

Immunità delle Nazioni Unite per violazioni dei diritti umani commesse nell'ambito di operazioni di peacekeeping e rimedi disponibili per le vittime

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La natura dell'immunità di cui godono le Nazioni Unite. – 3. Il bilanciamento apparente operato dalla Corte. – 4. I rimedi disponibili per vittime di violazioni dei diritti umani: quale futuro?



Corte europea dei diritti umani,
Stichting Mothers of Srebrenica and Others c. Paesi Bassi, ricorso n. 65542/12,
decisione dell'11 giugno 2013
(www.echr.coe.int)

1. L'immunità delle organizzazioni internazionali è stata, finora, oggetto di un numero relativamente ristretto di ricorsi dinanzi alla Corte europea dei diritti umani per violazione del diritto all'accesso a un giudice, sancito nell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La maggior parte di tali casi – o, per lo meno, quelli più rilevanti – hanno avuto ad oggetto controversie tra le organizzazioni e i propri dipendenti. Mai la Corte si era pronunciata con riguardo all'immunità delle Nazioni Unite, in particolare per violazioni dei diritti umani commesse nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping*; tema finora trattato nella giurisprudenza di Strasburgo sotto il profilo dell'attribuzione delle condotte.

La vicenda processuale relativa al ricorso presentato dall'Associazione Madri di Srebrenica e da alcuni familiari delle vittime del genocidio ha rappresentato per la Corte un'occasione importante di confronto con un tema che presenta, tuttora, contorni da definire. Preliminarmente va ricordato come la Corte abbia concluso per la non-ricevibilità del ricorso con riguardo all'associazione Madri di Srebrenica, poiché, in quanto tale, essa non può essere qualificata come *vittima* ai sensi dell'art. 34 della Convenzione europea (par. 117); le considerazioni svolte nel merito, pertanto, riguardano i familiari delle vittime per i quali il ricorso è stato considerato ammissibile.

Com'è noto, l'associazione Madri di Srebrenica e i familiari delle vittime del genocidio hanno presentato, in Olanda, ricorso contro le Nazioni Unite al fine di accertare le responsabilità dell'organizzazione nel genocidio di Srebrenica. In particolare, i ricorrenti facevano oggetto dei ricorsi dinanzi alle Corti olandesi la mancata ottemperanza dei *peacekeepers* impegnati nell'operazione UNPROFOR all'obbligo di prevenzione del genocidio che graverebbe anche sulle missioni militari delle Nazioni Unite. In tutti i gradi di giudizio le Nazioni Unite hanno fatto valere, con successo, la propria immunità dalla giurisdizione delle corti nazionali, così come sancita nell'art. 105 della Carta delle Nazioni Unite (per alcuni riferimenti cfr. O. Spijkers, "The Immunity of the United Nations in Relation to the Genocide in Srebrenica in the Eyes of a Dutch District Court", in *Journal of International Peacekeeping* 2009, p. 197 ss.). Dinanzi ai giudici nazionali la vicenda processuale culminava con la sentenza della Corte suprema olandese dell'aprile 2012 che sanciva in via di principio la *specialità* delle Nazioni Unite rispetto alle altre organizzazioni internazionali; tale specialità, nel ragionamento della Corte suprema, sarebbe certificata dall'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite che, applicato al caso di specie, regolerebbe il conflitto tra l'art. 105 della Carta e l'art. 6 della CEDU a favore del primo (si veda T. Henquet, "Introductory Note to Mothers of Srebrenica Association et Al. (Sup. Ct. Neth.)", in *International Legal Materials* 2012, p. 1322 ss., in particolare p. 1323). Tale assunto portava la Corte suprema a discostarsi dal giudizio della Corte d'appello olandese e, quindi, a non applicare la giurisprudenza della Corte europea in materia di immunità

delle organizzazioni internazionali, in particolare la sentenza *Waite & Kennedy* (Corte europea dei diritti umani, *Waite and Kennedy c. Germania*, ricorso n. 26083/94, sentenza del 18 febbraio 1999), dove i giudici di Strasburgo avevano bilanciato il diritto dei ricorrenti di accedere al giudice – ex art. 6 della Convenzione – e l'immunità della *European Space Agency*, tenendo conto, nel giudizio di proporzionalità, dell'esistenza di rimedi alternativi per i ricorrenti (si veda sul punto P. Pustorino, "Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali: i casi *Waite et Kennedy* e *Beer et Regan*", in *Rivista di diritto internazionale* 2000, p. 132 ss.).

