

## QUESITI

---

**SILVIA ANGIOI**

### ***Sexual exploitation and abuse nel peacekeeping delle Nazioni Unite: analisi della strategia di contrasto tra prevenzione e repressione degli illeciti***

Da tempo le Nazioni Unite profondono energie e mezzi nel tentativo di elaborare una strategia di contrasto ad un fenomeno più volte definito “aberrante” dagli organi di vertice e considerato capace di screditare profondamente l’immagine dell’organizzazione nonché di compromettere l’efficacia delle stesse operazioni di *peacekeeping*. La strategia di contrasto è imperniata sulla definizione di strumenti di prevenzione e di repressione e fa perno sull’idea della responsabilità individuale del *peacekeeper* e della centralità del ruolo dello Stato di invio nella fase di repressione degli illeciti. Negli ultimi anni tuttavia, si è imposta la necessità di intervenire più incisivamente, da un lato potenziando gli strumenti di prevenzione e, dall’altro prefigurando l’idea che accanto alla responsabilità dell’individuo debba essere fatta valere anche la responsabilità dello Stato.

*The United Nations has been engaged in combating the “scourge” of sexual exploitation and abuse for a long time. The United Nations strategy is based on a combination of measures intended to prevent and suppress a phenomenon that can undermine the United Nations credibility and the implementation of the operations’ mandate. One of the difficulties that the organization faces in combating such a phenomenon is the lack of jurisdiction over military personnel. In this respect, the cooperation of the troop contributing countries is fundamental to end impunity; indeed, they have the duty to take actions, through their national accountability mechanisms, when a substantiated allegation is reported against a member of their military contingent. However, owing to the insufficient cooperation, the impunity still represents a problem, that, as suggested by some stakeholders and by the former Secretary General, should be addressed through a stricter approach to both, the accountable peacekeeper and the reluctant sending state.*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. 2. *Sexual exploitation and abuse*: definizione ed analisi del fenomeno. 3. Il rapporto Zeid del 2005 e la strategia delle Nazioni Unite contro il *sexual exploitation and abuse*. 4. Il nodo gordiano della responsabilità penale dei *peacekeeper* e il progetto di convenzione sulla *criminal accountability* dei *peacekeeper*. 5. L’adozione della risoluzione 2272 del Consiglio di Sicurezza: il rafforzamento dell’azione repressiva e le sue implicazioni nei confronti degli Stati contributori. 6. Brevi cenni in tema di responsabilità internazionale dello Stato. 7. *Sexual exploitation and abuse*: responsabilità dell’individuo o anche responsabilità dello Stato? 8. Conclusioni

#### **1. Introduzione.**

Nel suo ultimo rapporto dedicato al problema del *sexual exploitation and abuse*<sup>1</sup> nell’ambito delle operazioni di *peacekeeping*, il Segretario generale

---

<sup>1</sup> La locuzione *sexual exploitation and abuse*, nonché l’acronimo SEA, sono solitamente utilizzati nei documenti ufficiali delle Nazioni Unite per definire in maniera ampia un fenomeno che si ricollega e tende a ricomprendere fattispecie di reato ben note agli ordinamenti interni (violenza sessuale, abuso sessuale, violenza sui minori, sfruttamento della prostituzione etc.), che hanno una propria specifica

delle Nazioni Unite ha evidenziato come i due concetti di prevenzione del fenomeno e repressione delle condotte illecite siano assolutamente centrali nell'ambito della strategia di *zero-tolerance* che le Nazioni Unite hanno promosso ormai da tempo e rispetto alla quale sia l'organizzazione, sia gli Stati membri hanno assunto specifici impegni<sup>2</sup>. Si tratta di un fenomeno la cui gravità non ha bisogno di essere commentata e che mostra una certa capacità di "resistenza" rispetto alle misure di contrasto fino ad ora adottate dalle Nazioni Unite. Ciò è spiegabile sia alla luce dei fattori che attengono alle peculiarità del contesto – situazioni di guerra o di *post-conflict* – in cui il fenomeno si produce e che possono rendere difficile un suo sradicamento, sia in considerazione dell'assetto normativo che disciplina il settore del *peacekeeping*, in particolare per quel che attiene alle norme che definiscono lo *status* giuridico del personale impiegato nelle operazioni di pace.

A partire in particolare dall'inizio degli anni 2000, la strategia di contrasto delle Nazioni Unite è apparsa imperniata sull'adozione di strumenti differenti, intesi in un'ottica sia di prevenzione che di repressione. I risultati attesi non si sono prodotti così come auspicato e l'enfasi è stata via via posta, con sempre maggiore evidenza, sulla necessità di intervenire in maniera più incisiva nella fase della repressione e dunque del perseguimento delle condotte illecite. Quest'ultimo aspetto, che sembra essere il più controverso, pare chiaramente connesso con il ruolo svolto dagli Stati di invio: è quanto dire delle modalità attraverso le quali lo Stato esercita, ovvero omette di esercitare la propria giurisdizione, in ordine ai reati commessi dagli appartenenti ai propri contingenti militari dispiegati nel contesto delle operazioni di pace. Da questo punto di vista, la combinazione di due diversi fattori – da un lato le norme in materia di immunità e le norme sull'esercizio della giurisdizione, dall'altro la reticenza di cui non pochi Stati danno prova, a reprimere gli illeciti – è all'origine del problema dell'impunità: quest'ultima diviene molto spesso la regola, determinando una situazione che, al di là degli evidenti contraccolpi sull'immagine delle Nazioni Unite e sulla credibilità del *peacekeeping*, crea sicuramente un ambiente favorevole perché il fenomeno degli abusi continui a prodursi. Il problema della repressione degli illeciti è chiaramente centrale: tuttavia, proprio con riferimento alla possibilità che il contenuto degli obblighi che tradizionalmente gravano sugli Stati contributori possa essere rivisto al fine di individuare soluzioni efficaci al problema dell'impunità, è manifestata una genera-

---

autonomia. Si è scelto di utilizzare la definizione che è ormai di uso comune nel contesto delle Nazioni Unite e non di fare ricorso ad una sua traduzione italiana.

<sup>2</sup> Cfr. *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse. Report of the Secretary-General*, Doc. A/72/751, 15 February 2018.

lizzata reticenza, di cui danno prova anche i lavori relativi al progetto della convenzione sulla *criminal accountability* dei *peacekeeper*. La via d'uscita non è parsa finora facilmente individuabile e tuttavia si è imposta la necessità di intervenire più incisivamente prefigurando la possibilità di agire non solo nei confronti dei singoli responsabili ma altresì nei confronti degli Stati di invio più reticenti ad agire sul piano della repressione.

Resta ferma, al di là dell'approccio cui si intenda dare preferenza, l'attualità nonché la gravità del fenomeno: quest'ultima oltre ad essere *in re ipsa*, date le condotte da cui lo stesso si origina, risiede nel fatto che la persistenza di tali condotte rompe alla base il rapporto di fiducia tra le Nazioni Unite, i *peacekeeper*, e la popolazione civile ed è dunque in grado di compromettere le stesse capacità di riuscita delle operazioni di pace nel cui ambito tali condotte si producono.

L'analisi che segue tende innanzitutto a definire il fenomeno nei suoi aspetti essenziali, nonché ad illustrare contenuti e limiti dell'azione delle Nazioni Unite in materia, evidenziando alcuni aspetti giuridici, connessi in particolare con il problema della responsabilità e dei limiti alla perseguibilità degli illeciti che paiono, in tale contesto, di particolare rilevanza.

## **2. Sexual exploitation and abuse: *definizione ed analisi del fenomeno.***

Il problema del *sexual exploitation and abuse* è venuto alla luce fin dai primi anni '90 a seguito della diffusione, ad opera degli organi di informazione, delle notizie relative a gravi episodi di abusi e violenze che avevano coinvolto numerosi *peacekeeper* impegnati in diverse missioni, dalla Cambogia alla Liberia, dalla Sierra Leone a Timor, dalla Bosnia al Sud Sudan<sup>3</sup>. I rapporti pubblicati con riferimento ad alcuni fra i casi più noti, testimoniano del fatto

---

<sup>3</sup> Sul punto cfr. MENDELSON, *Barracks and Brothels: Peacekeepers and Human Trafficking in the Balkans*, Centre for Strategic and International Studies (2005), in [www.csis.org](http://www.csis.org); HUMAN RIGHTS WATCH, *Hopes Betrayed: Trafficking of Women and Girls to Post-Conflict Bosnia and Herzegovina for Forced Prostitution*, 2002; MURRAY, *Who Will Police the Peace-Builders? The Failure to Establish Accountability for the Participation of United Nations Civilian Police in the Trafficking of Women in Post-Conflict Bosnia and Herzegovina*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 2003, p. 475 ss.; Save the Children-UK, *No One to Turn To. The Under-Reporting of Child Sexual Exploitation and Abuse by Aid Workers and Peacekeepers*, London, 2008; REFUGEE INTERNATIONAL, *Must Boys Be Boys? Ending Sexual Exploitation & Abuse in UN Peacekeeping Missions*, 2005; DESCHAMPS, JALLOW, SOOKA, *Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers. Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic*, 17 December 2015, reperibile su [www.un.org](http://www.un.org); KARIM, BEARDSLEY, *Explaining Sexual Exploitation and Abuse in Peacekeeping Missions. The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries*, in *Journal of Peace Research*, 2016, 100ss.

che già all'epoca il fenomeno non appariva né occasionale né sporadico; testimoniano altresì del fatto che la mancata adozione, specie in una prima fase, di una decisa strategia di contrasto da parte delle Nazioni Unite ne aveva in qualche modo agevolato la diffusione<sup>4</sup>. Un preciso inquadramento ed anche una definizione del fenomeno richiedono alcune considerazioni preliminari. La prima attiene al fatto che esiste una interrelazione tra situazioni di conflitto e violenza sessuale. L'antica endiadi guerra-violenza sessuale lungi dall'essere smentita è stata puntualmente confermata dai conflitti recenti che hanno anzi dimostrato come la violenza sessuale nelle sue varie forme, specie se pianificata e concepita in maniera sistemica e su larga scala, rappresenti un'efficace arma di guerra<sup>5</sup>.

Sono stati proprio gli effetti prodotti negli ultimi anni da alcune guerre civili, in particolare nel continente africano, che hanno indotto le Nazioni Unite, ed il Consiglio di Sicurezza più in particolare, ad adottare una serie di risoluzioni dedicate al problema della diffusione della violenza sessuale in tempo di conflitto armato e alla necessità di garantire la protezione di donne e ragazze tramite l'adozione di misure specifiche<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> GRADY, *Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers: A Threat to Impartiality*, in *International Peacekeeping*, 2010, 215 ss.

<sup>5</sup> Nella vasta letteratura in argomento si rimanda a MACKINNON, *Rape, Genocide and Women's Human Rights*, in *Harvard Women's Law Journal*, 1994, 5ss.; STIGIMAYER (ed.), *Mass Rape: the War against Women in Bosnia-Herzegovina*, Lincoln and London 1994; ASKIN, *War Crimes Against Women: Prosecution in International War Crimes Tribunals*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1997; ID., *Prosecuting Wartime Rape and Other Gender-Related Crimes under International Law: Extraordinary Advances, Enduring Obstacles*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2003, 288ss.; WOOD, *Variation in Sexual Violence During War*, in *Politics & Society*, 2006, 307ss.; FRULLI, *Advancing International Criminal Law: The Special Court for Sierra Leone Recognizes Forced Marriage as a 'New' Crime against Humanity*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2008, 1033ss.; BUSS, *Rethinking Rape as a Weapon of War*, in *Feminist Legal Studies*, 2009, 145ss.; KAMAU, *Domestic Adjudication of Sexual and Gender-based Violence in Armed Conflict: Considerations for Prosecutors and Judges*, in *African Journal of Legal Studies*, 2011, 85 ss.

<sup>6</sup> È stato in particolare con la ris. 1325/2000 che il Consiglio di sicurezza ha richiesto agli Stati e al Segretario generale l'adozione di misure specifiche dirette a garantire una maggiore sicurezza alle donne nelle situazioni di conflitto. In quest'ottica, il Consiglio aveva richiesto la nomina sia di un rappresentante speciale incaricato di guidare e coordinare l'azione delle Nazioni Unite nel settore e di un gruppo di esperti da inviare nelle zone particolarmente critiche. La questione della violenza sessuale in tempo di conflitto armato è rimasta e resta tutt'ora in agenda: con alcune risoluzioni successive – in particolare con le risoluzioni 1820/2008, 1888 e 1889 del 2009 e 1960 del 2010, il Consiglio di sicurezza aveva posto l'accento sulla necessità che fosse rafforzata l'azione di coordinamento tra tutti gli attori impegnati nel settore, primariamente le diverse agenzie ed i dipartimenti delle Nazioni Unite facenti capo all'iniziativa denominata "United Nations Action against sexual violence in conflict" (cfr. [www.stoprapenow.org](http://www.stoprapenow.org)); aveva altresì richiesto agli stati membri l'adozione di specifiche misure di carattere innanzitutto legislativo, idonee ad assicurare alle vittime l'accesso alla giustizia e a garantire il perse-

Per quanto si possa asserire che la violenza sessuale in tempo di guerra e il *sexual exploitation and abuse* siano fenomeni distinti, perlomeno da un punto di vista concettuale, è indubbio che sia invece possibile individuare degli elementi di contatto: sotto questo profilo, non pare invero casuale che il Consiglio di sicurezza - nonché più in generale i diversi organismi delle Nazioni Unite coinvolti nella definizione di una strategia di intervento contro la violenza sessuale in periodo di conflitto - abbiano ritenuto non solo di dover coinvolgere direttamente il *Department of Peace Keeping Operations* (DPKO) nella individuazione degli strumenti di contrasto, ma abbiano deciso di adottare un approccio più “strutturale”, iscrivendo nel mandato delle operazioni di *peacekeeping* l’azione di prevenzione e di lotta contro la violenza sessuale. Il nesso tra *sexual exploitation and abuse* e violenza sessuale in tempo di conflitto appare poi evidente per almeno due ordini di ragioni: va considerato, in primo luogo, che ci si trova dinanzi a condotte simili da un punto di vista strettamente materiale ed in secondo luogo che gli abusi e le violenze - siano essi connessi ad un conflitto in atto o siano invece ricollegati alla presenza delle operazioni di pace nei territori sui quali il conflitto si è sviluppato - si producono nelle stesse aree, con il risultato, apparentemente paradossale, che la popolazione civile ed in particolare le donne e i minori risultano esposti alla violenza in maniera continuativa, prima ad opera delle milizie armate e degli eserciti ed in seguito ad opera degli operatori umanitari. Vi è poi una seconda preliminare considerazione che pare utile ai fini di un inquadramento del fenomeno ed è inerente invece alla tipologia delle condotte in cui si concreta il *sexual exploitation and abuse*. Sotto questo profilo va innanzitutto precisato che il concetto di *sexual exploitation and abuse* contiene in sé, evidentemente, quello di violenza sessuale; va altresì precisato che la definizione del *sexual exploitation and abuse*, contenuta - come si evidenzierà oltre<sup>7</sup> - in alcuni fondamentali documenti adottati dalle Nazioni Unite in materia, appare chiaramente tributaria dell’apporto dato in particolare dalla giurisprudenza internazionale nella individuazione degli elementi caratterizzanti la fattispecie della violenza sessuale, rilevante anche in un’ottica di diritto internazionale. È infatti noto che in assenza di una definizione di violenza sessuale generalmente accolta nel diritto internazionale<sup>8</sup> è stata la giurispru-

---

guimento dei reati commessi. Tale approccio risulta essere ampiamente condiviso dall’Assemblea generale come risulta da una serie di documenti di riferimento adottati nel medesimo torno d’anni (cfr. UNGA Res. 58/185; Res. 62/134; Doc. A/61/122/Add.1). Rilievi critici sulla effettiva capacità di impatto del “gender mainstreaming peacekeeping operations” delineato dalla ris. 1325 sono stati mossi recentemente da GUNNARSSON, *Accountability of the UN and Peacekeepers: A Focus Study on Sexual Exploitation and Abuse*, in *SOAS Law Journal*, 2015, spec. 222 ss.

