMA, *The Charter*, cit. (2002), 1252, 1260. SHRAGA, *UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damage*, in *American Journal of International Law*, 2000, 406, 407. V. anche Segretario generale, *Bulletin*, sez. 3.

⁴⁷ ZWANENBURG, *Accountability of Peace Support Operations*, Leiden, 2005, 174 ss.

⁴⁸ Segretario generale, *Bulletin*, sez. 1 e 3 (corsivo aggiunto).

⁴⁹ Si vedano i SOFA relativi alle missioni MINURCA, UNAMSIL, UNMISSET e UNMEE (Etiopia). SHRAGA, *op. cit.*, 408.

concernenti gli obblighi relativi alla protezione della popolazione civile, all'uso di mezzi e metodi di combattimento, al trattamento dei civili e delle persone che non partecipano al conflitto, al trattamento dei prigionieri, alla protezione del personale medico e di soccorso, nonché dei feriti e dei malati. È evidente che non si tratta dell'intero corpo giuridico del diritto dei conflitti armati, ma di una mera sintesi di alcune delle sue previsioni più importanti. Nulla è detto, ad esempio, in merito all'applicabilità del diritto sull'occupazione militare alle operazioni di *peacekeeping*⁵⁰.

Il più volte citato Bollettino prevede anche che il personale militare sia soggetto alla giurisdizione dei tribunali dello Stato di appartenenza nel caso di eventuali violazioni del diritto umanitario – previsione che è coerente con lo stato della prassi internazionale in materia di SOFA e di accordi con gli Stati contributori – e non preclude la possibilità di indagini da parte della Corte penale internazionale.

8. *I potenziali ambiti di applicazione degli Accordi sulla tutela dei diritti umani.*

Sembra difficile poter dubitare che le convenzioni ‘generali’ alle quali fa cenno il Bollettino possano oggi non includere anche gli Accordi sui diritti umani. Sul punto, il Comitato per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, nel commento generale n. 31 del 2004, relativo agli obblighi imposti agli Stati parte dal Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, ha espressamente chiarito che questi ultimi sono tenuti a rispettare e garantire i diritti previsti dal trattato nei confronti di chiunque sia sottoposto al loro controllo effettivo, anche qualora questo sia esercitato al di fuori del proprio territorio⁵¹. Tale principio, così come confermato anche dalla Corte internazionale di giustizia nel parere sulle *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi*⁵², si applica, ad esempio, a coloro che sono sottoposti al potere o al controllo effettivo delle forze di uno Stato parte che agiscono all'estero, come nel caso di contingenti nazionali assegnati ad un'operazione internazionale di

⁵⁰ FAITE, *Multinational Forces Acting Pursuant to a Mandate of the United Nations: Specific Issues on the Applicability of International Humanitarian Law*, in *Journal of International Peacekeeping*, 2007, 143, 148-156.

⁵¹ Comitato per i diritti dell'uomo, Commento generale n. 31, *On Art. 2 of the Covenant: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, 21 aprile 2004, U.N. Doc. CCPR/C/74/CRP.4/Rev.6, para. 10.

⁵² Corte internazionale di giustizia, *parere consultivo del 9 luglio 2004, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, in *I.C.J. Reports*, 2004, par. 111-113.

peacekeeping o di *peace-enforcement*.

Prova che il personale delle Nazioni Unite è vincolato agli *standard* internazionali sui diritti umani può essere data anche dall'adozione da parte dell'Assemblea generale, nel 1994, della Convenzione sulla sicurezza delle Nazioni Unite e del personale associato⁵³. Questa afferma, infatti, che nessuna disposizione in essa contenuta può pregiudicare l'applicabilità del diritto umanitario e degli «*standard* universalmente riconosciuti sui diritti umani così come contenuti negli strumenti internazionali», nonché l'obbligo del personale delle Nazioni Unite di rispettare «tale diritto e tali *standard*»⁵⁴.

In conclusione, si può esprimere il parere che gli obblighi di tutela dei diritti umani che si impongono alle Nazioni Unite nel contesto di un'operazione di *peacekeeping* debbano ricomprendere non solo i diritti garantiti a livello consuetudinario, come quelli ad esempio individuati dal Comitato per i diritti dell'uomo nel commento generale n. 24⁵⁵. Attraverso il riferimento alle 'convenzioni generali applicabili alla condotta del personale militare', essi dovrebbero infatti considerarsi estesi, a tutti i diritti sanciti nei trattati sui diritti umani a vocazione universale e largamente ratificati⁵⁶.

9. *Gli elementi ricavabili dalla prassi relativa ai principali casi di violazione dei diritti umani.* La condotta dei membri del personale in forza ad alcune missioni di *peacekeeping* è stata talvolta oggetto di censure. In alcuni casi è stato possibile accertare forme di responsabilità per violazioni dei diritti umani che sono

⁵³ Assemblea generale, risoluzione n. 49/59 del 9 dicembre 1994. ENGDahl, *Protection of Personnel in Peace Operations: The Role of the 'Safety Convention' against the Background of General International Law*, Leiden, 2007; BOURLOYANNIS-VRAILAS, *The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1995, 560.

⁵⁴ Art. 20, lett. a) della Convenzione.

⁵⁵ Comitato per i diritti dell'uomo, commento generale n. 24 (*Issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant*), 4 novembre 1994, par. 8: «uno Stato non può apporre riserve che riguardino il suo impegno contro la schiavitù, la tortura, la sottoposizione delle persone a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, la privazione arbitraria della vita delle persone, l'arresto e la detenzione arbitraria delle persone, la negazione della libertà di pensiero, di coscienza e di religione, la preclusione di colpevolezza di una persona senza che ad essa sia data la possibilità di provare la propria innocenza, l'esecuzione di donne incinte o bambini, la possibilità di sostenere l'odio sulla base della nazionalità, della razza o della religione, di negare alle persone che hanno l'età per potersi sposare il diritto di sposarsi, o di negare alle minoranze il diritto di godere della propria cultura, professare la propria religione o di usare la propria lingua. E mentre le riserve a particolari clausole dell'articolo 14 possono essere accettabili, non lo sarebbe altrettanto una riserva generale al diritto ad un equo processo».

⁵⁶ CLAPHAM, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford 2006, 125.

state agevolate dall'utilizzo abusivo della fiducia e dell'autorità di cui tradizionalmente le forze di *peacekeeping* godono nei confronti della popolazione locale. Tra gli illeciti che hanno destato maggiore scalpore sono stati registrati casi di sfruttamento sessuale, di tortura e di detenzioni arbitrarie. In qualche caso, come si vedrà poco oltre, si è addirittura messa in discussione la capacità delle Forze di pace di impedire la commissione del crimine di genocidio. Nei paragrafi che seguono intendiamo procedere ad una ricognizione classificata per tipologia di illeciti delle più importanti manifestazioni della prassi, prodromica ad un inquadramento sul piano più complessivo del fenomeno oggetto di analisi nel presente studio.

