

---

Pubblicazioni  
Centro Studi per la Pace  
[www.studiperlapace.it](http://www.studiperlapace.it)

---

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TORINO  
Facoltà di Scienze Politiche

TESI DI LAUREA

**OPERAZIONI DELLE NAZIONI UNITE  
PER IL MANTENIMENTO DELLA PACE  
ED  
OBBLIGHI DI DIRITTO INTERNAZIONALE  
UMANITARIO**

*Relatori*

Prof. Michele Vellano  
Prof.ssa Laura Pineschi

*Candidato*

Gian Luca Beruto

Anno accademico 2000-2001

## INDICE

INTRODUZIONE ..... pag.3

### 1. INQUADRAMENTO GIURIDICO DELLE FORZE IMPEGNATE NELLE OPERAZIONI DI PEACE-KEEPING

- 1.1. Premessa..... p.9
- 1.2. Le forze di *peace-keeping* e i loro membri: “organi sussidiari”  
e “agenti” delle Nazioni Unite ..... p.10
- 1.3. Il doppio status giuridico delle forze operanti nell’ambito  
del “*peace-keeping*” ..... p.14
- 1.4. *Segue*: il doppio vincolo giuridico dei membri di una forza  
di mantenimento della pace e l’imputazione della  
responsabilità internazionale in caso di violazione di  
obblighi di diritto internazionale..... p.19

### 2. IL FONDAMENTO DELL’OBBLIGO GIURIDICO CHE IMPONE ALLE FORZE DI MANTENIMENTO DELLA PACE DELLE NAZIONI UNITE DI RISPETTARE IL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

- 2.1. Premessa..... p.24
- 2.2. Incertezze relative all’applicabilità del diritto internazionale  
umanitario ai membri delle forze impegnate in operazioni  
di *peace-keeping*..... p.32
- 2.3. *Segue*: gli argomenti della dottrina ..... p.37
- 2.4. Il Bollettino del Segretario Generale del 6 agosto  
1999 ..... p.40
  - 2.4.1. Natura giuridica..... p.44
  - 2.4.2. Contenuto..... p.48
- 2.5. Gli “*status of forces agreements*” ..... p.57
- 2.6. Il mandato ..... p.63
- 2.7. Le leggi nazionali ..... p.67

3. IL CONTROLLO SUL RISPETTO DELLE NORME DI DIRITTO  
INTERNAZIONALE UMANITARIO

- 3.1. La competenza dello Stato di invio ..... p.71
  - 3.1.1. La prassi: il caso del contingente italiano in Somalia p.75
- 3.2. La competenza dei tribunali penali internazionali ..... p.79
  - 3.2.1. Il Tribunale per i crimini commessi nell'ex-Jugoslavia p.85
  - 3.2.2. Il Tribunale per i crimini commessi in Ruanda .p.89
  - 3.2.3. La Corte Speciale per la Sierra Leone..... p.92
  - 3.2.4. La Corte Penale Internazionale ..... p.97

CONCLUSIONI ..... p.103

BIBLIOGRAFIA ..... p.106

APPENDICE ..... p.113

## INTRODUZIONE

Lo scopo fondamentale delle Nazioni Unite, così com'è enunciato nel primo paragrafo dell'art. 1 della Carta di San Francisco, consiste nel mantenere la pace e la sicurezza internazionale e, a questo scopo: «*to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace...*»<sup>1</sup>. Lo scopo per cui le Nazioni Unite sono state istituite è pertanto di impedire il generarsi di nuovi potenziali conflitti e, allo stesso tempo, di agire affinché altri conflitti già in corso giungano ad una soluzione, per quanto possibile, pacifica. In altre parole, l'Organizzazione è stata costituita per dare concreta attuazione allo *jus contra bellum*.

I fatti hanno però dimostrato che le Nazioni Unite si sono da sempre impegnate a favorire lo sviluppo del diritto internazionale umanitario, vale a dire la parte preponderante del diritto bellico (*jus in bello*) che ha uno scopo principale: limitare l'impiego della forza nei conflitti armati e la protezione dei non combattenti e dei civili.<sup>2</sup>

Potrebbe apparire come una contraddizione il fatto che un'organizzazione internazionale, costituita allo scopo di bandire dalle relazioni internazionali la guerra, si sia impegnata anche sul fronte del diritto internazionale umanitario e abbia quindi operato al fine di rendere le guerre stesse meno crudeli e sanguinose. Questa contraddizione è stata forse più evidente durante i primi anni di vita delle Nazioni Unite e al riguardo appare

---

<sup>1</sup> SIMMA (a cura di), "The Charter of United Nations: a commentary", Oxford, 1995, p.49.

<sup>2</sup> Il diritto internazionale umanitario comprende «règles internationales d'origine conventionnelle ou coutumière, qui sont spécialement destinées à régler les problèmes humanitaire découlant directement des conflits armés, internationaux, et qui restreignent, pour des raisons humanitaires, le droit de parties au conflit d'utiliser les méthodes et moyens de guerre de leur choix ou protègent les personnes et les biens affectés, ou pouvant être affectés par le conflit», PICTET, "Le droit international humanitaire: définition", in "Les dimensions internationales du droit humanitaire", pubblicazione a cura dell'UNESCO e dell'Institut Henry Dunant, Parigi/Ginevra, 1986, p.13.

emblematico l'atteggiamento della Commissione del diritto internazionale che, appena creata dall'Assemblea Generale, decise di non inserire nella sua agenda di lavoro la codificazione del diritto bellico.<sup>3</sup>

Con l'inizio della guerra fredda e l'opposizione tra i due blocchi, è cominciato un periodo in cui le Nazioni Unite non sono più riuscite a svolgere un ruolo determinante nel mantenimento e ristabilimento della pace e della sicurezza internazionali. Il Consiglio di Sicurezza non ha potuto realmente dare attuazione al sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta a causa delle profonde divergenze politiche che si manifestavano al suo interno. Ecco pertanto che, per far fronte alle esigenze di sicurezza, sono Stati posti in essere dei "meccanismi operativi ibridi"<sup>4</sup>, il cui scopo principale sarebbe costituito nel «congelare la situazione conflittuale e favorire il regolamento concordato tra i belligeranti»<sup>5</sup>: le c.d. operazioni per il mantenimento della pace (*peace-keeping operations*).

Con l'evolversi di questo fenomeno, e con l'impossibilità di rendere realmente efficaci le misure collettive in caso di conflitto, si è manifestata la tendenza delle Nazioni Unite ad interessarsi in misura sempre maggiore al diritto internazionale umanitario. In particolare, in seguito all'adozione dei due Protocolli delle Convenzioni di Ginevra del 1977,<sup>6</sup> è emersa la tendenza a

---

<sup>3</sup> «[...] l'idée très répandue dans le milieu onusien fut justement de considérer qu'il aurait été parfaitement contradictoire pour celle-ci de s'occuper du jus in bello [...] à ce sujet, l'attitude emblématique de la Commission du droit international: aussitôt créée par l'Assemblée générale, celle-ci décida de ne pas inclure dans son agenda de travail la codification du droit de la guerre.», CONDORELLI, LA ROSA, SCHERRER (a cura di), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire*, Parigi, 1996, p.449.

<sup>4</sup>Con tale espressione, s'intende la recente prassi riguardante casi di operazioni di mantenimento della pace in cui l'autorizzazione ad utilizzare la forza armata non è stata limitata a situazioni di legittima difesa. Cfr. EMANUELLI, *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Ottawa, 1995, p.17ss.

<sup>5</sup> CONDORELLI, LA ROSA, SCHERRER (a cura di), *op. cit.*, p.449.

<sup>6</sup> Si tratta dei due Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra, adottati l'8 giugno 1977 dalla "Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of the International Humanitarian Law applicable in Armed Conflict", tenutasi a Ginevra, rispettivamente intitolati: «Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts» (*Protocol I*), e «Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts» (*Protocol II*). Per il testo dei protocolli si rinvia a SANDOZ, SWINARSKI, ZIMMERMANN (a cura di), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, 1986.

incoraggiare, stimolare e indirizzare il dibattito su una serie di questioni importanti che, fino a quel momento, non erano state fatte oggetto di particolare attenzione. Ma soprattutto, già a partire dalla fine degli anni sessanta, le norme di diritto internazionale umanitario, il richiamo al loro rispetto e alla loro effettiva applicazione si avviano a divenire degli importanti argomenti che gli organi delle Nazioni Unite non esitano a proporre per favorire il raggiungimento di una soluzione delle crisi internazionali. In un gran numero di risoluzioni viene pertanto espresso chiaramente l'impegno a far rispettare lo *jus in bello* e non solamente lo *jus contra bellum*, tanto più che quest'ultimo si è rivelato sempre più difficile da garantire. In effetti viene sempre più di frequente richiesto ai belligeranti non solo di cessare le ostilità, ma anche di rispettare il diritto della guerra e di limitare le sofferenze generate dal conflitto, soprattutto per quanto riguarda le parti civili coinvolte.

Da queste manifestazioni della prassi si evince chiaramente l'impegno delle Nazioni Unite (che rimarrebbe tuttavia, secondo alcuni autori, meramente "verbale")<sup>7</sup> a far rispettare il diritto bellico. E' intuibile però come tale impegno rappresenti, per certi versi, un interessante processo, anche se in via di formazione, in grado di consentire il raggiungimento di soluzioni pacifiche che ristabiliscano la pace e la sicurezza internazionali, tenendo debitamente in considerazione gli aspetti umanitari del conflitto.

Il fatto che gli organi delle Nazioni Unite abbiano cominciato a preoccuparsi sempre più del rispetto del diritto internazionale umanitario, significa, principalmente, che questi hanno deciso di prendere seriamente in considerazione l'obbligo previsto dall'art.1 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949<sup>8</sup> e l'art.1 par.1, del Primo Protocollo del 1977<sup>9</sup>, in base al

---

<sup>7</sup> CONDORELLI, LA ROSA, SCHERRER (a cura di), *op. cit.*, p.450.

<sup>8</sup> L'art. 1, comune a tutte e quattro le Convenzioni, prevede che le Parti contraenti s'impegnino: «to respect and to ensure respect for the present Convention in all circumstances.»

quale tutti devono rispettare il diritto internazionale umanitario, e soprattutto, provvedere a “farlo rispettare”. Proprio questo interessante punto assume un significato la cui portata si estende via, via a tutti i soggetti che compongono la comunità internazionale, ed esprime efficacemente l’idea che il rispetto del diritto internazionale umanitario da parte di ogni Stato corrisponde all’interesse, non solo politico e morale, ma anche giuridico di tutti gli Stati. Le Nazioni Unite, così come i singoli Stati, hanno il diritto-dovere di esigerlo.

Con la caduta del muro di Berlino e la fine della guerra fredda, inizia un periodo in cui il Consiglio di Sicurezza può finalmente operare con maggiore autonomia e, sotto l’egida di una sola grande potenza, autorizza sempre più frequentemente delle azioni militari contro gli Stati che mettono a repentaglio la pace e la sicurezza internazionali.<sup>10</sup>

Qual è in questo contesto il ruolo assunto dal diritto internazionale umanitario? Fin dalla costituzione della prima operazione di *peace-keeping*<sup>11</sup> venne avanzata la richiesta, sostenuta anche da organizzazioni non governative, e in particolare dal Comitato Internazionale della Croce Rossa, di prendere in considerazione e di applicare le disposizioni contenute nelle Convenzioni di Ginevra, ma tale richiesta rimase per diverso tempo solo un proposito iscritto nell’agenda internazionale<sup>12</sup>. Oggi l’applicabilità del diritto

---

<sup>9</sup> L’art. 1, par. 1 del Primo Protocollo aggiuntivo recita: «The High Contracting Parties undertakes to respect and to ensure respect for this Protocol in all circumstances».

<sup>10</sup> «[...] come è noto, con il dissolversi dei Paesi del c.d. socialismo reale e la fine del mondo bipolare della guerra fredda, si registra un forte rilancio dell’Organizzazione delle Nazioni Unite, attraverso soprattutto l’attività del Consiglio di Sicurezza.», PICONE, “*Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*”, in Rivista di Diritto Internazionale, 1996, p.8 ss.

<sup>11</sup> In risposta alla crisi internazionale in Egitto nel 1956 venne istituita, dall’Assemblea Generale, quella che da molti è considerata il primo esempio di «*peace-keeping operation*», l’UNEF (*United Nations Emergency Force*). Per un’analisi dettagliata dei documenti costitutivi dell’operazione in oggetto cfr. SIEKMANN, “*Basics documents on United Nations and related peace-keeping forces*”, Dordrecht, 1985, p.1-69.

<sup>12</sup> L’impegno espresso dal Comitato Internazionale della Croce Rossa affinché venisse assicurato il rispetto del diritto internazionale umanitario anche nell’ambito delle operazioni di mantenimento della pace è innegabile. Sulla questione si veda RYNIKER, “*Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies. Quelques commentaires à propos de la*

internazionale umanitario alle operazioni delle Nazioni Unite è pienamente riconosciuto. Resta ancora controverso il dibattito sullo scopo dell'applicazione e del rispetto di tale diritto sul piano concreto<sup>13</sup>.

Le operazioni istituite dagli organi delle Nazioni Unite rappresentano, in particolare a partire dai primi anni novanta, il principale strumento con il quale vengono affrontate, in maniera concreta, le situazioni di crisi in grado di minacciare la pace e la sicurezza internazionale. Il rapporto che si instaura tra il diritto internazionale umanitario e tali operazioni assume pertanto una nuova configurazione: se in origine regnava sulla questione una malcelata diffidenza, ora gli stessi dispositivi messi in atto dagli organi delle Nazioni Unite per far fronte alle situazioni di crisi mirano espressamente a garantire il rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario.

Sicuramente questo è un passo in avanti di grande interesse, tale da dimostrare che la missione principale delle Nazioni Unite non è esclusivamente quella di garantire il rispetto dello *jus contra bellum*, ma oramai anche dello *jus in bello*.

E' di rilevante interesse, quindi, verificare fino a che punto le norme di diritto internazionale umanitario siano effettivamente rispettate nell'ambito delle operazioni per il mantenimento della pace condotte sotto l'autorità ed il controllo delle Nazioni Unite e, in particolare, sia nell'ambito delle Nazioni Unite, sia nell'ambito della sovranità nazionale.

Proprio quest'ultimo problema è stato oggetto di ampi dibattiti dottrinali che hanno contribuito a dare un inquadramento generale del fenomeno. Da un lato vi è stato l'ampliamento del difficile e controverso ambito di controllo del rispetto delle norme di diritto internazionale

---

*Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 6 août 1999*", in International Review of the Red Cross, 1999, p.795-804.

<sup>13</sup> «[...] it is the scope of the application of international humanitarian law in any given context which is still debatable», SHRAGA, "The United Nations as an actor bound by international humanitarian law", in CONDORELLI, LA ROSA, SCHERRER (a cura di), *op. cit.*, p.319 ss.



umanitario, che ha incoraggiato la creazione di istituzioni quali i tribunali penali internazionali *ad hoc* e la Corte Penale Internazionale; dall'altro non è stato possibile individuare un fondamento giuridico certo sul quale basare il rispetto delle norme in questione nei casi che non rientrano nell'ambito di competenza dei due tribunali *ad hoc* o che non possono essere sottoposti alla Corte Penale Internazionale.

Questo lavoro si propone come obiettivo il compito di accertare, alla luce della prassi delle Nazioni Unite, se le forze dell'organizzazione impiegate in operazioni per il mantenimento della pace siano tenute e, entro quali limiti, a rispettare le norme di diritto internazionale umanitario. E' noto infatti che le Nazioni Unite hanno ampiamente contribuito a favorire lo sviluppo di tali norme, ma non sono esse stesse parte contraente dei principali accordi in materia. Per realizzare questo scopo sarà inoltre necessario verificare quali siano e quale efficacia abbiano gli strumenti a disposizione delle Nazioni Unite per controllare l'effettivo rispetto di tali norme.

## CAPITOLO 1

### INQUADRAMENTO GIURIDICO DELLE FORZE IMPEGNATE IN OPERAZIONI DI PEACE-KEEPING

#### *1.1 Premessa.*

I grandi cambiamenti prodotti dalla distensione dei rapporti tra Est e Ovest alla fine degli anni ottanta hanno generato un consistente incremento delle azioni delle Nazioni Unite in materia di riduzione e regolamento delle crisi internazionali.

Le operazioni tradizionali di mantenimento della pace, che per la maggior parte si inseriscono sempre più di frequente nell'ambito di conflitti interni, si sono moltiplicate e diversificate al punto da non rientrare più, per certi aspetti, in quella "logica consensuale"<sup>14</sup> che le

---

<sup>14</sup> Come è noto, le operazioni di *peace-keeping* possono essere legittimamente dislocate nel territorio di uno Stato soltanto se viene preventivamente ottenuto il consenso dello Stato ospite. Per più ampie considerazioni cfr. PICONE, *op. cit.*, p.27 ss.; CELLAMARE, "Le operazioni di *peace-keeping* multifunzionali", Torino, 1999, p.5 ss.; PINESCHI, "Le operazioni delle Nazioni

caratterizzava in precedenza, arrivando ad ammettere, all'occorrenza, l'impiego della forza armata anche al di là delle ipotesi di legittima difesa.<sup>15</sup>

E' evidente quindi che, attualmente, si pone un numero sempre più elevato di questioni aventi ad oggetto l'impiego della forza da parte delle Nazioni Unite. Numerosi sono pertanto gli interrogativi, sia di natura giuridica, sia di natura pratica che si pongono di conseguenza.

Tra questi problemi quello che si evidenzia con maggiore frequenza riguarda la necessità o meno di qualificare come "combattenti", ai sensi del diritto dei conflitti armati, i membri delle forze delle Nazioni Unite impegnati nelle azioni militari. Più precisamente l'interrogativo che ci si pone è se essi siano soggetti alle regole di diritto internazionale umanitario applicabili a una parte qualunque coinvolta nel conflitto, oppure se non sia meglio considerarli sotto un altro punto di vista, ad esempio come membri di una sorta di "polizia internazionale", le cui azioni sarebbero regolate da norme specifiche.<sup>16</sup>

A questo punto però, occorre chiarire lo *status* giuridico dei membri delle forze delle Nazioni Unite, i c.d. «*caschi blu*», vale a dire i militari che agiscono sotto il comando delle Nazioni Unite e che ne portano i segni

---

*Unite per il mantenimento della pace*", Padova, 1999, p.28, p.39 e, in particolare, p.82-105; ABI-SAAB, "United Nations peace-keeping old and new" in WARNER (ed.), "New dimensions of peace-keeping", Dordrecht, 1995, p. 1 ss.

<sup>15</sup> Al riguardo è bene effettuare una distinzione, che risulterà utile per il prosieguo del lavoro, fra operazioni di *peace-keeping* e operazioni di *peace-enforcement*. Per le prime si rinvia alla nota precedente e *infra*, nota 71; per quanto riguarda le seconde, si tratta, sostanzialmente, di azioni coercitive, ex capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, dirette contro uno Stato (o più Stati) nonché contro altri soggetti di diritto internazionale (ad esempio, un movimento insurrezionale), autori di una rottura della pace o di un atto di aggressione, in cui l'uso della forza è legittimato e si rivela funzionale al raggiungimento degli obiettivi che l'azione si prefigge. Cfr. PINESCHI, *op. cit.*, p.29; CONFORTI, "Le Nazioni Unite" Padova, 2000, p.198-199; MARCHISIO "L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite", Bologna, 2000, p.252 ss.

