

Operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e protezione dei diritti umani in due recenti sentenze della Corte d'appello dell'Aia

Le sentenze della Corte d'appello dell'Aia nei casi *Nuhanovic* e *Mustafic-Mujic* (ed altri) contro il governo olandese segnano un importante e decisivo punto di svolta nella prassi sulla responsabilità degli Stati di invio dei contingenti impegnati per violazioni dei diritti umani commesse nell'ambito di operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite. La Corte d'appello dell'Aia, infatti, ribaltando le pronunce di primo grado attribuisce le condotte dei *peacekeeper* olandesi impegnati nell'operazione UNPROFOR ai Paesi Bassi, ritenendo che su di essi gravassero determinati obblighi in materia di diritti umani.

Le sentenze originano dall'appello presentato contro le pronunce della Corte distrettuale dell'Aia (Corte distrettuale dell'Aia, *Nuhanović v. the State of The Netherlands*, causa n. 265615/HA ZA 06-1671 e *Mustafić-Mujić et al v. the State of The Netherlands*, causa n. 265618/HA ZA 06-1672, sentenze del 10 settembre 2008). I fatti in causa riguardavano le uccisioni dei familiari del ricorrente nel caso *Nuhanovic* e del marito, nonché padre, dei ricorrenti nel caso *Mustafic-Mujic e altri*. Nell'atto introduttivo del processo, i ricorrenti chiedevano un risarcimento, asserendo come la morte dei loro congiunti fosse da attribuirsi all'espulsione degli stessi dal *compound* di UNPROFOR a seguito di alcune condotte commissive ed omissive dei *peacekeeper* olandesi, nei momenti successivi all'evacuazione dei rifugiati dalla base militare. La Corte di primo grado aveva rigettato il ricorso, attribuendo le condotte contestate alle Nazioni Unite e non ritenendo applicabili alla condotta del *Dutchbat* le norme poste a tutela dei diritti umani (A. Annoni, "Violazioni dei diritti umani e responsabilità dello stato di invio per la condotta di contingenti nazionali nell'ambito di una missione di *peace-keeping*: il caso *Nuhanovic*", in questa *Rivista* 2009, p. 177 ss.).

Le sentenze della Corte d'appello dell'Aia (la numerazione in entrambi i casi è identica) meritano di essere analizzate sotto due profili: l'attribuzione delle condotte nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite e il contenuto degli obblighi in materia di diritti umani gravanti sugli Stati di invio dei contingenti nazionali. Venendo al *primo* profilo, i giudici d'appello olandesi stabiliscono che, al fine di attribuire le condotte adottate nell'ambito di operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, il criterio di riferimento debba essere il controllo effettivo di cui all'art. 7 del progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali (par. 5.8). La Corte parte da un presupposto corretto, fondando il proprio giudizio sui lavori della Commissione di diritto internazionale, la quale, nel 2011, ha adottato, in seconda lettura, il progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali (Commissione di diritto internazionale, *Report on the work of its sixty-third session (26 April to 3 June and 4 July to 12 August 2011)*,



UN Doc. A/66/10, par. 87). L'articolo in questione, rubricato "Conduct of organs of a State or organs or agents of an international organization placed at the disposal of another international organization", dispone che la condotta di organi messi a disposizione da uno Stato ad un'organizzazione internazionale debba essere attribuita al soggetto che esercita controllo effettivo sugli organi in questione. Come suggerisce il commentario alla norma, questa disposizione è stata pensata proprio per risolvere il problema dell'attribuzione nel caso delle operazioni di *peacekeeping* (Commissione di diritto internazionale, *Report on the work of its sixty-third session*, cit., par. 88) le quali, come è noto, sono particolari in quanto si formano a seguito di accordi *ad hoc* tra le Nazioni Unite e gli Stati membri per la fornitura di contingenti militari *pro tempore* da parte di questi ultimi all'Organizzazione (B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2010, 8ª ed., p. 267).