<sup>7</sup> *Infra*, 6ss.

<sup>8</sup> Come affermato dal tribunale per la ex Jugoslavia nel caso *Furundzija*, «[...] This Trial Chamber notes

denza internazionale, in particolare dei tribunali per la ex Jugoslavia e per il Ruanda, ad avere colmato una sostanziale lacuna. Sebbene i trattati istitutivi dei due tribunali contengano norme che annoverano lo stupro tra i crimini sui quali si estende la giurisdizione del tribunale, non offrono però indicazioni in merito a quali siano gli elementi costitutivi del reato. I due tribunali sono pertanto giunti ad individuare, attraverso un'opera di interpretazione e di comparazione delle norme vigenti in materia di violenza sessuale nell'ambito degli ordinamenti interni, i principi comuni - quelli che il tribunale per la ex Jugoslavia definisce i "common denominators" - sulla base dei quali è stata elaborata una definizione di violenza sessuale rilevante anche per il diritto internazionale. L'indagine comparata ha permesso di evidenziare una linea di tendenza diretta ad affermare un concetto ampio di violenza sessuale, che rileva sotto il profilo non solo della condotta materiale, ma altresì sotto quello attinente al consenso - *rectius* all'assenza del consenso - da parte della vittima. Sotto il primo profilo - alla luce di quanto affermato innanzitutto dal tribunale per il Ruanda nella sentenza *Akayesu*<sup>9</sup> - si evince che la fattispecie della violenza sessuale deve essere intesa in senso ampio, così da ricomprendere in essa non solo le ipotesi di violenza carnale *stricto sensu* (cui si fa riferimento con il termine *rape*) ma altresì qualsiasi atto «of a sexual nature which is committed on a person under circumstances which are coercive»<sup>10</sup>. L'ampiezza della definizione, peraltro ripresa dal tribunale anche nelle successive sentenze rese nei casi *Musema*, *Niyitegeka* e *Muhimana*<sup>11</sup>, consente di ricomprendere nel concetto così delineato anche le ipotesi in cui si eserciti sulla vittima una violenza di natura sessuale pur in assenza di un contatto fisico tra il reo e

---

that no elements other than those emphasised may be drawn from international treaty or customary law, nor is resort to general principles of international criminal law or to general principles of international law of any avail. The Trial Chamber therefore considers that, to arrive at an accurate definition of rape based on the criminal law principle of specificity (Bestimmtheitgrundsatz, also referred to by the maxim "nullum crimen sine lege stricta"), it is necessary to look for principles of criminal law common to the major legal systems of the world. These principles may be derived, with all due caution, from national laws». Cfr. ICTY, *Trial Chamber, Prosecutor v. Anto Furundzija*, 10 December 1998, par.177.

<sup>9</sup> La sentenza resa dal tribunale per il Ruanda nel caso *Akayesu* appare una sorta di pietra miliare e non a caso è stata definita come «perhaps the most groundbreaking decision advancing gender jurisprudence worldwide» (così HAFFAJEE, *Prosecuting crime of Rape and Sexual Violence at the ICTR: the Application of Joint Criminal Enterprise Theory*, in *Harvard Journal of Law and Gender*, 2006, 201 ss. Cfr. Altresì DE BROUWER, *Supranational Criminal prosecution of Sexual Violence*, Oxford, 2005; MAC KINNON, *The ICTR's Legacy on Sexual Violence*, in *New England Journal of International and Comparative Law*, 2008, 101 ss.

<sup>10</sup> ICTR, Trial Chamber I, *The Prosecutor versus Jean Paul Akayesu*, 2 September 1998, par. 598 e 688.

<sup>11</sup> Cfr. ICTR, *Trial Chamber I, The Prosecutor v. Alfred Musema*, 27 January 2000, par. 220, 226; *Trial Chamber I, The Prosecutor v. Eliézer Niyitegeka*, 16 May 2003, par. 456; *Trial Chamber III, The Prosecutor v. Mikaeli Muhimana*, 28 April 2005, par.535,551.

la vittima<sup>12</sup>. Nella medesima direzione si è mosso anche il tribunale per la ex Jugoslavia allorché ha affermato, nella sentenza resa nel caso *Furundzija*, che «a trend can be discerned in the national legislation of a number of States of broadening the definition of rape so that it now embraces acts that were previously classified as comparatively less serious offences, that is sexual or indecent assault»<sup>13</sup>. Sulla scorta della tendenza così rilevata, il tribunale ha potuto sostenere che le norme internazionali non perseguono solo il crimine di violenza sessuale inteso in senso stretto (*rape*), bensì «any serious sexual assault falling short of actual penetration»<sup>14</sup>. L'accento è posto, in altri termini, sulla idoneità del comportamento abusante, ad umiliare e degradare la vittima colpendola nella sua dignità e nella sua moralità, oltre, e in qualche modo al di là, della lesione della sua integrità fisica. Il fatto che tali comportamenti siano messi in atto dal reo tramite il ricorso alla forza, alla minaccia o all'intimidazione, è considerato dal tribunale elemento distintivo della fattispecie<sup>15</sup>. L'elemento della coercizione assume un rilievo centrale non solo sotto il profilo della condotta materiale perché contribuisce a configurarne l'illiceità, ma altresì sotto un altro profilo che è quello attinente alla condizione psicologica della vittima e dunque alla circostanza che l'atto compiuto sia o meno consensuale. La giurisprudenza internazionale ha offerto delle importanti chiavi di lettura anche a tale proposito. Già il tribunale per il Ruanda con la sentenza *Akayesu*, aveva affermato che l'elemento della coercizione deve essere considerato tenendo conto adeguatamente delle peculiari circostanze del caso di specie e dunque del fatto che tali circostanze assumono un particolare rilievo nelle situazioni di guerra o di conflitto. In tali condizioni infatti, l'estrema precarietà, la paura, l'insicurezza e il bisogno in cui versa la popolazione civile possono non rendere necessario, da parte del reo, il ricorso alla violenza fisica o alle minacce, risultando invece più agevole l'utilizzo di altri espedienti al fine di ottenere o piegare il consenso delle vittime<sup>16</sup>. In maniera analoga il tribunale per la ex Jugoslavia, nel

<sup>12</sup> ICTR, Trial Chamber I, *The Prosecutor versus Jean Paul Akayesu*, cit., parr. 598, 688. Il tribunale infatti aveva esaminato alcuni casi nei quali le vittime erano state sottoposte a forme di violenza e di umiliazione che avevano chiaramente natura sessuale ma che non avevano comportato il contatto corporeo tra gli autori e le vittime; aveva potuto così affermare che «sexual violence is not limited to physical invasion of the human body and may include acts which do not involve penetration or even physical contact».

<sup>13</sup> Cfr. ICTY, *Trial Chamber, Prosecutor v. Anto Furundzija*, cit., par. 179.

<sup>14</sup> *Ibid.* par. 186.

<sup>15</sup> «It would seem that the prohibition embraces all serious abuses of a sexual nature inflicted upon the physical and moral integrity of a person by means of coercion, threat of force or intimidation in a way that is degrading and humiliating for the victim's dignity». *Ibid.*

<sup>16</sup> ICTR, Trial Chamber I, *Prosecutor versus Jean Paul Akayesu*, par. 688. In particolare Si legge: «coercive circumstances need not be evidenced by a show of physical force. Threats, intimidation, extortion and other forms of duress which prey on fear or desperation may constitute coercion and coercion may

caso *Furundzija*, pur avendo individuato nella forza e nella coercizione gli elementi caratterizzanti il reato di violenza sessuale, aveva però precisato che la tendenza evolutiva rilevabile ad un esame degli ordinamenti interni, va nella direzione di introdurre una valutazione ampia dell'elemento della costrizione<sup>17</sup>. Tale orientamento è stato poi confermato dal medesimo tribunale nella sentenza *Kunarac*, allorché ha ribadito non solo che i concetti di coercizione e minaccia non devono essere interpretati restrittivamente, ma altresì che nel concetto di coercizione rientra anche il comportamento che con varie modalità produce l'effetto di "neutralizzare" il consenso della vittima. Pur confermando dunque l'orientamento della *Trial Chamber* nel caso *Furundzija* – per quanto concerne il ruolo assegnato alla forza, alla minaccia e all'assenza del consenso, in quanto tratti distintivi della violenza sessuale<sup>18</sup> – il tribunale ha però evidenziato che nella maggior parte degli ordinamenti nazionali l'assenza di un "free and genuine consent" da parte della vittima, costituisce l'elemento caratterizzante della violenza sessuale<sup>19</sup>. La tendenza, ricavabile dall'esame delle legislazioni interne e dalla prassi statale è dunque quella diretta a perseguire tutti quei comportamenti che si concretino nella violazione della "sexual autonomy" della persona<sup>20</sup>, tenuto conto del fatto che tale violazione si verifica «whe-

---

be inherent in certain circumstances, such as armed conflict or the military presence of *Interahamwe* among refugee Tutsi women at the bureau communal [...] ».

<sup>17</sup> *Ibid.* Il tribunale afferma in particolare che « [...] Furthermore, all jurisdictions surveyed by the Trial Chamber require an element of force, coercion, threat, or acting without the consent of the victim: force is given a broad interpretation and includes rendering the victim helpless [...] ». Cfr.par.180.

<sup>18</sup> *Ibid.*, par. 185.

<sup>19</sup> Cfr. ICTY, *Trial Chamber, Prosecutor v. Kunarac et al.*, 22 February 2001, par. 453.

<sup>20</sup> In questo senso v. altresì Corte EDU (sentenza M.C. c. Bulgaria, 2003): «the development of law and practice in that area [of the crime of rape] reflects the evolution of societies towards effective equality and respect for each individual's sexual autonomy» (par.165). Va rilevato, a questo proposito, che tenuto conto anche del dettato normativo della Convenzione di Istanbul sulla violenza contro le donne (2011), ratificata ormai da 32 Stati membri del Consiglio d'Europa, la necessità di garantire l'adattamento della legislazione interna alla Convenzione e in particolare all'art.36, ha in alcuni casi condotto all'introduzione di significativi emendamenti nella legislazione in vigore in materia di violenza sessuale. Tali emendamenti si sono tradotti in alcuni casi in una modifica delle norme in materia di violenza sessuale così da configurare come fattispecie di reato qualsiasi atto di natura sessuale che prescindendo dal consenso chiaro di entrambe le parti (es. Germania, Belgio e da ultimo Svezia. Cfr. *inter alia* European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2017* e *Fundamental Rights Report 2018*. Per quanto concerne le innovazioni introdotte in alcuni paesi europei e negli Stati Uniti con riferimento più in generale al problema della violenza sulle donne cfr. *Le politiche adottate in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti per contrastare la violenza contro le donne: normativa e piani d'azione, Appunto 38/2017*, Camera dei Deputati, 25 ottobre 2017). Per quanto più in particolare riguarda l'Italia, va considerato che dalla ratifica della Convenzione di Istanbul è derivato un primo intervento con d.l. n.93/2013 (poi convertito in L.119/2013) che ha novellato l'art.609-ter c.p. tramite la previsione di nuove circostanze aggravanti. Il testo dell'art. 609-bis c.p. non ha subito emendamenti e dunque mantiene intatta la formulazione contenuta nella legge di riforma n.66/1996. E' ben

noto che nonostante le significative modifiche apportate all'epoca, nel tempo la riforma è stata fatta oggetto di non pochi rilievi critici, tra i quali quelli relativi alle modalità con cui è stato delineato l'elemento della costrizione quale elemento costitutivo del reato, nonché quelli relativi all'indeterminatezza del concetto di "atti sessuali". Il chiaro riferimento alla "violenza" e alla minaccia" quali elementi caratterizzanti la condotta incriminata sono stati considerati idonei a far ricadere sulla vittima "il peso di un "onere di resistenza" difficilmente giustificabile, sia sul piano culturale, sia sul piano giuridico-normativo. Da questo punto di vista la riforma è stata definita addirittura fallimentare, specie in considerazione del fatto che per altri reati (ad es. la violazione di domicilio) il semplice elemento del dissenso serve a qualificare la condotta criminosa (cfr. PADOVANI, *Sub.Art.2*, in *Commentario delle norme contro la violenza sessuale e Violenza carnale e tutela della libertà*, in *Commentario delle norme contro la violenza sessuale e della legge contro la pedofilia*, II ed., a cura di Cadoppi, Padova, 1999, 22.; FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, vol .II, Milano, 2008, 201ss.). A fronte del dettato normativo e dei limiti ad esso connotati, è stata la giurisprudenza, in particolare quella di legittimità, ad offrire un contributo assai significativo nella direzione di un ampliamento del concetto di violenza nonché del concetto di atti sessuali. L'orientamento della Suprema Corte si è caratterizzato per l'attenzione mostrata in maniera via via più evidente nei confronti della vittima e delle modalità attraverso cui quest'ultima percepisce l'atto, nonché per l'attitudine a far valere l'esigenza di una maggiore tutela della libertà e dell'autodeterminazione sessuale della persona offesa. Ed è proprio tale esigenza che conduce ad un'interpretazione del dettato normativo che attribuisce al consenso/dissenso della vittima una valenza determinante e che tiene in ampia considerazione le varie circostanze e le modalità attraverso le quali esso è manifestato. In quest'ottica, anche il concetto di violenza fisica come tipico strumento di costrizione subisce un evidente ridimensionamento, assumendo invece rilevanza quei comportamenti che in vario modo siano idonei a provocare la coazione della vittima a subire gli atti sessuali (Cass. III Sez. 5 giugno 2008 n.27469; Cass. III Sez.17 giugno 2009 n.39718; Cass. III Sez.29 novembre 2012 n.49088; Cass. III Sez. 18 settembre 2013 n.38326; Cass. III Sez. 18 marzo 2015 n. 9221; Cass. III sez.14 luglio 2015 n.42993 e, da ultimo, Cass. III Sez.4 ottobre 2017, n.45589. In merito al fatto che il consenso debba perdurare durante il rapporto sessuale e che il consenso prestato in una fase iniziale non sia sufficiente ad escludere l'antigiuridicità della condotta cfr. Cass. III Sez. 1 ottobre 2012 n. 37916; Cass. III Sez. 23 aprile 2015 n.16899). Quanto alla definizione di "atto sessuale", la Suprema Corte, pur continuando ad intendere tale locuzione in un'accezione connessa con la corporeità (cfr. *ex multis*; Cass. III Sez.22 luglio 2007 n. 19718; Cass. III Sez. 26 settembre 2012 n. 44480; Cass. III Sez. 9 novembre 2012, n. 43495; Cass. III Sez. 26 settembre 2013 n.42871; Cass. III Sez. 22 ottobre 2014 n.4674; Cass. III Sez. 29 agosto 2016, n.3559), tende a valutare l'elemento della corporeità in maniera ampia. Il concetto di atto sessuale è così inteso in modo da ricomprendere in tale nozione tutti quegli atti «che siano idonei a compromettere la libera determinazione della sessualità della persona e ad invadere la sua sfera sessuale» (cfr. Cass. III Sez.15 febbraio 2017 n.7154) e devono pertanto costituire oggetto di accertamento del giudice di merito «secondo una valutazione che tenga conto della condotta nel suo complesso, del contesto in cui l'azione si è svolta, dei rapporti intercorrenti fra le persone coinvolte, della sua incidenza sulla libertà sessuale della persona offesa, del contesto relazionale intercorrente tra i soggetti coinvolti e di ogni altro dato fattuale qualificante» (*ibid.* In merito alle violenze in caso di assenza di contatto corporeo cfr. Cass. III Sez. 9 maggio 2013 n. 25822; Cass. III Sez. 5 maggio 2016 n. 18679. Sul punto cfr. CAPPAL, *La qualificazione delle "violenze" prive di contatto corporeo corpori alla prova della recente giurisprudenza in tema di atti sessuali*, in *Dir. pen. cont.*, 2017,43ss.; VIZZARDI, *Violenza sessuale senza il coinvolgimento del corpo della vittima?*, *ivi*, 57ss.). Quanto infine alla necessità che il contatto fisico tra vittima e autore della violenza sia elemento necessario perché possa configurarsi il reato di violenza sessuale, la Corte - con riferimento ad es. all'ipotesi di comportamenti che si estrinsecano nell'induzione al compimento di atti di autoerotismo - ha avuto modo di considerare che tale impostazione ermeneutica non è rispondente al dato normativo e che «in assenza di contatti fisici fra i due protagonisti del fatto, il reato di violenza sessuale risulta integrato qualora sia compromessa la libera determinazione sessuale della persona destinataria delle condotte dell'agente e ne risulti aggredita

rever the person subjected to the act has not freely agreed to it or is otherwise not a voluntary participant»<sup>21</sup>. Il concetto di *sexual autonomy* è chiaramente elastico e fa perno sull'idea che il consenso all'atto debba essere espresso da entrambe le parti in maniera cosciente, chiara ed inequivoca<sup>22</sup>: è sulla base di tale concetto dunque che si ritiene debbano essere ricondotte alla fattispecie violenza sessuale non solo le ipotesi in cui il reo abbia fatto ricorso alla coercizione fisica o alla minaccia, ma altresì quelle in cui la vittima si sia trovata, per ragioni diverse, in condizione di non opporre resistenza<sup>23</sup>. Sulla base di tale orientamento si afferma dunque l'idea che il fenomeno della violenza sessuale debba essere valutato in maniera certamente contestualizzata e che debbano ad esso essere ricondotte anche le ipotesi in cui la vittima è indotta ad acconsentire all'atto in cui si concreta l'abuso, perché condizionata dalla propria condizione di soggezione o di bisogno ovvero dalla posizione di potere della controparte. Gli orientamenti della giurisprudenza internazionale in materia di violenza sessuale cui si è fatto cenno paiono particolarmente rilevanti ai fini dell'inquadramento del *sexual exploitation and abuse*, sotto diversi profili.