<sup>16</sup> CONDORELLI, "Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire", in Rivista di Diritto Internazionale, 1995, p.881-906.

distintivi sulle divise<sup>17</sup>, e quali conseguenze abbia tale status per ciò che riguarda l'applicazione del diritto internazionale umanitario.

*1.2 Le forze di mantenimento della pace e i loro membri: "organi sussidiari" e "agenti" delle Nazioni Unite.*

A prima vista il problema non si presenta di facile interpretazione, in primo luogo perché si tratta di un'operazione di inquadramento dello *status* giuridico di determinati soggetti (i caschi blu), operazione che per sua natura richiede diverse precisazioni e un consistente sforzo interpretativo e, in secondo luogo, perché l'argomento appare, per certi versi, strettamente collegato alla complessa questione del fondamento giuridico delle operazioni di *peace-keeping* stesse.

Ogni forza di mantenimento della pace è costituita in base a delle circostanze ben definite, che condizionano le modalità di organizzazione e le specifiche caratteristiche inerenti alla missione stessa.

Tali operazioni sono infatti sottoposte a regole particolari che le differenziano nettamente le une dalle altre e che hanno portato alla creazione di un fenomeno nuovo, spontaneo, ma non previsto direttamente dalla Carta delle Nazioni Unite.<sup>18</sup> Proprio a causa della particolare caratterizzazione delle singole operazioni è stato finora pressoché impossibile pervenire ad una codificazione delle regole riguardanti questa particolare materia<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Per considerazioni più dettagliate si rimanda ai documenti riguardanti la costituzione delle operazioni, in particolare al regolamento interno (c.d. "*Force Regulation*") dell'UNEF, e quello dell'ONUC; riportati in SIEKMANN, *op. cit.* p.37 e p.89.

<sup>18</sup> Si ricorda, al riguardo, la recente formazione di un neologismo: "*ad-hoc-ismo*". Cfr. CONDORELLI, *op. cit.*, p.883.

<sup>19</sup> E' interessante, a questo proposito, richiamare l'attenzione sul tentativo fatto dal Comitato speciale per le operazioni di mantenimento della pace, istituito nel 1965 dall'Assemblea Generale. Il Comitato nel 1977 propose un progetto di linee guida mai divenuto definitivo a causa delle rilevanti divergenze tra le grandi potenze che ne impedirono di fatto la completa

Tuttavia, qualunque sia il fondamento giuridico<sup>20</sup> di ogni singola operazione, e quali che siano le variabili che influiscono sulla composizione della forza o nella formulazione e durata del mandato, ciascuna forza di mantenimento della pace può essere considerata un organo sussidiario e i suoi membri degli agenti delle Nazioni Unite.<sup>21</sup>

Per quanto riguarda la definizione di queste forze militari come un organo sussidiario delle Nazioni Unite, essa si può, in linea di principio, far derivare direttamente dalle disposizioni della Carta: l'art.22 conferisce all'Assemblea Generale la facoltà di creare degli organi *ad hoc* per svolgere le proprie funzioni; l'art.29 attribuisce al Consiglio di Sicurezza la stessa facoltà.<sup>22</sup> La qualificazione delle forze di pace come organo sussidiario delle Nazioni Unite è inoltre contenuto nella maggior parte dei regolamenti delle diverse operazioni costituite dall'Organizzazione fin dall'inizio.

Per contro, i membri delle forze di mantenimento della pace sono stati ripetutamente definiti agenti delle Nazioni unite in diverse risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, che ha preferito questo termine a quello più generico di "personale internazionale"<sup>23</sup>.

---

adozione: le "Draft Formulae for Articles of Agreed Guidelines for United Nations Peace-keeping Operations. Report of the special Committee on Peace-Keeping Operations, Eleventh Report of the Working Group" (UN Doc. A/32/394), riprodotto in "Yearbook of the United Nations", 1977, p.197. Sulla questione si veda, in particolare, il contributo di BOTHE, "Peace-Keeping", in SIMMA (a cura di), *op. cit.* p.574.

<sup>20</sup> Vi è ancora un aperto dibattito in dottrina riguardo al fondamento giuridico delle operazioni di *peace-keeping*; sul tema, cfr. CONFORTI "Le Nazioni Unite" *cit.*, p.197 e ss.; MARCHISIO, "L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite" *cit.*, p.261 ss., gli scritti sulle operazioni delle Nazioni Unite pubblicati in PICONE (a cura di), "Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale", Padova, 1995: in particolare il contributo di CONFORTI, p.5 ss.; CELLAMARE, *op. cit.*, p.205 ss. e PINESCHI, *op. cit.*, p.44 ss.

<sup>21</sup> CONDORELLI, *op. cit.*, p.883. Sull'argomento si veda, inoltre, il contributo di EMANUELLI, "Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire", Ottawa, 1995, p.10, che definisce le «[...] forces de maintien de la paix (Casques Bleus) des organes subsidiaires des Nations Unies constitués sur la base des articles 22 ou 29 de la Charte».

<sup>22</sup> L'art. 22 e l'art. 29 della Carta prevedono rispettivamente e con la stessa formula, il primo per l'Assemblea Generale ed il secondo per il Consiglio di Sicurezza, la possibilità di: «establish such subsidiary organ as it deems necessary for the performance of its functions».

<sup>23</sup> Quest'espressione si ritrova ad esempio nell'art.6 del regolamento interno dell'UNEF del 1957 e nell'art.6 di quello dell'ONUC (*Opération des Nations Unies au Congo*) del 1960. Tali articoli prevedono che: «The members of the Force, [...] are, [...] international personnel under the authority of the United Nations [...]», SIEKMANN, *op. cit.*, p.38 e p.90.

Si rende ora necessario ricordare che la qualifica di “agenti” è da intendere nel significato di “agente delle Nazioni Unite”, come risulta da un parere reso dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 1949. In questo parere la Corte definisce gli agenti dell’Organizzazione come: «*quiconque, fonctionnaire rémunéré ou non, employé a titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l’organisation d’exercer ou d’aider à exercer l’une des fonctions de celle-ci. Bref toute personne par qui l’organisation agit*»<sup>24</sup>, con l’unica eccezione, ed è giusto precisarlo, dei rappresentanti degli Stati membri. Appare evidente l’ampiezza della definizione data dalla Corte (lo si evince chiaramente soprattutto nell’ultima parte del parere), che si limita a tracciare un quadro generale senza scendere nei dettagli.

Diversi criteri distintivi potrebbero quindi essere utilizzati per definire in maniera più specifica i differenti tipi di agenti, ai fini di questa analisi. Tuttavia il criterio più importante è quello che distingue i “funzionari internazionali” dagli “esperti in missione”.

E’ la stessa Corte Internazionale di Giustizia che ritorna sulla materia in occasione di un altro parere<sup>25</sup>, precisando che, oltre ai “funzionari”, vale a dire le persone poste al servizio delle Nazioni Unite in modo continuativo ed esclusivo, ci sono persone a cui è stata occasionalmente assegnata una missione dall’Organizzazione o da un organo di questa, qualificabili come “esperti in missione”. In particolare, l’aspetto di maggiore interesse riguarda la determinazione dello *status* giuridico delle persone che agiscono per conto delle Nazioni Unite: l’essenziale, sottolinea la Corte, non è da ricercare nella situazione amministrativa che

---

<sup>24</sup> Si tratta del famoso caso “Bernadotte”, sul quale si espresse la Corte Internazionale di Giustizia con il parere consultivo dell’11 aprile 1949, “*Réparations des dommages au service des Nations Unies*”, in C.I.J. Recueil 1949, p.177.

<sup>25</sup> Il parere in questione riguarda il caso “Mazilu”, reso dalla Corte Internazionale di Giustizia il 15 dicembre 1989, “*Applicabilité de la section 22 de l’article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*”, in C.I.J. Recueil 1989, parr.44-52, p.193 ss. In questa occasione la Corte precisa che le persone «auxquelles une mission à été confiée par l’Organisation sont à qualifier des “experts en mission”».

lega il personale all'Organizzazione, e quindi la presenza o meno di un contratto o di una remunerazione, bensì nella natura della missione affidata alla persona in questione.

Non si può non ricordare, a favore di questa tesi, che i regolamenti delle forze di pace, quando fanno riferimento ai loro membri, utilizzano l'espressione: "*international nature of their duties*"<sup>26</sup>, è inoltre la stessa Corte che cita, tra un vario numero di esempi, quello di persone che hanno partecipato a forze di mantenimento della pace.<sup>27</sup>

In ultima analisi una forza di mantenimento della pace può essere considerata un "organo sussidiario" delle Nazioni Unite, composto da "agenti" dell'Organizzazione, tra i quali sono ricompresi sia gli esperti in missione, sia dei veri e propri funzionari stabilmente al servizio dell'Organizzazione<sup>28</sup>.

La situazione, come si può ben notare, si presenta particolarmente complessa. Proprio per questa ragione occorrerà, volta per volta, rivolgere l'attenzione verso un altro aspetto della questione: il doppio vincolo giuridico, che caratterizza lo status delle forze di mantenimento della pace. A questo specifico problema verrà dedicato il paragrafo che segue.

### 1.3 *Il doppio vincolo giuridico delle forze impegnate in operazioni di "peace-keeping".*

Come ricordato precedentemente, gli attributi dell'esclusività e della continuità caratterizzano il rapporto tra i funzionari e le Nazioni Unite. Contrariamente, il servizio reso all'Organizzazione da altri agenti, i c.d. "esperti in missione", come ad esempio i membri delle forze di mantenimento della pace diversi dai funzionari delle Nazioni Unite, non

---

<sup>26</sup> C.I.J., Recueil 1989, par. 47, p.194. Cfr. ad esempio l'art. 29 del regolamento interno dell'UNEF e l'art. 24 del regolamento interno dell'ONUC.

<sup>27</sup> C.I.J., Recueil 1989, par. 48, p.194.

<sup>28</sup> CONDORELLI, *op. cit.*, p.885.

presenta né caratteri di continuità né di esclusività, visto che la missione loro affidata è per definizione temporanea ed occasionale.

Tuttavia, nei limiti dell'esercizio della sua missione, l'agente deve eliminare i vincoli che lo ricollegano ad altri enti, ivi compreso il suo Stato nazionale, in modo da attenersi al servizio esclusivo delle Nazioni Unite.<sup>29</sup> In altre parole, la regola è che un esperto in missione agisce esclusivamente in qualità di agente delle Nazioni Unite finché la missione affidatagli non raggiunge il suo compimento. E' dunque inconcepibile, in via generale, che egli agisca allo stesso tempo in qualità di "agente" o "funzionario" dello Stato d'invio.

Nel considerare i membri delle forze impegnate in operazioni di mantenimento della pace e, in particolare, il personale militare fornito dagli Stati membri, la questione si apre a delle problematiche di una certa complessità. Gli accordi *ad hoc*, generalmente stipulati tra lo Stato nazionale e le Nazioni Unite, sottopongono, senza alcun dubbio, ogni contingente nazionale al potere di comando dell'Organizzazione, ma non lo sottraggono per questo alla competenza dello Stato di appartenenza.

Nel momento stesso in cui essi agiscono come agenti delle Nazioni Unite, i caschi blu mantengono il loro *status* di organi dello Stato d'invio.

Il vincolo che li lega ai rispettivi Stati nazionali non viene eliminato per la durata della missione. I caschi blu sono, per così dire, degli "agenti doppi": in essi coesisterebbe un doppio legame giuridico che si manifesterebbe in un doppio *status* organico; si potrebbe parlare di persone per mezzo delle quali agiscono, allo stesso tempo e attraverso le stesse attività, non solo le Nazioni Unite, ma anche lo Stato nazionale che fornisce il personale.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> «normalment l'agent doit couper tous ses liens, notamment avec l'Etat dont il est le ressortissant ou le fonctionnaire e doit se tenir au service exclusif de l'Organisation», CONDORELLI, *op. cit.*, p.885.

<sup>30</sup> I contingenti nazionali che compongono le forze delle Nazioni Unite godono, quindi, di un doppio status giuridico, «En tant que composantes de ces forces, ils constituent un personnel



Si configura, in questo modo, una situazione alquanto singolare, deducibile anche dal fatto che i caschi blu sono inquadrati in contingenti nazionali, e quindi sottoposti ad un comando nazionale. Tale condizione è, inoltre, esplicitata all'interno delle risoluzioni che hanno istituito varie operazioni di mantenimento della pace.<sup>31</sup>

E' chiaro dunque, che i membri delle forze impegnate in operazioni di *peace-keeping* sono a tutti gli effetti, per il periodo necessario a compiere la missione, degli agenti delle Nazioni Unite; questo però non contrasta con il fatto di poter continuare a mantenere lo *status* di organo militare dello Stato d'invio.

La conseguenza più evidente del persistere di questo doppio vincolo giuridico è rappresentata dal fatto che non ci si potrà mai trovare di fronte ad un comando "integrale" (c.d. *full command*)<sup>32</sup> dal quale la forza di mantenimento della pace dipenderebbe. In realtà ogni membro della forza, facendo parte di un contingente ben distinto dagli altri, è sottoposto ad un doppio comando: uno a livello nazionale ed uno a livello internazionale. In altre parole, il fatto che i caschi blu siano sottoposti all'autorità delle Nazioni Unite, non impedisce loro di essere soggetti, allo stesso tempo, all'autorità delle Nazioni Unite e dello Stato di appartenenza.<sup>33</sup> Occorre precisare, però, che lo Stato d'invio, per il fatto stesso di accettare di contribuire alla costituzione della forza attraverso la

---

militaire international qui agit au nom et dans l'intérêt exclusif de l'Organisation des Nations Unies [...], ils ne cessent pas, pour autant, de faire partie des forces armées de cet Etat.», CONDORELLI, LA ROSA, SCHERRER, *op. cit.*, p.348.

<sup>31</sup> E' ancora il regolamento istitutivo dell'UNEF del 1957 (che costituisce un modello a cui le operazioni seguenti si sono ispirate) a prevedere, all'art. 6, che i membri della forza: «[...] *although remaining in their national service*, are, during the period of their assignment to the force, international personnel under the authority of the United Nations», SIEKMANN, *op. cit.*, p.38.

<sup>32</sup> Su questo punto, riguardante i diversi aspetti organizzativi delle forze impegnate in operazioni di mantenimento della pace, come ad esempio la distinzione tra comando strategico, operativo e organico, il coordinamento tra comando nazionale ed internazionale, cfr. VOELCKEL, "*Quelques aspects de la conduite des opérations de maintien de la paix*", in *Annuaire Français de Droit International*, 1993, p.65 ss. e RONZITTI (a cura di), "*Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*", Milano, 1999, p.145.

messa a disposizione di un suo contingente nazionale,<sup>34</sup> accetta alcune importanti conseguenze: sia il comando “strategico”, sia il comando “operativo”, rientrano nelle competenze delle Nazioni Unite. Entrambi saranno esercitati dal Consiglio di Sicurezza, dal Segretario Generale (o all’occorrenza dal suo rappresentante speciale) e dal comandante di ogni forza che il Segretario Generale si riserva di nominare<sup>35</sup>.

Gli Stati si impegnano a fare in modo che gli ordini del comandante della forza di mantenimento della pace, indirizzati al comandante di ogni contingente nazionale, raggiungano per mezzo di quest’ultimo gli uomini costituenti la forza.

Nonostante questo, i contingenti che costituiscono la forza di mantenimento della pace rimangono degli organi militari dello Stato d’invio e sono posti sotto l’autorità di quest’ultimo per tutto ciò che riguarda il c.d. comando “organico”. In particolare, questa competenza concerne la responsabilità per la preparazione e il mantenimento di ogni contingente, così come la gestione e l’amministrazione del personale, ivi compreso il delicato ambito disciplinare.

La linea di divisione tra comando “organico” e comando “operativo” non è però così netta, per cui non è facile ripartire equamente le competenze ai vari livelli di comando. Molte difficoltà si riscontrano, inoltre, direttamente sul terreno in cui si svolge la missione, poiché gli

---

<sup>33</sup> «[...] le fait que les casques bleus soient placées “under the authority” de l’ONU ne les empêche pas de demeurer aussi “under the authority” de leur Etat», CONDORELLI, *op. cit.*, p.887.

<sup>34</sup> Si ricorda che i contingenti militari sono messi a disposizione volontariamente dagli Stati nazionali tramite un accordo tra le Nazioni Unite e lo Stato contribuente. Per più ampie considerazioni cfr. SIEKMANN, “*National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*”, Dordrecht, 1991, p.12 ss., e PINESCHI, *op. cit.*, p.238 ss.; si veda inoltre il contributo di RONZITTI, “*Le operazioni di mantenimento della pace ed i rapporti tra Stati fornitori e contingenti delle Nazioni Unite*”, in “*L’ONU: cinquant’anni di attività e prospettive per il futuro: atti dei convegni organizzati dalla S.I.O.I.*”, a cura della S.I.O.I. (Società Italiana per le Organizzazioni Internazionali), Roma, 1996, p.561 ss.

<sup>35</sup> I meccanismi procedurali che portano alla designazione del comandante militare della forza di mantenimento della pace non sempre trovano un riscontro uniforme nella prassi. Sulla questione cfr. PINESCHI, *op. cit.*, p.234 ss.

Stati si dimostrano, nella prassi, poco inclini a rimettersi integralmente ad un comando internazionale, in particolare per ciò che concerne la definizione specifica dell'operazione ed il modo di portarla a compimento.

Si è così rivelato necessario, per lo meno nella costituzione delle operazioni più importanti, creare, ai vari gradi della catena di comando meccanismi di consultazione e coordinamento tra il livello di comando nazionale e quello internazionale<sup>36</sup>.

Il vero problema, però, più che riuscire a distinguere tra le diverse tipologie di comando e le aree di competenza a queste riferite, risiede nella prassi degli Stati. Tale prassi mette chiaramente in evidenza che ogni contingente nazionale resta saldamente sottoposto al potere di controllo del suo Stato d'invio.

Insomma, contribuire alla costituzione della forza di mantenimento della pace mettendo a disposizione dell'Organizzazione un contingente nazionale, non vuol dire che quest'ultimo sia, per così dire, "consegnato" alle Nazioni Unite: si tratterebbe piuttosto di un atto con il quale lo Stato, senza abbandonare i suoi militari, li utilizza, attraverso il suo comandante, per fare ciò che l'Organizzazione dispone<sup>37</sup>.

E' curioso notare come non ci siano molti approfondimenti in dottrina sul tema del doppio *status* dei membri di una forza di mantenimento della pace, nonostante che si tratti di un punto importante per chiarire in modo inequivocabile lo status dei soggetti che partecipano a tali operazioni.

Ancora meno si è discusso sulle conseguenze giuridiche principali che sono di fondamentale interesse per quanto riguarda l'applicazione del

---

<sup>36</sup> Sull'argomento cfr. VOELCKEL, *op. cit.*, p.65; e, *idem*, "La coordination des forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du chapitre VII: bilan, prospectives e perspectives", in "Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies", in Colloque de Rennes, Paris, 1995, p.161 ss.