Il caso *Madri di Srebrenica* poneva quindi dinanzi alla Corte europea diverse questioni di cruciale importanza – dalla natura dell'immunità di cui godono le Nazioni Unite alla rilevanza del tema dei rimedi alternativi ai fini della sussistenza dell'immunità – che la Corte risolve ricorrendo, come la Corte suprema olandese già aveva fatto, all'art. 103 della Carta. Facendo ciò, essa non ricostruisce la sua giurisprudenza in materia di immunità delle organizzazioni internazionali, bensì ricorre agli argomenti utilizzati nelle decisioni relative all'imputabilità delle condotte nell'ambito di operazioni militari istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite. Ciò sembra confermato dalla stessa 'struttura' della decisione. La Corte, infatti, inserisce l'argomento fondato sull'art. 103 sia nella parte relativa alla definizione dell'immunità delle Nazioni Unite, sia nella parte relativa all'eventuale – e apparente – bilanciamento tra l'art. 105 della Carta e la violazione di una norma di *jus cogens* che i ricorrenti ritengono essere a fondamento delle loro pretese. Benché la Corte caratterizzi l'argomento fondato sull'art. 103 diversamente nelle due parti in cui vi fa ricorso, sembra che, come vedremo, il ragionamento sia il medesimo, così come il fine ultimo: dimostrare la posizione speciale delle Nazioni Unite rispetto alle altre organizzazioni internazionali, costruendo un ragionamento *ad hoc* che consenta anche di applicare l'esito della sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Germania c. Italia* (Corte internazionale di giustizia, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening)*, sentenza del 3 febbraio 2012).

2. Il dibattito intorno all'immunità delle Nazioni Unite ruota intorno all'interpretazione dell'art. 105 della Carta. Se, com'è noto, essa pare ispirata dal principio della *funzionalità* (A. Ziegler, "Article 105", in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, B. Simma (ed.), Oxford, 2012, p. 2161 ss.), è pur vero che, nella prassi, ormai si evidenzia una tendenza a riconoscere, alle Nazioni Unite, un'immunità pressoché assoluta (A. Reinisch, "Privileges and immunities", in *Research Handbook on the Law of International Organizations*, J. Klabbbers, A. Wallendahl (eds.), Cheltenham, 2012, p. 137 ss.); ciò in quanto l'art. 105 viene interpretato alla luce dell'art. 2, comma 2, della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, secondo cui l'organizzazione gode di immunità in ogni procedimento giudiziale, a meno che a tale immunità non sia fatta espressa rinuncia.

La Corte europea dei diritti umani, per la prima volta investita della questione, risolve il problema ricorrendo, nella decisione *Madri di Srebrenica*, alla natura della controversia all'origine del ricorso, nell'ambito della quale veniva chiesto, a una corte nazionale, il sindacato di un'attività delle Nazioni Unite radicata nel Capitolo VII della Carta (par. 152). Ciò porta la Corte a ritenere che l'immunità concessa dalle giurisdizioni olandesi alle Nazioni Unite fosse necessaria al fine di evitare che singoli Stati «through their courts, [...] interfere with the fulfilment of the key mission of the United Nations in this field [to secure international peace and security]» (par. 154). Risulta evidente, come, nel fare ciò, la Corte rinunci ad entrare nel dibattito sull'interpretazione dell'art. 105 della Carta e, più di tutto, rinunci ad applicare la propria giurisprudenza in materia di

immunità. Diversamente, la Corte applica agli Stati membri la stessa politica di *self-restraint* adottata nella celebre decisione nel caso *Behrami, Behrami e Saramati* (cfr. Corte europea dei diritti umani, *Behrami e Behrami c. Francia*; e *Saramati c. Francia, Norvegia e Germania*, ricorsi nn. 71412/01 e 78166/01, decisione del 2 maggio 2007, par. 149). Com'è stato rilevato, un simile atteggiamento pare ridurre eccessivamente la possibilità di intervento delle corti nei confronti di atti adottati dagli Stati in attuazione di misure autorizzate o operazioni istituite dalle Nazioni Unite (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. 895 ss.; P. De Sena, M.C. Vitucci, "The European Courts and the Security Council: Between *Dédoublement Fonctionnel* and *Balancing of Values*", in *European Journal of International Law* 2009, p. 193 ss., in particolare p. 205-206; M.I. Papa, "Le autorizzazioni del Consiglio di sicurezza davanti alla Corte europea dei diritti umani: dalla decisione sui casi *Behrami e Saramati* alla sentenza *Al-Jedda*", in questa *Rivista* 2012, p. 258 ss.).