10. *Gli abusi sessuali.* Il tema degli abusi sessuali commessi dal personale delle forze di *peacekeeping* è venuto alla luce dopo che una serie di rapporti pubblicati nei primi anni 2000 hanno provato la commissione di diversi episodi di abusi e sfruttamento sessuale commessi da assistenti umanitari e da personale direttamente impegnato nelle forze di *peacekeeping*. In particolare, nel corso del 2004, i media hanno diffuso la notizia di gravi abusi che sarebbero stati perpetrati nell'ambito della Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica democratica del Congo (MONUC)⁵⁷. In tale occasione si è denunciato che personale delle forze di pace aveva pagato prestazioni sessuali con donne e minorenni⁵⁸. Solo in pochi casi, però, queste accuse hanno trovato seguito in procedimenti giudiziari a carico dei *peacekeepers* nei tribunali degli Stati di invio⁵⁹. Del resto, non è stata questa la prima volta che sono state segnalate condotte simili da parte dei 'caschi blu'. Già un rapporto del 1996 condotto per

⁵⁷ Dal 2010, Missione ONU per la stabilizzazione della Repubblica democratica del Congo (MONUSCO).

⁵⁸ HOLT, HUGHES, *Cover story: Sex and death in the heart of Africa*, in *The Independent*, Londra, del 25 maggio 2004; HOLT, *Will Congo's women ever have justice?*, in *The Independent*, Londra, del 12 luglio 2004; CLAYTON, BONE, *Sex scandal in Congo threatens to engulf UN's peacekeepers*, in *The Times*, Londra, del dicembre 2004; PENKETH, *Amman backs tough action to stop Congo Sex abuse*, in *The Independent*, Londra, del 11 febbraio 2005. Si veda anche il rapporto pubblicato dall'UNHCR e Save the Children, *Sexual Violence and Exploitation: The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leone*, 2002, disponibile al sito www.savethechildren.org.uk/content/dam/global/reports/health-and-nutrition/sexual_violence_and_exploitation_1.pdf (ultima visita 19 febbraio 2018); UN News Centre, *Peacekeepers' sexual abuse of local girls continuing in DR of Congo, UN finds*, 7 gennaio 2005, disponibile al sito www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=12990#.WFZpI7F55GM (ultima visita 19 febbraio 2018).

⁵⁹ Human Rights Watch, *Seeking Justice: The Prosecution of Sexual Violence in the Congo*, marzo 2005, disponibile su www.hrw.org/sites/default/files/reports/drc0305.pdf (ultima visita 19 febbraio 2018).

l'UNICEF a firma di Graça Machel avente ad oggetto l'impiego di bambini nei conflitti armati, aveva fatto notare un aumento dei casi di prostituzione minorile nelle zone in cui erano state dispiegate truppe delle Nazioni Unite⁶⁰. In precedenza, sono stati evidenziati abusi sessuali commessi nell'ambito dell'operazione delle Nazioni Unite in Mozambico (ONUMOZ)⁶¹. I principali soggetti implicati nella vicenda furono rimpatriati a seguito degli esiti di un'inchiesta. Tuttavia, anche in questo caso, non si hanno notizie del fatto che all'inchiesta abbia fatto seguito dei veri e propri procedimenti giudiziari. Il che conferma come affrontare i problemi sollevati da questo tipo di illeciti, come si vedrà poco oltre, resta ancora oggi una delle priorità dell'Organizzazione. Peraltro, i casi di abusi accertati nella Repubblica Centrafricana hanno dimostrato che si è ancora lontani dall'eradicare questo odioso fenomeno⁶².

11. *Il diritto alla vita, il divieto di tortura e il divieto di arresti arbitrari.* Violazioni del diritto alla vita, del divieto di tortura e di trattamenti crudeli, inumani o degradanti e del diritto alla libertà personale occorsi durante le operazioni di *peacekeeping* sono state segnalate in numerose occasioni. È stata, infatti,

⁶⁰ MACHEL, *Impact of Armed Conflict on Children*, 1996, par. 98 (U.N. Doc. A/51/306).

⁶¹ E. SCHADE, *Report on experiences with regard to the United Nations peace-keeping forces in Mozambique*, Redd Barna, 1995 (citato in MACHEL, *op. cit.*, par. 98). Secondo l'accusa, alcuni appartenenti alla missione, mentre utilizzavano i veicoli e indossavano le uniformi ufficiali delle Nazioni Unite, avevano adescato minorenni all'uscita di scuola.

⁶² Per avere un'idea della gravità dell'inchiesta e della diffusione del fenomeno basti leggere la seguente notizia diffusa dalle stesse Nazioni Unite: *Central African Republic: UN completes investigations into allegations of sexual abuse by peacekeepers*, disponibile su <https://news.un.org/en/story/2016/12/547012-central-african-republic-un-completes-investigations-allegations-sexual-abuse> (ultima visita 21 marzo 2020), dal quale si apprende: «16 possible perpetrators from Gabon and 25 from Burundi have been identified through photos and corroborating evidence. Of the 139 victims, 25 were minors who asserted that they were sexually assaulted. Eight paternity claims have been filed, six of which were by minors». L'inchiesta, peraltro costata circa 480 mila dollari, non sembra aver portato a particolari conseguenze sul piano delle responsabilità. In compenso stime giornalistiche quantificano «roughly 2,000 allegations of sexual abuse and exploitation by U.N. peacekeepers around the world over a 12-year period». Cfr.: PETESCH, *UN 'fails' victims of sex abuse in Central African Republic*, 5 novembre 2019, disponibile su <https://www.theaustralian.com.au/world/un-fails-victims-of-sex-abuse-in-central-african-republic/news-story/703070a81e25f5515d938725934bb40d> (ultima visita 21 marzo 2020). Il rapporto finale dell'inchiesta interna condotta dalle Nazioni Unite su questo tema, in particolare dall'*UN's Office of Internal Oversight Services* (OIOS), organo addetto alle investigazioni interne, che doveva rimanere confidenziale ma di cui è stata poi data notizia in rete da una organizzazione umanitaria. Un riassunto di questo *leaked report* è disponibile su: www.thenewhumanitarian.org/ (ultima visita 21 marzo 2020). In dottrina: FREEDMAN, *UN accountable: A New Approach to Peacekeepers and Sexual Abuse*, in *European Journal of International Law*, 2018, 961-985.

osservata una significativa incidenza di tali abusi nel contesto di missioni che si svolgono in Stati sconvolti da conflitti interni prolungati e particolarmente brutali, in cui il sistema di amministrazione della giustizia è andato quasi completamente distrutto⁶³.