<sup>37</sup> «[...] cette mise à disposition n'est pas du tout une sorte d'acte initial duquel découlerait que le contingent national est, pour ainsi dire, *livré* à l'ONU: c'est un acte continu par lequel l'Etat sans dessaisir de ses hommes, [...] les utilise en leur commandant de faire ce que commande l'Organisation.», CONDORELLI, *op. cit.*, p.888.

diritto internazionale umanitario. Una delle conseguenze più interessanti e meritevoli di particolare attenzione riguarda proprio l'individuazione del soggetto responsabile sul piano internazionale per eventuali fatti illeciti commessi dai membri delle forze di mantenimento della pace durante lo svolgimento della missione.

*1.4 Segue: il doppio vincolo giuridico dei membri di una forza di mantenimento della pace e l'imputazione della responsabilità internazionale in caso di violazione di obblighi di diritto internazionale.*

Il fatto che i membri di una forza di mantenimento della pace ricoprano, simultaneamente, il ruolo di organo militare di uno Stato e quello di agenti delle Nazioni Unite nel momento in cui compiono la loro missione, non può che far sorgere delle importanti conseguenze in materia di responsabilità internazionale per fatti illeciti.

Un fatto internazionalmente illecito si compone di due elementi: uno soggettivo (l'imputazione) ed uno oggettivo (l'infrazione), esso è definibile, quindi, come un comportamento, attivo o omissivo, attribuibile

ad un soggetto di diritto internazionale che costituisce una violazione di un obbligo internazionale gravante sul soggetto in questione.<sup>38</sup>

Per quanto riguarda l'aspetto dell'imputazione, che ruota intorno alla nozione di organo o di agente, sono attribuibili ad un soggetto internazionale i fatti commessi da persone che ricoprono uno *status* di organo *de jure* o *de facto* del suddetto soggetto e agiscono in tale qualità. La Commissione del diritto internazionale<sup>39</sup>, nel "*Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati*", è stata chiara nel considerare questo principio applicabile agli Stati, ma lo stesso può considerarsi riferibile, *mutatis mutandi*, alle organizzazioni internazionali.

Applicando questo concetto ai membri delle forze impegnate in operazioni di mantenimento della pace, il doppio status giuridico di cui godono tali soggetti sembrerebbe comportare una doppia attribuzione di responsabilità poiché, come si è visto, nello svolgere l'operazione essi ricoprono contemporaneamente il ruolo di "agente" delle Nazioni Unite e

---

<sup>38</sup> Vi è un'ampia bibliografia sull'argomento; per considerazioni più dettagliate si segnalano ad esempio: CONDORELLI, "*L'imputation à l'Etat d'un fait internationalement illicite: solutions classiques e nouvelles tendances*", Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1984, p.11 ss.; GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, "*Diritto internazionale: parte generale*", Milano, 1991, p.413 ss.; CARREAU "*Droit international*", III ed., Parigi, 1991, p.418 ss.; DUPUY, "*Droit international public*", IV ed., Paris, 1998, p.411 ss. CONFORTI, "*Diritto internazionale*", V ed., Napoli, 1999, p.345 ss. Si veda, inoltre, il "*Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts*" approvato in seconda lettura dalla Commissione del diritto internazionale durante la sua 53<sup>a</sup> sessione nel novembre del 2001. Tale progetto di articoli rappresenta un interessante tentativo di codificazione sulla responsabilità internazionale degli Stati ma non è ancora, ad oggi, definitivamente adottato. Al riguardo è utile segnalare il contributo di CRAWFORD, BODEAU e PEEL "*The ICL's Draft Article on State responsibility: toward completion of a second reading*", in *American Journal of International Law*, 2000, p.660-674. Per i più recenti aggiornamenti del progetto, si veda il sito internet: [http://www.un.org/law/ilc/texts/State\\_responsibility/responsibility\\_articles\(e\).pdf#page=bookmarks](http://www.un.org/law/ilc/texts/State_responsibility/responsibility_articles(e).pdf#page=bookmarks).

<sup>39</sup> Come è noto, la Commissione del diritto internazionale venne istituita dall'Assemblea Generale, ex art.13 della Carta delle Nazioni Unite, come proprio organo sussidiario al fine di promuovere lo sviluppo e la progressiva codificazione del diritto internazionale. Al riguardo si veda CONFORTI, "*Diritto internazionale*", *cit.*, p.52.

di “agente” dello Stato. I caschi blu sarebbero dunque in grado di generare, attraverso il loro comportamento, la responsabilità internazionale dei due soggetti di diritto internazionale per i quali essi agiscono.

Questa affermazione, tuttavia, non può essere presa in considerazione senza prima valutare un’obiezione indotta dalla lettura dei lavori della Commissione del diritto internazionale. Quest’ultima riconosce come, nella prassi internazionale, si conoscano dei casi in cui si manifestano doppi vincoli giuridici, ma si è preoccupata di sottolineare come situazioni del genere non comportino necessariamente una doppia imputazione di responsabilità.

Un articolo della prima parte del *Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati* considera l’ipotesi dell’attribuzione ad uno Stato del comportamento di organi posti a sua disposizione da un altro Stato, o da una organizzazione internazionale.<sup>40</sup> Senza dubbio è possibile che a tale situazione sia riconducibile anche l’ipotesi di comportamenti posti in essere da organizzazioni internazionali; non si comprende, invece, perché il caso inverso (che non è previsto dalla formula dell’articolo) di un organo di uno Stato messo a disposizione di una organizzazione internazionale, dovrebbe essere considerato in modo diverso.<sup>41</sup>

In effetti, il caso in questione risponde alla stessa *ratio* della formula contenuta nell’art.6 del Progetto<sup>42</sup>; è anche vero però che una simile ipotesi non può essere trattata nel quadro di una proposta riguardante la

---

<sup>40</sup> Si tratta dell’art. 6 del “*Draft articles on state responsibility*”, intitolato “*Conduct of organs placed at the disposal of a State by another State*”, il quale prevede che il comportamento «of an organ placed at the disposal of a State by another State shall be considered an act of the former State under international law if the organ is acting in the exercise of elements of the governmental authority of the State at whose disposal it is placed».

<sup>41</sup> «En toute logique, on ne voit pas pourquoi le cas invers, celui d’un organe étatique mis à la disposition d’une organisation, qui n’est pas mentionné das l’article, devrait être envisagé sous une approche différente», CONDORELLI, «*Le Statut ... cit.*», p.894.

responsabilità degli Stati e non quella delle organizzazioni internazionali.<sup>43</sup> Malgrado ciò, la Commissione del diritto internazionale non esita a sostenere l'esistenza di un'analogia tra il caso di un organo messo a disposizione da uno Stato ad un altro Stato (o da una organizzazione internazionale), ed il caso contrario in cui è un organo di uno Stato ad essere messo a disposizione di un'organizzazione internazionale

La prassi dimostra inoltre che, nel momento in cui gli Stati mettono a disposizione le loro forze armate per delle operazioni di mantenimento della pace, essi accettano che le forze in questione siano poste sotto l'autorità, la direzione e il controllo dell'Organizzazione, e che tali forze svolgano una missione assegnata loro dalle Nazioni Unite e non dagli Stati. I comportamenti dei membri della forza sarebbero dunque imputabili, ai fini d'un'eventuale responsabilità internazionale, alle Nazioni Unite.<sup>44</sup>

La situazione è invece totalmente differente nel caso in cui le Nazioni Unite si limitino ad autorizzare un intervento militare da parte degli Stati: in questo caso le forze armate sono poste sotto la sola autorità degli Stati d'invio ed i loro comportamenti sono dunque imputabili esclusivamente ai suddetti Stati. Il principio formulato nell'art.6 del Progetto della Commissione del diritto internazionale indica, quindi, che se l'organo di

---

<sup>42</sup> Si veda *supra*, nota 40.

<sup>43</sup> Sia le riflessioni sui lavori della Commissione, sia i rapporti dei relatori speciali del Progetto hanno riconosciuto la corrispondenza tra il caso di un organo di uno Stato (o di un'organizzazione internazionale) messo a disposizione di un altro Stato ed il caso di un organo di uno Stato messo a disposizione di un'organizzazione internazionale. Per più ampie considerazioni cfr. "Annuaire de la Commission du droit international", 1974, vol.2, p.298 ss.; AGO, "Scritti sulla responsabilità internazionale degli Stati", vol.2, Napoli, 1986, p.539 ss.

<sup>44</sup> A conforto di tale tesi, è utile ricordare gli accordi conclusi dal Segretario Generale delle Nazioni Unite con alcuni Stati, per mezzo dei quali l'Organizzazione si assumeva la responsabilità per i danni causati da alcuni membri dell'ONUC durante l'operazione in Congo. Sulla questione si veda, inoltre, il contributo di SHRAGA, "The United Nations as an actor bound by international humanitarian law", in CONDORELLI, LA ROSA, SCHERRER (a cura di), *op. cit.*, p.329, «The United Nations concluded a number of settlement agreements under which it undertook to make *lump-sum* payments to States whose nationals had suffered damages [...]. The Organization [...] stated that it would not evade responsibility where it

un soggetto internazionale è messo a disposizione di un altro, nel senso che tale organo agisce sotto l'autorità e il controllo esclusivo di quest'ultimo, al soggetto fornitore non sarà imputabile alcuna responsabilità internazionale per fatti illeciti.

L'attenzione deve ora essere rivolta al caso dei contingenti nazionali facenti parte delle forze delle Nazioni Unite. In effetti, la particolarità di questa situazione è sfuggita alle riflessioni della Commissione del diritto internazionale. Essa non ha rilevato che i caschi blu, nel momento in cui assolvono il compito loro affidato, esprimono certamente le "prerogative dell'autorità di governo" delle Nazioni Unite, ma anche quelle degli Stati fornitori. Come si è argomentato precedentemente, i caschi blu non sono affatto consegnati del tutto all'Organizzazione: pur agendo sotto l'autorità delle Nazioni Unite, essi restano tuttavia sottoposti all'autorità ed al controllo dello Stato nazionale d'invio. Nessuno può negare però che la missione di una forza di mantenimento della pace è decisa dalle Nazioni Unite e, in tale missione si riscontra l'esercizio delle "prerogative della (sua) autorità di governo". Ma lo Stato fornitore opera anch'esso per mezzo della sua "autorità di governo", esprimendo, attraverso la sua sovranità, la volontà di mettere a disposizione delle Nazioni Unite un suo contingente nazionale e di farlo agire conformemente a quanto previsto nel mandato attuativo dell'operazione.

In altre parole, il fatto che gli Stati forniscano, di propria volontà, un contingente delle loro forze armate significa che lo pongono al servizio delle Nazioni Unite allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi di quest'ultima, obiettivi condivisi al punto da divenire oggetto di un'azione propria.

La Commissione del diritto internazionale ha dunque ragione di pensare che i fatti commessi dai membri di una forza di mantenimento



della pace siano imputabili alle Nazioni Unite, ma ha torto di credere che questo escluda la loro imputabilità anche agli Stati fornitori.

Ci si trova di fronte ad una doppia imputazione per due ragioni: la prima è che i caschi blu, messi a disposizione dell'Organizzazione, restano sottoposti, in modo continuo, all'autorità dello Stato d'invio; la seconda è che attraverso la loro azione si esprime l'autorità sia delle Nazioni Unite, sia degli Stati nazionali.

Affinché venga rilevato un fatto internazionalmente illecito il comportamento imputabile ad un soggetto internazionale deve porsi in contrasto con gli obblighi internazionali riferibili al soggetto stesso. Le azioni dei caschi blu, che rappresentano allo stesso tempo atti delle Nazioni Unite e dello Stato d'invio, si possono considerare imputabili alla responsabilità internazionale dei due soggetti di diritto internazionale se le azioni in questione contravvengono agli obblighi internazionali gravanti tanto sull'Organizzazione quanto sullo Stato nazionale.

## CAPITOLO 2

### IL FONDAMENTO DELL'OBBLIGO GIURIDICO CHE IMPONE ALLE FORZE DI MANTENIMENTO DELLA PACE DELLE NAZIONI UNITE DI RISPETTARE IL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

#### *2.1 Premessa*

Nel momento in cui il Consiglio di Sicurezza autorizza l'invio di un contingente di caschi blu con il compito di ristabilire la pace e la sicurezza internazionale in un dato territorio, si pone la questione del quadro giuridico in cui le forze si troveranno ad operare, in particolare per quanto riguarda il delicato ambito del rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario.

Se, da una parte, è sempre stato riconosciuto il rispetto dei "principi" e dello "spirito" del diritto internazionale umanitario da parte delle forze che agiscono sotto il controllo e il comando delle Nazioni Unite<sup>45</sup>, vi è stato, d'altra parte, un considerevole dibattito sulla questione riguardante la base giuridica su cui si fonda l'obbligo che impone alle forze di mantenimento della pace il rispetto di tali norme<sup>46</sup>, in particolare, se tale obbligo giuridico

---

<sup>45</sup> Al riguardo è utile fare riferimento al contributo di SHRAGA, *"The United Nations as an actor..." cit.*, in CONDORELLI, LA ROSA, SHERRER (a cura di), *"Les Nations Unies..." cit.*, p.319 ss. «[...] The UN undertakes to ensure that the force conducts its operation with full respect of the principle and spirit of the general convention applicable to the conduct of military personnel [...]».

<sup>46</sup> E' stato argomentato in dottrina, non senza aver sollevato dei dubbi, che le Nazioni Unite possono essere considerate come soggetto di diritto internazionale umanitario se le loro forze sono parti di un conflitto armato. Resta tuttavia da chiarire «the juridical basis upon which that law may become applicable», GREENWOOD, *"International humanitarian law and*

sia ricavabile dal diritto internazionale oppure se sia il risultato di una specifica e volontaria decisione delle Nazioni Unite.

Recentemente si sono verificati diversi casi in cui i membri delle forze impiegate in operazioni di mantenimento della pace hanno commesso delle violazioni di norme umanitarie (si pensi ad esempio al caso somalo<sup>47</sup>, o all'intervento in Mozambico), ma gli sforzi fatti per giungere alla formulazione di una serie di disposizioni applicabili in un contesto di una complessità particolare, come si rivela quello in cui operano le forze di *peace-keeping*, non hanno portato a nulla di concreto.

E' frequente, infatti, il ricorso a soluzioni "improvvisate", che generano notevoli incertezze e che sovente non tengono debitamente conto delle effettive condizioni in cui la missione si svolge.

Le questioni su cui ci si interroga sono molte e tra le più svariate.<sup>48</sup> Tra queste, la domanda che si propone con maggiore frequenza riguarda il fondamento dell'obbligo giuridico in base al quale è possibile imporre alle forze di mantenimento della pace il rispetto delle norme di diritto

---

*United Nations military operations*", in Yearbook of International Humanitarian Law, 1998, p.16.

<sup>47</sup> Al riguardo è interessante segnalare il contributo di OMAAR & DE WALL (a cura di), *"Somalia: human rights abuses by the UN forces"*, 1993, p.12; parzialmente riprodotto in ZWANENBURG, *"Compromise or commitment: human rights and international humanitarian law obligations for UN peace forces"*, in Leiden Journal of International law, Leiden, 1998, p.229: «On 12 June 1993, a small civilian demonstration passed of the UN Force in Somalia, UNOSOM II. An unarmed boy made a obscene gesture to the nearby Pakistani troops. Immediately, the soldiers opened fire on the "peaceful" demonstration. The shooting left, at least, two civilians dead». Per ulteriori considerazioni sull'operazione in Somalia si ricorda il contributo di PONTECORVO, *"Somalia e Nazioni unite"*, in PICONE, *"Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale"* cit., p.201-259. A questa operazione ed alle sue implicazioni umanitarie verrà dedicato un paragrafo successivo (3.1.1), che tratterà, in modo particolare, il contributo delle truppe italiane partecipanti a tale operazione. Si veda *infra*, par.3.1.

<sup>48</sup> Alcuni dei punti più controversi riguardanti la questione del rispetto del diritto internazionale umanitario da parte delle forze di mantenimento della pace sono illustrati in RYNIKER, *op. cit.*, p.795-796: «[...] Les Nations Unies pourront-elles être considérées comme parties à un conflit armé? Si tel est le cas, quel droit sera-t-il applicable? [...] Les règles applicables aux conflits armés internationaux ou celles reglent les conflits internes? Ou devrait-on plutôt qualifier la mission de pure opération de police internationale non couverte par le droit internationale humanitaire? [...] Le cas échéant. Peut-on parler d'occupation par les forces de l'ONU, d'autant plus si celles-ci assument certaines fonctions normalement devolues a l'Etat? Enfin peut-on accorder le statut de prisonnier de guerre à un membre des forces de l'ONU qui serait capturé par une des parties au conflit [...]».

internazionale umanitario. In altre parole, dove bisogna ricercare la base giuridica che permette di invocare obblighi di diritto internazionale umanitario nei confronti di forze militari controllate e poste sotto l'autorità di un'organizzazione internazionale?

Come è intuibile, il problema non si presta a facili interpretazioni, anche perché, ed è bene sottolinearlo, le Nazioni Unite, pur essendo dotate di una propria personalità giuridica internazionale<sup>49</sup>, restano, in ogni caso, espressione diretta degli Stati, che agiscono in autonomia rispetto all'organizzazione di cui fanno parte. Tale condizione rende possibile l'attribuzione all'Organizzazione di diritti e doveri, ma sembra essere limitata, in qualche misura, l'attribuzione di obblighi rientranti nel delicato ambito del rispetto del diritto internazionale umanitario.

Un primo punto che vale la pena considerare, proposto da parte della dottrina e che permette di introdurre in modo generale l'argomento, distingue tra norme "umanitarie" che si possono considerare come obbligazioni dirette delle Nazioni Unite, e norme "umanitarie" che è possibile rinvenire nell'ambito dello specifico regime giuridico e dalla prassi relativa alle operazioni di mantenimento della pace.<sup>50</sup> Al primo tipo di disposizioni appartengono le norme ricavabili dalla Carta delle Nazioni Unite, i trattati, il diritto internazionale consuetudinario e le norme di *jus*

---

<sup>49</sup> La personalità giuridica delle Nazioni Unite è stata solennemente riconosciuta nell'ormai celebre parere consultivo reso dalla Corte Internazionale di Giustizia l'11 aprile 1949, "*Reparation for injuries suffered in service of United Nations*", ICJ Report, 1949, p.174-242; la Corte stabilisce, infatti, che le Nazioni Unite «are a subject of international law and capable of possessing international rights and duties», *ibidem*, p187.

<sup>50</sup> Per considerazioni più dettagliate cfr ZWANENBURG, *op. cit.*, p.231-241 «[...] it is necessary to distinguish between the "ought" and the "is". The "ought" refers to the norms of human rights and international humanitarian law which [...] are applicable to peace forces. It is the law which ought to be applied in practice as binding on peace forces. The "is" refers to the policy and rules which have actually been implemented with regard to peace forces in practice. [...], in this contest it is necessary to look at specific legal frameworks and policy for peace forces as well as their practice, rather than general rules and doctrine of international law».

*cogens*<sup>51</sup>, i principi generali di diritto, le decisioni della Corte Internazionale di Giustizia e l'insieme dei pareri e dei commenti espressi dai più qualificati giuristi, intesi come mezzi sussidiari per determinare il contributo di tali norme.