---

la personalità sul piano sessuale» (cfr. Cass. III Sez. 3 maggio 2013 n.19102). Sia in merito ai limiti della riforma, sia in merito ad alcune fondamentali questioni fra le quali in particolare quelle relative al consenso e alla natura e tipologia dei comportamenti idonei a concretare la fattispecie di reato prevista dall'art.609-bis, la dottrina si è, nel tempo, ampiamente pronunciata dando vita ad un nutrito dibattito di cui non è possibile dare conto in maniera esauriente in questa sede. Valga il richiamo per tutti a CADOPPI, *Riflessioni critiche intorno alla nuova legge sulla violenza sessuale (l. n. 66/96)*, in *Critica del diritto*, 1996, 127ss.; MARINI, *I delitti contro la persona*, Torino, 1996; PISA, *Le nuove norme contro la violenza sessuale. Il commento*, in *Dir. pen. Proc.*, 1996, 283ss.; RICCI-VENDITTO-BASSI, *Violenza sessuale e risposta istituzionale. Considerazioni critiche sulla nuova normativa penale in materia*, in *Giust. pen.*, 1966, 366ss.; COLLI, *La tutela della persona nella recente legge sulla violenza sessuale all'epilogo di un travagliato cammino legislativo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, 1163ss.; VIRGILIO, *Violenza sessuale e norma. Legislazioni penali a confronto*, Ancona, 1997; BALBI, *Violenza sessuale*, (voce), in *Enc. giur. Aggiornamento*, Roma, 1999, 1-25; FIANDACA, *Violenza sessuale*, (voce) in *Enc. dir.*, Milano 2000, 1153; MULLIRI, *La nuova fattispecie di violenza sessuale messa alla prova da un caso piuttosto singolare*, in *Giur. Mer. II*, 2004, 1798; FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, vol. II, Bologna, 2006, 202ss.; CADOPPI, *Art.609-bis*, in *Commentario delle norme contro la violenza sessuale e la pedofilia*, a cura di Cadoppi, Padova 2006,458ss.; MACRÌ, *Verso un nuovo diritto penale sessuale. Diritto vivente, diritto comparato e prospettive di riforma della disciplina dei reati sessuali in Italia*, Firenze, 2010; VITELLI, *Atti sessuali e minore gravità nel delitto di violenza sessuale*, in *questa Rivista*, 1, 2016 (web); MACRÌ, *La violenza sessuale (art.609-bis c.p.) nella giurisprudenza della Suprema Corte del 2015*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, 162ss.

<sup>21</sup> Cfr. ICTY, *Trial Chamber, Prosecutor v. Kunarac et al.*, 22 February 2001, par. 457.

<sup>22</sup> In termini del tutto analoghi si esprime la Corte europea dei diritti umani (sentenza M.C. c. Bulgaria, *cit.*): «[...] the Court is persuaded that any rigid approach to the prosecution of sexual offences, such as requiring proof of physical resistance in all circumstances, risks leaving certain types of rape unpunished and thus jeopardizing the effective protection of the individual's sexual autonomy» (par.166.). Nella stesso senso si è altresì pronunciato il Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Karen Tayag Vertido v the Philippines*, (2010) par.8.5.

<sup>23</sup> ICTY, *Trial Chamber, Prosecutor v. Kunarac et al.*, *cit.*, par. 458.

Quando nel 2003 il Segretario generale ha adottato quello che è considerato il documento di riferimento in materia – e cioè il bollettino sulle *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*<sup>24</sup> – ha dato innanzitutto una definizione del fenomeno che pare essere in linea con quanto affermato dal giudice internazionale in materia di violenza sessuale. Alla base della definizione di *sexual exploitation and abuse* vi è infatti un concetto ampio di violenza sessuale: è peraltro una definizione concepita in maniera tale da ricomprendere fattispecie differenti che, perlomeno sul piano degli ordinamenti interni, conservano una propria autonomia. Ciò è verosimilmente imputabile al fatto che tale definizione è stata concepita *ex post* rispetto a numerosi casi di violenze e abusi perpetrati dai *peacekeeper* e tristemente noti; in questo senso si ricava da un lato l'impressione che la definizione serva a ricomprendere tipologie di comportamenti, nei quali gli abusi si erano concretati, che facevano già parte di una casistica nota e, dall'altro, che l'ampiezza e l'elasticità della definizione sia funzionale rispetto all'esigenza di perseguire le condotte illecite nelle varie forme in cui queste possono concretizzarsi. Il *sexual exploitation and abuse* è dunque definito nelle sue due componenti: si legge che questo va inteso come «any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power, or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another. Similarly, the term “sexual abuse” means the actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions». Si tratta di una definizione che contempla sia le forme di sfruttamento sessuale – dalla prostituzione forzata ai fenomeni ad essa collegati come la tratta – sia l'abuso sessuale inteso come atto di violenza, sia esso o meno compiuto facendo ricorso alla coercizione fisica. Sono tuttavia due gli elementi che appaiono centrali, nonché strettamente collegati: il primo è quello di un ridimensionamento dell'elemento della coercizione fisica, che può mancare – il riferimento alle “unequal conditions” è chiaro – e va comunque considerato, come rilevato dal giudice internazionale, in senso ampio; l'altro è quello, ancora evidenziato dal giudice internazionale, rappresentato dalla disparità di condizioni tra vittima e reo. Il fenomeno del *sexual exploitation and abuse* si caratterizza infatti per il fatto che sovente l'elemento della coercizione fisica, della violenza o della minaccia può venire a mancare perché non necessario: l'alterato rapporto di forza tra la vittima e il reo rende la prima vulnerabile rispetto al secondo e crea i presupposti favo-

---

<sup>24</sup> Secretary General's Bulletin, *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, ST/SGB/2003/13, 9 October 2003.

revoli perché l'abuso si compia. L'eventuale consenso prestato dalla vittima risulta influenzato dalla situazione di potere (inteso questo in senso lato), in cui si trova il reo e – così come evidenziato in particolare dal tribunale per il Ruanda – dalle particolari condizioni di bisogno, paura, precarietà ed esposizione al pericolo in cui versa la vittima. Il consenso può essere allora, ed è ottenuto, dietro promessa di una ricompensa, sia che questa consista nella corresponsione di modiche somme di danaro o di generi di prima necessità, sia che consista nell'impegno, da parte del reo, a garantire alle vittime una forma di "protezione" (cd. *survival sex*). L'abuso di una posizione di potere è poi elemento che acquista una rilevanza ancora più evidente nei casi in cui le vittime siano minori. In tali ipotesi infatti le condizioni di bisogno, di insicurezza e di precarietà sono avvertite con maggiore intensità: tali condizioni, unitamente alla minore età, rendono di fatto difficile ritenere che il minore possa esprimere un reale consenso all'atto. Il fatto che in numerosi casi il *sexual exploitation and abuse* – come è apparso in tutta evidenza nel caso dello scandalo che ha coinvolto la forza multinazionale dispiegata in Congo (la MONUC prima e la MONUSCO più tardi)<sup>25</sup> – coinvolga vittime minorenni, conferisce dunque al fenomeno degli abusi tratti di particolare gravità, tanto più se si tiene conto del fatto che il bollettino dal Segretario generale prevede espressamente il divieto di intrattenere relazioni sessuali con persone che non abbiano compiuto il 18 anno di età, a prescindere da quanto previsto dall'ordinamento dello Stato ospite in materia di età minima per il consenso<sup>26</sup>.

### 3. Il rapporto Zeid del 2005 e la reazione delle Nazioni Unite al problema del *sexual exploitation and abuse*.

<sup>25</sup> *Infra*, p.9.

<sup>26</sup> È infatti noto che gli ordinamenti interni da questo punto di vista sono diversamente orientati, sebbene in linea di massima si possa rilevare una tendenza abbastanza generale a fissare l'età minima per il consenso all'atto - al di sotto della quale vi dunque è una presunzione di assenza di consenso da parte del minore - in una fascia di età compresa tra i 14 e i 16 anni (cfr. [www.ageofconsent.net](http://www.ageofconsent.net)). Ciò comporta come conseguenza che in numerose legislazioni, l'interazione sessuale con una persona minore è considerata *ipso facto* violenza sessuale (cfr. Corte cost., *I reati sessuali nei confronti dei minori, in Francia, Germania, Inghilterra e Stati Uniti d'America*, 2011, rapporto consultabile su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)). Va peraltro evidenziato quanto affermato di recente dalla Corte EDU, secondo la quale il fatto che diversi ordinamenti interni prevedano una forma di responsabilità oggettiva a carico dell'adulto che intrattenga rapporti sessuali con un minore, non solo è compatibile con le garanzie ed i diritti previsti dalla CEDU, ma non appare nemmeno in contrasto con il principio della presunzione di innocenza né con i principi sull'equo processo che stanno alla base dell'art.6 della Convenzione. Cfr. European Court of Human Rights (Fourth Section) *Decision as to the admissibility of application no. 37334/08 by G. against the United Kingdom*, 30 August 2011.

Come è stato da più parti rilevato, nonostante i casi di abusi e violenze sessuali nell'ambito delle operazioni di peacekeeping fossero stati ampiamente denunciati in particolare dagli organi di stampa e da numerose organizzazioni non governative fin dai primi anni '90, la risposta delle Nazioni Unite, era apparsa inizialmente piuttosto debole<sup>27</sup>. Risale al 1998 l'adozione del codice di condotta per i caschi blu, che indica tra le 10 regole da osservare anche quella relativa all'astensione dalle relazioni sessuali "immorali", nonché da qualsiasi atto di sfruttamento sessuale o di abuso a danno della popolazione locale, in particolare di donne e minori<sup>28</sup>. A distanza di qualche anno, più precisamente all'inizio degli anni 2000, a seguito della diffusione di informazioni relative ai numerosi casi di abusi e di sfruttamento sessuale - in particolare a danno dei rifugiati nei campi profughi in Africa occidentale - ad opera degli operatori umanitari impiegati nelle missioni di pace, le Nazioni Unite e in particolare l'Alto Commissariato per i rifugiati, avevano investito l'Ufficio per gli affari interni (Office of Internal Oversight Services, d'ora in avanti OIOS) del compito di avviare le necessarie indagini per fare luce sugli avvenimenti. Il rapporto pubblicato dall'OIOS nel 2002 mise in evidenza che le informazioni raccolte dal *team* investigativo – seppure talvolta non accompagnate da adeguati riscontri probatori – testimoniavano della diffusione di comportamenti che, al di là della intrinseca gravità, apparivano ancora più esecrabili perché posti in essere dal personale umanitario incaricato di proteggere la popolazione civile già ampiamente esposta, durante il periodo del conflitto, a gravi forme di violenza. Il *team* aveva in particolare posto l'accento proprio sul fatto che malgrado la asserita natura consensuale delle relazioni, queste apparivano chiaramente basate su dinamiche di potere assolutamente ineguali e dunque dovevano essere fortemente scoraggiate perché suscettibili di «*undermine the credibility and integrity of humanitarian aid*

---

<sup>27</sup> Cfr. DEFELS, *U.N. Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: an End to Impunity*, in *Washington University Global Studies Law Review*, 2008, 185 ss.; KENT, *Protecting Civilians from UN Peacekeepers and Humanitarian Workers: Sexual Exploitation and Abuse*, in Aoi, De Coning, Thakur (eds.) *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, New York, 2007, 44 ss.; SIMM, *International Law as a Regulatory Framework for Sexual Crimes Committed by Peacekeepers*, in *Journal of Conflict & Security Law*, 2011, 473 ss.

<sup>28</sup> Cfr. *Ten Rules. Code of Personal Conduct for Blue Helmets*, reperibile su [www.un.org](http://www.un.org).

*work*»<sup>29</sup>. L'adozione, a distanza di un anno dalla pubblicazione del rapporto dell'OIOS, del bollettino del Segretario generale sul *sexual exploitation and abuse* segna un momento di svolta in quanto rappresenta il primo tentativo da parte delle Nazioni Unite, di definire una strategia idonea a contrastare e contenere il fenomeno. Merita evidenziare che l'adozione sia del rapporto OIOS sia del bollettino del Segretario generale aveva preceduto di poco la diffusione delle notizie relative allo scandalo di ancora più rilevanti proporzioni – il più grave nella storia delle Nazioni Unite - che aveva coinvolto la forza multinazionale dispiegata nella Repubblica democratica del Congo (MONUC). L'inchiesta, condotta anche in quel caso dall'OIOS, aveva rilevato la diffusione di pratiche di abuso – dal cosiddetto *survival sex*, all'istigazione e allo sfruttamento della prostituzione - a danno, in particolare, di bambine e adolescenti di età compresa tra gli 11 e i 15 anni. Il fatto altrettanto rilevante emerso nel corso delle indagini era che pochi, tra i militari e il personale civile inquadrato nella forza sembravano essere a conoscenza di precise regole e direttive volte a regolamentare la propria condotta sessuale<sup>30</sup>. La vicenda delle violenze e degli abusi attribuiti ai *peacekeeper* nella Repubblica democratica del Congo ha rappresentato in qualche modo un momento di svolta: gli sviluppi successivi sono stati contrassegnati innanzitutto dall'adozione, nel 2005, su richiesta del Segretario generale del cosiddetto *rapporto Zeid*<sup>31</sup>. Il rapporto ha assunto una chiara centralità nel contesto della strategia delle Nazioni Unite nei confronti del *sexual exploitation and abuse*, non solo perché ha fornito alcune fondamentali indicazioni in merito alla strategia perseguibile, ma soprattutto perché l'approccio che lo caratterizza ha orientato chiaramente l'azione successiva perlomeno fino al momento attuale. Il rapporto aveva infatti evidenziato le numerose sfaccettature di un problema particolarmente complesso e non esauribile all'interno delle definizioni, pure efficaci, contenute nel bollettino del Segretario generale. Alcune precisazioni paiono importanti anche nell'ottica di una corretta

---

<sup>29</sup> *Investigation into sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa*, Report of the Secretary-General on the Activities of the Internal Oversight Services, Doc. A/57/465, 11 October 2002.