Nel caso di specie occorre chiedersi se l'argomento della *primauté* della Carta delle Nazioni Unite sia il più opportuno per determinare o meno l'immunità delle Nazioni Unite e, in seguito, comprendere quali possano essere le conseguenze di tale ragionamento. Invero, il problema poteva forse essere risolto ricorrendo all'art. 105; entrambe le interpretazioni di tale norma – sia quella funzionalistica sia quella assoluta – avrebbero portato la Corte a confermare l'immunità per le Nazioni Unite. Ciò in quanto l'organizzazione, nell'istituire operazioni di *peace-keeping* – che sono anche organi sussidiari ai sensi dell'art. 29 della Carta – assolve a una *funzione* e, come nota la stessa Corte, può essere equiparata agli Stati quando agiscono *iure imperii* (par. 141). Nella decisione *Madri di Srebrenica* viene però introdotto un giudizio di valore fondato sulla *natura* della funzione – il mantenimento della pace e della sicurezza – che godrebbe del primato in virtù dell'art. 103 della Carta. Inoltre, non è chiaro se la Corte intenda ritagliare una posizione speciale per l'ONU in quanto tale, oppure solo *in funzione* del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il riferimento all'art. 103 sembra far propendere per la prima opzione, considerato che, come già detto, già di per sé l'art. 105 della Carta accorda alle Nazioni Unite un'immunità concernente l'esercizio delle sue funzioni tipiche. Ciò induce la Corte a differenziare le Nazioni Unite dalle altre organizzazioni internazionali.

Così facendo la Corte non applica la sua giurisprudenza in materia di immunità delle organizzazioni internazionali, bensì ricostruisce quella in tema di rapporti tra la Corte stessa le Nazioni Unite e tra quest'ultima e i propri Stati membri. In questa materia, la giurisprudenza di Strasburgo è di molto evoluta negli ultimi anni, non senza un radicale cambiamento rispetto ai primi orientamenti. La pronuncia nel caso *Al-Jedda*, infatti, ha visto prevalere un'interpretazione dell'art. 103 volta all'armonizzazione degli obblighi derivanti dalla Carta con la tutela dei diritti umani nell'ottica di evitare un vero e proprio contrasto tra norme (Corte europea dei diritti umani, *Al-Jedda c. Regno Unito*, ricorso n. 27021/08, sentenza del 7 luglio 2011, par. 102) a meno che le Nazioni Unite non impongano un'azione agli Stati membri con un'implicita autorizzazione a ingerirsi nel godimento dei diritti degli individui oggetto della azione in questione. Proprio da quest'ultimo passaggio, confermato dalla sentenza *Nada* (Corte europea dei diritti umani, *Nada c. Svizzera*, ricorso n. 10593/08, sentenza del 12 settembre 2012, par. 172), la Corte identifica un conflitto di norme esplicito tra l'art. 105 della Carta e l'art. 6 della CEDU e lo risolve a favore del primo sulla base della *primauté* sancita dall'art. 103. Nel ragionamento della Corte ciò equivale ad accordare alle Nazioni Unite un'immunità pressoché assoluta.

Se la conclusione potrebbe anche apparire comprensibile, ciò che convince di meno è l'iter argomentativo svolto dalla Corte. La ricostruzione operata dalla stessa è orientata, fin da subito, a ribadire il primato delle Nazioni Unite, differenziandola dalle altre organizzazioni internazionali, con l'obiettivo ultimo di non applicare la giurisprudenza della stessa Corte europea in materia di immunità delle organizzazioni internazionali in relazione al diritto di accesso al giudice. La conseguenza di questo percorso è la totale mancanza di una ricostruzione della prassi internazionale in tema di immunità delle organizzazioni internazionali.