Della seconda fanno parte l'insieme delle regole specifiche inserite nei mandati conferiti alle singole operazioni e inerenti, in modo specifico, al compimento di ogni missione, i regolamenti interni delle forze impiegate nell'operazione (c.d. *Force Regulations*)<sup>52</sup>, e gli "*Status of Forces Agreements*" (c.d. S.O.F.A.)<sup>53</sup>.

Per quanto riguarda le norme ricavabili dalla *Carta delle Nazioni Unite*, (c.d. *internal law*<sup>54</sup>), vale a dire l'insieme delle disposizioni direttamente previste dall'atto istitutivo e le risoluzioni adottate dai competenti organi dell'Organizzazione (le prime sono sempre vincolanti per gli Stati membri mentre le seconde lo sono solo in alcuni casi), non è possibile rinvenire alcun riferimento al diritto internazionale umanitario. Trova invece spazio, con chiare e generiche formulazioni, la promozione del rispetto dei diritti umani. Parrebbe, pertanto, quanto mai paradossale che le Nazioni Unite si impegnino ad affermare il rispetto dei diritti umani in tempo di pace e lo neghino in tempo di guerra.

E' anche vero, però, che la Carta delle Nazioni Unite non prevede in via diretta (né tanto meno in via indiretta), diritti umani specifici e obblighi di diritto umanitario.

Le risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea Generale, si limitano al generale richiamo dello "spirito" e dei "principi" del diritto

---

<sup>51</sup> Per ulteriori approfondimenti su questo particolare corpo di norme si rinvia, ad esempio, all'opera di HANNIKAINEN, "*Peremptory norms (jus cogens) in international law: historical development, criteria, present status*", Helsinki, 1988.

<sup>52</sup> Vedi *supra*, nota 17.

<sup>53</sup> Si tratta, sostanzialmente, di accordi stipulati tra le Nazioni Unite e lo Stato sul cui territorio verrà dispiegata la forza multinazionale e nei quali vengono indicate le regole a cui devono attenersi i componenti della forza. Per ulteriori considerazioni si veda *infra*, par.2.5, p.55.

internazionale umanitario. Le risoluzioni del Consiglio non si sono, in genere, mai preoccupate di vincolare le forze di mantenimento della pace al rispetto del diritto internazionale umanitario ed all'Assemblea Generale non viene attribuito dalla Carta alcun potere legislativo; pertanto le deliberazioni in oggetto, adottate da questo organo non hanno la capacità di creare obblighi di diritto internazionale umanitario.

A questo punto è utile richiamare brevemente l'attenzione sui differenti tipi di norme, di diritto internazionale generale (c.d. *external law of United Nations*)<sup>55</sup>, contenenti gli obblighi di carattere umanitario, cui le Nazioni Unite sono vincolate. Si rende necessario, per questo scopo, dare uno sguardo alle fonti del diritto internazionale e alla loro relazione con le Nazioni Unite, prendendo come presupposto l'art.38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia.<sup>56</sup>

Come è noto, i *trattati* (in particolare le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 ed i due Protocolli aggiuntivi del 1977), vincolano unicamente le parti che volontariamente aderiscono alle disposizioni previste nel trattato stesso, nel rispetto del principio "*pacta tertiis neque nocent neque prosunt*". Le Nazioni Unite non sono, né possono essere, parti contraenti dei principali accordi di diritto internazionale umanitario perché, in via di principio, non

---

<sup>54</sup> «The internal law of the UN consists of its constitution -the UN Charter- and decisions taken by the competent organs.», ZWANENBURG, *op. cit.*, p.232-233.

<sup>55</sup> «[...] the UN has international legal personality, and therefore may have rights under international law. This raises the question of the applicability of international law *external* to the UN. [...] it is necessary to look at the sources of international law and their relation to the UN [...]», ZWANENBURG, *op. cit.*, p.233-237.

<sup>56</sup> Come è noto, l'art. 38 par.1 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia prevede che: «The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: a) international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states; b) international custom, as evidence of a general practice accepted as law; c) the general principles of law recognized by civilised Nations; d) subject to provisions of art. 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicist of the various Nations, as subsidiary means for the determination of rules of law».

possono essere equiparati ad uno Stato<sup>57</sup>. E' bene tener presente, tuttavia, che le disposizioni previste in tali accordi assumono rilevanza nei confronti dell'Organizzazione, in quanto norme consuetudinario o principi generalmente accettati. E' vero, inoltre, che ogni forza di mantenimento della pace è composta da contingenti forniti da Stati nazionali, i quali possono avere aderito agli accordi in oggetto e quindi essere tenuti al rispetto di tali norme<sup>58</sup>.

Le norme di *diritto internazionale consuetudinario* vincolano tutti i soggetti della comunità internazionale, per cui anche le Nazioni Unite, in qualità di soggetto di diritto internazionale, sono tenute inequivocabilmente al rispetto degli obblighi derivanti da questo insieme di norme. In realtà, però, tali obblighi, soprattutto quelli di carattere umanitario, non sempre hanno avuto l'opportuna considerazione da parte delle forze impegnate in operazioni poste sotto il comando dell'Organizzazione ed in particolare modo, date le loro specifiche caratteristiche, le operazioni di *peace-keeping*.

E' opportuno ricordare, per quanto riguarda l'efficacia delle norme in parola, che, se una disposizione di tale tipo viene inserita in una convenzione di codificazione, le condizioni per la sua applicazione continueranno ad essere quelle relative alla consuetudine; allo stesso modo, se in seguito al recepimento di una disposizione di carattere umanitario all'interno di un trattato internazionale si sviluppa un rapido procedimento di convergenza sulla stessa della prassi e dell'*opinio juris* della maggior parte degli Stati trasformando la norma convenzionale in consuetudine, il precetto da

---

<sup>57</sup> Sulla questione cfr. EMANUELLI, "Les actions militaires de l'ONU..." cit., p.67 ss.

<sup>58</sup> Al 31 dicembre del 2001, dei 189 membri delle Nazioni Unite, solamente le isole Marshall e lo Stato di Nauru non sono parti alle Convenzioni di Ginevra; 159 Stati hanno aderito al Primo Protocollo addizionale e 151 sono parte al Secondo. Un interessante numero di potenze militari, tra i quali gli Stati Uniti, l'India e il Pakistan, non hanno ancora ratificato i Protocolli aggiuntivi. Per ulteriori aggiornamenti si rimanda al sito internet <http://www.icrc.org/ihl>, in particolare [http://www.icrc.org/eng/party\\_gc](http://www.icrc.org/eng/party_gc). Sebbene il diritto internazionale umanitario e le Convenzioni di Ginevra vincolino, in sostanza, gli Stati che contribuiscono alle operazioni di mantenimento della pace, non si può dire lo stesso per quanto riguarda il I Protocollo addizionale e alcuni altri trattati di diritto umanitario. E' possibile, quindi, che differenti contingenti, appartenenti alla stessa forza, possano essere soggetti a differenti vincoli giuridici, così da creare seri problemi di interoperabilità. Si veda, inoltre, GREENWOOD, "International humanitarian law..." cit., p.3-34.

applicare sarà quello consuetudinario e non più quello pattizio. E' evidente come questa distinzione comporti una serie di conseguenze particolarmente importanti per ciò che riguarda la determinazione del campo di applicazione e dell'efficacia delle norme di diritto internazionale umanitario.<sup>59</sup>

Orbene, le Nazioni Unite sono principalmente responsabili per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (in misura maggiore rispetto agli Stati nazionali) in base ai precetti stabiliti dalla Carta di San Francisco. Da quanto appena affermato discende che l'obbligo del rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario (rappresentate essenzialmente dalle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, dai due Protocolli aggiuntivi del 1977 e da altre convenzioni), si renderebbe necessario per poter garantire in modo concreto il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Gli argomenti che confermano la tesi per cui il diritto internazionale consuetudinario impone degli obblighi alle Nazioni Unite, che devono essere rispettati dalle forze poste sotto il suo controllo, sono ugualmente validi per ciò che riguarda i *principi generali di diritto*. Il rispetto dei principi generali di diritto umanitario è, allo stesso modo del diritto internazionale consuetudinario, necessario per garantire un effettivo mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. In particolare, tali principi assumono un ruolo importante nello stabilire l'esatto contenuto delle norme di diritto internazionale umanitario<sup>60</sup>. La Corte Internazionale di Giustizia ha riconosciuto degli obblighi basati su alcuni «*general and well-organized principles*» tra i quali una «*elementary consideration of humanity*»<sup>61</sup>. E' bene tener

---

<sup>59</sup> Per considerazioni più dettagliate cfr. NALIN, *“Il diritto internazionale umanitario e le azioni militari condotte o autorizzate dalle Nazioni Unite”*, Tesi di dottorato di ricerca dell'Università degli Studi di Teramo, 2001, p.50 ss.

<sup>60</sup> Per ulteriori considerazioni cfr. SIMMA & ALSTON (a cura di), *“The sources of human rights law: custom, jus cogens and general principles”*, in Australian Yearbook of International Law, 1992, p.82-85.

<sup>61</sup> Cfr. il caso inerente allo stretto di Corfù, *“The Corfù Channel case”* (United Kingdom vs. Albania), Judgment of 9 April 1949, ICJ Reports, 1949, p.22; dove la Corte stabilisce, inoltre,



presente, inoltre, che le Convenzioni di Ginevra del 1949, in alcune loro parti, non sono altro che l'espressione di principi generali di diritto internazionale umanitario.

Si potrebbe affermare, quindi, che le forze di mantenimento della pace possono essere considerate vincolate da alcuni principi, quantunque molto generali, di diritto internazionale umanitario.

Rimangono infine, le *decisioni dei tribunali internazionali*, la *dottrina* e le norme di *jus cogens*. Per quanto riguarda le prime due, generalmente non vengono considerate come fonti di diritto separate; esse rappresentano degli strumenti per identificare delle regole che discendono da altre fonti. Un importante esempio è dato dall'attività svolta dalla Corte Internazionale di Giustizia e dalla costante pubblicazione di opere altamente qualificate nell'ambito dei vari istituti di ricerca in materia di diritto internazionale.

Quanto alle norme di *jus cogens*, esse sono regole inderogabili di una parte del diritto internazionale pubblico<sup>62</sup>, per cui le Nazioni Unite, come soggetto di diritto internazionale, sarebbero certamente vincolate da queste norme. E' inoltre comunemente accettato il principio secondo cui il carattere inequivocabile delle norme in questione è ricavabile dal loro contenuto e alcune norme di diritto internazionale umanitario sono sovente considerate delle norme aventi tale caratteristica.

## *2.2 Incertezze relative all'applicabilità del diritto internazionale umanitario ai membri delle forze impegnate in operazioni di peace-keeping*

Un argomento su cui conviene soffermarsi brevemente riguarda l'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle operazioni delle

---

l'obbligo degli Stati di comunicare la presenza di mine in mare per evitare problemi alla navigazione.

<sup>62</sup> Ad esempio ZWANENBURG, *op. cit.*, p.236, «The controversial category of jus cogens (peremptory) norms is sometimes regarded as the irreducible minimum of public international law.».

Nazioni Unite, in particolare le operazioni di *peace-keeping*. L'attenzione deve essere posta, in particolar modo, sulla questione se sia opportuno o meno qualificare le forze delle Nazioni Unite come "parte" al conflitto, ai sensi delle disposizioni contenute nelle Convenzioni di Ginevra del'49 e dei Protocolli aggiuntivi.

Occorre premettere che della questione non vi è alcuna menzione nella Carta delle Nazioni Unite, né nelle suddette Convenzioni o nei successivi Protocolli del'77. E' probabile, infatti, che nel momento in cui tali convenzioni furono redatte, non era chiaro lo sviluppo che avrebbero avuto gli interventi militari delle Nazioni Unite negli anni successivi. Non si può infine trascurare il fatto che le Convenzioni di Ginevra sono state stipulate per fornire un quadro di riferimento ai conflitti di tipo tradizionale, mentre i Protocolli del '77 sono Stati elaborati al fine di colmare il vuoto normativo relativo alla regolamentazione dei conflitti interni.

Le Nazioni Unite intervengono per mezzo delle operazioni di *peace-keeping* al fine di mantenere o ristabilire una situazione di pace precedentemente violata.<sup>63</sup> Le caratteristiche principali di tali operazioni risiedono, come già detto, nella loro natura consensuale, nell'imparzialità delle forze rispetto ai belligeranti, nel non ricorso all'uso della forza se non in caso di legittima difesa e dalla mancanza di un effettivo nemico. Le operazioni in parola operano normalmente in situazioni di cessate il fuoco, esercitando una funzione di interposizione tra le parti in conflitto e mirano al ripristino di una situazione di pace anche attraverso la ricostituzione degli apparati di governo. Tuttavia sempre più frequentemente sono, chiamate ad

---

<sup>63</sup> In questo senso, per esempio, EMANUELLI, *"Les forces des Nations Unies et le droit international humanitaire"* in CONDORELLI, LA ROSA, SCHERRER (a cura di), *op. cit.* p.351, «Les opérations classiques de maintien de la paix sont des opérations militaires non coercitives qui ont pour rôle d'éviter l'ouverture des hostilités ou, après leur interruption, la resurgence de celles-ci. A cette fin, les forces de maintien de la paix («casques bleus») sont traditionnellement chargées de s'interposer entre les belligérants, de veiller à l'application du cessez-le-feu, de prévenir une reprise des combats, etc.».

intervenire in situazioni particolarmente complesse, in cui si rende necessario il ricorso all'uso della forza; talora svolgono anche compiti amministrativi.

E' evidente che una tale situazione così fluida può sollevare una serie di dubbi per ciò che riguarda la possibilità di sottoporre i membri appartenenti a forze di *peace-keeping* al diritto internazionale umanitario. Si aggiunga che tali operazioni sono soggette, di norma, alle disposizioni nazionali dello Stato territoriale, a quelle contenute negli accordi istitutivi della forza di *peace-keeping* ed, infine, alle norme internazionali relative alla tutela dei diritti umani. Pertanto per verificare se i *peace-keepers* possono essere soggetti all'applicazione del diritto internazionale umanitario, occorre stabilire se sussistono i presupposti oggettivi e soggettivi che consentono alle Convenzioni di Ginevra di essere applicate.<sup>64</sup>

In proposito è stato avanzato il dubbio che le forze delle Nazioni Unite, poiché intervengono con lo scopo di tutelare la pace e la sicurezza dell'intera comunità internazionale, siano dotate di uno *status* giuridico differente da quello delle forze militari degli Stati nazionali, che, al contrario, intervengono per tutelare interessi meramente egoistici. Tale condizione impedirebbe ai caschi blu un trattamento alla stregua dei belligeranti veri e propri.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Parte della dottrina sottolinea il fatto che la maggior parte delle operazioni di mantenimento della pace, di tipo classico, poste in essere con il consenso delle parti, sfuggono al regime del diritto dei conflitti armati, allo stesso modo nel caso in cui «les forces de maintien de la paix se trouvent confrontées à des actes sporadiques de violence relevant du banditisme ou découlant de tensions entre groupes de particuliers». In una situazione di tale tipo, l'assenza di scontri qualificabili come conflitti armati ai sensi del "diritto di Ginevra" mette fuori luogo l'applicazione dello *jus in bello*, mentre si devono applicare i principi di diritto umanitario: «principes qui ne placent nullement sur un pied d'égalité les gendarmes et les bandits», CONDORELLI, "Le statut des forces..." *cit.*, p.902.

<sup>65</sup> Tale obiezione è argomentata, tra gli altri, da GREENWOOD, *op. cit.*, p.14: «the objection to the applicability of IHL to United Nations operations was that it presupposes a *degree of equality* between the warring parties, whereas no such equality could exist between the forces of the global organization charged with the maintenance of international peace and security and those of an aggressor whose resort to force was in violation of the most fundamental rules of the international legal order...» viene, inoltre, sottolineato che l'argomento è importante, ma non rappresenta una ragione valida per «reject the applicability of IHL to United Nations operations».

In dottrina<sup>66</sup> è stato obiettato, tuttavia, che il presupposto funzionale del diritto internazionale umanitario è la tutela dei singoli individui contro gli effetti disumani dei conflitti armati, piuttosto che la tutela degli interessi, o delle ragioni, delle parti coinvolte nel conflitto. Ne segue che l'applicazione delle norme umanitarie deve essere estesa a tutti coloro che partecipano in modo diretto o indiretto alle ostilità. La qualificazione dello status giuridico delle forze che prendono parte alle ostilità non risulta essere presupposto fondamentale per l'applicazione delle norme umanitarie.

L'eventuale uso della forza, anche al di là del caso di legittima difesa, non giustifica di per sé la mancata osservanza delle norme di diritto umanitario da parte delle forze delle Nazioni Unite<sup>67</sup>, né tanto meno è possibile applicare il diritto internazionale umanitario selettivamente, di modo che una parte ne goda i benefici senza essere tenuta a rispettarne gli obblighi. Eventualmente sarà possibile un differente trattamento sul piano della responsabilità per i danni causati.<sup>68</sup> La prassi è infatti orientata nel senso che l'aggressore debba rispondere non solo delle violazioni delle norme di diritto umanitario, ma anche dei danni causati dalle conseguenze del divieto dell'uso della forza.<sup>69</sup>

La peculiarità delle operazioni di *peace-keeping* impedirebbe, tuttavia, di assimilare *sic et simpliciter* i membri della forza delle Nazioni Unite ai belligeranti veri e propri, cosicché verrebbe a mancare il requisito soggettivo che consentirebbe l'applicazione delle norme di diritto umanitario.

Ai sensi del I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra, i membri delle forze armate sono considerati parte ai conflitti in quanto

---

<sup>66</sup> Al riguardo si veda ad es. BOWETT, *“United Nations Forces. A legal Study of United Nations practice”*, Londra, 1964, p.493 ss.

<sup>67</sup> Per un accurato esame degli sviluppi della vasta giurisprudenza interna e internazionale, è utile segnalare BOTHE, *“Le droit de la guerre et les Nations Unies”* in *“Etudes et travaux de l'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationaux”*, Ginevra, 1967, p.172 ss.

<sup>68</sup> In dottrina cfr. CONDORELLI, *“Le statut des forces de l'ONU...”* cit., p.902 ss. e GREENWOOD, *op. cit.*, p.14 ss.

<sup>69</sup> NALIN, *“Il diritto internazionale umanitario e le azioni militari ...”* cit. *supra* nota 59, p.102.

“combattenti”.<sup>70</sup> Questa definizione di carattere generale prescinde, evidentemente, dagli interessi che spingono i belligeranti a combattere e si incentra su un giudizio obiettivo, legato esclusivamente all’uso della forza. Se ne dedurrebbe che, qualora i caschi blu fossero autorizzati all’uso della forza per la difesa degli obiettivi del mandato (cioè al di là del caso di legittima difesa) o utilizzassero la forza militare in concreto (nei casi di legittima difesa) potrebbero essere considerati combattenti in base alla definizione indicata<sup>71</sup>.

Come si è già detto, le operazioni di *peace-keeping* presentano, in modo sempre più frequente, delle caratteristiche particolari che ne fanno degli strumenti “ibridi”, poiché suscettibili di evolversi in azioni di imposizione della pace attraverso l’uso della forza anche in casi diversi dalla legittima difesa<sup>72</sup> (operazioni di *peace-enforcement*, o meglio, di *operazioni “miste” di peace-keeping e peace-enforcement*, denominate anche “*extended peace-keeping operations*”), come è avvenuto in Somalia o in Sierra Leone. In questi casi non è possibile parlare di sporadici episodi di violenza sottoponibili alle norme interne dello Stato territoriale, si tratta, in realtà, di un vero e proprio uso della forza armata, per cui i caschi blu diverrebbero parti del conflitto e, in quanto tali, sottoposti alle norme dello *jus in bello*.