<sup>30</sup> Cfr. *Investigation by the Office of Internal Oversight Services into allegations of sexual exploitation and abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, Doc. A/59/661, 5 January 2005. Cfr. MILLER, *Accountability for the Conduct of UN Mandated Forces under International Human Rights Law: a Case Study Concerning Sexual Abuse of the UN Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUC)*, in *Practice and Policies of Modern Peace Support Operations under International Law*, ed. by Arnold, Knoops, New York, 2006, 261 ss.

<sup>31</sup> Il rapporto fu stilato dal principe di Giordania Zeid Ra'ad Zeid Al Hussein, all'epoca rappresentante permanente presso la delegazione giordana alle Nazioni Unite ed attualmente Alto Commissario per i diritti umani. Cfr. *A Comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*, Doc. A/59/710, 24 March 2005.

contestualizzazione di alcuni basilari concetti – chiaramente ricompresi nel *sexual exploitation and abuse* – quali quello di sfruttamento sessuale e di prostituzione. Dalle testimonianze rese dalle vittime, era emerso che in molti casi la natura dei rapporti intercorsi tra queste ed i *peacekeeper* appariva tutt'altro che consensuale: le vittime avevano affermato che tali rapporti dovevano essere meglio definiti «as rape disguised as prostitution»: la violenza sessuale veniva infatti *ex post* compensata con piccole somme di danaro, cibo, offerte di lavori occasionali, che servivano a mascherare la violenza e a far apparire gli atti come consensuali. Sulle conseguenze, il relatore si era ugualmente soffermato, ponendo l'accento sia sul problema dei cosiddetti “peacekeeper babies”, cioè i figli nati a seguito delle violenze, solitamente abbandonati dai padri e non riconosciuti, sia sulle gravi ripercussioni di natura medico-sanitaria, nonché psicologica a carico delle vittime<sup>32</sup>. Era dunque raccomandata l'adozione di misure di varia natura in un'ottica sia di prevenzione, sia di repressione attraverso l'individuazione degli strumenti normativi necessari al perseguimento degli illeciti<sup>33</sup>. Sotto quest'ultimo profilo, le indicazioni forse più rilevanti, contenute nel rapporto, riguardano le possibili soluzioni giuridiche al problema della perseguibilità dei *peacekeeper*. Le soluzioni prefigurate sono concepite nella direzione di un rafforzamento del ruolo attribuito agli Stati contributori: tale rafforzamento passa tuttavia attraverso una più puntuale definizione degli obblighi ad essi imposti dai *Memorandum of Understanding (MOU)*<sup>34</sup> conclusi dallo Stato contributore con le Nazioni Unite al momento del dispiegamento dei contingenti, per quanto concerne il deferimento dei casi di abusi alle autorità nazionali competenti perché decidano in meri-

<sup>32</sup> Cfr. *A comprehensive strategy*, cit. par. 6 e 10.

<sup>33</sup> Il rapporto raccomanda infatti l'adozione di una serie di misure sia da parte delle Nazioni Unite, sia da parte degli Stati membri e degli Stati contributori, fra cui rilevano le misure sanzionatorie, di carattere disciplinare e finanziario, a carico del personale che opera sotto la direzione ed il controllo delle Nazioni Unite, che comprendono l'imposizione di sanzioni e il licenziamento, ma anche di obblighi di sostentamento per le donne, madri dei cosiddetti “peacekeeper babies”. Per il personale militare, il rapporto raccomanda che il *Model Memorandum of Understanding* (v. alla nota seguente) venga emendato in maniera da consentire alle Nazioni Unite di detrarre l'indennità giornaliera dovuta ai militari che siano risultati responsabili degli abusi e di devolverla al fondo istituito per le vittime; è raccomandato l'adozione di norme dirette a prevedere che i responsabili possano essere costretti a provvedere economicamente ai figli nati dagli abusi. *Ibidem*, par.72-77.

<sup>34</sup> Il *Memorandum of Understanding (MOU)* è lo strumento che unitamente all'accordo SOFA (v. più ampiamente *infra*, p.11) è concluso tra le Nazioni Unite e lo Stato contributore al momento del dispiegamento dei contingenti nazionali nel quadro della operazione di pace, che serve a definire nel dettaglio una serie di aspetti di carattere, amministrativo, finanziario, logistico e tecnico. Va fin d'ora precisato che il Segretario generale aveva predisposto – così come nel caso del *Model SOFA* v. *infra*, 11) – nel 1997 un modello di accordo (*Model MOU*) che viene utilizzato dalle Nazioni Unite e dal singolo Stato contributore nel momento in cui quest'ultimo partecipi all'operazione mettendo a disposizione i contingenti. Cfr. UN Doc A/51/967, 27 August 1997.

to all'avvio dell'azione penale a carico dei responsabili; l'accettazione di tali obblighi è del resto requisito indispensabile perché l'eventuale offerta dello Stato di mettere a disposizione i propri contingenti, possa essere accolta dalle Nazioni Unite<sup>35</sup>. In una logica di raccordo tra Nazioni Unite e Stati membri si collocano poi le misure adottabili dalle Nazioni Unite, che comprendono il licenziamento ed il divieto di riassunzione dei soggetti responsabili degli illeciti attraverso un “*data tracking mechanism*”, cioè un meccanismo idoneo a monitorare il numero e la tipologia degli illeciti commessi e l'evoluzione della procedura relativa sia alle indagini, sia all'avvio dell'azione penale da parte degli Stati contributori e all'esito finale<sup>36</sup>. La centralità del rapporto nel più ampio contesto della strategia delle Nazioni Unite contro il *sexual exploitation and abuse* è ricollegabile innanzitutto agli effetti che questo ha prodotto. Di fatto, il rapporto ha costituito uno spartiacque importante perché ha indotto l'avvio di una serie di iniziative che hanno ad oggetto questioni specifiche attinenti alla problematica in esame. Con riferimento all'aspetto più controverso, che è quello relativo al perseguimento degli illeciti, il DPKO ha innanzitutto provveduto ad istituire la cosiddetta *Discipline and Conduct Unit (DCU)*, nonché unità operative simili, dotate di un mandato piuttosto ampio, nel contesto delle singole operazioni di pace. A tali unità sono infatti affidati compiti primari in materia di formazione del personale, di adozione di iniziative e proposte, nonché di supporto al Segretario generale per quanto concerne i diversi aspetti e le problematiche connesse con la materia in esame. È però nell'ambito dell'attività di controllo che alla DCU e alle unità analoghe è affidato un ruolo specifico sia per quel che attiene al monitoraggio del rispetto delle regole di condotta e disciplina da parte del personale impiegato nella missione, sia per quel che attiene alla “gestione” dei casi di “misconduct”: ad esse infatti è demandato il compito di avviare ed espletare, in raccordo con l'OIOS, le attività di indagine, ogniqualvolta pervenga la denuncia di un caso. Al rapporto Zeid sono altresì collegabili le misure adottate nell'intento di ridefinire il contenuto degli obblighi imposti

<sup>35</sup> Sotto questo profilo il rapporto propone l'introduzione di opportune modifiche al *Model MOU*, precisando tuttavia che tali modifiche sono concepite nel rispetto dei poteri dello Stato sovrano. Il rapporto propone dunque l'inserimento di clausole apposite che prevedano che nel caso in cui, a seguito delle indagini, siano formulate accuse nei confronti degli appartenenti ad un determinato contingente militare, «the troop-contributing country is obligated to forward the case to its national authorities to be considered for prosecution. The model memorandum of understanding should further provide that those authorities will take their decision in the same manner as they would for an offence of a similar grave nature falling under the laws of that country». *Ibid.* parr.79-81.

<sup>36</sup> Il rapporto delinea anche un sistema che preveda in capo sia ai comandanti militari sia ai responsabili dello staff delle Nazioni Unite precise responsabilità: i vertici sono tenuti ad adottare specifici programmi e politiche per l'eliminazione degli abusi sessuali e la capacità di implementazione dei medesimi dovrebbe, secondo il rapporto, divenire lo strumento di valutazione delle performance di coloro che rivestono ruoli di responsabilità. *Ibid.*, parr. 62-65.

agli Stati contributori. Gli emendamenti introdotti nel 2007 al *Model MOU*<sup>37</sup> sono stati concepiti nella direzione di un ampliamento degli obblighi imposti agli Stati, sia per quanto concerne l'espletamento delle attività di indagine – nel quadro di un sistema in cui le autorità dello Stato di invio e l'OIOS agiscono in stretta correlazione, ma nel quale l'OIOS è competente a sostituirsi allo Stato nel caso di inattività di quest'ultimo<sup>38</sup> – sia per quanto concerne l'obbligo di esercitare la giurisdizione al fine di assicurare il perseguimento dei reati<sup>39</sup>. Va dunque rilevato, in un'ottica generale, che il rapporto Zeid conferisce una certa enfasi alla fase repressiva: proprio le raccomandazioni relative al problema della responsabilità penale - sia dei membri dello staff delle Nazioni Unite, sia dei membri dei contingenti militari - contenute nel rapporto hanno assunto una particolare rilevanza perché strettamente connesse con alcuni importanti successivi sviluppi in materia, primo fra tutti il tentativo di adozione della convenzione sulla *criminal accountability* dei *peacekeeper*.

#### 4. Il nodo gordiano della responsabilità penale dei *peacekeeper* e il progetto di convenzione sulla *criminal accountability* dei *peacekeeper*.

Il rapporto Zeid aveva dunque posto in evidenza che le possibilità di riuscita della stessa strategia di contrasto al fenomeno degli abusi sarebbero dipese in buona parte dalla soluzione dei problemi connessi con la procedibilità ed il perseguimento degli illeciti. Tali questioni rappresentavano - e rappresentano tutt'ora - una sorta di nodo gordiano che appare difficile tagliare per ragioni di ordine diverso, che appaiono legate innanzitutto all'assetto normativo che disciplina lo *status* giuridico del personale impiegato nelle missioni: sono infatti le norme sulle immunità e le norme sull'esercizio della giurisdizione che influiscono direttamente sulla procedibilità. Il problema della procedibilità,

<sup>37</sup> Cfr. *Revised Draft Model Memorandum of Understanding*, Art.7 *quater*. Doc. A/61/19 (Part III), 12 June 2007. Cfr. Altresì la ris. 61/267 del 24 agosto 2007 dell'Assemblea generale con cui quest'ultima ha adottato le indicazioni contenute nel *Revised draft*, nonché il testo del *Contingent Owned Equipment Manual* adottato nel 2014 (A/C.5/69/18, 20 January 2015) che incorpora gli emendamenti apportati al MOU.

<sup>38</sup> *A comprehensive strategy*; cit. par. 35. Sulla base del nuovo *draft*, lo Stato di invio ha tempo dieci giorni da che riceve la notifica da parte delle Nazioni Unite relativa alle accuse mosse a carico del/dei membri del proprio contingente, per dare avvio alle indagini. Prevede altresì che in caso di inerzia da parte dello Stato, siano le stesse Nazioni Unite a provvedere tramite il proprio apparato investigativo, istituito presso l'OIOS: quest'ultimo oltre ad avere il proprio quartier generale a New York, conta su due uffici regionali presenti a Vienna e Nairobi, oltre agli uffici creati all'interno di diverse operazioni dislocate in varie aree (MONUSCO/MONUC; MINUSTAH, UNAMID, UNMISS etc.).

<sup>39</sup> *Ibidem*, Art.7 *quinquies*. Sotto questo profilo merita ricordare che lo Stato contributore assume l'obbligo di garantire che i reati commessi vengano perseguiti ed i responsabili puniti «in the same manner as they would in respect of any other offence or disciplinary infraction of a similar nature under its laws or relevant disciplinary code» (cfr. art.7 *sexiens*).

come è noto si prospetta diversamente per quanto concerne i membri dello staff delle Nazioni Unite e i membri dei contingenti militari. Con riferimento alle condotte del personale militare infatti, l'esercizio della giurisdizione penale – sulla base di quanto stabilito dal *Model SOFA* delle Nazioni Unite adottato nel 1990<sup>40</sup> e dal *Model MOU* – è rimesso in maniera esclusiva allo Stato di invio (art.47b). In termini del tutto differenti invece il problema si pone con riferimento al personale alle dipendenze delle Nazioni Unite: sia il personale civile che gli osservatori militari e più in generale gli esperti in missione godono infatti del regime di immunità previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946, cui lo stesso *Model SOFA* fa riferimento (artt.24-25 e artt. 46ss.)<sup>41</sup>. Il problema della procedibilità e degli ostacoli al perseguimento degli illeciti era stato affrontato dal rapporto Zeid che aveva posto l'accento sul fatto che il regime di immunità non era stato in origine concepito con l'intento di impedire l'esercizio della giurisdizione dello Stato territoriale nei confronti dei funzionari delle Nazioni Unite che si fossero resi responsabili di reati sul territorio dello Stato ospite. Si era invece tenuto conto del fatto che in considerazione della grande variabilità di situazioni nelle quali le operazioni di pace sono chiamate ad intervenire - unitamente alla possibilità che nelle zone di intervento l'apparato istituzionale dello Stato non sia in grado di espletare adeguatamente le proprie funzioni - avrebbero potuto, sul territorio di quel medesimo Stato, non essere presenti le condizioni necessarie o sufficienti all'avvio e all'esperimento dell'azione giudiziaria. Come si afferma nel rapporto, questa è la ragione per cui era stato all'epoca previsto il sistema di immunità ma è altresì la ragione per cui si ritiene che in capo alle Nazioni Unite sussista - allora come adesso - l'obbligo di garantire che i reati siano perseguiti nonché l'obbligo di assicurare che i responsabili non risultino esenti, *in toto*, dall'azione giudiziaria<sup>42</sup>. E'

---

<sup>40</sup> Doc. A/45/594, 9 October 1990. Come è noto, il Model SOFA (Status of Force Agreement), predisposto dal Segretario generale nel 1990, rappresenta il modello di accordo bilaterale tra Nazioni Unite e Stati fornitori dei contingenti cui si è fatto e si fa tutt'ora ampiamente riferimento ogniqualvolta deve essere dispiegata una operazione di pace. L'accordo SOFA così stipulato fornisce il quadro giuridico di riferimento in quanto disciplina l'attività della operazione di pace e lo *status* giuridico dei suoi componenti.

<sup>41</sup> Cfr., da ultimo, BOWETT, *United Nations Forces: a Legal Study*, Clark 2008, spec. 433ss.; BURKE, *Status of Forces Deployed on UN Peacekeeping Operations: Jurisdictional Immunity*, in *Journal of Conflict & Security Law*, 2011, 63 ss.; PEDRAZZI, *Lo status del personale ONU e del personale associato nelle operazioni di peacekeeping*, in *L'evoluzione del peacekeeping*, a cura di Caracciolo, Montuoro, Torino, 2017, 71 ss.; ANGIOI, *I peacekeeper: profili di responsabilità, tra norme sull'immunità e codici di condotta*, *ivi*, 219 ss.