L'interpretazione che la Corte d'appello dell'Aia fornisce del criterio del controllo effettivo è interessante: questo sarebbe da identificarsi nel potere, in capo ad un soggetto, di prevenire un determinato comportamento sulla base delle circostanze del caso concreto (*power to prevent*, par. 5.9) ove il comportamento stesso non sia la conseguenza di ordini specifici. I giudici ancorano il loro ragionamento alla circostanza che gli Stati di invio mantengono un notevole grado di controllo sull'attività dei *peacekeeper* in quanto titolari dei poteri in materia sanzionatoria e disciplinare sui militari inviati (par. 5.10). Anche siffatta conclusione sembra essere condivisibile, nonostante la carenza di prassi in questo senso (A. Nollkaemper, "Dual attribution. Liability of the Netherlands for conduct of Dutchbat in Srebrenica", in *Journal of International Criminal Justice* 2011, p. 1148). Va detto, infatti, che la posizione delle Nazioni Unite sul punto è sempre stata netta: le forze di *peacekeeping* sono da considerarsi sotto il comando ed il controllo dell'Organizzazione e ogni illecito commesso dai militari impegnati è, in principio, da imputarsi alle Nazioni Unite (Commissione di diritto internazionale, *Responsibility of International organizations. Comments and observations received by International organizations*, UN Doc. A/CN.4/545 del 25 giugno 2004, par. II.G). Effettivamente, i contingenti militari messi a disposizione dagli Stati membri alle Nazioni Unite sono da considerarsi organi sussidiari di quest'ultima Organizzazione e la catena di comando delle operazioni di *peacekeeping* fa capo alle Nazioni Unite (Segretario generale, *Draft model agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment to the United Nations peacekeeping operations*, in UN Doc. A/46/185, Annex del 23 maggio 1991, par. 7). La conseguenza è che, in linea di principio, le condotte debbano ad essa attribuirsi (M. Bothe, "Peacekeeping", in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, B. Simma (ed.), Oxford, 2002, p. 686). Tuttavia, gli Stati di invio sono sempre competenti per quanto riguarda la formazione del personale e la materia disciplinare e sanzionatoria, e nei lavori della Commissione di diritto internazionale questa circostanza è considerata come un fattore decisivo nell'attribuzione delle condotte (Commissione di diritto internazionale, *Report on the work of its sixty-third ses-*

sion (26 April to 3 June and 4 July to 12 August 2011), cit., par. 88). Non può neanche escludersi il fatto che i *peacekeeper* ricevano ordini dai loro Stati di invio a prescindere dalla catena di comando determinata dal Segretario generale. A tal proposito, in una recente sentenza di un tribunale belga, la condotta dei *peacekeeper* belgi impegnati nell'operazione UNAMIR in Ruanda è stata attribuita al proprio Stato di invio, in quanto gli ordini dai quali derivava la condotta illecita erano stati impartiti dal comandante del contingente nazionale al di fuori della catena di comando della missione (Corte di prima istanza del Belgio, *Mukeshimana-Ngulinzira et al. v. Belgium*, causa n. 04/4807/A e 07/15547/A, sentenza del 8 dicembre 2010, par. 37 e 38, edita in *Oxford Reports on International Law in Domestic Courts* 1604 (BE 2010), e consultabile al sito www.justice-en-ligne.be/IMG/pdf/TPI_Bruxelles_8_décembre_2010_-_ETO-Rwanda.pdf). Per quanto, quindi, le Nazioni Unite abbiano sempre affermato di avere pieno controllo sulle condotte dei *peacekeeper*, la realtà di siffatte operazioni è ben più complessa e una semplice attribuzione all'Organizzazione pare essere riduttiva. La Corte, pertanto, sembra correttamente ricorrere ad una valutazione di tipo fattuale, trovando ancora conforto nei lavori della Commissione di diritto internazionale (Commissione di diritto internazionale, *Report on the work of its sixty-third session*, cit., par. 88).

Inoltre, nella decisione si introduce un elemento di novità: il criterio del controllo effettivo viene infatti interpretato come *power to prevent*, ciò che sembra offrire un utile parametro di valutazione in ottica futura. Peraltro, la dottrina più recente aveva già adombrato una simile interpretazione, sostenendo che il soggetto meglio posizionato per prevenire una certa condotta sia colui al quale quella condotta va attribuita nel caso in cui venga posta in essere (T. Dannenbaum, "Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability: How Liability Should Be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Serving as United Nations Peacekeepers", in *Harvard International Law Journal* 2010, p. 157). Quanto detto sarebbe da ricondursi agli obblighi positivi degli Stati in materia di prevenzione delle violazioni dei diritti umani (K.M. Larsen, "Attribution of conduct in peace operations: the 'ultimate authority and control test'", in *European Journal of International Law* 2008, p. 519), applicabili anche nell'ambito di operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite. Nel caso di specie, la Corte d'appello dell'Aia applica il *power to prevent* rilevando che, nel periodo di interesse, l'operazione UNPROFOR era in una fase di transizione, prodromica al prossimo ritiro delle truppe. In questo particolare scenario, la decisione di evacuare il *Dutchbat* e i rifugiati era stata presa l'11 luglio 1995, a seguito di consultazioni tra il comando della forza ONU e i rappresentanti del governo olandese (par. 5.11). La Corte rileva, poi, come dopo l'11 luglio il governo olandese avesse impartito svariati ordini ai propri militari con riguardo proprio all'evacuazione dei rifugiati ed alla loro protezione (par. 5.16). Ancora più nel dettaglio, l'allora ministro della difesa olandese aveva impartito il preciso ordine