Orbene, è possibile ritenere plausibile l’esistenza di una “astratta compatibilità”<sup>73</sup> del diritto internazionale umanitario con le operazioni di *peace-keeping* condotte dall’Organizzazione, nonché la possibile osservanza

---

<sup>70</sup> La norma in oggetto, formulata nell’art.43 par.2 del I Protocollo addizionale, dispone che i membri delle forze armate (escluso, ex art.33 della III Convenzione, il personale sanitario e religioso) di una parte del conflitto sono considerati dei combattenti, «c’est à dire ont le droit de participer directement aux hostilités». In argomento si rinvia a SANDOZ, SWINARSKI, ZIMMERMAN (a cura di), *op. cit.*, p.520-522.

<sup>71</sup> Sembra, infatti, che «les membres des forces onusiennes (y compris les forces de maintien de la paix) peuvent être considérés comme des membres des forces armées au sens du droit international humanitaire, avec les conséquences qui en découlent [...], cette définition simple du combattant, qui correspond à la pratique, semble applicable aux membres des forces de l’Organisation des Nations Unies, lorsque celle-ci devient une “partie au conflit”», EMANUELLI, “*Les actions militaires de l’ONU...*” *cit.*, p.38 ss.

<sup>72</sup> Per ulteriori considerazioni cfr. CELLAMARE, *op. cit.*, p.25 ss. e PINESCHI, *op. cit.*, p.34 ss.

<sup>73</sup> NALIN, “*Il diritto internazionale umanitario e le azioni militari ...*”, *cit. supra* nota 59, p.105.

delle medesime ma occorre rammentare che, come già accennato precedentemente, le Nazioni Unite non sono parte contraente di nessuno dei principali accordi in materia, in particolare delle Convenzioni di Ginevra e dei relativi Protocolli.<sup>74</sup>

In assenza, quindi, di un vincolo giuridico formale alle norme di diritto internazionale umanitario, non è del tutto chiaro come possa essere assicurato il rispetto di tali norme da parte delle forze di mantenimento della pace delle Nazioni Unite. Per questo motivo pare possibile che il rispetto delle disposizioni umanitarie in oggetto non abbia un preciso fondamento giuridico, ma sia rimessa alla sola buona volontà dell'Organizzazione.

### *2.3 Segue: gli argomenti della dottrina*

---

<sup>74</sup> In dottrina, un interessante spunto di riflessione è offerto da Emanuelli, il quale sostiene che le Nazioni Unite possono divenire parte contraente degli accordi in oggetto poiché l'Organizzazione dispone di una personalità giuridica di tipo funzionale e pertanto dispone delle capacità necessarie per realizzare gli scopi (funzionali) che si è prefissata «y compris la capacité de conclure des traités dans ses domaines de compétence». In altre parole, nella misura in cui le Nazioni Unite possono intraprendere delle azioni militari per la realizzazione degli scopi prefissati nel suo atto istitutivo, sembra altresì in grado di concludere degli accordi per regolamentare le azioni in oggetto. Ne segue che, in via di principio, «l'Organisation des Nations Unies peut devenir partie des traités à caractère humanitaire déjà en vigueur». Il problema fondamentale risiederebbe, secondo l'autore, nel fatto che l'adesione alle Convenzioni di Ginevra è aperta unicamente alle "Potenze", per cui si evincerebbe chiaramente come tali accordi siano rivolti unicamente agli Stati. Sarebbe tuttavia possibile applicare il termine "Potenza" alle Nazioni Unite, prendendo in considerazione l'evoluzione che ha caratterizzato la prassi dell'Organizzazione nell'ambito degli interventi militari, nel corso degli ultimi anni. Lo stesso autore si dimostra, tuttavia, consapevole delle problematiche che si aprirebbero nel caso in cui le Nazioni Unite potessero aderire alle Convenzioni, in primo luogo per il fatto che «toutes les dispositions des Conventions de Genève et du Protocol I ne sont pas applicables aux actions militaires de l'Organisation des Nations Unies» poiché tali disposizioni sono formulate in vista della loro applicazione da parte degli Stati e non dalle Nazioni Unite; in secondo luogo perché l'adesione alle Convenzioni «supposerait que l'Organisation des Nations Unies identifie clairement les disposition à l'égard desquelles elle s'engage et que les Etats parties aux traités qui les contiennent consentent a cette adhesion "partielle"», EMANUELLI, *"Les actions militaires de l'ONU..." cit.*, p.68 ss. Dello stesso parere si dimostra SCHINDLER, *"United Nations forces and international humanitarian law"*, in SWINARSKI (a cura di), *"Etudes et essais sur le droit humanitaire et sur le principes de la Croix Rouge en l'honneur de J. Pictet"*, Ginevra-L'Aja, 1984, p.529.

Gli ampi dibattiti dottrinali, riguardanti la questione dell'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle operazioni delle Nazioni Unite, innescatesi fin dai primi interventi militari delle Nazioni Unite in Corea ed in Congo, hanno suscitato un crescente interesse che ha condotto l'Organizzazione alla ricerca di una soluzione soddisfacente.

Se, da una parte, rimane aleatoria la possibilità di qualificare i membri delle forze di mantenimento della pace delle Nazioni Unite come combattenti ai sensi del "diritto di Ginevra", per cui l'applicabilità dei precetti umanitari resta, per così dire, astratta", dall'altra parte è possibile rinvenire una serie di argomenti specifici a sostegno dell'applicazione del diritto umanitario alle operazioni in oggetto.<sup>75</sup>

Innanzitutto, la stessa Carta delle Nazioni Unite pone degli evidenti richiami alla promozione dei diritti umani. In particolare nel Preambolo si rinviene l'impegno per la riaffermazione della fede «*in fundamental rights, in the dignity and worth of the human person...*», mentre all'art.1 par.3, viene promosso l'obiettivo della cooperazione internazionale per promuovere ed incoraggiare «*respect for human rights and fundamental freedoms for all...*».<sup>76</sup>

La stretta correlazione esistente tra la disciplina dei diritti umani ed il diritto internazionale umanitario mette in evidenza l'impegno delle Nazioni Unite per la tutela, tanto in tempo di pace, quanto in tempo di guerra, della persona umana. A questo si deve aggiungere che, in modo sempre più frequente, le Nazioni Unite hanno considerato le violazioni sistematiche e su larga scala dei diritti umani fondamentali come una minaccia alla pace internazionale alla quale il Consiglio di Sicurezza può far fronte autorizzando un'azione militare, rendendo altresì attivabile l'applicazione dell'art.89 del I Protocollo del 1977, il quale prevede che gli Stati sono tenuti ad adottare delle forme di intervento in cooperazione con le Nazioni Unite ed in conformità delle disposizioni previste dalla Carta, in seguito a serie

---

<sup>75</sup> NALIN, "Il diritto internazionale umanitario e le azioni militari ...", *cit. supra* nota 59, p.108-109.

<sup>76</sup> SIMMA (a cura di), *op. cit.*, p.49 ss.

violazioni delle norme previste dalle Convenzioni di Ginevra e dai Protocolli Aggiuntivi.<sup>77</sup> Ogni risoluzione, inoltre, con cui l'Organizzazione esprime una posizione o prende una decisione riguardo a conflitti armati in atto, contiene un esplicito invito al rispetto del diritto internazionale umanitario da parte dei soggetti coinvolti nel conflitto. E' bene ricordare, ancora, che nella Dichiarazione di Vienna del 1993<sup>78</sup>, le Nazioni Unite si sono impegnate ad assumere un ruolo attivo nell'assicurare il pieno rispetto delle norme umanitarie in ogni situazione di conflitto armato.

Se ne deduce, quindi, che se le Nazioni Unite sanciscono il rispetto del diritto internazionale umanitario, a loro volta saranno tenute a rispettarlo nel caso in cui siano coinvolte direttamente in situazioni che ne richiedano l'applicazione. A sostegno di quest'affermazione si rivela utile prendere in considerazione due risoluzioni dell'*Institut de Droit International*<sup>79</sup>: la prima riguardante l'applicazione delle norme umanitarie alle forze delle Nazioni Unite coinvolte in conflitti armati, adottata nella sessione di Zagabria del 1971<sup>80</sup>, la seconda inerente l'applicazione delle norme sui conflitti armati, diverse da quelle umanitarie, alle forze delle Nazioni Unite, adottata nella sessione di Wiesbaden nel 1975<sup>81</sup>. Si tratta di due strumenti aventi una particolare rilevanza nella materia di cui si sta trattando, vista la profondità del dibattito che ha preceduto e portato alla redazione degli stessi.

---

<sup>77</sup> La disposizione in oggetto prevede che «In situations of serious violations of the Conventions or of this Protocol, the High Contracting Parties undertake to act, jointly or individually, in co-operation with the United Nations and in conformity with the United Nations Charter»

<sup>78</sup> UN World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action, UN Doc. A/CONF/157/24, 1993.

<sup>79</sup> L'*Institut de Droit International* è un'associazione scientifica privata fondata a Gand (Ghent) in Belgio, nel 1873, da un gruppo di giuristi provenienti da diversi Stati paesi europei. L'obiettivo è di promuovere, per mezzo delle sue pubblicazioni, il progressivo sviluppo del diritto internazionale, formulando principi generali, cooperando nella codificazione, contribuendo al mantenimento della pace e all'osservanza dello *jus in bello* e affermando i principi di giustizia e umanità che dovrebbero governare le relazioni internazionali.

<sup>80</sup> *Annuaire de l'Institute de droit international*, session de Zagreb, 1971, Vol.54/1, p.160-167, vol.54/2, p.149 ss.

<sup>81</sup> *Annuaire de l'Institute droit international*, session de Wiesbaden, 1975. Travaux préparatoires et délibérations de l'Institut en séances plénières, Vol.56, p.540-544.



Il punto di partenza è rappresentato dal fatto che le Nazioni Unite possono, di fatto, trovarsi coinvolte in situazioni di conflitto armato e che, ogniqualvolta lo sono state di fatto, vi è stato un utilizzo della forza armata al pari delle altre parti coinvolte nel conflitto.

Gli elementi più significativi che emergono dall'analisi delle risoluzioni in oggetto sono due. Da una parte è esplicitamente previsto che le Nazioni Unite si debbano considerare vincolate alle Convenzioni di Ginevra. Questo significa che il rispetto degli obblighi precedentemente indicati "prescinde dall'adesione formale dell'Organizzazione alle Convenzioni di Ginevra".<sup>82</sup>

Dall'altra parte, le Nazioni Unite sono invitate a stipulare, con gli Stati fornitori, degli accordi in cui siano indicate le disposizioni relative in primo luogo al rispetto dello *jus in bello* da parte dei contingenti militari impegnati in operazioni, in secondo luogo all'esistenza di giurisdizioni (militari) competenti per sanzionare le infrazioni delle norme di diritto internazionale umanitario.

Nonostante l'autorevolezza e l'apprezzabilità delle affermazioni contenute nelle due risoluzioni si è di fronte a delle opinioni dottrinali che, in quanto tali, non hanno efficacia vincolante nei confronti delle Nazioni Unite, per cui la questione se il diritto internazionale umanitario sia applicabile alle forze delle Nazioni Unite resta aperta. L'unica possibilità per una risposta affermativa alla questione è che gli obblighi in oggetto scaturiscano da norme di natura consuetudinaria. Norme di tale natura sono, una volta formatesi, vincolanti per tutti i soggetti appartenenti alla comunità internazionale (per cui anche per le organizzazioni internazionali) senza che sia necessaria alcuna dichiarazione formale di accettazione del loro contenuto, o di impegno nei loro confronti. A questo punto occorre ricordare, tuttavia, che le organizzazioni internazionali, per la loro peculiare struttura che le caratterizza, sono titolari di una soggettività più limitata rispetto a quella

---

<sup>82</sup> NALIN, "Il diritto internazionale umanitario e le azioni militari ...", *cit. supra*, nota 59, pag.112.

degli Stati. Pertanto le Nazioni Unite non sono beneficiarie di tutti i diritti e soggette a tutti gli obblighi discendenti dalle disposizioni di natura internazionale.

Va però ricordato che l'Organizzazione, data la compatibilità, precedentemente argomentata, tra norme umanitarie e obblighi discendenti dalla Carta, nel momento in cui realizzi degli interventi per mezzo di operazioni di mantenimento della pace, e tali operazioni si svolgano in situazioni di conflitti armati, sarà vincolata quanto meno al rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario consuetudinario.

Orbene, ammesso che le Nazioni Unite siano destinatarie delle norme in parola, è necessario verificare quali di queste siano effettivamente applicabili, posto che tali norme sono state concepite per essere applicate ai conflitti interstatali.

#### *2.4 Il Bollettino del Segretario Generale del 6 agosto del 1999.*

Come più volte sostenuto, tradizionalmente le forze impegnate in operazioni di *peace-keeping* esercitavano la loro funzione attraverso l'interposizione di contingenti militari (forniti volontariamente e temporaneamente dagli Stati membri alle Nazioni Unite per il tempo necessario a svolgere la missione), tra le diverse parti in conflitto, oppure attraverso l'osservazione di un "cessate il fuoco" o di un armistizio concluso tra i belligeranti.

A partire dagli anni '90, in seguito ai mutamenti indotti dalla fine della guerra fredda, che hanno inciso profondamente nell'evoluzione delle operazioni delle Nazioni Unite come strumenti di risoluzione delle crisi

internazionali<sup>83</sup>, le operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite si evolvono a tal punto che i mandati previsti per le singole operazioni racchiudono una serie di differenti funzioni inerenti la stessa operazione. Si parla infatti di operazioni di *peace-keeping* “multifunzionali”.<sup>84</sup>

In particolare i cambiamenti di maggiore interesse risiedono nell'evoluzione del mandato (lo strumento che di fatto conferisce alla forza i poteri necessari per portare a termine la missione), che diviene anch'esso “multifunzionale” e nel ricorso, sempre più frequente all'uso della forza.<sup>85</sup>

Orbene, le forze di mantenimento della pace non intervengono più unicamente tra due Stati che partecipano ad un conflitto e che consentono l'intervento della forza delle Nazioni Unite sul proprio territorio, ma agiscono soprattutto nell'ambito di conflitti interni, in contesti in cui le istituzioni governative non hanno alcun potere, e sovente senza avere il consenso preventivo dei belligeranti.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> E' sintomatico, al riguardo, il fatto che nel 1992 (tre anni dopo la caduta del muro di Berlino) il Segretario Generale Boutros-Boutros Ghali pubblicasse un interessante documento riguardante in modo particolare “the capacity of the United Nations for preventive diplomacy, for peace-making and for *peace-keeping*.” Si tratta di “*An Agenda for peace. Preventive diplomacy, peace-making and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the summit meeting of the Security Council on 31 January 1992*”, UN Doc. A/47/277-S/24111 del 17 giugno 1992. Per maggiori approfondimenti sull'evoluzione del fenomeno del *peace-keeping*, si rinvia alle opere di RATNER, “*The new UN peace-keeping. Building peace in lands of conflict after the cold war*”, New York, 1996, in particolare la parte introduttiva, p.25-137 e la parte IV p.209-241, e di WARNER (a cura di), “*New dimension of peace-keeping*”, Dordrecht, 1995, p.181-208.

<sup>84</sup> Per ulteriori approfondimenti cfr. ad esempio CELLAMARE, *op. cit.*, p.67-129, in particolare p.71-72, «[...] appare ragionevole ritenere che le operazioni multifunzionali costituiscano una evoluzione del sistema del *peace-keeping*, caratterizzata dalla concentrazione in una stessa operazione in più funzioni. [...] Le operazioni di cui si ha riguardo risultano caratterizzate dalla concentrazione in una stessa missione di più funzioni eterogenee, il cui contenuto è da porre in relazione alle cause prevalenti del conflitto di cui si tratta [...]».

<sup>85</sup> Sul punto inerente le problematiche del mandato come strumento essenziale per il funzionamento delle operazioni di mantenimento della pace, vedi *infra*, p.60.

<sup>86</sup> Al riguardo può essere utile ricordare ancora una volta l'intervento delle Nazioni Unite in Somalia nel 1992, che può essere considerato «un esempio significativo del crescente dinamismo che in questi ultimi anni sembra contraddistinguere l'azione delle Nazioni Unite nel campo del mantenimento della pace [...], il caso somalo ha mostrato un ampliamento degli scopi delle operazioni di mantenimento della pace e dei poteri ad esse tradizionalmente riconosciuti (c.d. *peace-keeping* di seconda e terza generazione)» PONTECORVO, “*Somalia e Nazioni unite*”, in PICONE, “*Interventi delle Nazioni Unite...*” *cit.*, p.255.

A causa della complessa situazione in cui si trovano ad operare le forze di *peace-keeping*, la questione del rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario diviene sempre più urgente. E' bene ricordare, ancora una volta, che le Nazioni unite non possono essere parte contraente degli strumenti convenzionali di diritto umanitario. Questi, infatti, presuppongono, per il loro utilizzo, la struttura e l'organizzazione di uno Stato. Questo non esclude, in ogni caso, che le Nazioni Unite siano soggette, come rilevato anche da autorevole dottrina, al rispetto dei "principi" e dello "spirito" del diritto internazionale umanitario.<sup>87</sup>

Si tratta di un'affermazione piuttosto vaga e che crea non poca incertezza per ciò che riguarda l'insieme delle regole a cui dovrebbero essere sottoposti gli interventi delle Nazioni Unite. Proprio a causa di tale incertezza, il Comitato Internazionale della Croce Rossa, fin dalla creazione della prima operazione, ha attirato l'attenzione della comunità internazionale sul fatto che è necessario assicurare l'applicazione del diritto internazionale umanitario anche a tali operazioni.

Ma è solo verso la metà degli anni '90 che il Comitato Internazionale della Croce Rossa ha pensato di dare vita ad un progetto in cui una "commissione" tecnico-diplomatica (composta da esperti indipendenti e da componenti del dipartimento giuridico delle Nazioni Unite) avrebbe avuto il compito di enucleare dai principi e dallo "spirito" del diritto internazionale umanitario delle regole di condotta il più possibile precise.<sup>88</sup> Il risultato del lavoro svolto dalla commissione è terminato con la formulazione di un importante documento, rimesso immediatamente all'attenzione dell'allora

---

<sup>87</sup> CONDORELLI, "Le azioni dell'ONU e l'applicazione del diritto internazionale umanitario: il «Bollettino» del Segretario Generale del 6 agosto 1999", in Rivista di diritto internazionale, 1999, p.1049 e ss.

<sup>88</sup> ICRC, "Meeting of Experts on the Applicability of International Humanitarian Law to United Nations forces", Geneva, 1995. Si segnala, inoltre, un codice di condotta per i caschi blu, relativo all'osservanza del diritto umanitario, elaborato nel 1995 dalla commissione speciale sulle operazioni di *peace-keeping*, UN Doc. A/50/230 del 22 giugno 1995. Sulla questione si veda GREENWOOD, "International Humanitarian law..." cit., p.28 ss.