<sup>42</sup> Quelle medesime ragioni, si può aggiungere, sono alla base anche della previsione normativa relativa all'esercizio della giurisdizione penale dello Stato di invio per il proprio personale militare.

infatti evidente che per quanto in linea di massima si tratti di immunità funzionali - fatta eccezione per i vertici della missione che godono invece di immunità più ampie, assimilabili alle immunità diplomatiche<sup>43</sup> - dalla natura di atti privati attribuibile nella gran parte dei casi agli abusi sessuali, che è quanto dire di atti non coperti da immunità funzionale<sup>44</sup>, non deriva però, quale conseguenza automatica, che i responsabili siano sottoposti all'esercizio della giurisdizione dello Stato ospite<sup>45</sup>. È proprio in considerazione degli ostacoli che si frappongono all'esperimento dell'azione penale sotto i vari profili cui si è fatto cenno, che grazie ancora una volta all'*input* dato dal rapporto Zeid, il Segretario generale aveva deciso nel 2005 di nominare un gruppo di esperti cui affidare il compito di analizzare i vari aspetti del problema e di elaborare un progetto di Convenzione sulla *criminal accountability* dei *peacekeeper*. Il gruppo di esperti aveva predisposto un rapporto, presentato all'Assemblea generale nel 2006, che contiene alcune importanti indicazioni e reca in allegato il progetto di convenzione<sup>46</sup>. Il rapporto afferma che l'obiettivo che si intende perseguire è quello di dare preferenza, finché possibile, all'esercizio della giurisdizione da parte dello Stato ospite. Tale impostazione è supportata da un insieme di argomentazioni, a partire dalla considerazione che se il reato è commesso sul territorio dello Stato, deve essere consequenziale l'esercizio della giurisdizione da parte di quest'ultimo, a seguire con la constatazione che risulta più agevole esperire tutte le fasi relative alla raccolta degli elementi di prova e delle prove testimoniali là dove il reato è stato commesso. Si pone altresì in evidenza il fatto che agevolare l'esercizio della giurisdizione penale dello Stato ospite appare in linea con l'obbligo del personale delle Nazioni Unite e dei *peacekeeper* più in generale, di rispettare la legge di quel medesimo Stato nonché con l'impegno delle Nazioni Unite di operare nel rispetto della *rule of law*. Infine anche l'istituzione di tribunali ibridi – sul modello di quanto già realizzato sia in Sierra Leone, sia in Cambogia e a Timor est – è indicata come possibile strumento utile a garantire da

---

<sup>43</sup> Gli organi di vertice (Comandante della Forza; Rappresentante del Segretario generale e membri dello staff di entrambi) godono del regime di immunità previste dal diritto internazionale per l'agente diplomatico, che appare evidentemente più ampio comprendendo sia l'immunità *ratione materiae* sia l'immunità *ratione personae*.

<sup>44</sup> Sul punto v. più ampiamente *infra*, 16-18.

<sup>45</sup> Occorre infatti evidenziare che ragioni di opportunità politica, inducono nella quasi totalità dei casi le Nazioni Unite a scegliere misure alternative all'esercizio della giurisdizione dello Stato ospite anche nei casi in cui i propri funzionari abbiano commesso illeciti nell'ambito di attività private.

<sup>46</sup> *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations, Annex. Draft Convention*. Doc. A/60/980, 16 August 2006.

un lato l'intervento dello Stato ospite e dall'altro il perseguimento di reati di evidente gravità attraverso un più diretto coinvolgimento della comunità internazionale. Il rapporto contiene però importanti indicazioni anche per quel che concerne le ipotesi in cui l'assetto istituzionale dello Stato ospite, o più in generale le condizioni interne, non siano tali da garantire l'esercizio della giurisdizione in maniera adeguata ed equa. Si tratta infatti di casi tutt'altro che infrequenti, rispetto ai quali si evidenzia la necessità di colmare il vuoto di giurisdizione attraverso il ricorso a meccanismi che consentano forme di esercizio della giurisdizione combinate o alternative. L'idea di fondo è che non essendo l'esercizio della giurisdizione un concetto indivisibile, Stati diversi ed i loro specifici apparati, possono essere coinvolti nelle attività – dallo svolgimento delle indagini, all'attività giudiziale, alla custodia e alla detenzione del reo – in cui l'esercizio della giurisdizione si esplica<sup>47</sup>. Il sistema di norme delineato dal progetto di convenzione è ancorato all'idea che il vuoto di giurisdizione possa essere colmato innanzitutto attraverso dei meccanismi che servano a disciplinare l'esercizio della giurisdizione dello Stato nelle ipotesi in cui siano commessi reati dai propri cittadini all'estero. A questo proposito mette conto sottolineare che il rapporto, pur facendo menzione del criterio della universalità della giurisdizione, sottolinea come la questione presenti non pochi aspetti critici, in ordine, innanzitutto, alla natura e alla tipologia dei reati. Da questo punto di vista infatti si era evidenziata una divergenza di opinioni, nel gruppo di esperti, fra coloro che ritenevano che il singolo atto di violenza sessuale debba essere considerato alla stregua di un reato comune perché non possiede i caratteri propri dei crimini contro l'umanità e coloro che invece asserivano che «*a violent crime, especially one involving sexual exploitation and abuse, committed by a peacekeeper in the context of peacekeeping operations cannot be regarded as merely an ordinary crime*»<sup>48</sup>: le ragioni si rinvergono nel fatto che tali reati sono commessi contro la popolazione civile, la cui sicurezza e protezione è affidata proprio a coloro che di tali reati si rendono responsabili. L'aspetto sul quale invece si è registrato l'accordo è quello che attiene alla rilevanza che tali condotte assumono sul piano internazionale: la soluzione indicata sembra essere una sorta di compromesso tra l'applicazione del principio dell'universalità della giurisdizione penale, previsto per i crimini di guerra ed i crimini contro l'umanità - non applicabile nei casi di *sexual exploitation and abuse* per la difficoltà di assimilare a tali crimini i reati in esame - ed il principio, definito dal rapporto, del “*extradite or*

<sup>47</sup> *Ensuring the accountability*, cit., parr. 40-42.

<sup>48</sup> *Ibid.*, par. 55.

*prosecute*". Sotto questo profilo, l'art. 3 del progetto di convenzione indica i reati per i quali è applicabile il principio in questione<sup>49</sup>; è invece l'art. 4 che indica i titoli di giurisdizione, individuandoli nella territorialità dell'azione penale nonché nella nazionalità attiva. Ne deriva dunque che se da un lato il principio del "*extradite or prosecute*" non è talmente ampio – come nel caso della giurisdizione universale – da consentire comunque allo Stato di esercitare la propria giurisdizione, dall'altro lo è abbastanza da consentire allo Stato sul cui territorio si trovi il reo, di esercitare l'azione penale ovvero di procedere alla sua estradizione. All'atto della ricezione del rapporto<sup>50</sup>, il Segretario generale, in linea con la posizione già assunta dal gruppo di esperti, aveva chiesto all'Assemblea generale che fosse adottata una risoluzione con la quale con la quale l'Assemblea avrebbe dovuto sollecitare l'adozione, da parte degli Stati membri, degli opportuni interventi normativi diretti a introdurre negli ordinamenti interni, laddove mancanti, norme destinate ad assicurare l'esercizio della giurisdizione sui propri cittadini nell'ipotesi di reati commessi all'estero<sup>51</sup>. E tuttavia, i rilievi mossi da numerosi Stati riguardo l'adozione della convenzione – bene evidenziati anche nel rapporto stilato dal Comitato *ad hoc* istituito dall'Assemblea generale nel 2006 per studiare le proposte presentate dal gruppo di esperti<sup>52</sup> – sono chiaramente indicativi di un diffuso atteggiamento di scetticismo nei confronti del progetto e spiegano il perché, a distanza di anni, il progetto non sia confluito nell'adozione di uno strumento normativo vincolante. La reticenza nei confronti del progetto è motivata dagli Stati adducendo ragioni sia di carattere generale – si ritiene prematura l'adozione di una convenzione, senza che sia fatto un attento studio sugli strumenti che possono essere utilizzati per rimuovere gli ostacoli alla procedibilità – sia di carattere più specifico, per quel che attiene in particolare i limiti *ratione personae* che ne caratterizzano il funzionamento. Posto infatti che il sistema di regole delineato dalla Convenzione è applicabile al solo personale delle Nazioni Unite, il cui regime giuridico è disciplinato dalla Convenzione del 1946<sup>53</sup>, l'esclusione del personale militare – compresi coloro che fanno parte delle operazioni di *peace-enforcement* autorizzate dal Consiglio

<sup>49</sup> Fra questi, l'omicidio, le lesioni personali, la violenza sessuale e i rapporti sessuali con minori.

<sup>50</sup> Cfr. *Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission. Note by the Secretary-General*. Doc. A/62/329, 11 September 2007.

<sup>51</sup> Cfr. General Assembly res. 62/63, 8 January 2008; 64/110, 16 December 2009, 65/20, 6 December 2010; 69/114, 10 December 2014; 70/114, 14 December 2015.

<sup>52</sup> Cfr. A/62/54, April 2007; A/63/54, April 2008.

<sup>53</sup> Cfr. *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations, Annex. Draft Convention*, cit., art.2.

di Sicurezza<sup>54</sup> – minerebbe l'efficacia delle soluzioni adottate e contribuirebbe non poco alla frammentazione del quadro giuridico. Il riferimento alla frammentazione è chiaro sebbene non sia esplicitato: è evidente che il progetto di convenzione, pur non intervenendo direttamente sul contenuto delle norme che definiscono lo *status* giuridico del personale impiegato nelle missioni, incide sul loro portato e sulla loro applicabilità tutte le volte in cui essa ridefinisce termini e modalità dell'esercizio della giurisdizione e prefigura l'ipotesi che a giudicare della condotta del *peacekeeper* sia non solo il giudice dello Stato di invio ma anche il giudice dello Stato ospite. Poiché tuttavia l'esercizio della giurisdizione sarebbe attribuito a quest'ultimo con riferimento al solo personale delle Nazioni Unite e fatta esclusione del personale militare, si ritiene che tale differenza di trattamento non sia facilmente giustificabile in un'ottica di contrasto al fenomeno, tanto più se si considera che il dato statistico dimostra che buona parte degli abusi sessuali sono commessi proprio dal personale dei contingenti nazionali.

**5. L'adozione della risoluzione 2272 del Consiglio di Sicurezza: il rafforzamento dell'azione repressiva e le sue implicazioni nei confronti degli Stati contributori.**

Appare un dato inconfutabile che le Nazioni Unite abbiano, negli ultimi anni, intensificato le misure di contrasto: tali misure, fermi restando gli ostacoli che si frappongono alla repressione degli illeciti attraverso l'esperimento dell'azione penale, fanno leva soprattutto sull'idea di prevenzione e sulle misure che in particolare le Nazioni Unite, nell'ambito della propria competenza, possono adottare. Resta tuttavia il dato, fenomenologico e statistico, relativo all'incremento del fenomeno, che si è registrato fino ai tempi più recenti, fatta salva una certa inversione di tendenza registrata nel corso dell'ultimo anno<sup>55</sup>. Le ragioni per cui gli episodi di violenze e abusi continuano a ripetersi sono da ricercare in un insieme di fattori che erano stati evidenziati dall'OIOS nel rapporto stilato nel 2015<sup>56</sup>: quelle medesime ragioni spiegano

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, art.4.

<sup>55</sup> Si veda il rapporto adottato nel 2018 dal Segretario generale, *supra*, nota 2.

<sup>56</sup> Si annovera innanzitutto il coinvolgimento, nell'attività di contrasto, di attori ed organi diversi i cui meccanismi di cooperazione paiono poco efficienti; sul piano investigativo, l'eccessiva lunghezza delle indagini, così come la notevole variabilità nella risposta degli Stati contributori rispetto alla necessità di avviare, condurre le indagini e trasmettere i dati relativi ai competenti organi delle Nazioni Unite, nuoce all'efficienza del sistema. La stessa variabilità caratterizza le statistiche sulle sanzioni applicate, con una prevalente applicazione di misure di carattere amministrativo (solitamente il licenziamento) a carico del personale ONU ed un'applicazione di misure diverse (rimpatrio ed arresto) per il personale militare, cui però non fa spesso seguito la trasmissione dei dati relativi alla durata delle misure adottate. Anche rispetto alle richieste che erano state avanzate dal Segretario generale, perché fossero adottati gli stru-

altresì perché l'ex Segretario generale Ban Ki Moon, con il rapporto sul *sexual exploitation and abuse* pubblicato all'inizio del 2015<sup>57</sup>, avesse richiesto un rafforzamento delle misure di carattere sanzionatorio, che a suo avviso dovevano essere indirizzate non solo verso gli autori delle violenze e degli abusi – e dei loro superiori in grado – ma anche nei confronti degli Stati contributori. Quest'ultimo pare un elemento innovativo, concepito chiaramente in un'ottica sanzionatoria che colpisce lo Stato, qualora quest'ultimo ometta di esercitare quell'azione di repressione penale che è di sua esclusiva pertinenza. Posto che l'efficacia di tale azione è inevitabilmente connessa con il ruolo svolto dagli Stati di invio, il rapporto aveva prefigurato l'adozione di misure che non hanno più come unico destinatario il singolo individuo responsabile della condotta illecita, ma lo Stato di invio. In quest'ottica il rapporto prevedeva che il Segretario generale potesse ordinare il rimpatrio sia del comandante del contingente nazionale sia dell'intero contingente «*where there is prima facie evidence of widespread or systemic violations by several members of the that contingent or unit [...]*»<sup>58</sup>. L'orientamento del Segretario generale era stato peraltro confermato dall'adozione di una serie di ulteriori misure adottate nel periodo immediatamente successivo tra cui la nomina, nel giugno 2015, del *panel* di esperti indipendenti incaricato di valutare – alla luce delle vicende relative in particolare agli abusi verificatisi nella repubblica centroafricana nell'ambito dell'operazione MINUSCA – gli effetti dell'azione delle Nazioni Unite nei confronti del problema degli abusi sessuali nonché di dare le indicazioni per una sua revisione<sup>59</sup>. Proprio i rilievi contenuti nel rapporto presentato dal *panel* nel dicembre dello stesso anno, che aveva posto in luce come la risposta delle Nazioni Unite fosse apparsa debole e non conforme alla natura del mandato dell'organizzazione nel settore in esame<sup>60</sup>, il Segretario generale aveva affermato l'intendimento di “raddoppiare” gli sforzi sia in

---

menti necessari a far valere la responsabilità degli organi di comando per gli abusi commessi dai propri subordinati, si fa notare come fino al momento attuale non sia stata conferita all'adozione di tali provvedimenti la necessaria enfasi. Si evidenzia inoltre come tra i *peacekeeper* sia significativamente diffuso un atteggiamento di “resistenza” rispetto alle indicazioni contenute nel bollettino del Segretario generale sul *sexual exploitation and abuse* che scoraggia fermamente le relazioni di tipo sessuale tra i componenti delle missioni e la popolazione locale. Cfr. *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 May 2015.

<sup>57</sup> Cfr. Doc.A/69/779, cit.

<sup>58</sup> *Ibid.*, par. 54.

<sup>59</sup> Cfr. *Report of an independent review on sexual exploitation and abuse by international peacekeeping forces in the Central African Republic*, Doc. A/71/99, 23 June 2016.

<sup>60</sup> Cfr. *Combating sexual exploitation and abuse. Report of the Secretary-General*, Doc. A/71/97, 23 June 2016, par.8.

un’ottica di prevenzione sia al fine di individuare le misure necessarie a garantire una risposta adeguata. L’adozione, nel marzo 2016, della risoluzione 2272 da parte del Consiglio di Sicurezza si colloca chiaramente nel contesto così descritto ed appare perfettamente in linea con l’azione del Segretario generale. La risoluzione, la cui adozione ha generato in seno al Consiglio di sicurezza un vivace dibattito, ha ribadito infatti la posizione assunta dal Segretario generale, ha fatto proprie le indicazioni contenute nel rapporto adottato da quest’ultimo nel 2015 ed è andata oltre, chiedendo al Segretario generale l’adozione di specifiche misure, in risposta all’eventuale atteggiamento reticente o negligente dello Stato di invio. Il Consiglio di Sicurezza oltre ad aver richiesto il rafforzamento della strategia preventiva, ha posto l’accento sull’adozione di misure sanzionatorie da parte degli Stati di invio<sup>61</sup>. Il fulcro della risoluzione è infatti costituito dalle richieste inviate al Segretario generale relative al rimpatrio dei contingenti militari e dei corpi di polizia, nei casi in cui lo Stato di invio non abbia provveduto ad avviare le indagini e a perseguire debitamente gli illeciti commessi dagli appartenenti ai propri ruoli. Più in particolare, il Consiglio ha chiesto che il Segretario generale, nei casi in cui lo Stato di invio si dimostri riluttante ad adottare tutte le necessarie misure per l’avvio e la conduzione delle indagini ovvero nei casi in cui non abbia perseguito i colpevoli e non abbia debitamente informato il Segretario generale circa i progressi delle indagini e il contenuto delle misure adottate, provveda ad ordinare, “in blocco”, il rimpatrio dei contingenti e del personale di polizia. Il Consiglio ha chiesto altresì che pure nella fase della sostituzione dei contingenti, il Segretario generale compia un’attenta opera di selezione e provveda ad impiegare solo contingenti e corpi di polizia che provengano da Stati che non solo siano rispettosi degli standard di condotta e di disciplina delle Nazioni Unite, ma che abbiano altresì dimostrato di avere adempiuto agli obblighi relativi all’avvio delle attività di inchiesta, indagine e perseguimento degli illeciti commessi da appartenenti ai propri ruoli<sup>62</sup>. L’intero contenuto del paragrafo 2 della risoluzione, appena richiamato, appare particolarmente rilevante, perché concepito non solo nell’ottica di costringere entro margini ristretti l’attività degli Stati, richiamandoli alle proprie responsabilità, ma altresì in un’ottica sanzionatoria: non è un caso infatti che proprio la redazione del paragrafo 2, abbia generato, in fase di stesura, un dibattito assai vivace. Gli emendamenti proposti dal delegato egiziano — intesi a limitare il potere del Segretario generale di ordinare il rimpatrio dei contingenti coinvolti, nei soli

---

<sup>61</sup> Cfr. in particolare parr.7-11.