In Somalia, ad esempio, la mancanza di un sistema adeguato per la gestione dei detenuti ha negativamente segnato l'operazione fin dalla sua istituzione. Il comando della missione UNITAF stabilì, infatti, che i tribunali di cui all'art. 5 della Terza Convenzione di Ginevra del 1949, relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, non sarebbero stati costituiti in quanto giudicati inadeguati a trattare ipotesi di reati comuni o di attacchi ai membri della forza⁶⁴. A causa dell'incertezza circa l'applicazione del diritto di occupazione bellica alla situazione somala, fu anche deciso che nessun tribunale locale sarebbe stato istituito dall'UNITAF. D'altra parte, i tentativi di ricostruire gli organi giudiziari locali da parte della popolazione somala si dimostrarono inefficaci. Così, anche se le regole di ingaggio dell'UNITAF consentivano la detenzione di civili, non esisteva un sistema giudiziario che si occupasse degli imputati e, alla fine, le detenzioni di lungo termine cessarono solo per la necessità di alleviare il sovrappollamento nelle strutture di prigionia. Di conseguenza, i membri dell'UNITAF cominciarono presto a rinunciare all'arresto dei responsabili di crimini gravi, come l'omicidio o la rapina armata, poiché sarebbero stati costretti a rilasciarli o, nella migliore delle ipotesi, a consegnarli agli anziani dei villaggi. Questi ultimi restavano assolutamente impotenti rispetto alla soddisfazione di pur elementari esigenze di giustizia. Non essendoci, dunque, mezzi efficaci per condurre a processo i somali che avessero ucciso membri delle forze UNITAF, si determinò un senso di frustrazione fra le truppe e la perdita di credibilità dei caschi blu nei confronti della comunità locale. Nello stesso tempo fu consentita la prosecuzione degli attacchi contro la forza, con quasi totale impunità per i responsabili⁶⁵.

⁶³ KELLY, *Transitional Justice in Peace Operations: Shaping the Twilight Zone in Somalia and East Timor*, in *Yearbook of International Humanitarian Law*, 2001, 213.

⁶⁴ L'art. 5, par. 2 della Convenzione di Ginevra sul trattamento dei prigionieri di guerra, adottata l'8 dicembre 1949, stabilisce che: «In caso di dubbio circa l'appartenenza delle persone, che abbiano commesso un atto di belligeranza e siano cadute in potere del nemico, ad una delle categorie enumerate nell'articolo 4, dette persone fruiranno della protezione della presente Convenzione, nell'attesa che il loro statuto sia determinato da un tribunale competente».

⁶⁵ Con tensione e frustrazione crescenti, alcuni membri dell'UNITAF furono accusati di amministrare 'giustizia sommaria' o ad impiegare la forza in modo sproporzionato. In molti casi, sono state segnalate detenzioni ingiustificate, negazioni del diritto di difesa e, addirittura, esecuzioni extragiudiziali dei detenuti

Il caso della Somalia ha dimostrato, purtroppo, che non solo i membri delle forze di *peacekeeping* sono potenzialmente in grado di abusare del proprio ruolo, ma anche che quando lo stato di diritto non è prontamente ristabilito, oltre a determinarsi un aumento della criminalità, si compromette gravemente il rispetto delle norme di condotta degli stessi contingenti delle Nazioni Unite⁶⁶.

12. *Le condotte qualificate come atti di genocidio.* Gli eventi occorsi in Ruanda e in Bosnia⁶⁷ nella metà degli anni Novanta hanno imposto un riesame dell'attività posta in essere dalle operazioni di *peacekeeping* in relazione ad uno dei crimini internazionali più odiosi. Nel 1994 l'operazione UNAMIR, in Ruanda, non riuscì ad impedire il massacro di circa 800.000 *tutsi* e *hutu* moderati. La stessa drammatica incapacità fu mostrata, l'anno successivo, come accennato, da un contingente olandese di 400 unità, parte della missione UNPROFOR in Jugoslavia, rispetto alla protezione della popolazione bosniaca rifugiata nell'enclave di Srebrenica, designata come 'zona sicura' dal Consiglio di sicurezza⁶⁸. Sulla scia di tali avvenimenti, il Segretario generale emanò, nel 1999, due rapporti che criticavano la condotta tenuta dalle Nazioni Unite e dei suoi Stati membri in Ruanda e in Bosnia⁶⁹.

Nella decisione sul *Genocidio*, la Corte internazionale di giustizia ha osservato che l'obbligo di impedire atti genocidiari è un obbligo di condotta e non di risultato, sicché esso impone di impiegare tutti i mezzi ragionevolmente disponibili in modo da impedire, per quanto possibile, un genocidio⁷⁰. Ne deriva che

e uso letale della forza per banali casi di furto. HUBAND, *UN Forces Deny Somali Detainees Legal Rights*, in *The Guardian*, 25 settembre 1993; RICHBURG, *Somalis' Imprisonment Poses Questions about U.N. Role*, in *Washington Post*, 7 novembre 1993; SCHNEIDER, *Canadian Panel Blames Brass For Army Misdeeds in Somalia; Violence Linked to "Leadership Failures"*, in *Washington Post*, 3 luglio 1997; *Somalia: Good Intentions Turned to Shame*, in *The Economist*, 5 luglio 1997, 48; GOULD, *Military Disgrace: Child Roasted on the Peacekeepers*, in *The Observer*, 22 giugno 1997.

⁶⁶ KELLY, *op. cit.*, 213.

⁶⁷ Per un primo inquadramento dei quali, v., CATALDI, *Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e la questione del Ruanda*, e GRADO, *Il Consiglio di sicurezza e la crisi jugoslava*, entrambi in PICONE (a cura di), *Interventi della Nazioni Unite e diritto internazionale, Padova, 1995*, rispettivamente 445 ss. e 149 ss.

⁶⁸ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 819 (1993) del 16 aprile 1993.

⁶⁹ Segretario generale, *Report on the Fall of Srebrenica*, U.N. Doc. A/54/549 del 15 novembre 1999; *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*, U.N. Doc. S/1999/1257 del 15 dicembre 1999.

⁷⁰ Corte internazionale di giustizia, sentenza del 26 febbraio 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia-Herzegovina c. Serbia-Montenegro)*, in *I.C.J. Reports*, 2007, par. 430.

uno Stato può essere ritenuto responsabile se esso abbia manifestamente omissso di adottare tutte le misure in suo potere atte a prevenire, o che avrebbero potuto contribuire a prevenire, un genocidio.

I ipotesi di responsabilità potrebbero sorgere anche quando non c'è certezza che un genocidio stia per essere effettivamente commesso o sia già in corso: è sufficiente che lo Stato sia consapevole, o che avrebbe dovuto essere consapevole, di un grave pericolo di atti genocidiari. Un tale obbligo non è espressamente incorporato nei mandati delle operazioni di *peacekeeping*, ma evidentemente si impone alle Nazioni Unite e ai suoi organi sussidiari in quanto previsto da una norma consuetudinaria.