di evitare che, nell'evacuazione dei rifugiati, gli uomini venissero separati dalle donne e dai bambini (par. 5.18). Da tutto ciò viene dedotto l'ampio coinvolgimento del governo olandese nei processi decisionali relativi al ritiro dei propri contingenti nonché il fatto ancor più rilevante, che tale governo avrebbe avuto il potere di prevenire la condotta contestata dagli appellanti, semplicemente impartendo l'ordine di non evacuare le vittime dal *compound* (*ibidem*). La Corte conclude dunque per l'attribuzione delle condotte contestate al governo olandese sulla base delle suddette circostanze, rilevando altresì come le stesse condotte fossero diretta conseguenza non solo dell'assenza di ordini nel senso sopra illustrato, ma anche della mancata ottemperanza ad ordini esistenti (par. 5.19). Nello specifico, tanto i familiari del Nuhanovic, quanto il Mustafic erano stati deportati dopo essere stati separati dalle rispettive famiglie, circostanza che i *peacekeeper* olandesi avevano l'obbligo di evitare e che, una volta verificatasi, avevano per lo meno l'obbligo di riportare al proprio comando (*ibidem*).

Sotto il profilo dell'attribuzione, i giudici dell'Aia sembrano tracciare un confine netto con la precedente giurisprudenza. Con la decisione nei casi *Behrami e Saramati* (Corte europea dei diritti umani [GC], *Behrami e Behrami c. Francia, Saramati c. Francia, Germania e Norvegia*, ricorsi nn. 71412/01 e 78166/01, decisione del 2 maggio 2007) i giudici di Strasburgo avevano ritenuto che i contingenti inviati nell'ambito dell'operazione delle Nazioni Unite UNMIK fossero da considerarsi come organi sussidiari dell'organizzazione e che, perciò, le loro condotte fossero automaticamente imputabili all'ONU. Sul punto la decisione è stata criticata proprio perché lo status di organo sussidiario di UNMIK non dovrebbe incidere sulla valutazione in merito all'attribuzione delle condotte, dovendo questa fondarsi su criteri di natura fattuale (P. Palchetti, "Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi *Behrami* e *Saramati*", in *Rivista di diritto internazionale* 2007, p. 689). Critiche anche maggiori aveva originato l'attribuzione alle Nazioni Unite delle condotte poste in essere dall'operazione KFOR, risultato che la Corte europea aveva raggiunto applicando il criterio dell'*ultimate authority and control*, e rilevando come le azioni della forza della NATO – intervenute nell'esercizio di un potere delegato dal Consiglio di sicurezza, con risoluzione *ex* capitolo VII della Carta (Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1244 (1999) del 10 giugno 1999) – fossero in principio imputabili alle Nazioni Unite. Tale criterio di attribuzione era stato fortemente criticato in quanto non rispondente ai complessi rapporti, esistenti sul campo, tra le Nazioni Unite e la NATO (si veda G.C. Bruno, "La Corte europea dei diritti umani e il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: la decisione *Behrami* e *Behrami* e *Saramati*", in questa *Rivista* 2008, p. 196). In generale, la Corte europea era stata criticata per non avere considerato la possibilità di una doppia attribuzione della condotta (A. Sari, "Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations: the *Behrami* and *Saramati* cases", in *Human Rights Law Review* 2008, p. 160-161). Il medesimo approccio era stato, tuttavia, adottato