<sup>62</sup> Cfr. par.2.

casi in cui si fossero realizzate tutte e tre le condizioni indicate<sup>63</sup> — erano stati motivati richiamando l'esigenza di limitare ai casi più gravi l'adozione di una misura che avrebbe assunto la portata di una sanzione collettiva. Il delegato statunitense — gli Stati Uniti erano gli estensori della risoluzione — aveva ribadito che gli emendamenti proposti, se accolti, avrebbero chiaramente indebolito l'efficacia della risoluzione la cui precisa finalità era invece quella di «clearly states - finally - that there would be real consequences if the concerned troop or police contributing country failed to credibly respond to the allegations against its personnel [...]»<sup>64</sup>. L'intento sanzionario è evidente e le misure tendono a colpire l'inadempimento dello Stato in quanto rimedio autonomo che va ad aggiungersi alle misure sanzionatorie che le Nazioni Unite possono adottare e adottano nei confronti dei singoli individui autori degli illeciti: si prefigura in altri termini una responsabilità dello Stato, accanto ed oltre la responsabilità dell'individuo.

#### **6. Brevi cenni in merito al problema della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale.**

Pare opportuno, a questo punto, un breve cenno in merito alla questione della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale, utile forse a spiegare in che termini si può prefigurare la possibilità che la responsabilità dello Stato assuma rilevanza con riferimento agli illeciti di cui si tratta in questa sede. È noto infatti che in linea generale, e ai sensi delle norme contenute nel progetto di articoli sulla responsabilità internazionale dello Stato adottato dalla Commissione di diritto internazionale nel 2001<sup>65</sup>, allo Stato sono riconducibili le attività, idonee ad integrare la violazione di norme internazionali, poste in essere dai suoi organi intesi questi *stricto sensu*<sup>66</sup> — rilevando, sotto questo profilo, il rapporto di immedesimazione organica che intercorre tra l'individuo-organo e lo Stato e non le modalità attraverso le quali tale rapporto viene a costituirsi essendo queste ultime definite dal solo ordinamento interno — anche laddove l'organo abbia agito *ultra vires*<sup>67</sup>. Sebbene infatti in linea teorica qualsiasi comportamento umano possa essere attribuito allo Stato anche nel caso in cui promani da enti o persone fisiche che non siano parte

<sup>63</sup> Cfr. S/PV 7643, 11 March 2016.

<sup>64</sup> *Ibid.* Cfr. altresì *usun.state.gov*.

<sup>65</sup> Cfr. International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries, 2001*, reperibile su *www.legal.un.org* (di seguito, anche nel testo, *Draft*).

<sup>66</sup> *Ibid.*, art.4.

<sup>67</sup> *Ibid.*, art. 5.

del suo apparato, il diritto internazionale rifugge dal riconoscere come applicabile sempre e comunque tale principio. La regola generalmente accolta è invece quella per cui le attività umane *direttamente* imputabili allo Stato sono quelle poste in essere o dai suoi organi ovvero da individui o enti che pur in assenza di un rapporto organico-funzionale con lo Stato hanno variamente agito nell'esercizio di funzioni pubbliche ovvero sotto la direzione, il controllo e dietro istruzioni dello Stato, o ancora ponendo in essere attività che successivamente lo Stato abbia riconosciuto come proprie<sup>68</sup>. Ne deriva come corollario che le attività poste in essere dai privati – fuori da qualsiasi schema di connessione con lo Stato ed il suo apparato – non sono suscettibili, di per sé, di generare la responsabilità dello Stato perché ad esso non direttamente riconducibili. Per converso, tali attività sono idonee a determinarne la responsabilità nell'ipotesi in cui sulle medesime, qualora da queste sia derivata la violazione della norma internazionale, lo Stato abbia omesso di esercitare il proprio controllo – tramite l'adozione di «all reasonable measures» – così da prevenire ovvero perseguire i comportamenti da cui si origina l'illecito<sup>69</sup>. Al sistema di norme, brevemente richiamato, si ricollegano altresì quelle dirette a stabilire il regime di immunità eventualmente riconosciute all'organo che abbia agito in nome e per conto dello Stato. Da questo punto di vista, la questione relativa all'esistenza di una norma consuetudinaria che attribuisca *tout court* (cioè al di là dei casi in cui l'immunità è riconosciuta a particolari categorie di organi dello Stato, *in primis* agenti diplomatici e Capi di Stato e di Governo sulla base di specifiche norme) all'organo dello Stato l'immunità *funzionale* dall'esercizio della giurisdizione dello Stato estero è controversa, non solo e non tanto in ragione delle divergenti opinioni in dottrina, ma soprattutto a fronte di una prassi statale tutt'altro che uniforme e non scevra di casi in cui gli organi dello Stato sono stati sottoposti all'esercizio della giurisdizione dello Stato territoriale, sulla base di argomentazioni di differente tenore e natura. La questione è centrale nell'ambito del dibattito sulla responsabilità e di conseguenza in quello, strettamente connesso delle immunità<sup>70</sup>; tale centralità è peraltro chiaramente spiegabile alla luce del fatto che essa verte intorno alla rilevazione di una regola che sottende sia il principio per cui

<sup>68</sup> *Ibid.*, in part. artt.8-11. Sul punto cfr. *Commentary, Chapter II*, spec. par.2 e la fondamentale dottrina internazionalistica richiamata in nota.

<sup>69</sup> Cfr. *Commentary, Chapter II*, cit.par.3.

<sup>70</sup> Il problema dell'immunità dell'organo dello Stato è dal 2007 oggetto dei lavori della Commissione di diritto internazionale relativi alla redazione del progetto di articoli sull'immunità degli organi dello Stato dall'esercizio della giurisdizione penale (cfr. da ultimo, *Report of the International Law Commission*, A/72/10 reperibile su [www.legal.un.org](http://www.legal.un.org))

l'immunità funzionale dell'organo sarebbe da intendersi come naturale prolungamento dell'immunità dello Stato sia quello, basilare per il diritto internazionale, *par in parem non habet iudicium*<sup>71</sup>. Il problema degli illeciti commessi dai *peacekeeper* - e dunque dagli organi militari - nell'ambito delle operazioni di pace, rientra evidentemente nel più ampio contesto della responsabilità che sorge in capo allo Stato per attività dei propri organi<sup>72</sup>. A questo proposito, si è già avuto modo di considerare che tradizionalmente, il dispiegamento di tali operazioni si accompagna alla definizione del quadro giuridico nel cui contesto esse operano. Da questo punto di vista, la conclusione sia degli accordi SOFA sia dei *Memorandum of Understanding*, è finalizzata, come si è visto<sup>73</sup>, a restringere e limitare le possibilità che tra lo Stato di invio dei contingenti e lo Stato ospite possano insorgere controversie legate appunto alla definizione della responsabilità per illeciti commessi durante l'espletamento del mandato della missione. Ma se da un lato tale sistema di norme tende a risolvere a monte il problema dell'esercizio della giurisdizione sull'organo militare dello Stato, dall'altro non opera alcuna distinzione - perché non è più un dato rilevante essendo rimessa *in toto* allo Stato di invio la decisione circa le misure da adottare nei confronti del proprio organo - tra atti funzionali e non funzionali; una distinzione che invece permane per i componenti della missione che siano alle dipendenze delle Nazioni Unite, per i quali l'esercizio della giurisdizione dello Stato ospite è esclusa, in linea di principio e fatto salvo quanto precisato sopra<sup>74</sup>, per i soli atti funzionali. Ne

<sup>71</sup> Cfr. in dottrina, per le diverse opinioni BUZZINI, *Lights and Shadows of Immunities and Inviolability of State Officials in International Law: Some Comments on the Djibouti v. France Case*, in *Leiden Journal of International Law*, 2009, 455 ss.; AKANDE, SHAH, *Immunities of State Officials, International Crimes, and Foreign Domestic Courts*, in *European Journal of International Law*, 2010, 815 ss.; CONFORTI, *In tema di immunità funzionale degli organi statali stranieri*, in *Riv. dir. Internaz.*, 2010, 5 ss.; CRAWFORD, *Brownlie's Principles of Public International Law* (8th edn.), Oxford, 2012, 499ss.; DOUGLAS, *State Immunity for the Acts of State Officials*, in *British Yearbook of International Law*, 2012, 281 ss.; DECAUX, TRIGEAUD, *Les immunités pénales des agents de l'État et des organisations internationales*, in *Droit international penal*, 2 ed., a cura di Ascensio, Decaux, Pellet, Paris, 2012, 545ss.; SANGER, *Immunity of State Officials from the Criminal Jurisdiction of a Foreign State*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2013, 193ss.; HUANG, *On Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction*, in *Chinese Journal of International Law*, 2014, 1ss.

<sup>72</sup> Cfr. ROWE, *Historical Developments, Influencing the Present Law of Visiting Forces*, in *The Handbook of the Law of Visiting Forces*, ed. by Fleck, Oxford, 2001, 11ss.; ENGD AHL, *Status of military personnel in United Nations Peace Operations: Interplay between the Law of War and Peace*, in *International Law and Security*, ed. by Annéus, Svanberg-Torpman, Lund, 2004, 53ss.; WORSTER, *Immunities of UN Peacekeepers in the Absence of a Status of Force Agreement*, in *Military Law and the Law of War Review*, 2008, 277 ss.; FLECK, *The Legal Status of Personnel Involved in United Nations Peace Operations*, in *International Review of the Red Cross*, 2013, 616 ss.

<sup>73</sup> *Supra*, p.12.

<sup>74</sup> *Ibidem*, spec. nota 45.

risulta che sia nel caso in cui gli illeciti siano qualificabili come atti privati dell'organo dello Stato – come accade nella gran parte dei casi per gli abusi e le violenze sessuali – sia nel caso in cui gli stessi possano invece essere qualificabili come atti *ultra vires*, magari perché commessi in connessione con l'espletamento di attività funzionali – per es. attività di *patrolling* – le norme contenute negli accordi SOFA producono comunque l'effetto di inibire l'esercizio della giurisdizione penale dello Stato ospite nei confronti dell'individuo-organo dello Stato di invio, rimandando a quest'ultimo la soluzione del problema relativo alla repressione dell'illecito e lasciando al contempo impregiudicata la questione della eventuale responsabilità dello Stato, diretta o indiretta a seconda che si tratti di atti connessi alla funzione o meno<sup>75</sup>. Risulta pertanto evidente che l'intero impianto delle norme che regolano lo *status* giuridico del personale impiegato nelle operazioni di pace, è concepito tenendo conto della *ratio* e delle modalità di funzionamento delle norme generali sulla responsabilità dello Stato. Non pare dunque sorprendente che fino all'adozione della risoluzione 2272 del Consiglio di Sicurezza, il problema della responsabilità penale che sorge per effetto del *sexual exploitation and abuse* sia stato concepito essenzialmente nell'ottica di far emergere la responsabilità individuale del singolo *peacekeeper*. L'eventuale responsabilità dello Stato, che pure dovrebbe assumere, alla luce di quanto specificato sopra, un ruolo non secondario, è infatti questione che è stata trattata con estrema prudenza e senza pervenire a soluzioni “strutturate” come dimostra anche la mancata adozione della convenzione internazionale sulla *criminal accountability* dei *peacekeeper*.

---

<sup>75</sup> Ovvero dell'organizzazione internazionale (nella fattispecie le Nazioni Unite), in considerazione del fatto che alle operazioni di pace è attribuita la qualifica di organi ausiliari della stessa organizzazione. Il problema infatti degli atti funzionali da cui derivino illeciti - con particolare riferimento alle violazioni dei diritti umani - può generare un concorso di responsabilità tra lo Stato di invio e l'organizzazione internazionale. Sulla dibattuta e complessa questione della *shared responsibility* non è possibile fornire approfondimenti in questa sede. Valga il rinvio a MÖLDNER, *Responsibility of International Organizations. Introducing the ILC's DARIO*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2012, spec. 311 ss.; RYNGAERT, *Apportioning Responsibility between the UN and Member States in UN PeaceSupport Operations: An Inquiry into the Application of the "Effective Control" Standard after Behrani*, in *Israel Law Review*, 2012, 160ss.; RAGAZZI, *Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, 2013; NOLLKAEMPER, JACOBS, *Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework* in *Michigan Journal of International Law*, 2013, 367; LIGUORI, *Shared responsibility per violazioni dei diritti umani nel corso di peace-keeping operations delle Nazioni Unite: quale ruolo per la Corte europea dei Diritti Umani?*, in *Riv. Dir. intern.*, 2015, 518ss.; FOIS, *Violazione dei diritti umani: il problema della shared responsibility tra Stato di invio e organizzazione internazionale*, in *L'evoluzione del peacekeeping*, cit., 205ss.; MURPHY, WILLS, *United Nations Peacekeeping Operations*, in *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, ed. by Nollkaemper, Plakokefalos, Schechinger, Cambridge, 2017, 585ss.

**7. *Sexual exploitation and abuse* e violazioni dei diritti umani: responsabilità dell'individuo o anche responsabilità dello Stato?**

Rispetto a tale impostazione, una parziale deviazione è stata concepita come si è osservato, con l'adozione della risoluzione 2272 del Consiglio di Sicurezza. La *ratio* che sottende la risoluzione è quella invece di evidenziare la centralità che il ruolo dello Stato assume nel contesto della strategia di contrasto al fenomeno del *sexual exploitation and abuse* ed ammette che accanto alla responsabilità del singolo *peacekeeper* autore dell'illecito, debba emergere anche la responsabilità dello Stato di invio.

Tale impostazione ha una sua specifica valenza che appare più evidente se si considera il problema degli abusi e della conseguente responsabilità alla luce del fatto che tali abusi rappresentano, a tutti gli effetti, delle violazioni dei diritti umani: è in quest'ottica che il ruolo dello Stato e gli eventuali profili di responsabilità, possono essere fatti valere. Il fenomeno infatti assume rilievo da un lato perché mina alla base il ruolo centrale ormai attribuito alla tutela dei diritti umani<sup>76</sup> e al rispetto della *rule of law* nel mandato assegnato alle missioni di *peacekeeping*<sup>77</sup> e, dall'altro, perché collide con il contenuto degli obblighi che gravano sugli Stati contributori in materia di diritti umani.

Se si prendono le mosse da tale assunto occorre allora domandarsi se ed in quali termini le condotte in cui si concreta il fenomeno del *sexual exploitation and abuse* possono determinare l'insorgere della responsabilità dello Stato accanto alla responsabilità del singolo *peacekeeper* e quale sia la rilevanza che assume, in questa specifica prospettiva il problema dell'impunità.