Applicando le conclusioni alle quali è giunta la Corte internazionale di giustizia nel caso citato ad un'operazione di pace, quest'ultima dovrebbe essere ritenuta responsabile se ha manifestamente omissso di adottare tutte le misure di propria competenza atte a prevenire il genocidio. Poiché la Corte ha fatto riferimento ai limiti generali posti dal diritto internazionale per valutare la capacità dello Stato di conformarsi all'obbligo di prevenzione⁷¹, ed il divieto dell'uso della forza è certamente tra questi, si potrebbe sostenere che, nel caso delle operazioni di *peacekeeping* tradizionale, non sia possibile il ricorso alla forza per impedire un genocidio. Tuttavia, almeno nelle operazioni di *peacekeeping* 'robusto', in cui il mandato e le regole di ingaggio permettono all'operazione il ricorso alla forza per difendere la popolazione civile, questa può - anzi, dovrebbe, purché in maniera proporzionata - essere impiegata dinanzi ad atti genocidiari in corso o imminenti.

13. *La diffusione del colera ad Haiti*. La responsabilità delle Nazioni Unite per attività connesse alla gestione di una forza di pace è venuta drammaticamente in rilievo con lo scoppio, nel 2010, di un'epidemia di colera ad Haiti che è stata attribuita, ormai inconfutabilmente, alla presenza della missione MINUSTAH nel paese caraibico⁷². Diversi studi scientifici hanno infatti dimostrato che il

⁷¹ *Ibid.*

⁷² United Nations Stabilization Mission in Haiti, istituita con risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1542 (2004) del 1 giugno 2004, oggi sostituita dalla United Nations Mission for Justice Support in Haiti (MINUJUSTH), istituita con risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 2350 (2017) del 13 aprile 2017. Sul tema di vedano MÉGRET, *La responsabilité des Nations Unies au temps du choléra*, in *Revue Belge de Droit International*, 2013, 161; INSOLIA, *The Haiti Cholera Case and the UN's Immunity from Civil Jurisdiction: Nothing New Under the Sun*, in *La Comunità Internazionale*, 2015, 419; PAVONI, *Choleric notes on the Haiti Cholera Case*, in *Questions of International Law*, 2015, 19; BUSCEMI, *La codificazione*

batterio, responsabile di oltre tredicimila decessi in Haiti e nella vicina Repubblica dominicana⁷³, è stato introdotto sull'isola di Hispaniola dai *peacekeepers* nepalesi e si è diffuso a causa di una cattiva gestione delle acque reflue di uno dei campi della MINUSTAH da parte di una società incaricata della loro gestione dalle Nazioni Unite⁷⁴. Il dibattito di seguito apertosi sulle gravi violazioni del diritto alla salute, alla vita e a un ricorso effettivo che sarebbero state commesse dall'Organizzazione ha di fatto sottolineato le carenze manifeste in termini di *accountability* che spesso ancora caratterizzano le attività dell'ONU. A seguito delle ambigue conclusioni cui giungeva il rapporto pubblicato nel 2011 dal *Panel* di esperti nominati dal Segretario generale per far luce sulla vicenda⁷⁵, infatti, alcune vittime decidevano di depositare un ricorso collettivo contro l'Organizzazione dinanzi ai giudici federali di New York. Abbastanza prevedibilmente, sia i giudici di primo grado, sia quelli di appello, dichiararono tuttavia il ricorso irricevibile. Ciò in applicazione delle regole sulla immunità dalla giurisdizione dell'ONU, garantita dalla Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946. I giudici non tennero conto, tra l'altro, della conseguente sostanziale disapplicazione da parte dell'Organizzazione della sez. 29 di detta Convenzione, la quale impone la previsione di adeguate procedure per la composizione delle controversie civili di cui essa o un suo funzionario sia parte⁷⁶.

della responsabilità delle organizzazioni internazionali alla prova dei fatti. Il caso della diffusione del colera a Haiti, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, 989 ss.; GRADY, *Sex, Statistics, Peacekeepers and Power*, in *Modern Law Review*, 2016, 931; FREEDMAN, LEMAY-HEBERT, *"Jistis ak reparasyon pou tout viktim kolera MINUSTAH": The United Nations and the Right to Health in Haiti*, in *Leiden Journal of International Law*, 2015, 507; MILLER, *Legal Aspects of Stopping Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping Operations*, in *Cornell International Law Journal*, 2006, 71.

⁷³ Pan American Health Organization, *Epidemiological Update: Cholera*, 28 dicembre 2017, disponibile su http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=14038%3A28-december-2017-cholera-epidemiological-update&catid=2103%3Arecent-epidemiological-alerts-updates&Itemid=42346&lang=en (ultima visita 19 febbraio 2018).

⁷⁴ *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights* (Philip Alston), U.N. Doc. A/71/367, 26 agosto 2016.

⁷⁵ *Final Report of the Independent Panel of Experts on the Cholera Outbreak in Haiti*, disponibile su <http://www.un.org/News/dh/infocus/haiti/UN-cholera-report-final.pdf> (ultima visita 19 febbraio 2018), secondo cui lo scoppio dell'epidemia era da addebitarsi ad una 'confluenza di circostanze'.

⁷⁶ United States District Court for the Southern District of New York, *Georges v. United Nations*, sentenza del 9 gennaio 2015, ricorso n. 13-cv-7146(JPO); Court of Appeals for the Second Circuit, *Georges v. United Nations*, sentenza del 18 agosto 2016, ricorso n. 15-455-cv. Per un esaustivo commento: 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*,

L'impunità che ne è derivata e la continua mancanza di un'assunzione di responsabilità delle Nazioni Unite, ha alimentato aspre critiche non solo da parte di ampi settori dell'opinione pubblica, tra cui autorevoli ONG⁷⁷, ma anche da parte di molti esperti giuristi, alcuni dei quali in regime di collaborazione con la stessa Organizzazione. In particolare, il Relatore speciale sulla povertà estrema e i diritti umani, Philp Alston, in un rapporto pubblicato nell'agosto 2016, ha duramente stigmatizzato le Nazioni Unite per aver omesso la propria responsabilità giuridica rispetto all'epidemia, negato ogni richiesta di risarcimento e rifiutato l'istituzione di procedimenti di risoluzione delle controversie in sede civile, definendo tale approccio come «morally unconscionable, legally indefensible and politically self-defeating»⁷⁸.

Anche per le dure critiche mosse dal professor Alston si è pervenuti, quindi, all'ammissione di una responsabilità 'morale' da parte del Segretario generale Ban Ki-moon e alla elaborazione di piani di intervento per l'intensificazione degli aiuti nei confronti di Haiti per tentare di arginare l'emergenza, nonché di piani di supporto materiale alle vittime⁷⁹. Per finanziare tali progetti è stato istituito un fondo fiduciario per la raccolta di proventi su base volontaria che, secondo le previsioni iniziali, doveva ammontare a 400 milioni di dollari, ma che si è dimostrato largamente insufficiente ed oggi già praticamente esaurito⁸⁰.