3. L'argomento fondato sull'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite viene ripreso dalla Corte anche nel passaggio in cui affronta il tema di un possibile bilanciamento tra il diritto di accedere a un giudice invocato dai ricorrenti e l'immunità riconosciuta alle Nazioni Unite. Qui i giudici di Strasburgo operano un ragionamento analogico, applicando il principio di cui alla sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Germania c. Italia*, in virtù del quale l'immunità giurisdizionale degli Stati sussiste anche in caso di violazioni di norme di *jus cogens* (par. 158).

All'applicazione di questo principio, curiosamente, la Corte giunge senza aver previamente accertato la natura della violazione oggetto del contendere. Nella decisione, infatti, non viene chiarito se l'obbligo di prevenire il genocidio sia una norma di *jus cogens*. Posto che il divieto di *commettere* genocidio è senza alcun dubbio una norma imperativa di diritto internazionale, come sancito nella stessa giurisprudenza della Corte europea (Corte europea dei diritti umani, *Jorgic c. Germania*, ricorso n. 74613/01, sentenza del 12 luglio 2007, par. 68), non vi è ancora certezza sulla portata dell'obbligo di *prevenire* il crimine di genocidio, oggetto del ricorso presentato dalle vittime di Srebrenica, che la Corte internazionale di giustizia aveva espressamente differenziato dalla commissione del crimine (Corte internazionale di giustizia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, sentenza del 26 febbraio 2007, par. 427). La Corte evita di pronunciarsi nel merito della questione, lasciando il tema aperto, anche se non sembra azzardato ritenere che essa abbia inteso l'obbligo di prevenire il genocidio come una norma di *jus cogens*; una conclusione in senso opposto, infatti, sarebbe stata probabilmente palese e avrebbe reso superflui i passaggi successivi, in particolare il ricorso all'analogia con la sentenza *Germania c. Italia* per ciò che riguarda il bilanciamento tra immunità statale e norme imperative in materia di diritti umani (in questo senso cfr. M. Ventura, D. Akande, "Mothers of Srebrenica: The Obligation to Prevent Genocide and Jus Cogens – Implications for Humanitarian Intervention", del 6 settembre 2013, disponibile su www.ejiltalk.org).

In ogni caso, la natura dell'obbligo di prevenire il genocidio non influisce sul ragionamento della Corte, che ricorre ancora all'art. 103, affermando che «the matters imputed to the United Nations in the present case, however they may have to be judged, ultimately derived from resolutions of the Security Council acting under Chapter VII of the United Nations Charter and therefore had a basis in International law» (*enfasi* aggiunta, par. 159). Una simile presa di posizione suscita alcune perplessità, poiché la Corte sembra voler evitare, più che affrontare, un bilanciamento tra le istanze confliggenti nel caso di specie, ricorrendo, nuovamente, all'argomento del *self-restraint* giudiziale, che imporrebbe – ad essa e agli Stati membri della Convenzione – di astenersi dal giudicare atti che traggono il loro fondamento da una risoluzione adottata ai sensi capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Ciò, tuttavia, non equivale ad operare un bilanciamento e, in

fondo, l'argomento appare come una ripetizione di quello utilizzato per definire la natura dell'immunità di cui godono le Nazioni Unite.

Quanto detto appare con maggiore chiarezza se si analizza il seguito della decisione, nel quale la Corte europea prende in considerazione *separatamente* il tema dell'assenza di rimedi accessibili per i ricorrenti. In questo passaggio della decisione appare evidente come si sia inteso escludere l'eventuale assenza di rimedi alternativi dal bilanciamento operato nel passaggio precedente, dando all'aspetto autonomo rilievo, ma, di fatto, non prendendolo in considerazione ai fini del suo ragionamento.