Il problema dell'impunità *rectius* delle difficoltà che si frappongono ad un'efficace repressione degli abusi e delle violenze, come si è avuto modo di

---

<sup>76</sup> In particolare a partire dalla fine degli anni '90 (con il dispiegamento della missione UNAMSIL in Sierra Leone nel 1999) la protezione della popolazione civile è divenuta uno degli assi portanti del mandato assegnato alle operazioni di pace ed ha altresì giustificato l'autorizzazione data alle medesime operazioni ad utilizzare la forza per garantire l'espletamento del mandato, al di là del tradizionale limite rappresentato dalla reazione armata in legittima difesa. Sul punto cfr. HOLT, TAYLOR, KELLY, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations*, New York, United Nations, 2009; FOLEY, *UN Peacekeeping Operations and the Protection of Civilians*, New York, 2017.

<sup>77</sup> A questo proposito merita ricordare quanto affermato nella Dichiarazione adottata il 24 settembre 2012 dal *High level meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels*: «We emphasize the importance of the rule of law as one of the key elements of conflict prevention, peacekeeping, conflict resolution and peacebuilding, stress that justice, including transitional justice, is a fundamental building block of sustainable peace in countries in conflict and post-conflict situations[...]» (cfr. A/RES/67/1). Il medesimo concetto è stato ampiamente ribadito dal Segretario generale nel suo rapporto intitolato *Strengthening and coordinating United Nations rule of law activities* (cfr. A/68/213/Add.1, 11 July 2014, spec. parr. 36-50).

evidenziare è innanzitutto una conseguenza dei limiti che caratterizzano il quadro normativo attualmente applicabile. Tali limiti vanno individuati non solo nelle norme che disciplinano lo *status* giuridico del personale impiegato nelle missioni di pace – cui si è più volte fatto riferimento<sup>78</sup>, ma, a ben vedere, anche nel mancato raccordo tra il sistema di norme sul funzionamento del *peacekeeping* e il sistema di norme internazionali in materia di diritti umani.

Per quanto concerne il primo aspetto, si è già evidenziato l'effetto inibitorio sull'esercizio della giurisdizione penale dello Stato ospite prodotto dalle norme contenute negli accordi SOFA/MOU<sup>79</sup>. Si è altresì avuto modo di considerare che la natura funzionale o non funzionale dell'atto, che si concreti nella violazione dei diritti umani, rappresenta una linea di demarcazione importante, perché la natura dell'atto produce effetti valutabili diversamente sul piano delle conseguenze dell'illecito e dunque dell'individuazione del soggetto cui imputare la responsabilità. Tale linea di demarcazione diventa una scriminante fondamentale laddove si voglia individuare la possibilità di invocare la responsabilità diretta dello Stato, in quanto rimedio esperibile per garantire la tutela delle vittime.

Particolarmente rilevante, a questo proposito, è l'orientamento che ha caratterizzato una certa recente giurisprudenza: la circostanza che, in alcuni casi ben noti, sia il giudice interno<sup>80</sup>, sia il giudice internazionale<sup>81</sup> abbiano fatto valere il principio per cui lo Stato di invio è chiamato a rispondere degli eventuali illeciti – che si concretino in violazioni dei diritti umani – commessi dai membri dei propri contingenti impiegati in una missione di *peacekeeping*, dà importanti segnali di un'evoluzione in atto.

*Incidenter tantum* va rilevato che le pronunce del giudice interno, come anche quelle del giudice internazionale, attengono a casi di responsabilità per

---

<sup>78</sup> *Supra*, pp.11, 16 e 17.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Si intende fare riferimento alle pronunce del giudice interno olandese nel caso *Dutchbaat*, (cfr. Supreme Court of the Netherlands *The State of the Netherlands v. Nuhanović* Case No. 12/03324, 6 September 2013; *The State of the Netherlands v Mustafić –Mujčić et al.* Case No.12/03329, 6 September 2013, reperibili sul sito: <https://www.rechtspraak.nl>); del giudice belga nel caso *Mukeshimana-Nguluzira*, First instance judgment, No 04/4807/A, 07/15547/A, 8 December 2010, in *International Law in Domestic Courts*, 1604)

<sup>81</sup> Un'evoluzione nella medesima direzione è quella che ha caratterizzato la giurisprudenza della Corte EDU che, con alcune sentenze recenti – *Al Saadoon e Mufdhi* (App. no. 61498/08, 2 March 2010), *Al Skeini* (Appl. no. 55721/07, 7 July 2011), *Al Jeddah* (Appl. no. 27021/08, 7 July 2011), *Jaloud* (Appl. N.47708/08, 20 November 2014) ha mutando l'orientamento che aveva caratterizzato alcune sue note pronunce - dal caso *Banković* ai casi *Behrami and Behrami v. France* App no. 71412/01 and *Saramati v. France, Germany and Norway* App no. 78166/01, 2 May 2007 - ha affermato il principio per cui gli Stati di invio sono responsabili per le violazioni dei diritti umani commesse dagli appartenenti ai propri contingenti.

violazioni dei diritti umani originate dall'attività di contingenti impiegati sia in operazioni di *peacekeeping* – intese queste in senso stretto – sia in operazioni autorizzate dal Consiglio di Sicurezza. Al di là della diversa natura delle problematiche connesse con l'inquadramento giuridico delle missioni e delle operazioni autorizzate, specie per quel che concerne lo *status* giuridico del personale impiegato in tali operazioni – questioni di cui non ci si occupa in questa sede – quel che pare qui opportuno evidenziare sono le indicazioni che provengono dalle pronunce giudiziali per quanto attiene agli aspetti connessi con il problema della responsabilità.

Si deve innanzitutto evidenziare che sia il giudice internazionale sia il giudice interno si sono confrontati con casi – che, per inciso, non avevano avuto ad oggetto abusi sessuali – in cui gli illeciti apparivano direttamente collegati all'esercizio di attività funzionali. La natura funzionale degli atti ha indotto il giudice ad individuare nell'attribuzione allo Stato di invio della responsabilità delle condotte lesive dei diritti umani, la via percorribile per garantire il soddisfacimento delle pretese delle vittime. La scelta del giudice sembra essere stata motivata dalla consapevolezza che, trattandosi di atti funzionali, nella difficoltà di attribuire all'organo che agisce nell'esercizio di una pubblica funzione la responsabilità per l'atto e nell'impossibilità di poter attribuire la condotta all'organizzazione internazionale, l'unica via perseguibile, per far valere il diritto delle vittime ad ottenere un risarcimento, fosse quella di attribuire la responsabilità allo Stato contributore; quest'ultimo viene individuato, tramite il ricorso al criterio del "controllo effettivo", quale soggetto responsabile delle condotte illecite poste in essere dai suoi organi, impiegati in qualità di *peacekeeper* nell'ambito di operazioni militari all'estero, ovvero nel quadro di operazioni autorizzate dal Consiglio di Sicurezza<sup>82</sup>.

In quest'ottica si spiega la centralità attribuita, nel ragionamento del giudice, alla questione della *shared responsibility* tra Stato di invio ed organizzazione internazionale ed al concetto di controllo effettivo quale elemento decisivo

---

<sup>82</sup> Ciò appare confermato dalla circostanza che nei casi in cui invece è stata chiamata in causa direttamente la responsabilità dell'organizzazione, *rectius* delle Nazioni Unite - il giudice ha dovuto propendere per il non accoglimento della richiesta, opponendosi all'esercizio dell'azione l'immunità di cui le Nazioni Unite godono ex art. 105 della Carta delle Nazioni Unite. Cfr. da ultimo, Corte EDU, *Stichting Mothers of Srebrenica Association and Others against the Netherlands*, App No. 65542/12, 11 June 2012, nonché la sentenza della Corte suprema olandese (*Mothers of Srebrenica et al. v. State of The Netherlands and the United Nations. Case No. 10/04437, 2012, Supreme Court of The Netherlands*, reperibile sul sito <http://zoeken.rechtspraak.nl>). Cfr. altresì, con riferimento al noto caso dell'epidemia di colera ad Haiti, la sentenza resa dal giudice americano, United States District Court, Southern District of New York, Opinion and Order, Case 13-CV-7146 *Delama Georges et. al. v. United Nations et. al.*, reperibile sul sito [www.ijdh.org](http://www.ijdh.org); The United States Court of Appeal for the Second Circuit, Case 15-455, *Georges v. United Nations*, reperibile sul sito [www.ijdh.org](http://www.ijdh.org).

per l'attribuzione della responsabilità<sup>83</sup>. A motivare la scelta del giudice soccorre altresì il principio - affermato chiaramente sia dal Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite<sup>84</sup> sia dalla Corte europea dei diritti umani<sup>85</sup> - dell'applicazione extraterritoriale delle norme sui diritti umani contenute in alcuni strumenti internazionali: sulla base di tale principio si afferma infatti l'idea per cui, limitatamente alle attività di natura pubblicistica ascrivibili agli organi dello Stato, qualora questi operino al di fuori del territorio dello Stato, ma in aree sottoposte al suo controllo<sup>86</sup>, sorge la responsabilità dello Stato laddove da siffatte attività consegua la violazione delle norme sui diritti umani contenute negli strumenti dei quali lo stesso sia parte<sup>87</sup>.

<sup>83</sup> *Supra*, p.18.

<sup>84</sup> Cfr. *General Comment No. 31*, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 1326 May 2004, spec. par.10.

<sup>85</sup> Sotto questo profilo va ricordato che la Corte europea dei diritti umani ha nel tempo mutato approccio: a partire dal noto caso *Bankovic* nel quale aveva a suo tempo affermato l'impossibilità di invocare la responsabilità dello Stato di invio per violazione delle norme della Convenzione, sulla base dell'assunto che lo Stato è tenuto a garantirne il rispetto nei limiti del proprio territorio nazionale, alle più recenti pronunce con cui invece - peraltro riprendendo considerazioni che invece avevano in precedenza ispirato altre pronunce, prima fra tutte quella resa nel caso *Loizidou (Loizidou v. Turkey)*, no. 40/1993/435/514, 18 December 1996) - la Corte è giunta ad affermare l'obbligo degli Stati parte di garantire l'applicazione delle norme in tutti i casi in cui lo Stato eserciti poteri effettivi di controllo su persone e cose - e dunque eserciti poteri sovrani - anche fuori dei confini territoriali dello Stato, con limitato riferimento alle attività poste in essere dai propri organi (cfr. i casi citati *supra*, nota 53). Il medesimo orientamento, volto a far valere in capo agli Stati membri l'obbligo di garantire l'applicazione extraterritoriale delle norme - intesa sempre in senso pubblicistico - è quello che caratterizza anche la giurisprudenza della Commissione e della Corte interamericana dei diritti umani, tenuto peraltro conto del fatto che questa si estende a considerare anche l'applicazione dei principi contenuti nella Dichiarazione americana dei diritti dell'uomo (Dichiarazione di Bogotà, 1948) che non costituisce strumento vincolante ma che si applica anche a Stati del continente americano (USA) che non sono parti della Convenzione. (Cfr. *Victor Saldaño v. Argentina*, IACHR Report n. 38/99, 11 March 1999; *The Haitian Centre of Human Rights a. o. v. United States of America*, Appl. n. 10.675, 10.03.1997; *Coard a.o. v. United States of America*, Appl. n. 10.951, 29.09.1999; *Brothers of the Rescue v. Cuba*, Appl. n. 11.589, 29.09.99).

<sup>86</sup> Va peraltro evidenziato che rispetto al requisito del controllo la giurisprudenza della Corte europea ha registrato un'importante evoluzione. E' infatti in particolare con il caso *Jaloud c. Paesi Bassi* - analogamente ai casi *Al Skeini* e *Al Jedda* questo aveva ad oggetto la violazione di alcune norme della CEDU da parte dei membri del contingente olandese dislocato in Iraq - che la Corte ha affermato che il requisito dell'esercizio da parte dello stato di poteri sovrani e di controllo nelle aree in cui si verificano le violazioni delle norme della Convenzione non è determinante e che nemmeno può essere invocata, dallo Stato, a giustificazione del proprio inadempimento, la circostanza che i suoi organi abbiano agito su richiesta o in esecuzione di ordini impartiti dall'autorità di un altro Stato (cfr. par.142). Al contrario, il dato rilevante per la Corte è rappresentato dalla circostanza che "the Netherlands retained "full command" over its military personnel" (par.141), per cui assume importanza non il controllo esercitato dallo Stato sull'area in cui opera, tramite l'esercizio di funzioni pubbliche/sovrane, bensì il controllo esercitato sui membri dei propri contingenti.

<sup>87</sup> Sulla questione dell'applicazione extraterritoriale delle norme sui diritti umani si rimanda a COOMANS, KAMMINGA (eds.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp, 2004; GONDEK, *The Reach of Human Rights in a Globalizing World: extraterritorial Application of Human*

Va altresì precisato che poiché le pronunce hanno avuto ad oggetto casi in cui le violazioni dei diritti umani sono conseguite all'esercizio di attività funzionali, la scelta di imputare direttamente allo Stato l'illecito commesso da un organo nell'esercizio delle proprie funzioni, per un verso è stata indotta da ragioni di ordine etico e deontologico e per l'altro è apparsa rispondente ai principi che disciplinano il settore della responsabilità dello Stato per quel che attiene agli illeciti commessi dai propri organi<sup>88</sup>.

Lo schema utilizzato dal giudice nei casi citati potrebbe prestarsi ad essere applicato alle ipotesi di *sexual exploitation and abuse*. Pur ipotizzando infatti che gli abusi e le violenze mantengono - come è verosimile nella gran parte dei casi - la natura di atti privati e non funzionali, tale presupposto, come si è avuto modo di considerare nel paragrafo che precede, non porta ad escludere totalmente che allo Stato possano essere imputate anche le condotte dei propri organi che abbiano agito privatamente. Da questo punto di vista, pare rilevante il principio della *due diligence* che è andato progressivamente a imporsi in particolare nel settore dei diritti umani, sebbene sia tutt'altro che estraneo anche ad altri settori del diritto internazionale. Sulla base di tale principio, che fa perno sull'idea della responsabilità *indiretta* dello Stato di cui si è detto sopra, allo Stato può essere attribuita la condotta privata da cui si origina l'illecito, nel caso in cui lo Stato, pur non avendo agito direttamente, abbia però omesso di adottare, con la dovuta diligenza (*due diligence*), una serie di misure di carattere preventivo o repressivo, idonee a prevenire ovvero reprimere l'illecito<sup>89</sup>.

---

*Rights Treaties*, Antwerp 2009; MILANOVIC, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Oxford 2011; DA COSTA, *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties*. Leiden, 2013.

<sup>88</sup> Cfr. *supra*, par.7.