Laddove queste misure fossero intese (soprattutto in considerazione della mancanza di ulteriori pretese da parte dello Stato haitiano) come adempimento almeno parziale degli obblighi di cessazione, non ripetizione e riparazione che derivano dalla commissione di un illecito internazionale⁸¹, meriterebbe altresì di essere sottolineata l'assoluta inadeguatezza delle stesse nell'offrire forme di tutela alle popolazioni colpite dall'epidemia. Ciò è reso evidente non solo dal ricorso all'immunità giurisdizionale da parte dell'Organizzazione in sede civile, ma anche dalla pressoché totale assenza di iniziative volte al risarcimento individuale delle vittime o delle loro famiglie⁸².

2017, 133 ss. Sulla sez. 29 della Convenzione si veda SCHMALENBACH, *Dispute Settlement (Article VIII Sections 29-30 General Convention)*, in REINISCH (a cura di), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and Its Specialized Agencies: A Commentary*, Oxford, 2016, 529.

⁷⁷ *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, cit., par. 40-43.

⁷⁸ *Ibid.*, par. 3.

⁷⁹ Segretario generale, *A new approach to cholera in Haiti*, U.N. Doc. A/71/620 del 25 novembre 2016.

⁸⁰ Si veda <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/CLH00> (ultima visita 19 settembre 2018).

⁸¹ BUSCEMI, *op. cit.*, 1014.

⁸² Come è stato opportunamente evidenziato un tale obbligo potrebbe farsi discendere non solo dalla già richiamata sez. 29 della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, ma anche dall'art.

14. *Le principali misure adottate per la prevenzione e repressione di eventuali comportamenti illeciti. Rilievi critici.* Anche per la crescente attenzione mediatica posta sugli scandali emersi durante gli ultimi quindici anni, di cui si è cercato di dare conto con la massima sintesi, la reazione delle Nazioni Unite e delle organizzazioni umanitarie, ad oggi ben lontana dalla completa eradicazione del problema, si è certamente intensificata. Sembra opportuno dare conto delle principali iniziative intraprese, non senza esprimere, come si vedrà, qualche rilievo critico al riguardo.

Nel 2003 l'ex Segretario generale Kofi Annan ha provveduto ad emanare il Bollettino sulle misure speciali per la protezione dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali⁸³. In tale documento si richiede che le missioni di *peacekeeping* abbiano un ufficiale addetto alla ricezione, in via confidenziale, di informazioni e denunce, e che il capo della missione prenda misure appropriate nei casi in cui vi è ragione di credere che sia stata commessa una violazione delle regole di condotta fissate dal Bollettino.

In questi casi, il capo della missione ha l'obbligo di avviare un procedimento disciplinare, secondo quanto previsto dalle Direttive sulle questioni disciplinari riguardanti gli ufficiali civili di polizia e gli osservatori militari⁸⁴. Tuttavia, queste ultime prevedono che i membri militari dei contingenti nazionali assegnati a una forza di pace delle Nazioni Unite siano soggetti alla giurisdizione esclusiva dei loro rispettivi Stati di invio per quanto concerne i reati da loro commessi nella zona della missione, sebbene essi restino soggetti alla giurisdizione locale per eventuali controversie di natura privatistica non legate allo svolgimento delle loro funzioni ufficiali⁸⁵.

Parallelamente, il cosiddetto *Rapporto Hussein*⁸⁶ ha previsto l'estensione dell'ambito di applicazione delle condotte che sono state enumerate nel Bollettino del 2003 a tutto il personale afferente ad una missione di pace delle

33, par. 2 e dall'art. 49, par. 4 ARIÒ: PAVONI, *Immunità e responsabilità dell'ONU*, cit., 138-139; BUSCEMI, *op. cit.*, 1024.

⁸³ Segretario generale, *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, 9 ottobre 2003, U.N. Doc. ST/SGB/2003/13.

⁸⁴ Dipartimento per le missioni di peacekeeping, *Directives for Disciplinary Matters Involving Civilian Police Officers and Military Observers*, 2003 (U.N. Doc. DPKO/CPD/DDCPO/2003/001).

⁸⁵ *Ibid.*, sez. V.

⁸⁶ *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations* (U.N. Doc. A/59/710).

Nazioni Unite, la diffusione tra i membri della missione del Bollettino, del Codice di condotta personale per i caschi blu e il Codice delle Nazioni Unite per i *peacekeepers*⁸⁷. Il rapporto ha suggerito anche l'istituzione, in forma permanente, di un organo con capacità investigativa professionale, al fine di indagare sui casi più complessi di cattiva condotta, tra cui quelli a sfondo sessuale, e la partecipazione ad ogni indagine di un esperto in diritto militare, proveniente da uno Stato fra i maggiori contributori di truppe, allo scopo di migliorare le prospettive di un'effettiva azione penale nello Stato di invio⁸⁸. È stata avanzata anche l'idea di istruire processi *in loco*, pur sempre da parte degli Stati di invio, in modo da facilitare l'accesso ai testimoni e la raccolta delle prove⁸⁹.

Nel rapporto si è raccomandato, inoltre, di ritenere gli autori di eventuali violazioni economicamente responsabili per i danni causati alle vittime⁹⁰: dato che i membri delle missioni ONU possono essere soggetti alla giurisdizione civile locale per gli atti non connessi allo svolgimento delle attività ufficiali, questo potrebbe rivelarsi un modo efficace per garantire una maggiore protezione alle vittime ed essere un deterrente per futuri abusi, a condizione che le sentenze siano poi portate ad esecuzione.

L'effettività di questi strumenti, tuttavia, dipende evidentemente dall'esistenza, nel paese ospitante, di un sistema giudiziario in grado di operare in maniera credibile, equa ed effettiva. Si tratta di condizioni che purtroppo, è appena il caso di osservarlo, non sono al momento riscontrabili nella maggior parte dei luoghi in cui le missioni di pace si trovano ad operare. L'ONU dovrebbe, in ogni caso, assumere maggiormente di quanto non accada ad oggi l'onere di incoraggiare le vittime a denunciare gli illeciti in sede civile e a sostenere il sistema giudiziario locale.

Ancor più di recente è opportuno segnalare anche l'istituzione, nell'agosto 2017, di un *Victims' Rights Advocate*, col compito di sostenere e rappresentare gli interessi delle vittime di abusi sessuali perpetrati da *peacekeepers*⁹¹.

⁸⁷ *Ten Rules - Code of Personal Conduct for Blue Helmets* e *We are United Nations Peacekeepers*, disponibili su <https://conduct.unmissions.org/documents-standards> (ultima visita 19 febbraio 2018).