A questi fini la Corte ricorre per la seconda volta (par. 158) ad una forzata analogia con la sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Germania c. Italia*, nella quale veniva affermato come l'esistenza di rimedi alternativi non fosse rilevante ai fini della determinazione dell'immunità degli Stati (v. *Jurisdictional Immunities of the State (Germany V. Italy: Greece Intervening)*, sentenza del 3 febbraio 2012). Già in quel caso, come è stato notato, il ragionamento volto nella decisione era viziato da una ricostruzione della giurisprudenza rilevante, che non teneva conto di quei casi in cui il tema dei rimedi alternativi era stato utilizzato in un bilanciamento con l'immunità dello Stato in questione (L. Gradoni, A. Tanzi, "Immunità dello Stato e crimini internazionali tra consuetudine e bilanciamento: note critiche a margine della sentenza della Corte internazionale di Giustizia del 5 febbraio 2012", in *La Comunità internazionale* 2012, p. 216 ss.). La Corte europea, nella decisione in esame, sembra ricadere nello stesso errore, rinunciando a ricostruire il delicato rapporto tra immunità delle organizzazioni internazionali e assenza di rimedi alternativi.

Oltretutto, e in termini più generali, occorre rilevare come il tema sia più delicato nel caso di organizzazioni internazionali, poiché queste, al contrario degli Stati, tendenzialmente non hanno un foro interno destinato alla ricezione di ricorsi presentati da individui lesi da un'attività riconducibile all'organizzazione (cfr. A. Reinisch, U.A. Weber, "In the Shadow of Waite And Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement", in *International Organizations Law Review* 2004, p. 59 ss., in particolare p. 67-68). Quanto detto appare ancora più rilevante in relazione alle Nazioni Unite, poiché la predisposizione di rimedi alternativi è prevista dall'articolo VIII, paragrafo 29 della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite («The United Nations shall make provisions for appropriate mode of settlement», *enfas* aggiunta). Tale circostanza poteva forse indurre la Corte a interrogarsi sull'impatto della mancata otemperanza delle Nazioni Unite all'obbligo di predisporre rimedi in caso di «[...] dispute of a private law character to which the United Nations is a party» (cfr. Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 13 febbraio 1946, art. VIII, par. 29, lett. a) sull'immunità dell'organizzazione).

Nonostante l'esito avverso ai ricorrenti, la Corte evidenzia, in un passaggio conclusivo del suo ragionamento che «[t]here remains the fact that the United Nations has not, until now, made provision for 'modes of settlement' appropriate to the dispute here in issue». Tale rilievo è un *obiter dictum* che in nulla influisce sulle conclusioni già raggiunte, ma evidenzia un certo imbarazzo dei giudici di Strasburgo nell'ammettere che di fatto non esistono rimedi alternativi per le vittime di violazioni dei diritti umani commesse durante operazioni di *peacekeeping*. Una possibile spiegazione del fatto che non si sia voluto includere la certificata assenza di rimedi nel bilanciamento tra diritto al giudice e immunità delle Nazioni Unite sta, ancora, nella specialità di quest'ultima nell'*iter* argomentativo della decisione. Pur non menzionando espressamente l'art. 103, risulta evidente come,

anche in questo caso, la Corte abbia limitato i suoi poteri d'intervento (ciò è stato anche rilevato, con riferimento alla sentenza della Corte suprema olandese, da B. Bonafè, "L'esistenza di rimedi alternativi ai fini del riconoscimento dell'immunità delle organizzazioni internazionali: la sentenza della Corte suprema olandese nel caso delle *Madri di Srebrenica*", in *Rivista di diritto internazionale* 2012, p. 828 ss.).

4. All'esito dell'analisi di alcuni passaggi della decisione nel caso *Madri di Srebrenica*, non si può fare altro che concludere per la sussistenza di un'immunità pressoché assoluta in capo alle Nazioni Unite, circostanza che contribuisce a ridurre i rimedi disponibili per violazioni dei diritti umani commesse nell'ambito di operazioni di *peacekeeping*. Pur rimanendo, infatti, astrattamente possibile ai sensi della già citata sezione 29 della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, l'istituzione di una *claims commission* da parte delle Nazioni Unite, quest'ultima sembra essere un'ipotesi lontana dalla prassi attuale.