<sup>89</sup> È stata in particolare la Corte inter-americana dei diritti dell'uomo ad aver affermato che «An illegal act which violates human rights and which is initially not directly imputable to a State (for example because it is the act of a private person or because the person responsible has not been identified) can lead to international responsibility of the State, not because of an act itself, but because of the lack of due diligence to prevent the violation or to respond to it as required by the Convention». Cfr. Inter-American Court of Human Rights, *Velásquez Rodríguez v. Honduras, Judgment of 29 July, 1988*, Ser. C, n.4. ); Inter-American Commission of Human Rights, *Maria da Penha Maia Fernandes v. Brazil* (2001). Nello stesso senso cfr. Corte EDU, *Osman v. United Kingdom* (1998), *E. and Others v. United Kingdom* (2001), *M.C. v. Bulgaria* (2003), *Bevacqua and S. v. Bulgaria* (2008), *Opuz v. Turkey* (2009); Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, *A.T. v. Hungary* (2005). In dottrina si rimanda a PISILLO MAZZESCHI, *Due diligence e responsabilità internazionale degli Stati*, Milano, 1989; KOIVUROVA, *What is the Principle of Due Diligence*, in *Nordic Cosmopolitanism: Essays in International Law for Martti Koskenniemi*, ed. by Petman, Koskenniemi, Leiden 2003, 341 ss.; HESSBRUEGGE, *The Historical Development of Doctrines of Attribution and Due Diligence in International Law*, in *New York University Journal of International Law*, 2004, 265 ss.; BARNIDGE, *The Due Diligence Principle Under International Law*, in *International Community Law Review*, 2006, 81 ss.; KU-

Posta la diversa natura degli obblighi che sono solitamente previsti dagli strumenti internazionali sui diritti umani<sup>90</sup>, ne deriva che nel caso in cui le violazioni siano originate da attività dei privati è soprattutto la natura positiva degli obblighi di prevenire e reprimere imposti allo Stato che viene in rilievo ed è in connessione con quest'ultimo elemento che il principio della *due diligence* diviene parametro fondamentale utilizzabile per l'attribuzione della responsabilità dello Stato<sup>91</sup>. Il principio della *due diligence* può dunque acquisire un rilievo particolare anche con riferimento al tema delle conseguenze riconducibili agli illeciti di natura sessuale dei *peacekeeper*: ci sembra infatti che tale principio sottenda non solo l'impianto della risoluzione 2272 del Consiglio di Sicurezza, ma sia, ancor prima, alla base della strategia delineata dal Segretario generale per combattere il fenomeno del *sexual exploitation and abuse*. Per quanto il concetto di *due diligence* non sia espressamente richiamato né nei rapporti del Segretario generale né nella risoluzione 2272, ci pare che questo possa considerarsi sotteso, tenuto conto della peculiare tipologia delle misure richieste allo Stato: si intende in particolare fare riferimento alle misure relative all'avvio e all'espletamento delle indagini sui casi di abusi e violenze, nonché dell'avvio, dinanzi al giudice nazionale, dei procedimenti diretti ad assicurare il perseguimento dei reati. Si tratta di misure che sono oggetto di specifiche disposizioni del *Model Memorandum of Understanding* e sono definite nel dettaglio<sup>92</sup>. Da ciò consegue, che una volta inserite nel *Memorandum of Understanding* concluso dallo Stato di invio, non solo vengono ad acquistare carattere vincolante ma sono altresì idonee a produrre in capo allo Stato obblighi positivi, la cui violazione potrebbe essere valutata dal giudice chiamato a decidere sull'istanza risarcitoria della vittima, proprio sulla base del parametro della *due diligence*.

Posto il quadro d'insieme, si può però rilevare l'assenza di un tassello che, se

---

LESZA, *Due Diligence in International Law*, Leiden 2016.

<sup>90</sup> Come ha affermato il Comitato per i diritti umani, con riferimento all'art.2 che impone agli Stati l'obbligo di garantire il rispetto delle norme contenute nel Patto «The legal obligation under article 2, paragraph 1, is both negative and positive in nature. States Parties must refrain from violation of the rights recognized by the Covenant [...]». Cfr. *General Comment n.31*, cit. par.6.

<sup>91</sup> *Ibid.*, par.8. Si legge: «[...]There may be circumstances in which a failure to ensure Covenant rights as required by article 2 would give rise to violations by States Parties of those rights, as a result of States Parties' permitting or failing to take appropriate measures or to exercise due diligence to prevent, punish, investigate or redress the harm caused by such acts by private persons or entities. States are reminded of the interrelationship between the positive obligations imposed under article 2 and the need to provide effective remedies in the event of breach under article 2, paragraph 3 [...]».

<sup>92</sup> Si fa riferimento in particolare alle disposizioni relative all'espletamento delle attività di indagine, al coordinamento con le Nazioni Unite, al coinvolgimento dei vertici militari, alla predisposizione dei rapporti da inviare al Segretario generale. Cfr. A/61/19 (Part III).

presente, potrebbe invece servire a garantire in qualche modo la chiusura del sistema, individuando un meccanismo che potrebbe rendere più praticabile la possibilità di far valere la responsabilità (*indiretta*) dello Stato per azioni che attengono alla sfera privata del proprio organo. Si intende fare riferimento alla possibile individuazione di un raccordo tra il sistema degli accordi SOFA e dei *Memorandum of Understanding* e gli strumenti internazionali in materia di diritti umani. Ci sembra infatti che se nell'ambito degli accordi SOFA/MOU fossero inserite norme apposite dirette ad imporre l'obbligo degli Stati contributori di garantire – in conformità agli strumenti internazionali di cui gli Stati siano parte – il rispetto dei diritti umani da parte dei propri organi nel territorio in cui la missione è dispiegata, l'innesto tra norme che disciplinano il funzionamento della missione, norme sullo *status* giuridico dei contingenti e norme sul rispetto dei diritti umani sarebbe meglio assicurato. Ciò servirebbe a delineare regole la cui violazione potrebbe avere, a carico dello Stato, evidenti implicazioni sul piano del controllo da parte degli organi internazionali di monitoraggio sulle violazioni dei diritti umani; servirebbe altresì a consolidare il principio dell'applicazione extraterritoriale delle norme sui diritti umani – confinato al momento attuale in una dimensione “pubblicistica” – rendendolo direttamente funzionale all'esigenza di garantire *tout court* il rispetto degli obblighi dello Stato in materia di diritti umani nel contesto delle missioni di *peacekeeping*.

La *ratio* che sottende il funzionamento degli organi di monitoraggio creati nel quadro degli strumenti internazionali sui diritti umani è infatti quella di far valere la responsabilità dello Stato perché è questa che rileva nel caso in cui le norme siano violate in luoghi, circostanze o con riferimento a soggetti sui quali lo Stato esercita il proprio controllo sia che tali attività siano imputabili agli organi dell'amministrazione dello Stato, sia che questi siano imputabili soggetti privati ma possano assumere rilievo sulla base del principio di *due diligence*. È altrettanto chiaro che nel contesto delle operazioni di *peacekeeping* non necessariamente lo Stato di invio è chiamato ad esercitare forme di controllo su territori altri rispetto al proprio, ma il dato certo è che lo Stato esercita il controllo sui propri contingenti militari impiegati nella missione. Ci sembra dunque che, se in considerazione della natura particolare delle missioni di pace e tenuto conto del mandato e del ruolo ad esse affidato, lo Stato fosse chiamato a rispondere sul piano internazionale degli atti non solo funzionali ma anche privati dei propri contingenti, quando questi assumano una rilevanza penale, l'incidenza statistica degli abusi potrebbe ridursi significativamente. Si tratta, tuttavia, di un'ipotesi la cui realizzazione appare non poco complessa: alla definizione di un sistema di regole “a maglie strette” si opporrebbe un

numero assai consistente di Stati e in particolare è verosimile si oppongano quelli che tradizionalmente assumono il ruolo di contributori. L'ipotesi che possano essere individuati ulteriori limiti all'attività dello Stato – innanzitutto prevedendo la possibilità che lo stesso possa essere chiamato a rispondere anche delle violazioni dei diritti umani che derivino da attività di natura privata al di fuori dai propri confini territoriali – avrebbe certamente un effetto dissuasivo, influenzando negativamente la propensione dello Stato a partecipare alle missioni tramite l'invio dei propri contingenti.

Il quadro di riferimento attualmente vigente emerge dunque con tutti i suoi limiti: tali limiti si evidenziano laddove si consideri che, anche quando sono adottate, sia le misure di carattere disciplinare e amministrativo nei confronti dei singoli responsabili, sia le misure di rimpatrio nei confronti dei contingenti, non sono idonee a produrre effetti diretti e significativi sulle vittime. Solo l'esercizio dell'azione penale, unitamente all'azione civile, laddove sia previsto dall'ordinamento interno, può offrire un'adeguata tutela alla vittima, a condizione, superfluo dirlo, che l'ordinamento interno sia ispirato al rispetto dei principi dello stato di diritto. Ciò spiega perché, in assenza di tali garanzie, sono stati finora concepiti rimedi alternativi. Al di là delle misure sanzionatorie che comprendono il licenziamento e il rimpatrio, rileva anche il meccanismo, denominato *Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse* che è stato istituito nel 2016 al fine di risarcire le vittime e sostenere finanziariamente i figli nati come conseguenza degli abusi; contribuiscono ad alimentare il fondo anche le decurtazioni economiche operate, a vario titolo, sugli emolumenti e sugli stipendi dei responsabili degli abusi. Si tratta evidentemente di rimedi alternativi che consentono di far gravare almeno in parte le conseguenze degli illeciti sui responsabili, al di là della circostanza che siano o meno sottoposti a processo nello Stato di invio. Accanto a tale rimedi che si indirizzano agli autori dei reati, vi sono poi quelli, in particolare il rimpatrio dei contingenti, che consentono invece di censurare il comportamento dello Stato senza sollevare delicate questioni giuridiche attinenti alla responsabilità.

## 8. Conclusioni.

Il dato certo che emerge dallo studio delle diverse componenti della strategia di contrasto delle Nazioni Unite al *sexual exploitation and abuse* è da un lato quello della tendenza a rafforzare l'azione preventiva, tramite il coinvolgimento non solo degli apparati dell'organizzazione ma anche degli Stati membri, dall'altro quello del persistere di un approccio che si potrebbe definire pragmatico e prudentiale nei confronti della possibile revisione degli obblighi im-

posti agli Stati per quanto attiene alla repressione penale delle condotte illecite. Tale approccio sembra peraltro ampiamente confermato dagli ultimi rapporti adottati nel 2017<sup>93</sup> e nel 2018<sup>94</sup> dall'attuale Segretario generale: malgrado infatti il riferimento, contenuto in particolare nel rapporto del 2017, ad un "nuovo approccio", la strategia prefigurata sembra in realtà collocarsi nel solco già tracciato e la novità è ravvisabile piuttosto in un particolare ordine di priorità assegnato alle diverse problematiche e nel ruolo attribuito alla cooperazione e alla sinergia tra Nazioni Unite e Stati membri.

In questo ridefinito ordine di priorità, la tutela delle vittime assume un'importanza primaria: l'azione in protezione delle vittime degli abusi, diversamente concepita nelle sue varie componenti – assistenza legale, finanziaria, medica, supporto psicologico etc. – mira non solo a supportare le medesime, ma altresì a favorire la denuncia degli abusi, con l'obiettivo di far emergere il dato sommerso che si stima essere altrettanto rilevante del dato statistico annualmente registrato.

La seconda priorità è rappresentata dalla lotta all'impunità, che pur sostanziandosi in interventi a carattere preventivo e repressivo, fa perno sull'idea di una cooperazione sinergica tra Nazioni Unite e Stati membri. È sotto questo profilo infatti che dietro l'intento del Segretario generale di favorire un nuovo approccio si scorge in realtà la presa d'atto del fatto che la lotta all'impunità è esigenza fondamentale che tuttavia deve essere soddisfatta in un'ottica di bilanciamento tra interessi delle Nazioni Unite e della comunità internazionale ed interessi dei singoli Stati membri/contributori. È quanto dire che fermo restando l'imperativo di rafforzare l'azione repressiva, occorre guardare a tale obiettivo rendendo gli Stati partecipi, piuttosto che attribuendo priorità a strumenti sanzionatori adottabili nei confronti dei medesimi. Tali strumenti pur essendo mezzi esperibili, non sono considerati l'opzione prioritaria.

Di tale ottica sinergica sono espressione alcune iniziative, prefigurate dal Segretario generale già nel rapporto del 2017 e che hanno visto la luce sul finire del medesimo anno. Si intende fare riferimento innanzitutto all'adozione, a settembre 2017, del cosiddetto "*Compact*": si tratta infatti dell'accordo standard che definisce l'insieme degli obblighi che gravano sia sulle Nazioni Unite

---

<sup>93</sup> Doc. A/71/818, 28 February 2017. Si tratta del primo rapporto adottato dal nuovo Segretario generale Antonio Guterres all'indomani della sua elezione. Il rapporto contiene, tra l'altro, un'analisi dei dati riferibili all'incidenza degli abusi nel contesto delle singole missioni e alla tipologia del personale cui sono imputabili. Il dato che può essere rilevato è quello di una evidente, maggiore incidenza nell'ambito delle missioni dislocate nel continente africano e, per quanto concerne il personale, nell'ambito dei contingenti militari, degli osservatori militari e degli appartenenti ai corpi di polizia. Cfr. *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse: a new approach*.

<sup>94</sup> *Supra*, nota 2.

sia sugli Stati membri in materia di prevenzione e repressione degli abusi sessuali nel contesto delle operazioni di pace. Tale accordo è destinato poi ad essere applicato allo Stato membro nel momento in cui quest'ultimo assuma il ruolo di Stato contributore<sup>95</sup>. Sulla base del *Compact* – che al momento attuale risulta essere stato firmato da 90 Stati membri – le Nazioni Unite sono chiamate a potenziare la fase della prevenzione e di diffusione delle *best practices*, nonché a potenziare il sistema investigativo – nel cui contesto si colloca anche il programma di protezione dei “*whistle-blower*” cui è stato dedicato l'ultimo bollettino del Segretario generale adottato a novembre 2017<sup>96</sup> – e a garantire la tutela delle vittime.

Gli obblighi imposti agli Stati membri sono di varia natura e riflettono i capisaldi della strategia di contrasto: creazione di *focal points* dedicati al supporto delle vittime, predisposizione di un adeguato programma di addestramento e formazione dei contingenti, in particolare dei vertici militari, cui si accompagnano le misure destinate a garantire la *criminal accountability* dei *peacekeeper*. Sotto questo profilo rileva l'obbligo di «*Ensure that existing obstacles to the criminal prosecution for crimes involving sexual exploitation and abuse committed by its nationals are removed, including through any necessary legislative reform [...]*»<sup>97</sup>. Tale obbligo si traduce evidentemente nell'espletamento delle attività di indagine in collaborazione con i competenti organi delle Nazioni Unite, nell'adozione delle misure di carattere disciplinare, nonché di quelle connesse con l'esercizio della giurisdizione in merito ai reati commessi dai membri dei propri contingenti dislocati all'estero. Rilevano altresì le misure di rimpatrio da adottarsi nei confronti dei responsabili degli abusi e quelle da adottarsi nei confronti dei comandanti dei contingenti che abbiano omesso di prevenire gli abusi ovvero di intervenire adeguatamente a fronte dei reati commessi. Non sembra invece essere stato formalizzato l'impegno degli Stati membri di provvedere alla creazione di corti marziali *in situ* – prefigurata nei rapporti del Segretario generale adottati in precedenza – quale strumento diretto ad assicurare un rapido e pronto espletamento delle attività connesse con la repressione penale delle condotte illecite.

L'approccio del Segretario generale è dunque nuovo nella misura in cui mira ad ottenere un maggiore coinvolgimento degli Stati dando preferenza all'adozione di strumenti che sensibilizzano e responsabilizzano lo Stato piuttosto che stigmatizzarlo.

<sup>95</sup> Il testo è reperibile su [www.passblue.com](http://www.passblue.com).

<sup>96</sup> Cfr. *Secretary-General's bulletin, Protection against retaliation for reporting misconduct and for cooperating with duly authorized audits or investigations*, Doc. ST/SGB/2017/2/Rev.1, 28 November 2017.

<sup>97</sup> Cfr. *Voluntary Compact*, cit. par. (xviii).

Non si individuano invece dei mutamenti sostanziali nell'impostazione della strategia: si interviene per potenziare in vario modo l'attività di prevenzione ma la fase della repressione degli illeciti continua ad essere rimessa nelle mani dello Stato e continua ad essere focalizzata sul principio della responsabilità penale dell'individuo. Si tratta di un approccio pragmatico, che mira semmai ad erodere progressivamente, per vie diverse, la refrattarietà degli Stati ad esercitare la giurisdizione penale nei confronti dei responsabili degli abusi. Ciò appare chiaramente spiegabile alla luce del fatto che si è voluto e si continua a tenere conto delle esigenze degli Stati contributori: tale esigenza appare assumere un rilievo primario in considerazione del fatto che dal ruolo di tali Stati e dalla disponibilità a fornire mezzi e contingenti, l'intero funzionamento del sistema del *peacekeeping* continua, inevitabilmente, a dipendere.