⁸⁸ U.N. Doc. A/59/710, par. 32-33. V. anche *supra*, la nota 51. Per le modalità di funzionamento dell'Organismo, può essere interessante dare uno sguardo al sito ufficiale, <https://oios.un.org/>, dove si cerca di trasmettere un'idea di professionalità ed efficienza che, se consentito, per quanto possa sembrare efficace sul piano della comunicazione e dell'immagine, stride decisamente con i dati emersi dalla ricerca condotta fin qui.

⁸⁹ *Ibid.*, par. 35-36.

⁹⁰ *Ibid.*, par. 94.

⁹¹ Rapporto del Segretario generale, *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse*:

Per soddisfare l'esigenza di una più effettiva tutela, si è fatta strada l'idea, molto supportata dalle stesse Nazioni Unite, di una Convenzione generale sulla responsabilità penale degli ufficiali delle Nazioni Unite e degli esperti in missione⁹², il cui progetto è stato elaborato sin dal 2006 da un gruppo di esperti nominato dal Segretario generale sull'*accountability* dei membri delle missioni di *peacekeeping*⁹³. Allo stato attuale, tuttavia, i negoziati per una tale convenzione, espressamente indirizzata anche a reprimere crimini a sfondo sessuale⁹⁴, sono ancora lontani dal raggiungere una conclusione, soprattutto per i problemi che essa porrebbe in ordine al tipo di immunità da accordare ai membri delle missioni⁹⁵. Ancora nella sessione di dicembre 2019, l'Assemblea generale, che ha adottato da qualche anno una *zero-tolerance policy* nel tentativo di intensificare la prevenzione e contrasto ai suddetti illeciti, ha lamentato una scarsissima collaborazione degli Stati sia nella segnalazione degli eventuali illeciti sia nelle iniziative prese per il loro contrasto⁹⁶.

15. *I mezzi di natura civile e penale utilizzabili nell'attività di accertamento di eventuali illeciti ad opera del personale impegnato nelle missioni di pace. Secondo quanto previsto anche dai modelli di SOFA del 1990 e di Memorandum d'intesa del 2011*⁹⁷, i membri dei contingenti nazionali delle forze di

a new approach, del 28 febbraio 2017, U.N. Doc. A/71/818.

⁹² Si veda da ultimo il rapporto del Segretario generale (*Combating sexual exploitation and abuse*) del 23 giugno 2016, U.N. Doc. A/71/97, par. 72.

⁹³ *Draft convention on the criminal accountability of United Nations officials and experts on mission*, in *Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 agosto 2006, allegato III, U.N. Doc. A/60/980.

⁹⁴ Art. 3 del progetto di convenzione, *ibid.*, 32.

⁹⁵ ODELLO, BURKE, *Between immunity and impunity: peacekeeping and sexual abuses and violence*, in *The International Journal of Human Rights*, 2016, 839.

⁹⁶ Nella Risoluzione 74/81 del 18 dicembre 2019 *Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission*, l'Assemblea «in particular expresses its deep concern with regard to the significant number of instances where States to which allegations have been referred have failed to advise the United Nations of any steps taken in response to such referrals, and also with regard to the failure to acknowledge such referrals» (punto 8).

⁹⁷ *Model status-of-forces agreement for peace-keeping operations* del 9 ottobre 1990, par. 46 (U.N. Doc. A/45/594); Modello di *Memorandum of understanding* del 27 ottobre 2011, art. 7 *quinquies*, (in U.N. Doc. A/C.5/66/8, 182). Come noto, il modello di *Status of Forces Agreement* elaborato dalle Nazioni Unite costituisce la base su cui l'Organizzazione negozia con lo Stato che ospita una missione militare ONU gli accordi sullo statuto delle forze afferenti a quest'ultima. Il *Memorandum d'intesa*, invece, si riferisce all'accordo che l'ONU conclude con i singoli paesi contributori di una missione al fine di definire termini, modalità e condizioni del contributo di truppe e mezzi.

peacekeeping sono soggetti alla giurisdizione penale esclusiva dello Stato di invio⁹⁸. Essi, pertanto, possono essere sottoposti a processo nell'ambito di eventuali procedimenti condotti dai tribunali penali militari o anche in sede civile, a seconda delle specifiche previsioni costituzionali e legislative dello Stato contributore⁹⁹. Come si è già avuto modo di notare, però, siffatti procedimenti non sempre sono avviati dalle autorità dei Paesi di invio competenti a conoscere le ipotesi di reati commessi all'estero dalle proprie truppe. Ciò precisato, nel diverso caso di procedimenti di natura privatistica presentati alle Nazioni Unite, la casistica disponibile mostra che le istanze più comuni riguardano quelle per danni derivanti da occupazione e uso coattivo di locali, lesioni personali, espropriazioni. A queste fattispecie vanno naturalmente sommate le denunce inoltrate per i danni derivanti dall'ordinario funzionamento delle forze di *peacekeeping* o da operazioni di combattimento¹⁰⁰.

È da registrare, in ogni caso, la presenza di una serie di ostacoli che, allo stato, può impedire di invocare con successo la responsabilità delle Nazioni Unite per violazione dei diritti umani. Primo tra tutti, possiamo enucleare la mancanza di giurisdizione *ratione personae* nei confronti dell'ONU. Invero, anche se la condotta illecita delle forze di *peacekeeping* potrebbe fondare un ricorso giurisdizionale in base al diritto interno dello Stato ospitante, il regime generale di immunità dalla giurisdizione delle Nazioni Unite costituirebbe una barriera insormontabile per un giudice nazionale. A tal fine, notiamo come la già citata sez. 29 della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite cerchi di mitigare gli effetti pregiudizievoli che l'immunità potrebbe avere sui terzi, richiedendo all'Organizzazione di istituire un meccanismo di risoluzione delle controversie civili di cui l'ONU sia parte.

Sul punto, sebbene sia ormai parte di una pratica consolidata regolare sulla base del SOFA applicabile qualsiasi procedimento per danni arrecati a terzi, il modello c.d. "SOFA ONU" prevede anche l'istituzione di una commissione permanente (*Standing Claims Commission*) destinata a pronunciarsi sulle

⁹⁸ HAMPSON, KIHARA-HUNT, *The Accountability of Personnel Associated with Peacekeeping Operations*, in AOI, DE CONING, THAKUR (a cura di), *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, New York, 2007, 195.

⁹⁹ Per quanto concerne le pertinenti norme della legislazione italiana, nel più generale contesto delle recenti modifiche apportate alla disciplina del personale militare e civile italiano impegnato nelle missioni internazionali, si rinvia al contributo di DE GUTTRY, *La legge 21 luglio 2016, n. 145: "Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali..."*, cit., spec. il par. 5.

¹⁰⁰ U.N. Doc. A/51/389, par. 3.

controversie civili su cui lo Stato ospite non abbia giurisdizione¹⁰¹.