Segretario Generale delle Nazioni Unite Boutros Ghali, affinché venisse analizzato e approfondito.

A questa interessante iniziativa da parte del Comitato, sono seguiti diversi anni di silenzio, in cui sembrò che lo sforzo intrapreso non potesse (e in una certa misura non dovesse), avere un seguito, probabilmente a causa delle perplessità manifestate da alcuni membri delle Nazioni Unite.

Inaspettatamente il 6 agosto 1999, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, rispolvera il documento, che nel frattempo era stato arricchito e notevolmente modificato e redige una sua circolare intitolata: *“Observance by United Nations of International humanitarian law”*<sup>89</sup>. La circolare contiene una serie di disposizioni al fine di evidenziare in modo chiaro e, per quanto possibile, preciso i principi fondamentali e le norme di diritto internazionale umanitario applicabili alle forze delle Nazioni Unite impegnate in operazioni sottoposte al comando e controllo delle Nazioni Unite.

Questo documento merita un’attenzione particolare poiché tenta di risolvere, anche se in via generale, la controversa questione del rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario da parte delle forze che agiscono sotto il comando ed il controllo delle Nazioni Unite.

#### 2.4.1. *Natura giuridica*

---

<sup>89</sup> UN Doc. ST/SGB/1999/13, 6 August 1999, riprodotto in International Review of the Red Cross, 1999, p. 806 ss. e in appendice al presente lavoro. Sul documento si rinvia ai commenti di CONDORELLI, *“Le azioni dell’ONU...” cit.*, p. 1049 ss.; P.W. *“Respect du droit international humanitaire par le forces des Nations Unies – Circulaire du secrétaire général du 6 août 1999”*, in Revue Générale de Droit International Public, 1999, p.973-978; RYNIKER, *“Respect de droit international humanitaire...” cit.*, p.795 ss.; BENVENUTI, *“Recenti sviluppi in tema di osservanza del diritto internazionale umanitario da parte delle forze delle Nazioni Unite: il Bollettino del Segretario Generale”* in La Comunità Internazionale, 2000, p.379-399; CACHO-SANCHEZ, *“Boletín del Secretario General relativo a la observancia del derecho internacional umanitario por la fuerzas de las Naciones Unidas”*, in Revista Española de Derecho Internacional, 2000, p.229-235; BENVENUTI, *“Le Respect du droit international humanitaire par le forces des Nations Unies: la circulaire du Secrétaire général”*, in Revue générale de droit international public, 2001, p.355 ss.

Il Bollettino del Segretario Generale del 6 agosto 1999, ponendosi a metà tra un codice di condotta militare ed un atto unilaterale dell'organizzazione<sup>90</sup>, contiene una serie di regole volte a regolamentare la problematica relativa all'applicazione del diritto internazionale umanitario alle forze delle Nazioni Unite, in particolare alle forze impegnate in operazioni di peace-keeping.

Al fine di comprendere la natura giuridica del documento in oggetto è opportuno verificare, innanzitutto, se il documento in questione abbia efficacia vincolante nei confronti dei soggetti ai quali si rivolge, e cioè nei confronti dei membri delle forze delle Nazioni Unite. In altre parole, è possibile considerare il Bollettino<sup>91</sup> un atto di normazione a tutti gli effetti? Ed inoltre, dispone il Segretario Generale di un potere "legislativo" che gli consenta di porre in essere atti giuridici aventi efficacia vincolante?

Come è noto non rientra nelle prerogative del Segretario Generale<sup>92</sup> l'emanazione di atti aventi tale efficacia, né può ritenersi, d'altra parte, che sia in via di formazione una prassi consuetudinaria tendente a modificare la carta delle Nazioni Unite in tale direzione. Al contrario la prassi dimostra come gli Stati membri manifestino costantemente la ferma intenzione nel mantenere la propria autonomia e di acconsentire solamente a circoscritte limitazioni della propria sovranità. Tali limitazioni, nel caso delle Nazioni Unite, possono derivare solo da apposite decisioni prese dal Consiglio di Sicurezza, in base alle norme previste dalla Carta.

Come è sostenuto da gran parte della dottrina<sup>93</sup>, il Segretario Generale, nel redigere il documento in oggetto si sarebbe mantenuto nei limiti della

---

<sup>90</sup> NALIN, *cit. supra*, nota 58, p.125.

<sup>91</sup> Il riferimento al fatto che il Bollettino è destinato a «enter in to force» ad una data precisa, il 12 agosto 1999 come indicato nell'ultima sezione, quella del cinquantenario delle convenzioni di Ginevra, assume una interessante valenza politica e di esortazione all'immediata osservanza delle regole in esso formulate.

<sup>92</sup> Per una analisi delle competenze del Segretario Generale nell'ambito delle operazioni di *peace-keeping*, si rinvia a PINESCHI, *op. cit.*, in particolare p.193 ss.

<sup>93</sup> Al riguardo si rinvia a vari contributi dottrinali, tra i quali si ricorda: BENVENUTI, "*Le respect du droit international humanitaire...*" *cit.*, p.357, secondo il quale si tratterebbe «[...]

“*lex lata*”, per cui non ha preteso né di inventare obblighi nuovi per l’Organizzazione, né di assolverla da obblighi che il diritto internazionale esistente già stabiliva per essa.

Il Segretario Generale si esprime, infatti, indicando l’intenzione di definire (“*set out*”) i principi fondamentali e le regole riguardanti l’osservanza del diritto internazionale umanitario da parte delle forze delle Nazioni Unite, e cioè di formularle, esporle, spiegarle, precisarle, ma in ogni caso non crearle *ex novo*.<sup>94</sup> Il termine utilizzato nel preambolo esprime chiaramente l’intento di esporre delle regole di condotta applicabili alle forze delle Nazioni Unite; pertanto non può rinvenirsi alcuna velleità legislativa da parte del Segretario Generale nel redigere il documento in questione.

Il fatto che la circolare in oggetto si collochi nella prospettiva di una migliore e più completa messa in atto delle norme di diritto internazionale umanitario nei confronti delle forze delle Nazioni Unite si evince chiaramente anche dalla disposizione formulata nella Sezione 2, riguardante l’applicazione delle norme in questione<sup>95</sup>.

Non è possibile dubitare, tuttavia, che un simile compito non rientri nelle prerogative del Segretario Generale, e questo, sostanzialmente, per due

---

sans aucun doute, d’une acte normatif au sens large du terme, qui se situe non pas au niveau de l’application de normes en vigueur»; *idem*, “*Recenti sviluppi...*” *cit.*, p.379-399, in particolare p.381 e ss., secondo il quale il Bollettino del 6 agosto 1999 sarebbe da considerare un atto normativo in senso lato, non collocabile tra gli atti in grado di creare nuove situazioni giuridiche oggettive ma «al livello di attuazione della normativa vigente.»; CONDORELLI, “*Le azioni dell’ONU...*” *cit.*, p.1051. Quest’ultimo autore, però, partendo dalla constatazione che il Segretario Generale è rimasto «rigorosamente» nei limiti della *lex lata*, si domanda se si possa davvero sostenere che il Bollettino «non presenti, quanto alla sostanza, veri aspetti innovativi» e se sia vero che «si limiti in fondo a riconoscere e trascrivere fedelmente la *lex lata*, magari assicurandole soltanto la maggiore certezza giuridica che deriva dalla selezione e formulazione esplicita delle regole da considerare pertinenti», *ibidem*.

<sup>94</sup> Cfr il Preambolo del Bollettino. Tale intento è confermato, inoltre, dall’analisi della “Section 3”, dove in chiusura è sottolineato l’obbligo del rispetto di tali principi e regole, da parte delle forze delle Nazioni Unite, anche in caso di assenza di uno *Status-of-forces agreement*, vale a dire in mancanza di un accordo tra le Nazioni Unite e lo Stato sul quale territorio verrà effettuata l’operazione. Si tratta, quindi, di regole e principi consolidati nel tempo.

<sup>95</sup> La sezione 2 si preoccupa, infatti, di sottolineare come le disposizioni contenute nel Bollettino non costituiscono un «exhaustive list of principles and rules of international humanitarian law binding up on military personnel» e per questo né pregiudicano, né sostituiscono le leggi nazionali alle quali il personale militare rimane vincolato per tutta la durata dell’operazione.

motivi principali. In primo luogo egli è posto al vertice della catena di comando delle forze impiegate nelle operazioni per ciò che concerne gli aspetti strategico-operativi. In secondo luogo egli ha il compito non solo di provvedere a negoziare gli accordi con gli Stati che forniscono i contingenti, ma anche gli *Status of Forces agreements* (S.O.F.A.), vale a dire gli accordi con lo Stato sul cui territorio verranno dispiegate le forze.

Per le ragioni appena esposte è chiaro, quindi, che il Segretario Generale dispone della facoltà di redigere un documento in cui siano precisate le regole di diritto internazionale umanitario a cui le forze delle Nazioni Unite saranno assoggettate, beninteso, nel caso in cui vi sia il ricorso all'uso della forza. Anzi, potrebbe addirittura osservarsi che si tratti di un dovere<sup>96</sup>; il Segretario Generale, in quanto comandante supremo delle forze impiegate nell'operazione e poste sotto il suo comando, deve assicurarsi che i membri componenti la forza siano a conoscenza degli obblighi imposti loro dalle convenzioni di Ginevra del '49 e dei Protocolli del '77.

Appare evidente, dunque, che il Segretario Generale ha voluto prendere le distanze da chi, continuando a sostenere una tesi apparentemente ormai superata, pensa che le Nazioni Unite non abbiano i mezzi necessari per assumere concretamente l'impegno di rispettare obblighi in settori importanti del diritto internazionale umanitario. Questo argomento è, ancora oggi, oggetto di ampi dibattiti; tuttavia è stato sempre sostenuto, come già più volte accennato, che l'Organizzazione non può non tenere conto delle considerazioni di natura politica degli Stati membri di cui è, d'altronde, diretta espressione, per poter far fronte agli impegni assunti, in particolare

---

<sup>96</sup> Secondo autorevole dottrina, il fatto che il Segretario Generale possa ordinare alle forze poste sotto il suo comando il rispetto del diritto internazionale umanitario «chiarendo al tempo stesso che cosa ciò significhi praticamente, deve probabilmente definirsi, non come un potere o una facoltà, ma addirittura come un vero e proprio dovere», CONDORELLI, *Le azioni dell'ONU...* cit., p.1051.



nel particolare e delicato ambito del settore del diritto internazionale umanitario.<sup>97</sup>

Come si è già accennato nel corso dei precedenti paragrafi, le forze delle Nazioni Unite sono obbligate a rispettare (e allo stesso tempo sono protette da) le disposizioni delle Convenzioni “adottate a livello universale”<sup>98</sup> (vale a dire le Convenzioni di Ginevra del ‘49 e i relativi Protocolli del ‘77) per cui anche per questo motivo è da ritenere plausibile l’intervento del Segretario Generale, al fine di definire in modo più preciso le norme che devono e possono essere applicate nei confronti dei membri delle forze delle Nazioni Unite impiegati in operazioni di peace-keeping.

Parte della dottrina è tuttavia concorde nel ritenere che il Bollettino presenti anche delle interessanti novità, e questo non significa accusare il Segretario Generale di avere agito *ultra vires*. Si vuole sostenere, invero, che, indipendentemente dall’analisi delle sezioni più importanti (dalla quinta alla nona), la circolare è inquadrabile in un particolare contesto evolutivo della prassi, la quale alimenta un incessante, rapido ed eccezionale sviluppo di norme consuetudinarie in materia di diritto internazionale umanitario<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Sul punto cfr. CONDORELLI, “*Le azioni dell’ONU...*” *cit.*, p.1052: «l’Organizzazione può sempre, anzi deve, appoggiarsi sugli Stati membri per assolvere obblighi in vista dei quali non dispone di strutture adeguate, come ad esempio quelli relativi alla repressione delle violazioni».

<sup>98</sup> «On doit toutefois tenir compte du fait que certaines de ces règles de droit international humanitaire doivent être appliquées en consideration des caractéristiques factuelles particulières de l’ONU et du fait que les responsabilités que celle-ci ne peut matériellement assumer doivent être partagées avec les Etats membres; on pourrait même prétendre que l’Organisation a l’obligation de demander aux Etats de remplir les obligations qu’elle n’est pas en mesure de remplir elle-même. » In altre parole si tratterebbe di una presunzione secondo la quale tutte le regole di diritto umanitario sono applicabili alle forze delle Nazioni Unite. Cfr. BENVENUTI, “*Le respect du droit international humanitaire...*” *cit.*, p.360.

<sup>99</sup> Secondo Condorelli, infatti, il Bollettino si collocerebbe all’interno di uno straordinario processo in corso «[...] che vede il diritto internazionale umanitario trasformarsi ed arricchirsi in modo impressionante, ma per vie diverse da quella dello strumento pattizio: non si riesce ad emendare ed aggiornare i trattati del “diritto di Ginevra”, ma la prassi che si accumula tumultuosamente, in particolare nel quadro dell’ONU, continua ad alimentare il fenomeno di uno sviluppo consuetudinario notevolissimo ed eccezionalmente rapido [...]» Il Bollettino del 6 agosto non rappresenta altro che un elemento di tale processo, trae spunto dall’evoluzione del diritto internazionale umanitario fin’ora raggiunta e ne preannuncia ulteriori sviluppi. Cfr. CONDORELLI, “*Le azioni dell’ONU...*” *cit.*, p.1052.

Dopo queste prime considerazioni, è possibile constatare che il Bollettino del Segretario Generale è la sintesi<sup>100</sup> di una serie di regole di condotta a cui le forze delle Nazioni Unite devono attenersi nel caso in cui ricorrano all'uso della forza. Le regole in oggetto concernono dei settori fondamentali dello *jus in bello*: la protezione della popolazione civile (sezione 5), i mezzi e i metodi di combattimento (sezione 6), il trattamento dei civili e delle persone non combattenti (sezione 7), il trattamento dei prigionieri di guerra (sezione 8) e, infine, la protezione dei feriti, invalidi del personale medico e di soccorso (sezione 9).

#### *2.4.2. Contenuto*

L'aspetto più interessante che emerge dall'analisi del Bollettino del 6 agosto del 1999 è senza dubbio quello concernente il suo contenuto. Non tanto per la portata giuridica delle singole disposizioni enunciate nel documento, quanto per il fatto che solamente da un approfondito esame della Circolare è possibile comprendere a fondo la sua effettiva natura giuridica, nonché le implicazioni derivanti dalla sua applicazione.

Come si è argomentato precedentemente<sup>101</sup>, parte della dottrina ritiene che il Bollettino metta in luce importanti novità. Anzitutto, non sono più soltanto i principi e lo "spirito" del diritto internazionale umanitario a dover impegnare le forze delle Nazioni Unite, bensì i suoi principi fondamentali e le sue "regole".<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Si tratta di una sintesi efficace che facilita allo stesso tempo «la diffusion des règles principales du droit international humanitaire» e, quindi, la formazione del personale militare delle Nazioni Unite; cfr. BENVENUTI, *"Le respect du droit international humanitaire..." cit.*, p.362.

<sup>101</sup> Vedi *supra*, p.47, nota 99.

<sup>102</sup> La Sezione 1, riferendosi al campo di applicazione della circolare dispone, in modo chiaro ed inequivocabile che «The fundamental principles and rules of international humanitarian law set out in the present Bulletin are applicable to United Nations forces

Sarebbe tuttavia fuorviante credere che tali principi e regole siano i soli effettivamente applicabili ai membri delle forze delle Nazioni Unite. Nella sezione successiva, concernente l'applicazione delle leggi nazionali, si sottolinea, infatti, che non si è affatto in presenza di una lista esaustiva contenente principi e regole di diritto internazionale umanitario vincolanti il personale militare impegnato in operazioni delle Nazioni Unite.<sup>103</sup>

Si tratta di un passo in avanti, volto a consolidare l'impegno profuso dalle Nazioni Unite nel confermare l'obbligatorietà del diritto internazionale umanitario. E' importante ricordare, a conferma di quanto appena affermato, come sia possibile rinvenire, oramai, una pressoché integrale corrispondenza tra il diritto umanitario convenzionale (in particolare le quattro Convenzioni di Ginevra ed i relativi Protocolli) e il diritto umanitario di natura consuetudinaria e come quest'ultimo sia soggetto a degli sviluppi ben più interessanti.

Un secondo punto che merita di essere preso in considerazione è che i principi e norme di diritto internazionale umanitario applicabili alle forze di peace-keeping ed a cui si riferisce il Bollettino, risultano essere quelli relativi ai conflitti armati internazionali.

Ora, il Bollettino ne sancisce la piena applicabilità in tutte le operazioni di *peace-keeping* e *peace-enforcement* in cui vi sia il ricorso alla forza, senza verificare la precisa qualificazione giuridica del conflitto.<sup>104</sup> E' significativo, ad esempio, ciò che si ricava dall'esame della Sezione 8, in cui è previsto che i membri delle forze armate che non possono più prendere parte al conflitto (*hors de combat*) per ragioni di detenzione devono essere trattati in conformità alle disposizioni previste dalla III Convenzione di Ginevra del 1949, per quanto loro applicabili, *mutatis mutandis*, e prescindendo dal loro *status* giuridico.

---

<sup>103</sup> Vedi *supra*, p.38, nota 90.

<sup>104</sup> Sul punto è molto chiaro Condorelli, « [...] che esso [*il conflitto*] sia interno o internazionale, e cioè che i contingenti dell'ONU siano alle prese con forze armate di uno Stato o con gruppi di ribelli, le regole da rispettare sono le stesse», CONDORELLI, " *Le azioni dell'ONU...*" *cit.*, p.1052.

Gian Luca Beruto  
*Operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e obblighi di diritto internazionale umanitario*

---

Con tale affermazione sembra volersi contraddire quanto precedentemente argomentato, circa il fatto che il Bollettino si limiti a ribadire le già vigenti norme di diritto internazionale umanitario. In realtà il documento in oggetto si colloca nel quadro di quel processo evolutivo in corso che vede il diritto internazionale umanitario evolversi rapidamente, ma per vie diverse da quelle pattizie.<sup>105</sup>

Un ultimo profilo di grande interesse è quello relativo alla repressione delle infrazioni. La Sezione 4 stabilisce che, in caso di violazioni del diritto internazionale umanitario, i membri del personale militare delle forze delle Nazioni Unite sono giudicati dai loro tribunali nazionali<sup>106</sup>. L'interpretazione di questa disposizione non deve essere unicamente intesa nel senso che spetta agli Stati nazionali il diritto-dovere di reprimere le violazioni commesse dai loro militari; il suo vero significato, come affermato da autorevole dottrina<sup>107</sup>, è di sottolineare l'obbligo degli Stati di reprimere le violazioni in parola anche "in vece e per conto dell'Organizzazione", permettendo a quest'ultima, seppur in via indiretta, di adempiere all'obbligo di rispettare i principi e le regole di diritto umanitario.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Al riguardo si rinvia a BENVENUTI, *"Recenti sviluppi in tema di osservanza del diritto internazionale umanitario..."* cit., p.386.

<sup>106</sup> Cfr. la Sez.4, riguardante le violazioni del diritto internazionale umanitario.