nella successiva giurisprudenza della Corte europea (si veda *inter alia*, Corte europea dei diritti umani, *Kasumaj c. Grecia*, ricorso n. 6974/05, decisione del 5 luglio 2007) e dalla Camera dei *Lords* in Gran Bretagna, nel caso *Al-Jedda* (Camera dei *Lords*, *Al-Jedda v. Secretary of State for defence*, sentenza del 12 dicembre 2007), nonostante Lord Bingham of Cornhill avesse manifestato alcune perplessità nell'applicare il precedente della Corte europea, ritenendolo non adeguato al caso di specie (R. Sapienza, "Occupazione britannica dell'Irak e tutela dei diritti dell'uomo: il caso *Al Jeddah* dinanzi alla Camera dei *Lords*", in questa *Rivista* 2008, p. 404). Una timida apertura ad un diverso orientamento è da rinvenirsi nella sentenza della Corte distrettuale dell'Aia avverso la quale era stato presentato l'appello da cui origina la sentenza in commento. I giudici di primo grado avevano infatti "aperto" all'attribuzione delle condotte allo Stato di invio nel caso di istruzioni da parte di quest'ultimo che interferissero con la catena di comando della missione (Corte distrettuale dell'Aia, *Nuhanovic v. the State of The Netherlands*, cit., par. 4.14.1).

Nelle sentenze in esame vi è un passo in avanti. Secondo la Corte d'appello, vi è la possibilità di attribuire una stessa condotta simultaneamente alle Nazioni Unite ed agli Stati di invio delle truppe (par. 5.9). La Corte d'appello fa proprie le indicazioni dello *special rapporteur* sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali con riguardo alla teoria della *dual attribution* (G. Gaja, *Second report on responsibility of international organizations*, UN Doc. A/CN.4/541 del 2 aprile 2004, par. 6), già, peraltro, avanzata in dottrina (L. Condorelli, "Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire", in *Rivista di diritto internazionale* 1995, p. 897), per la quale la soluzione migliore nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping* sarebbe quella di pervenire sia alla responsabilità degli Stati di invio, che a quella delle Nazioni Unite. La posizione della Corte d'appello dell'Aia trova ulteriore conforto nella sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso *Al-Jedda* (Corte europea dei diritti umani, *Al-Jedda c. Regno Unito*, ricorso n. 27021/08, sentenza del 7 luglio 2011, par. 80). Sebbene simili conclusioni siano senz'altro da interpretarsi con cautela, essendo il caso molto complesso ed influenzato dal peculiare scenario di un'operazione in fase di chiusura (A. Nollkaemper, *op. cit.*, p. 1157), occorre sottolineare come l'approccio seguito dalla Corte d'appello dell'Aia sia quello maggiormente funzionale ad una più efficace tutela dei diritti umani nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping*.

Quanto al *secondo* profilo di interesse della sentenza, quello relativo al contenuto degli obblighi gravanti sulle truppe olandesi, la domanda posta ai giudici d'appello riguardava la possibilità di applicare ai Paesi Bassi le norme della Convenzione europea dei diritti umani, del Patto sui diritti civili e politici, della Convenzione sulla prevenzione e la repressione del genocidio, nonché l'art. 1, comune alle quattro Convenzioni di Ginevra. La Corte decide di giudicare la mancata inclusione nella lista del personale Nazioni Unite delle vittime e la loro espulsione dal *compound* sulla base del diritto interno bosniaco e sulla base degli standard di cui agli articoli 2 e 3 della Convenzione europea dei diritti umani

e articoli 6 e 7 del Patto sui diritti civili e politici (par. 6.3). Nonostante il governo olandese avesse chiesto alla Corte di non ritenere applicabili le suddette norme, quest'ultima ritiene di dover applicare gli standard da esse (norme) previsti in quanto parte del diritto internazionale consuetudinario e, come tali, applicabili alle truppe impegnate in operazioni di *peacekeeping* (*ibidem*). Inoltre, la Corte afferma l'applicabilità delle norme del Patto sui diritti civili e politici in virtù dell'art. 3 della Costituzione bosniaca, che conferisce efficacia diretta ai trattati internazionali di cui lo Stato è parte, tra i quali vi era, al tempo dei fatti in causa, il Patto (par. 6.4).