Questa commissione, però, non è mai stata creata. Al contrario, in quasi tutte le operazioni di *peacekeeping* sono state istituite dall'ONU delle commissioni locali (*local claims review boards*) al fine di risolvere le controversie di natura privatistica¹⁰². Tali commissioni di verifica, composte esclusivamente da tre o più membri scelti tra il personale delle Nazioni Unite, non sono in genere istituite all'inizio di un'operazione di mantenimento della pace, ma soltanto 'quando sorge la necessità', lasciando l'indagine, il processo e la decisione finale sul ricorso interamente nelle mani dell'Organizzazione¹⁰³. Infatti, le commissioni di verifica agiscono in base all'autorità delegata loro dalle Nazioni Unite al fine di esaminare reclami, negoziare con terzi, approvare o raccomandare, entro espliciti massimali, l'importo da liquidare per la risoluzione della controversia e i loro pareri non sono resi pubblici¹⁰⁴.

16. *Gli strumenti risarcitori per i danni patrimoniali.* Gli strumenti fin qui esaminati, dunque, hanno un carattere eccezionale, essendo stati istituiti *ad hoc* per risolvere specifiche controversie nelle quali vi sia stato il coinvolgimento di una missione ONU. Talvolta però, come si è rilevato, non sono stati in grado di offrire una tutela giurisdizionale effettiva¹⁰⁵. Occorre anche sottolineare in proposito che la responsabilità finanziaria delle Nazioni Unite, concernente sia le attività prettamente militari sia quelle ordinarie delle missioni di *peacekeeping*, è limitata dalle regole stabilite nella risoluzione dell'Assemblea generale n. 52/247 del 1998¹⁰⁶. In particolare, le pretese risarcitorie avanzate da terzi devono essere non superiori a 50.000 dollari, possono coprire esclusivamente i danni patrimoniali ed hanno un termine di prescrizione di sei mesi. Soltanto

¹⁰¹ *Model status-of-forces agreement*, cit., par. 51.

¹⁰² SHRAGA, *op. cit.*, 409.

¹⁰³ U.N. Doc. A/51/389, par. 20 e 25. Ad esempio, soltanto due anni dopo l'istituzione delle missioni UNMIK e KFOR in Kosovo, è stata creata una procedura di risoluzione delle controversie relative a tali operazioni internazionali, attraverso l'istituzione di un Ombudsman ad opera del regolamento UNMIK n. 2000/38

¹⁰⁴ VERDIRAME, *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?*, Cambridge, 2011, 225.

¹⁰⁵ SCHMALENBACH, *Third Party Liability of International Organisations: A Study on Claim Settlement in the Course of Military Operations and International Administrations*, in *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations*, 2006, 33. RASHKOW, *Remedies for Harm Caused by Un Peacekeepers*, in *Ajil Unbound*, vol. 108, 2014, 10 ss.

¹⁰⁶ Assemblea generale, risoluzione n. 52/247 (*Third-party liability: temporal and financial limitations*) del 17 luglio 1998.

in circostanze eccezionali il Segretario generale può accettare una richiesta di risarcimento al di fuori di questi parametri.

Questi limiti sembrano fondarsi sul principio in base al quale, prestando il consenso ad un'operazione di mantenimento della pace, lo Stato ospitante acconsente anche ad accollarsi almeno una parte dei rischi finanziari conseguenti¹⁰⁷.

Come previsto dal modello di *Memorandum* d'intesa, le limitazioni di responsabilità non si applicano, invece, ai crediti derivanti da dolo o colpa grave del personale fornito dai Paesi contributori. In queste circostanze, le Nazioni Unite si assumono la responsabilità della condotta dolosa o colposa dei componenti della missione. Tuttavia, conservano la possibilità di esercitare un diritto di rivalsa nei confronti dello Stato contributore¹⁰⁸.

17. *Il concetto di 'operational necessity' come causa di esclusione dell'illiceità delle condotte dei peacekeepers.* In ogni caso, la risoluzione 52/247 esenta le Nazioni Unite da ogni tipo di responsabilità se la condotta in questione è stata assunta dai *peacekeepers* per 'necessità operativa', (*operational necessity*), ovvero quando il danno derivi da «azioni necessarie adottate da una forza di pace nel corso dello svolgimento delle proprie attività in adempimento del proprio mandato»¹⁰⁹. Più precisamente: il comandante della Forza deve essere convinto, agendo in buona fede, dell'esistenza di una tale necessità; l'azione deve essere strettamente necessaria, e non semplicemente più conveniente, non lasciando possibilità al comandante di utilizzare mezzi meno lesivi; l'azione deve essere adottata sulla base di un piano operativo e non di una condotta improvvisata; il danno deve essere proporzionato a quanto strettamente necessario al raggiungimento dell'obiettivo operativo¹¹⁰. Le condotte adottate in virtù di una necessità operativa, secondo quanto previsto dal modello SOFA, sono poi escluse dalla giurisdizione delle commissioni di revisione, sia quelle locali sia quella permanente¹¹¹.

Ferme restando le note difficoltà di ottenere materialmente i risarcimenti dei

¹⁰⁷ SHRAGA, *op. cit.*, 410.

¹⁰⁸ Art. 9 del Modello di *Memorandum of understanding*, cit., 191.

¹⁰⁹ Assemblea generale, risoluzione n. 52/247, cit., par. 6; U.N. Doc. A/51/389, cit., par. 13.

¹¹⁰ Lo stesso Segretario generale ha tuttavia ammesso che è difficile, se non impossibile, determinare in concreto ciò che costituisce una necessità operativa e che, pertanto, tale decisione è assunta a discrezione del comandante (U.N. Doc. A/51/389, cit., par. 14).

¹¹¹ U.N. Doc. A/51/389, cit., par. 15.

danni prodotti ai cittadini degli Stati ospiti¹¹², va ricordato che la necessità operativa, come qualsiasi altra causa di esclusione dell'illiceità, non può essere invocata quando l'illecito costituisce una violazione di una norma di *ius cogens*; essa, inoltre, va limitata alle sole missioni di *peacekeeping* e non estesa ad altre operazioni (come le amministrazioni territoriali), come espressamente stabilito dalla richiamata risoluzione 52/247¹¹³.

18. *Qualche osservazione finale.* Come si è avuto modo di osservare, il problema delle condotte illecite da parte del personale impegnato nello svolgimento di missioni *peacekeeping* delle Nazioni Unite interseca settori ed istituti assai diversi dell'ordinamento internazionale, non certo limitati al diritto delle organizzazioni internazionali. L'analisi condotta nella presente ricerca si è sforzata, da un lato, di dare conto delle varie tesi formulate in ordine all'attribuzione di condotte talora assai gravi (per le quali elementari esigenze di giustizia avrebbero forse richiesto una maggiore attenzione nella loro prevenzione e repressione da parte dell'Organizzazione), dall'altra ha cercato di dare conto il più possibile della prassi disponibile.