È emblematico di tale tendenza quanto sta accadendo ad Haiti. I *peacekeepers* dell'operazione MINUSTAH delle Nazioni Unite sono stati accusati di aver diffuso - o quantomeno contribuito a diffondere - l'epidemia di colera che sta affliggendo l'isola da diversi anni. Nel 2011 il *Bureau des Avocats Internationaux* ha presentato alle Nazioni Unite una richiesta di attivazione di una commissione per l'esame dei ricorsi delle vittime del colera. La risposta delle Nazioni Unite, giunta nella primavera del 2013, è stata in senso negativo; l'organizzazione ha argomentato sostenendo che l'analisi dei ricorsi avrebbe portato l'eventuale commissione a una «review of political and policy matters» (la documentazione relativa alla vicenda è reperibile sul sito internet del *Bureau*, www.ijdh.org). Non è questa la sede per soffermarsi su siffatta vicenda che tuttavia testimonia la scarsa propensione delle Nazioni Unite all'istituzione di commissioni ai sensi della sezione 29, e che, in linea teorica, è normalmente prevista negli accordi sullo status delle truppe concluse nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping*.

La difficoltà di ottenere rimedio nell'ambito delle Nazioni Unite e l'immunità pressoché assoluta di cui gode l'organizzazione sono dati negativi della prassi che sono solo parzialmente temperati dalla recente sentenza della Corte suprema olandese nei casi *Nubanovic e Mustafic*. La pronuncia conferma le responsabilità dell'Olanda in relazione alla morte di due individui che si trovavano sotto la protezione del *Dutchbat*, il contingente olandese messo a disposizione dell'operazione di *peacekeeping* UNPROFOR. La Corte suprema fonda la sua decisione sulla teoria della *doppia attribuzione* (Corte suprema olandese, *The State of The Netherlands v. Hasan Nubanovic*, ricorso n. 12/03324, sentenza del 6 settembre 2013, par. 3.11.2) secondo la quale una medesima condotta sarebbe simultaneamente imputabile tanto all'organizzazione internazionale che istituisce l'operazione, quanto agli Stati che forniscono i contingenti militari. Parte della dottrina si era espressa nel senso di considerare la teoria della *doppia attribuzione* non ancora consolidata nella prassi (così ad esempio A. Nollkaemper, "Dual Attribution. Liability of the Netherlands for Conduct of Dutchbat in Srebrenica", in *Journal of International Criminal Justice* 2011, p. 1157 ss.), nonostante questa sia considerata l'unica strada possibile nel caso di operazioni militari complesse in cui gli Stati mettono a disposizione di organizzazioni internazionali propri organi (in questo senso, anche se con riferimento alla NATO si veda G. Bartolini, "L'operazione *Unified Protector* e la condotta delle ostilità in Libia", in *Rivista di diritto internazionale* 2012, p. 1012 ss.). La sentenza della Corte suprema olandese nei casi *Nubanovic e Mustafic* sembra invece andare in una direzione diversa, confermando la sentenza della Corte d'appello dell'Aia del luglio 2011 nella parte in cui afferma la teoria della doppia attribuzione. Ciò è tanto più importante

se si considera che la sentenza della Corte suprema si discosta dall'opinione dell'avvocato generale secondo cui la condotta lesiva in questione sarebbe stata imputabile allo Stato olandese, non tanto sulla base della teoria della doppia attribuzione, quanto come logica conseguenza dell'applicazione del criterio del *controllo effettivo*.

Ciò tuttavia non significa che la suddetta teoria sia la strada migliore. La totale assenza di rimedi in ambito Nazioni Unite e l'impossibilità di convenire la stessa organizzazione dinanzi alle giurisdizioni nazionali lascia alle vittime di violazioni gravi dei diritti umani la sola possibilità di convenire lo Stato fornitore dei contingenti con il rischio di fruire di standard diversi di tutela a seconda dello Stato in questione. Inoltre, nella sentenza *Nuhovic* le violazioni oggetto del contendere si presentano come assai limitate né chiarezza viene fatta su quali siano i reali obblighi a carico dei militari impegnati nell'operazione UNPROFOR. Quest'ultima circostanza assume un rilievo ancora più importante alla luce del fronte lasciato aperto dalla decisione *Madri di Srebrenica*: la definizione dell'obbligo a carico delle Nazioni Unite in merito alla prevenzione del genocidio che, come detto, sembra potersi configurare come norma di *jus cogens*.