Nel ricorrere a siffatto ragionamento, la Corte d'appello dell'Aia richiama il diritto interno bosniaco, evitando di pronunciarsi sulla questione più spinosa: l'applicabilità extraterritoriale delle norme contenute nella Convenzione europea e nel Patto (P. De Sena, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Torino, 2002). Invero, occorre dire che la questione, nel caso di specie, era probabilmente di facile lettura. La Corte avrebbe potuto accertare l'applicabilità delle norme poste a tutela dei diritti umani al contingente olandese di UNPROFOR in virtù del controllo esercitato all'interno del *compound* e sulle stesse vittime delle violazioni, ricorrendo sia al modello territoriale, che a quello personale di giurisdizione, come nella sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso *Al-Skeini* (Corte europea dei diritti umani, *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, causa n. 55721/07, sentenza del 7 luglio 2011, par. 149 e 150). Nel riferirsi alla Convenzione europea e al Patto, la Corte preferisce, invece, affermare l'applicabilità *non delle norme ma degli standard* in esse contenuti, in quanto corrispondenti al diritto consuetudinario. La soluzione adottata, pur risultando *latu sensu* conforme al commento generale n. 31 del Comitato dei diritti umani (per il quale le norme del Patto si applicano agli Stati parte anche quando questi inviano contingenti nell'ambito di operazioni di *peacekeeping* e *peace-enforcement*: Comitato dei diritti umani, *General Comment No. 31 – Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 del 26 maggio 2004, par. 10), sembra riduttiva rispetto al problema. Essa, inoltre, implica che le disposizioni del Patto e della Convenzione possano applicarsi, a prescindere dall'applicabilità dei trattati nei quali sono enunciate alle fattispecie 'extraterritoriali' oggetto del giudizio.

Nel merito, la Corte, fondando il suo giudizio sugli articoli 6 e 7 del Patto, afferma che, sulla scorta di queste disposizioni, il *Dutchbat* non potesse espellere Nuhanovic e Mustafic dal *compound* in quanto vi era il rischio che questi fossero uccisi (par. 6.8). Anche sotto questo profilo il giudizio è scarsamente utile per eventuali ed ulteriori casi simili. I giudici d'appello, infatti, avrebbero potuto fare chiarezza sugli obblighi che gravano sui *peacekeeper* per quel che concerne la protezione dei civili e dei rifugiati e sull'esistenza, in questo senso, di obblighi di natura positiva. Nel giudizio, invece, è espressamente affermato come fosse superflua un'indagine sull'esistenza di un obbligo, da parte delle truppe olandesi, di portare i rifugiati in una zona sicura (par. 6.14).

I giudici d'appello dell'Aia, in chiusura di sentenza, evitano (par. 6.22) qualsiasi tipo di valutazione in ordine all'asserita violazione dell'art. 1 della Convenzione sulle prevenzione e repressione del genocidio, che impone agli Stati parte di prevenire e punire questo crimine. Purtroppo, la Corte non approfondisce un argomento che avrebbe meritato maggiore attenzione e che, in prospettiva futura, avrebbe potuto contribuire a definire la portata degli obblighi che gravano sugli Stati in materia di prevenzione e repressione del crimine di genocidio.

La sentenza in esame sotto questo secondo profilo non può non essere criticata. Le premesse coraggiose che avevano portato la Corte ad attribuire le condotte contestate ai Paesi Bassi sembrano trasformarsi in un'eccessiva timidezza nei riguardi del diritto applicabile. In particolare, la Corte sembra voler evitare di trarre conclusioni sul piano del diritto internazionale, limitandosi a giudicare i circoscritti riscontri fattuali oggetto della sentenza, senza enunciare principi di natura generale. Può essere comprensibile, anche per ragioni politiche, che la Corte non abbia voluto pronunciarsi sugli obblighi derivanti dalla Convenzione sul genocidio, ma il silenzio totale sull'applicabilità extraterritoriale della Convenzione europea e del Patto è poco giustificabile. Sul punto, la sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso *Al-Skeini*, di appena due giorni precedente, con tutte le incertezze che la caratterizzano (si veda per un commento R. Nigro, "I casi *Al Skeini* e *Al Jedda* dinanzi alla Corte europea dei diritti umani", in questa *Rivista* 2011, p. 616 ss.) è senz'altro più utile al dibattito.

Ciò nonostante, non è forse azzardato concludere che i primi giorni di luglio del 2011 segnano, grazie alle sentenze in esame, e alla sentenze *Al-Jedda* e *Al-Skeini* della Corte europea, la prima tappa di una nuova giurisprudenza sul rispetto dei diritti umani nell'ambito delle operazioni militari istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite.

Andrea Spagnolo