Il metodo prescelto, al quale si intende restare aderenti anche in sede di conclusione, consente di formulare alcune osservazioni che andiamo a sintetizzare come segue.

Le missioni di *peacekeeping*, come si è osservato non previste dalla Carta dell'ONU, sono il frutto di un bilanciamento tra la necessità di accentrare l'uso della forza internazionale, nel tentativo di sottrarla alla disponibilità unilaterale degli Stati¹¹⁴, e quella di ottenere un'efficiente forza di reazione alle situazioni di crisi che integrano una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale professionalizzata e operativa in tempi relativamente rapidi.

Da sempre fondate sulla volontaria e temporanea contribuzione degli Stati membri dell'Organizzazione, le missioni hanno subito nel tempo diverse

¹¹² Sul punto già RONZITTI, *Quale legge organica sulle missioni militari all'estero?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, 113-114.

¹¹³ Assemblea generale, risoluzione n. 52/247, cit., par. 6.

¹¹⁴ Salvo la nota eccezione costituita dalla risposta in legittima difesa ad un attacco armato, ai sensi dell'art. 51 della Carta. Sul punto: CARREAU, MARRELLA, *Diritto internazionale*, Milano, 2018³, 658 ss.; CONFORTI, *Diritto internazionale* (a cura di IOVANE), Napoli, 2018¹¹, 420 ss.; CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, Torino, 2016³, p. 40 ss.; TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, 2016⁵, 416 ss.; ARCARI, *Il mantenimento della pace e l'uso della forza*, cit., 277 ss.; FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, cit., 1774 ss.

evoluzioni e modificazioni. Per quanto concerne gli aspetti di interesse in questa sede, si è cercato di porre in evidenza come la forma e la struttura che le missioni hanno assunto nel tempo ha finito, talvolta, per conferire al personale impegnato sul campo mezzi formali e informali di ingerenza nei confronti delle popolazioni locali (le quali, è appena il caso di ricordarlo, pagano il prezzo più alto nelle situazioni di conflitto). In particolare, emerge dalla prassi esaminata che, in alcuni casi, iniziali forme, per così dire, di sudditanza si sono trasformate in vere e proprie condotte abusive da parte dei *peacekeepers*.

La complessa articolazione della catena di comando politica, strategica e militare delle missioni rende assai difficoltosa una puntuale ricostruzione delle responsabilità per eventuali condotte illecite degli operatori in tali contesti. Abbiamo visto come la giurisprudenza internazionale e nazionale abbia sovente fatto ricorso, in proposito, al criterio del controllo effettivo e in tal modo abbia imputato le condotte illecite allo Stato di appartenenza dei contingenti. Si è tentato così di superare gli ostacoli giuridici rappresentati sia dall'individuazione e imputazione di precisi obblighi sostanziali applicabili all'Organizzazione delle Nazioni Unite - soprattutto quelli di natura umanitaria e di tutela dei diritti umani - sia quelli tradizionalmente posti dall'immunità giurisdizionale che ad essa deve essere garantita¹¹⁵.

Nello stesso tempo, la prassi esaminata mostra che solo in casi limitati si sono potute accertare effettivamente le responsabilità individuali. Anche per questo motivo, le Nazioni Unite hanno tentato di mettere in atto una importante serie di misure volte a limitare gli abusi. Nondimeno, la materiale efficacia delle azioni fin qui intraprese resta però, a tutt'oggi, assai dubbia. Anzi, la sottoposizione ai diversi *fora* giurisdizionali di un crescente numero di casi può considerarsi una spia del fatto che la risposta organizzativa delle Nazioni Unite, sul piano della elaborazione di sistemi e modelli di prevenzione degli abusi, appare agli occhi dell'interprete ancora debole e lacunosa.

Tale insoddisfacente situazione potrebbe essere oggetto di intervento in tempi relativamente rapidi almeno sul piano della selezione personale. Sarebbe opportuno, al riguardo, mettere in atto da parte degli Stati e dell'Organizzazione, meccanismi di reclutamento che siano in grado di garantire, ad esempio, un più adeguato livello di addestramento delle forze dispiegate sul campo¹¹⁶, la

¹¹⁵ v. *supra*, i parr. da 6 a 13.

¹¹⁶ Insiste sulla priorità da accordare al tema della formazione, e sui punti deboli degli attuali percorsi di addestramento ROWE, *Military Misconduct during International Armed Operations: 'Bad Apples' or*

quale fino ad oggi è andata a sommarsi, come si è cercato di mostrare, alle notevoli difficoltà incontrate nell'intervenire efficacemente sul piano della repressione degli illeciti. L'inerzia degli Stati ad offrire la necessaria collaborazione al riguardo, ripetutamente oggetto da parte del Segretario generale dell'ONU di atti di *moral suasion*, è stata fortemente stigmatizzata anche di recente dall'Assemblea generale¹¹⁷.

Da quanto precede deriva che, se non va certo dimenticata la meritoria opera svolta dai tanti contingenti nazionali che in situazioni di grande complessità svolgono i compiti loro assegnati con professionalità e dedizione¹¹⁸, gli sforzi finalizzati a reprimere gli illeciti e, di conseguenza, a mantenere intatti il prestigio e l'efficienza non solo delle operazioni di pace, ma in definitiva anche dell'Organizzazione nel suo complesso, richiederebbero, allo stato, un (ulteriore e) deciso cambio di passo¹¹⁹.

Systemic Failure?, in *Journal of Conflict & Security Law*, 2008, 165-189.

¹¹⁷ Risoluzione dell'Assemblea generale 74/181 del 18 dicembre 2019, *Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission*, nella quale l'Assemblea: «Strongly urges States to take all appropriate measures to ensure that crimes by United Nations officials and experts on mission do not go unpunished and that the perpetrators of such crimes are brought to justice, without prejudice to the privileges and immunities of such persons and the United Nations under international law, and in accordance with international human rights standards, including due process» (par. 9).

¹¹⁸ Cfr. il Preambolo della citata Risoluzione 74/181 nel quale si legge che l'Assemblea onora «the heroic work of tens of thousands of United Nations officials and experts on mission, underscoring that the United Nations should not let the actions of a few tarnish the achievements of the whole». Per le difficoltà incontrate dagli operatori *on field*, può essere utile la lettura di: WEISS - COLLINS, *Humanitarian Challenges & Interventions*, Boulder (US), 2000, spec. 111-129.

¹¹⁹ V. sul punto le considerazioni di DAUGIRDAS, *Reputation and the Responsibility of International Organizations*, in *European Journal of Human Rights*, 2015, 991 ss., nonché l'importante volume collettaneo di NOVOSSELOFF (a cura di), *Le Conseil de sécurité des Nations unies. Entre impuissance et toute-puissance*, Parigi, 2016, con recensione di S. SIDANI, in *European Review of International Studies*, 2018, pp. 127-130.