<sup>107</sup> E' Condorelli a fornire un interessante spunto interpretativo sulla questione, affermando, per l'appunto, che sono gli Stati ad avere la piena capacità di reprimere le violazioni di diritto umanitario, mentre le Nazioni Unite non dispongono, autonomamente, di simile capacità. Questo conferma la tesi secondo cui «[...] la violazione del diritto umanitario da parte di un membro di un contingente dell'ONU scatena la responsabilità internazionale solidale tanto dell'ONU che dello Stato nazionale, ivi compresa quella relativa alla repressione. [...] l'Organizzazione può darsi carico di una simile responsabilità solo assicurandosi che siano gli Stati a provvedere ed esigendolo da essi.» Sembra, quindi, che il carattere sussidiario e residuale dei principi e delle regole di diritto internazionale umanitario formulate nel Bollettino, rispetto alle norme convenzionali a cui sono assoggettati gli Stati membri delle Nazioni Unite, confermi la tesi del doppio *status* giuridico dei caschi blu. Cfr. CONDORELLI, *"Le azioni dell'ONU..."* cit., p.1053.

<sup>108</sup> Dello stesso avviso sembra essere Benvenuti, il quale aggiunge che la disposizione formulata nella sezione 4 pare rappresentare il momento di chiusura del «sistema normativo esplicitato nel Bollettino». Tale sezione affronta il problema della garanzia del rispetto del diritto internazionale umanitario per mezzo della sanzione e vale la pena osservare che con essa «non si è voluto certo affermare in senso amplissimo che ogni violazione delle regole del Bollettino debba essere oggetto di "prosecution in national Courts". E' di tutta evidenza

Si rende necessario, ora, passare a considerare più da vicino le disposizioni “sostanziali” contenute nel Bollettino. La Sezione 5 ribadisce un principio fondamentale del diritto internazionale umanitario, cioè l’obbligo di distinguere sempre fra civili e combattenti, fra obiettivi civili e obiettivi militari. Pertanto le operazioni dovranno essere rivolte contro i combattenti e gli obiettivi militari, mentre gli attacchi ai civili (non nel caso in cui prendano direttamente parte al conflitto) e agli obiettivi civili sono proibiti. Le forze delle Nazioni Unite devono adottare tutte le precauzioni possibili per evitare, o ridurre al minimo, le perdite umane o i danni arrecati ai beni civili che potrebbero essere causati accidentalmente.

E’ stabilito, inoltre, che nella sua area operativa, per cautelarsi contro gli effetti degli attacchi, la forza eviterà di collocare obiettivi militari prossimi ad aree densamente popolate e farà in modo che la popolazione civile, la persone civili e gli obiettivi civili siano protetti dai pericoli risultanti dalle operazioni militari. Si precisa peraltro che le installazioni e il materiale militare delle operazioni di mantenimento della pace (e non già quello delle operazioni di *enforcement*) in quanto tali, non verranno considerati obiettivi militari. Questa disposizione, che può dare adito a qualche interrogativo<sup>109</sup>,

---

ritenere che la repressione spetti alle Corti nazionali e sia, per quest’ultime, doveroso, nei casi in cui il diritto umanitario, richiamato nel Bollettino, pone l’obbligo della repressione. Tale obbligo si realizza, come noto, in caso di “violazioni gravi” e di “crimini di guerra”; negli altri casi lo strumento di repressione delle violazioni potrà non essere quello penale, anche se gli Stati «dovranno ricorrere a tale strumento quando ciò appaia ragionevole, secondo i principi della offensività del comportamento lesivo e della proporzionalità della reazione dello Stato». Sotto questo punto di vista, la garanzia esplicitata nella Sezione 4 appare eccessivamente ristretta. Sarebbe stato preferibile fare rinvio all’ampio numero di strumenti di garanzia propri del diritto internazionale umanitario come i meccanismi di controllo del rispetto delle norme umanitari, e il CICR come ricordato nella Sez.8, nonché gli strumenti di prevenzione. BENVENUTI, “*Recenti sviluppi...*” *cit.*, p.391-394.

<sup>109</sup> Secondo parte della dottrina sembrerebbe che la disposizione in oggetto possa portare a della confusione, nella misura in cui «une force onusienne engagée dans des combats pourrait devenir objectif militaire, ainsi que les bâtiments, les moyens de transports et autres qui soutiennent son action coercitive. Dans les cas contraire, il y aurait inégalité de traitement entre combattants, ce qui ne serait pas dans l’esprit du droit international humanitaire». Si tratta di un ragionamento basato sulla logica dello *jus in bello*, la quale permette di applicare la definizione di obiettivo militare anche al personale, le installazioni ed equipaggiamenti militari delle forze di *peace-keeping*, affinché venga garantito il principio di uguaglianza di trattamento delle parti, di fatto coinvolte nel conflitto. RYNIKER, “*Respect du droit international humanitaire...*” *cit.*, p. 801.

ha la sua *ratio* nel fatto che le forze di mantenimento della pace sono create per una missione di pace e non per prendere parte al conflitto e combattere contro un nemico. Ne discende che, in una logica di *jus contra bellum*, esse ed il loro equipaggiamento, anche se di evidente carattere militare, non possono essere considerate obiettivi militari.<sup>110</sup> Vi è, infine, l'obbligo per le forze delle Nazioni Unite di non lanciare operazioni particolari, la cui natura porterebbe a colpire indiscriminatamente obiettivi militari e civili, nonché operazioni potenzialmente in grado di provocare perdite accidentali eccessive fra i civili e danni ai beni civili, rispetto al vantaggio militare concreto, diretto e previsto.

La Sezione 6 del Bollettino è intitolata ai mezzi e ai metodi di combattimento. L'apertura della disposizione è dedicata ad un principio-chiave del diritto umanitario, secondo il quale il diritto delle forze delle Nazioni Unite di scegliere i mezzi ed i metodi di combattimento non è illimitato. In altre parole, viene specificato il più generale principio di proporzionalità.

Viene altresì elencata una serie di armi convenzionali e strumenti di combattimento proibiti dalle norme umanitarie<sup>111</sup>, così come sono ritenuti proibiti l'uso di armi o strumenti di combattimento che per loro natura sono in grado di causare sofferenze non necessarie. Per di più è proibito ordinare che non vi siano superstiti.

La disposizione in esame si preoccupa, andando al di là del circoscritto ambito a cui si riferisce il titolo, di proibire l'attacco ai beni culturali<sup>112</sup> e inoltre di vietare alle forze delle Nazioni Unite di attaccare, distruggere, o rimuovere i beni indispensabili alla sopravvivenza della

---

<sup>110</sup> Sul punto si veda BENVENUTI, *op. cit.*, p.387.

<sup>111</sup> La Sezione 6 par.2, si riferisce, in particolare, al divieto dell'uso di gas asfissianti, tossici o di altro tipo; di proiettili che esplodono, si espandono o si schiacciano facilmente nel corpo umano; di certi proiettili esplosivi e di certe armi convenzionali, come quelle che producono schegge non localizzabili, le mine antiuomo, le trappole e armi incendiarie.

<sup>112</sup> Peraltro, la possibilità di derogare «à une telle obligations, en cas de nécessité impérative, n'est pas prévue.», BENVENUTI, "*Le respect de droit international humanitaire...*" *cit.*, p.364.

popolazione civile. Di seguito viene confermato l'obbligo di non effettuare operazioni militari contro obiettivi in cui si trovino delle forze pericolose, capaci di causare serie perdite fra la popolazione civile. Infine viene richiamato il divieto delle forze delle Nazioni Unite di reagire in rappresaglia contro i beni e le installazioni protette. Ad una prima lettura sembrerebbe non ravvisarsi particolari elementi di novità nella regola in parola.

Si tratta, infatti, di precetti già codificati dalle numerose convenzioni di diritto internazionale umanitario e corrispondenti in gran parte al diritto consuetudinario.<sup>113</sup>

L'attenzione, tuttavia, può e deve essere posta, in modo specifico, sulla proibizione dell'uso di particolari armi e strumenti di combattimento. Al riguardo possono farsi due considerazioni. In primo luogo il testo della Sezione 6 riflette e asseconda la recente evoluzione del diritto umanitario riguardo la questione della legittimità di certe armi e del loro uso.<sup>114</sup>

In secondo luogo è bene considerare la ristrettezza dei termini di condotta formulati dal Segretario generale, rispetto a quelli risultanti a carico degli Stati fornitori dei contingenti. Questo vuol significare che il Bollettino finisce per limitare, per quanto riguarda l'uso delle armi e gli strumenti di combattimento, la condotta dei contingenti nazionali, posti sotto il comando e controllo strategico delle Nazioni unite (ma, tuttavia, sotto il comando operativo e potere disciplinare degli Stati nazionali), in maniera più restrittiva rispetto agli obblighi assunti da quest'ultimi tramite le vie convenzionali.<sup>115</sup> E' opportuno sottolineare che il Segretario Generale pone

---

<sup>113</sup> Sul punto si veda NALIN, *"Il diritto internazionale umanitario e le azioni militari..."*, cit. supra, nota 59, p.134.

<sup>114</sup> E' interessante, al riguardo, quanto affermato da Benvenuti, il quale puntualizza che «[...] con riguardo a questa evoluzione potrebbe lamentarsi il fatto che il divieto dell'uso e del trasferimento di armi laser accecanti non è espressamente incluso, ma questo rilievo critico è relativo, poiché l'indicazione di armi specifiche nella sezione 6 è formulata secondo la tecnica della esemplificazione.», BENVENUTI, *"Recenti sviluppi..."*, cit., p.388.

<sup>115</sup> Anche in questo caso è utile il rinvio al contributo di Benvenuti. Egli afferma, infatti, che «i contingenti nazionali, se intendono partecipare alle operazioni delle Nazioni unite, devono attenersi alle indicazioni del Bollettino, rinunciando alla più ampia libertà in materia di uso di armi che loro sarebbe concessa dalla mancata ratifica delle convenzioni, se agissero nel quadro dei rapporti esterni all'Organizzazione», *Ibidem*, p.388.

tuttavia dei limiti che vanno al di là del contenuto delle convenzioni in vigore. Questo risulta evidente, in particolare, nel caso del divieto dell'uso delle armi incendiarie. Tale divieto è formulato nel Bollettino in maniera più ampia rispetto a quanto invece dispone la Convenzione del 1980 sulle armi convenzionali.<sup>116</sup>

Il trattamento dei civili e delle persone *hors de combat* è fatto oggetto della Sezione 7. La norma impone a tutte le persone, che, per ragioni di malattia, ferimento o detenzione, non prendano più parte alle ostilità, o che non vi abbiano mai preso parte, un trattamento umanitario in ogni circostanza, senza alcuna discriminazione basata sulla razza, il sesso, la religione o altra ragione.

Viene inoltre specificata una serie di atti proibiti in ogni tempo ed in ogni luogo, come l'omicidio e le torture, così come altri trattamenti crudeli. Sono altresì proibite le punizioni collettive, le esecuzioni, il rapimento, la presa di ostaggi e i reati sessuali. Un'attenzione particolare è prestata, negli ultimi due paragrafi, ai soggetti che si rivelano essere i più vulnerabili in situazioni di conflitto, vale a dire le donne e i bambini, imponendo il rispetto della loro persona e la protezione contro quegli atti che possono sconvolgere il loro equilibrio psicofisico.

La Sezione 8 costituisce la naturale prosecuzione della sezione precedente, in quanto si occupa del trattamento umano e del rispetto della dignità dei membri della forza armata delle Nazioni Unite e delle altre persone che non prendono più parte alle operazioni militari per ragioni detentive. Come già osservato precedentemente, la norma in parola richiama

---

<sup>116</sup> Mentre nella Sezione 6, par.2, è esplicitamente proibito l'uso di armi incendiarie, oltre che di altre armi convenzionali, ai sensi dell'art.2 del Protocollo III della Convenzione del 1980 sull'uso delle armi convenzionali, le armi incendiarie possono essere utilizzate in varie circostanze escludendo solamente tre situazioni: gli obiettivi militari all'interno di concentrazioni di civili, le foreste e altre distese di vegetazione a meno che non nascondano combattenti o obiettivi militari, gli attacchi condotti dall'aria con armi incendiarie sono sempre proibiti. Vale la pena osservare che l'uso di questo tipo di armi contro la persona del combattente non è disciplinato specificamente dai trattati. *Ibidem*, p.389.



espressamente la III Convenzione di Ginevra del 1949<sup>117</sup>, che si preoccupa di fornire un trattamento adeguato alle persone detenute, prescindendo dalla tipologia di conflitto armato, in cui i combattenti si trovano coinvolti e, quindi, senza pregiudicare il loro *status* giuridico.<sup>118</sup>

Sono di seguito elencate alcune delle norme convenzionali essenziali.<sup>119</sup> Si tratta delle norme che impongono l'obbligo della notificazione, senza ritardo, della cattura e della detenzione alla parte cui il detenuto dipenda e all'Agenzia centrale delle ricerche del CICR (Comitato Internazionale della Croce Rossa), in particolare per fornire informazioni alle famiglie; l'obbligo di detenere le persone in locali protetti e sicuri conformi alle esigenze di igiene e di salute e non in aree esposte ai pericoli della zona di conflitto; il diritto dei detenuti a ricevere cibo, indumenti e cure igieniche ed il diritto a non essere sottoposte in nessuna circostanza a torture o maltrattamenti.

Le donne detenute dovranno essere alloggiate in locali separati da quelli in cui alloggiano i detenuti di sesso maschile e dovranno essere controllate da personale di sesso femminile. Inoltre, qualora minori che non hanno raggiunto l'età di 16 anni prendano parte al conflitto e siano arrestati, detenuti o internati dalla forza delle Nazioni Unite, essi continueranno a beneficiare di una protezione speciale. In particolare saranno alloggiati in locali separati da quelli dei detenuti adulti, a meno che non sia possibile accoglierli presso le loro famiglie.

Da ultimo, è previsto il diritto del CICR di visitare i prigionieri e le persone detenute. Tale diritto deve essere, inoltre, rispettato e garantito.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> Vedi *supra*, p.49-50.

<sup>118</sup> Sembra realizzarsi, secondo parte della dottrina, un «significativo avvicinamento, basato sul parametro proprio dei conflitti internazionali, della disciplina del trattamento dei catturati nelle diverse tipologie di conflitto.», BENVENUTI, “*Recenti sviluppi...*” *cit.*, p.390.

<sup>119</sup> Come già ribadito, lo strumento convenzionale a cui la Sezione 8 fa riferimento è la III Convenzione di Ginevra del 1949; per un dettagliato esame dei vari precetti convenzionali riformulati nella circolare del Segretario Generale si rinvia a NALIN, *cit. supra*, nota 58, p.137.

<sup>120</sup> Bisogna sottolineare che, in questo caso, si parla di “diritto” del CICR e che tale diritto non è «limité aux conflits armés internationaux»; si riferisce infatti, in via generale, a qualsiasi forma di conflitto armato al quale le forze delle Nazioni Unite prendono parte. BENVENUTI, “*Le respect de droit international humanitaire...*” *cit.*, p.368.

Gian Luca Beruto  
*Operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e obblighi di diritto  
internazionale umanitario*

---

L'ultima sezione, particolarmente lunga, è intitolata alla protezione di feriti, dei malati, del personale medico e di soccorso. Si tratta, sostanzialmente, di una sintesi delle regole fondamentali contenute nella I e nella II Convenzione di Ginevra del 1949. Gli individui feriti e malati dovranno essere rispettati e protetti in tutte le circostanze, saranno trattati umanamente e riceveranno le cure mediche di cui necessitano senza alcuna distinzione. L'urgenza delle cure necessarie sarà l'unico elemento su cui valutare le priorità di somministrazione delle cure. Nel caso in cui le circostanze lo permettano, verrà stabilito un cessate-il-fuoco, o saranno stipulati accordi locali, al fine di permettere la ricerca e l'identificazione dei feriti, dei malati e dei morti lasciati sul terreno e di procedere al loro recupero, rimozione, scambio e trasporto.

Le forze delle Nazioni Unite assumono l'impegno di non attaccare stabilimenti sanitari o unità sanitarie mobili. Queste devono essere rispettate e protette in ogni tempo, a meno che non siano utilizzate, al di fuori delle loro funzioni umanitarie, per sferrare attacchi contro le forze delle Nazioni Unite.

Allo stesso modo devono essere protetti i convogli che trasportano personale ferito e malato e materiale medico. La forza delle Nazioni Unite è tenuta, inoltre, a rispettare e proteggere, in ogni circostanza, il personale medico impegnato esclusivamente nella ricerca, trasporto e cura dei feriti o malati, così come il personale religioso. Sono vietate le rappresaglie da parte dei membri delle forze delle Nazioni Unite contro i feriti, i malati, il personale, le installazioni ed il materiale protetto dalle disposizioni della sezione in esame.

Gli emblemi della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa devono essere rispettati in ogni circostanza e non possono essere utilizzati se non per indicare o proteggere unità, installazioni, personale o materiale medico. Ogni abuso degli emblemi in parola è, inoltre, proibito. Dovrà essere rispettato

anche il diritto delle famiglie ad avere notizia della sorte dei loro membri che potranno essere feriti, malati o deceduti. A questo fine, le forze dell'Organizzazione faciliteranno il lavoro dell'Agenzia Centrale delle Ricerche del CICR.

Infine, le forze delle Nazioni Unite dovranno facilitare il lavoro inerente le operazioni di soccorso aventi natura umanitaria e imparziale, senza fare distinzione di sorta e saranno tenute, inoltre, a rispettare il personale, i mezzi e gli immobili coinvolti in tali operazioni.

### *2.5. Gli Status of Forces Agreements*

Per la loro costituzione, le operazioni di *peace-keeping* si basano su di una logica consensuale<sup>121</sup>, pertanto la presenza di una forza delle Nazioni Unite sul territorio dello Stato ospite è in genere regolata da un accordo tra questo e le Nazioni Unite.

Sulla base di questa logica si sviluppano due livelli di consenso. Ad un primo livello, lo Stato ospite, accettando il dispiegamento delle forze delle Nazioni Unite sul proprio territorio riconosce le funzioni che il mandato dell'operazione prevede siano svolte sull'area operativa.

Ad un secondo livello, i rapporti tra la forza delle Nazioni Unite e lo Stato ospite sono disciplinati dai SOFA, accordi specifici che regolano in maniera molto dettagliata i vari aspetti della missione e dei membri coinvolti in essa, per il periodo di durata dell'operazione. Gli accordi in parola hanno una natura particolare. Essi contengono, normalmente, specifiche norme riguardanti le varie componenti (civili, militari e di polizia) che costituiscono le principali operazioni.

I SOFA sono stati conclusi per numerose operazioni delle Nazioni Unite, esclusi i casi in cui la mancanza di una autorità effettiva sul territorio

---

<sup>121</sup> Vedi *supra* p.9, nota 14.

dello Stato in cui la forza sarebbe stata dispiegata, o le controversie riguardo la legittimità della conclusione dei SOFA stessi, lo hanno impedito.<sup>122</sup>

I vari accordi conclusi, pur essendo specifici ad ogni missione, contengono delle disposizioni comuni e, per tale motivo, è stato elaborato dal Segretario Generale, su richiesta dell'Assemblea Generale, un accordo modello.<sup>123</sup> E' bene precisare che, vista l'inesistenza nella Carta di San Francisco, di norme che regolano le operazioni di mantenimento della pace, per comprendere a fondo la natura e le funzioni dei SOFA, si rivela utile fare riferimento agli artt. 104 e 105 della Carta<sup>124</sup>, rispettivamente dedicati alla capacità giuridica, ai privilegi e alle immunità di cui gode l'Organizzazione.