Andrea Spagnolo

Abstract. Immunity of United Nations in Case of Human Rights Violations Committed During Peacekeeping Operations and Remedies Available for the Victims

The article presents an analysis of the recent decision of the European Court of Human Rights (ECtHR) in the case *Mothers of Srebrenica*. The decision is important because it's the first case in which the ECtHR confronts itself with the immunity of United Nations for human rights violations. The Author aims at pointing out that the ECtHR defined the nature of the immunity enjoyed by the UN in the light of its jurisprudence concerning the *primauté* of the UN Charter according to Article 103. In the Author's opinion the reasoning of the ECtHR leaves aside any discussion on the possibility to balance the immunity of the UN with the absence of remedies available for the victims of human rights abuses. The consequences of such an approach may cause a material impossibility to sue the UN for human rights violations committed in peacekeeping operations. It remains the possibility to sue the troop-contributing countries according to some recent domestic cases.

Keywords: immunity; United Nations; peacekeeping; Srebrenica; human rights; remedies.

Unione europea

Il bilanciamento tra esigenze di pubblica sicurezza e diritti processuali dell'individuo: convergenze e divergenze fra Lussemburgo e Strasburgo

Sommario: 1. I fatti all'origine della causa e le questioni pregiudiziali: la normativa del Regno Unito sui diritti processuali dei sospetti terroristi. - 2. Le esigenze di pubblica sicurezza come deroga al diritto UE o limiti alle competenze dell'Unione. - 3. I limiti alla pubblicità di prove ed atti processuali ed il bilanciamento con le esigenze di pubblica sicurezza dello Stato membro.

1. La sentenza in epigrafe, pronunciata dalla Grande Sezione della Corte di giustizia, segnava un nuovo capitolo della saga giurisprudenziale originata dalla normativa antiterrorismo nazionale ed europea. La pronuncia trae origine dalle vicende processuali del signor ZZ, avente doppia cittadinanza algerina e francese e dunque qualificato come cittadino dell'UE. Dopo un periodo di quindici anni di residenza ininterrotta e legale nel Regno Unito con il proprio nucleo familiare, nel 2005 egli si recava per un breve periodo in Algeria. Al suo ritorno, tuttavia, il *Secretary of State* britannico revocava il permesso di soggiorno permanente di cui egli era titolare e gli impediva l'ingresso nel territorio nazionale, evidenziando come egli costituisse un concreto e serio pericolo per la sicurezza nazionale. Detta decisione trovava fondamento nell'art. 27 della direttiva 2004/38 (direttiva 2004/38/CE del parlamento e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in GU L 229 del 29 giugno 2004), il cui primo comma consente agli Stati membri di limitare la libertà di circolazione di cittadini europei o di loro familiari in presenza di ragioni attinenti all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza o alla salute pubblica.

Il signor ZZ esperiva avverso tale decisione i rimedi giurisdizionali previsti dal diritto nazionale. Tuttavia, nell'ambito del susseguente procedimento, il *Secretary of State* si opposeva alla divulgazione dei motivi alla base del diniego di ingresso, così come degli elementi probatori che inducevano a considerare il ricorrente come membro attivo di un'organizzazione terroristica ispirata al fondamentalismo islamico.

Detta opposizione determinava l'applicazione del peculiare regime processuale previsto dall'atto istitutivo della *Special Immigration Appeals Commission* (SIAC), organo istituito nel 1997 per istruire le controversie sorte da decisioni integralmente o in parte scritte in ragione, fra l'altro, di giustificazioni attinenti alla sicurezza nazionale. L'atto del 1997, integrato da un regolamento di procedura del 2003, ha infatti inaugurato un regime processuale alquanto controverso (C. Walker, *Terrorism and the Law*, Oxford, 2011, p. 267), che si contraddistingue per alcune significative peculiarità, meritevoli di breve considerazione ai fini della piena comprensione della sentenza in esame. Il *Secretary of State* è infatti legittimato a mantenere il riserbo sulle motivazioni della decisione oggetto di contestazione, essendo sufficiente la comunicazione al ricorrente di una sintesi, decurtata di ogni riferimento lesivo della sicurezza nazionale. Ciò vale altresì per gli elementi di prova allegati dalla pubblica autorità. La possibilità di contestare nel merito e in contraddittorio la decisione è assicurata dalla nomina, con provvedimento dell'*Attorney General* presso la