In conformità a quanto disposto nell'art. 105, par.3, le disposizioni in oggetto sono state sviluppate dalla Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, approvata dall'Assemblea Generale il 13 febbraio 1946. Tale Convenzione è applicabile nei confronti delle Nazioni Unite e dei suoi organi sussidiari (quali sono generalmente ritenute le operazioni di mantenimento della pace)<sup>125</sup> ma non risulta idonea a regolamentare certi

---

<sup>122</sup> In particolare, i SOFA non sono Stati conclusi per alcune delle operazioni in Medio Oriente, esempio, l'UNEF II (*Second United Nations Emergency Force*) e l'UNDOF (*United Nations Disengagement Observer Force*); solo da pochi anni, il 15 dicembre 1995, è stato concluso un SOFA per l'UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*, l'operazione era iniziata in Libano nel 1978). In Somalia, per le operazioni UNOSOM I e II; si è preferito affrontare la questione dello status della forza delle Nazioni Unite da un punto di vista pratico, indirizzando ai leaders delle fazioni coinvolte nel conflitto delle "Letters of Arrangement" che non possono tuttavia essere considerate degli accordi internazionali. Cfr. CARLEVARIS, "Recenti sviluppi nella prassi degli "Status-of-forces agreements" per le operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite", in *La Comunità Internazionale*, 1998, vol.3, p.667.

<sup>123</sup> Per il testo del "Model status-of-forces agreement for peace-keeping operations", si veda il rapporto del Segretario Generale del 9 Ottobre 1990, UN Doc. A/45/594 del 9 ottobre 1990, riportato in appendice.

<sup>124</sup> Per un commento a tali articoli si veda SIMMA (a cura di), *op. cit.*, p.1125 ss. e 1137 ss.

<sup>125</sup> Il riferimento alla Convenzione sui privilegi e immunità del 1946 rischia di essere fuorviante se non si prende in considerazione il fatto che gli Stati coinvolti nel conflitto e sul quale territorio verrà dispiegata la forza di *peace-keeping*, sono o non sono parte contraente della Convenzione. Per l'appunto i SOFA contengono disposizioni concernenti dei «limiti di applicabilità della Convenzione, disposizioni non superflue, dal momento che lo Stato in questione potrebbe non essere parte alla convenzione stessa, o le autorità *de facto* [...], non coincidere con l'autorità di governo: in questi casi, lo stesso richiamo della Convenzione la rende applicabile nel caso specifico. Nel caso in cui lo Stato coinvolto sia invece parte, i

specifici aspetti caratterizzanti le operazioni di *peace-keeping*. In sostanza, i SOFA devono includere, per coprire tutti gli aspetti delle operazioni, oltre alle disposizioni della Convenzione, la prassi relativa al *peace-keeping*, così come si è evoluta nell'arco degli ultimi quarant'anni.

La complessità delle recenti operazioni ed il ricorso sempre più frequente all'uso della forza hanno reso necessario un adeguamento delle norme contenute all'interno dei SOFA; si è, inoltre, evidenziato il problema di quale disciplina fosse applicabile in assenza di un accordo specifico. Per questi motivi, negli ultimi anni, l'*Office of Legal Affairs* del Segretariato Generale ha deciso di attuare una revisione del modello di SOFA.

I SOFA si preoccupano di disciplinare l'intera sfera dei rapporti tra Nazioni Unite e Stato ospite riguardanti lo svolgimento dell'operazione. Due sono gli aspetti principali regolati dai SOFA: il primo concerne lo status delle operazioni in quanto tali, il secondo riguarda da vicino i membri che partecipano alla missione.

Dal primo punto di vista, tali accordi evidenziano l'impegno delle Nazioni Unite a non intraprendere attività incompatibili con la natura imparziale e internazionale dell'operazione. In altre parole, da una parte, la forza di *peace-keeping* è assoggettata al rispetto delle leggi del luogo, sotto la responsabilità del Rappresentante Speciale del Segretario Generale; dall'altra è il governo locale che deve preoccuparsi di garantire il rispetto della natura internazionale dell'operazione. Un punto di rilevante interesse disciplinato dai SOFA, concerne la libertà di movimento dell'operazione e dei suoi membri su tutto il territorio dello Stato ospite.<sup>126</sup>Un altro aspetto di rilievo

---

riferimenti contenuti nei SOFAs hanno la funzione di dichiarare la convenzione applicabile insieme alle norme specifiche poste dall'accordo.», CARLEVARIS, *op. cit.*, p.668.

<sup>126</sup> Nel caso in cui si rendano necessari ampi spostamenti di personale, veicoli e merci attraverso le strutture ferroviarie stradali ed aeroportuali dello Stato ospite, tale diritto alla libertà di movimento sarà regolato congiuntamente al governo locale. Sul punto si veda il par.12 del modello di SOFA: «The United Nations *peace-keeping* operations and its members shall enjoy [...] freedom of movement throughout the host country territory. That freedom shall, [...] be co-ordinated with the government». Come sottolinea CARLEVARIS, *op. cit.*, p.670, pur non essendo previsti espressi limiti alla libertà di movimento, sembra tuttavia doversi ammettere la possibilità di limitazioni giustificate da rilevanti interessi nazionali. Sulla questione è utile il rinvio a DI BLASE, «*The role of the Host State's consent with regard to non-*

riguarda i privilegi e le immunità dell'operazione. Al riguardo i SOFA non si limitano a richiamare l'applicazione della Convenzione sui privilegi e le immunità del '46 (o le specifiche norme previste per gli Stati non facenti parte ad essa), ma tali benefici vengono estesi a tutte le risorse degli Stati partecipanti all'operazione.

Per ciò che concerne, invece, lo status dei membri dell'operazione, i SOFA si preoccupano principalmente di regolare varie situazioni, concernenti i privilegi e le immunità, l'ingresso, la residenza e l'uscita dal territorio dello Stato ospite, l'identificazione, le armi e le uniformi, gli arresti e i trasferimenti degli arrestati.<sup>127</sup>

La particolare evoluzione, in senso qualitativo e quantitativo, delle operazioni di *peace-keeping* a partire dagli anni '90 ha messo in risalto una serie di problematiche nuove riguardanti la conclusione e l'applicazione dei SOFA.<sup>128</sup> Le forze di mantenimento della pace sono, sempre più spesso,

---

*coercive actions by the United Nations*", in CASSESE (ed.), *"United Nations peace-keeping forces"*, Alphen aan den Rijn, 1978, p.62-64.

<sup>127</sup> Particolarmente delicata è la questione riguardante i privilegi e le immunità; i SOFA distinguono in modo preciso le differenti categorie di personale che prendono parte all'operazione «riconoscendo a ciascuna lo status di una delle categorie individuate dalla Convenzione». L'aspetto più controverso riguarda la componente militare dell'operazione. Tale categoria di personale non risulta essere considerata nella Convenzione, tuttavia, è parte della missione e organo delle Nazioni Unite, sotto l'autorità dell'Organizzazione ma rimane, pur sempre, parte delle forze armate dello Stato d'invio. Il riferimento alla Convenzione «non appare perciò possibile, ed il par.27 del modello di SOFA accorda ai membri della componente militare lo status specificamente dettato dagli accordi [...]». In breve, se è conferita ai membri dell'operazione piena immunità penale nei confronti dello Stato ospite, l'immunità dalla giurisdizione civile è limitata alle attività ufficiali. Questa affermazione costituisce una deviazione significativa da quanto dispone la Convenzione del 1946, «che limita anche l'immunità penale ad atti connessi all'esercizio delle funzioni delle operazioni; può pertanto ritenersi che in questo campo, si sia sviluppata una prassi autonoma e specifica per il *peace-keeping*, che è andata oltre le previsioni dell'art.105 della Carta e della Convenzione.» Le citazioni sono tratte da CARLEVARIS, *op. cit.*, p.673-675. Per ulteriori approfondimenti, in particolare per quanto riguarda il problema delle immunità accordate ai membri dell'operazione cfr. SIEKMANN, *"National contingents in ..."* *cit.*, p.130 ss., in particolare p.136.

<sup>128</sup> Le operazioni di *peace-keeping* presentano, oggi, una particolare complessità, caratterizzata da diverse specifiche condizioni come, ad esempio, lo svolgimento di compiti civili, l'assenza di governi senza effettiva autorità sul territorio operativo con il conseguente e necessario contatto con varie entità non governative e il sempre più frequente intervento in conflitti interni caratterizzati da violenze inusitate e continue violazioni del diritto umanitario.

coinvolte in conflitti e dotati di mandati che ammettono, in talune circostanze, l'uso della forza al di fuori dei casi di legittima difesa.

Per questi motivi, nei rapporti intercorrenti tra le Nazioni Unite e lo Stato ospite la questione dell'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle forze di *peace-keeping* (così come anche la questione dei limiti della responsabilità dell'Organizzazione per fatti commessi dai membri dell'operazione) è divenuta particolarmente delicata.

Come più volte ricordato, le Nazioni Unite non sono parte alle convenzioni rilevanti in materia di diritto umanitario e non sembra esserci intesa sui limiti del diritto umanitario consuetudinario e sull'assimilare le operazioni di *peace-keeping* a forze combattenti.<sup>129</sup> Tali circostanze hanno portato ad includere in molti recenti SOFA diverse disposizioni *ad hoc*<sup>130</sup>, che tenessero conto delle particolari contingenze che caratterizzano lo svolgimento delle operazioni in parola.

Orbene, con l'adozione del Bollettino del 6 agosto 1999, la questione relativa all'inserimento nei SOFA di disposizioni riguardanti l'applicazione del diritto internazionale umanitario alle forze delle Nazioni Unite (in particolare forze di *peace-keeping* e *peace-enforcement*) ha trovato, seppur in via generale, una sistemazione.

La Sezione 3 del Bollettino è dedicata per l'appunto ai SOFA, riconoscendo l'effettiva capacità di quest'ultimi ad impegnare le forze delle Nazioni unite a condurre le loro operazioni nel pieno rispetto dei principi e

---

<sup>129</sup> Considerazioni di rilievo sulla questione sono espresse da EMANUELLI, *“Les actions militaires de l'ONU...” cit.*, p.30 ss. e p.46-48.

<sup>130</sup> Norme di tale tipo sono state incluse, per esempio, nei SOFA stipulati nel novembre 1993 per l'UNAMIR (*United Nations Assistance Mission for Ruanda*), nel maggio 1995 per l'UNAVEM III (*Third United Nations Verification Mission in Angola*, tutt'ora in corso), nel marzo 1995 per l'UNMIH (*United Nations Mission in Haiti*), nel maggio 1995 per l'UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) e l'UNCRO (*United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia*), nel dicembre 1995 per l'UNIFIL (Libano), nel dicembre 1994 all'interno delle “Letters of arrangement” per l'UNPREDEP (*United Nations Preventive Deployment Force in Macedonia*) e nel recente SOFA concluso nel maggio 1998 per la MINURCA (*United Nations Mission in the Central African Republic*).

delle regole delle convenzioni applicabili alla condotta del personale militare.<sup>131</sup>

E' inoltre stabilito che le Nazioni unite devono assicurare che i membri del personale militare impegnati in operazioni di *peace-keeping* siano «*fully acquainted*» con i principi e le regole degli strumenti internazionali di diritto umanitario.<sup>132</sup>

Vale la pena osservare, inoltre, che alcuni SOFAs stipulati in casi di operazioni di *peace keeping* di “seconda generazione” indicano il rispetto dei “*principles and spirit of the general conventions*”.<sup>133</sup> La stessa espressione è presente anche negli accordi con gli Stati che prendono parte alle operazioni. Tenendo presente che le norme delle convenzioni di diritto internazionale umanitario rilevano i rapporti tra Stati e di quanto l'applicabilità di alcune di esse nei confronti di un'organizzazione internazionale rimanga tuttavia alquanto controversa, è necessario che il modello di SOFA richieda l'applicazione dei “*principles and rules*” delle Convenzioni di diritto umanitario.<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> La disposizione in oggetto prevede infatti che «In the *status-of-forces agreement* concluded between the United Nations and a State in whose territory a United Nations force is deployed, the United Nations undertakes to ensure that the force shall conduct its operations with full respect for the principles and rules of the general conventions applicable to the conduct of military personnel [...]».

<sup>132</sup> L'obbligo di conoscere tali norme, si pone a carico delle Nazioni Unite e degli Stati fornitori di truppe. Ai sensi dell'art. 1 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra e dell'art. 1 del I Protocollo, è infatti precisato l'obbligo di «*respecter et faire respecter*» le disposizioni di diritto internazionale umanitario. Al riguardo si veda il contributo di CONDORELLI e BOISSON DE CHAZOURNES, “*Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de «respecter et faire respecter» le droit international humanitaire en toute circonstance*”, in SWINARSKI, *op. cit.*, p.17 ss.

<sup>133</sup> Si veda il par.28 del modello di SOFA. Recentemente è stato anche affermato che l'assunzione di un obbligo di rispetto del diritto internazionale umanitario, contenuto nell'accordo di partecipazione, impegni gli Stati partecipanti “direttamente” verso le Nazioni Unite e “indirettamente” verso lo Stato ospite. Cfr. CONSIGLI, VALLADARES, “*Las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Una aproximación desde el derecho internacional*”, Buenos Aires, 1997, p.125.

<sup>134</sup> Sul senso dell'espressione “*spirit and principles*”, e sui limiti dell'applicabilità delle convenzioni nei confronti delle Nazioni unite, si veda, ad esempio, il contributo di SHRAGA, *cit. supra*, in CONDORELLI, LA ROSA, SCHERRER, *op. cit.*, p. 325 ss.



## 2.6. Il mandato

Il mandato rappresenta lo strumento fondamentale di ogni operazione di *peace-keeping* autorizzata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o dall'Assemblea Generale. Esso conferisce all'operazione e, di fatto, al Segretario Generale che, come noto, è posto a capo della catena di comando della missione<sup>135</sup>, tutti i poteri necessari per il raggiungimento degli obiettivi formulati nelle risoluzioni istitutive.

Il raggiungimento degli obiettivi di ogni singola operazione comporta, a carico del Segretario Generale, oltre che l'obbligo di dare attuazione al mandato (rimanendo tuttavia nei limiti delle direttive formulate dal Consiglio) una delicata funzione interpretativa. La prassi dimostra, infatti, come più volte egli abbia incontrato difficoltà non poco complesse, nel dare attuazione al mandato e come abbia la facoltà di esercitare un ampio margine di apprezzamento nell'eseguire le generiche istruzioni formulate dal Consiglio di Sicurezza.

Oltre a tali problemi interpretativi, dovuti alla sostanziale vaghezza delle disposizioni formulate nelle risoluzioni istitutive delle operazioni in parola, il mandato riflette, in un certo qual modo, l'evoluzione delle operazioni di *peace-keeping* in quest'ultimo decennio. Come si ha già avuto modo di chiarire precedentemente<sup>136</sup>, le operazioni di mantenimento della pace rappresentano un fenomeno in costante evoluzione. Sempre più

---

<sup>135</sup> Nella fase successiva all'autorizzazione dell'operazione, il Segretario Generale ricopre un ruolo particolare; egli si colloca ad un livello intermedio tra una posizione meramente politica, spettante al Consiglio di Sicurezza (o all'Assemblea Generale) ed una posizione strettamente operativa, spettante al capo della missione, vale a dire il Rappresentante Speciale del Segretario Generale o il comandante della forza. Risulta evidente «il ruolo ambivalente svolto dal Segretario Generale, al contempo esecutivo (delle indicazioni del Consiglio di sicurezza) e direttivo (rispetto al comandante della Forza)», PINESCHI, *op. cit.*, p.232. Al riguardo si veda il "Report of the Special Committee on Peace-keeping Operations", UN Doc. A/51/130 del 7 maggio 1996, par. 40, ed inoltre il "Report of the Secretary General on the work of the Organization. Supplement to An Agenda for Peace: position paper of the Secretary General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations" del 3 gennaio 1995, UN Doc. A/50/60-S/1995/1, par.38.

<sup>136</sup> Vedi *supra*, p.34-35.

frequentemente sono chiamate a dare concretezza ai risultati politici e agli impegni giuridici conseguiti preventivamente dalle parti e si mostrano, pertanto, funzionali ad evitare il ritorno a situazioni conflittuali.

A causa del carattere interno dei conflitti in cui si trovano ad operare sempre più frequentemente, le operazioni di *peace-keeping* sono chiamate a svolgere compiti anche di natura civile.<sup>137</sup>

In tale contesto, l'attuazione del mandato dell'operazione e la relativa interpretazione delle disposizioni in esso contenute, divengono operazioni estremamente delicate, tanto più se si considera che la prassi dimostra l'esistenza di operazioni istituite sulla base di mandati c.d. "evolutivi"<sup>138</sup>, in cui viene previsto, sovente, il ricorso all'uso della forza. E' evidente, pertanto, che il mandato sia molto complesso, al punto da dare adito a non poche perplessità riguardo il raggiungimento dell'obiettivo che si pone l'operazione.

Quanto ai contenuti del mandato è bene distinguere tra compiti di carattere militare e compiti di carattere civile, tenendo presente che tale ripartizione non sembra implicare sempre delle nette distinzioni tra le attività svolte dalle varie componenti dell'operazione. E' possibile individuare una serie di compiti tradizionali, volti principalmente a favorire un clima di sicurezza, quali il monitoraggio del cessate-il-fuoco e il ritiro di forze straniere. Vi sono inoltre compiti che denotano un collegamento diretto tra le attività militari e quelle civili e umanitarie previste dal mandato, come il disarmo e la smobilitazione degli eserciti, il controllo, la confisca e la

---

<sup>137</sup> L'attribuzione di compiti civili alle operazioni di pace non è una innovazione estranea alle esperienze passate delle operazioni di *peace-keeping*, anche se oggi tali compiti risultano senza dubbio accresciuti. Inoltre, la presenza sempre più ampia di componenti civili attenua il carattere militare del mandato e contribuisce ad affermare il principio della non coercitività delle operazioni di *peace-keeping*. CELLAMARE, *op. cit.*, p.69 e p.80.

<sup>138</sup> La prassi dimostra, infatti, che i mandati di molte operazioni hanno subito nel tempo considerevoli ampliamenti, al punto da poter individuare due differenti operazioni: si pensi all'UNOSOM e all'UNOSOM II, mentre nell'ONUC e nell'UNPROFOR è possibile distinguere due differenti fasi operative. Per ulteriori approfondimenti cfr. CELLAMARE, *op. cit.*, p.80.

distruzione delle armi, la garanzia della libera circolazione delle persone e del rimpatrio dei rifugiati.

La questione fondamentale rimane, tuttavia, la scarsa chiarezza delle disposizioni contenute nei mandati. Tale problema è considerato in modo inequivocabile nel *“Report of the Panel on the United Nations Peace Operations”*<sup>139</sup>. Posto che il Consiglio di sicurezza, nell’adottare le risoluzioni istitutive delle operazioni di mantenimento della pace utilizza sovente la procedura del *consensus*<sup>140</sup>, ed essendo questa una procedura il cui risultato si ottiene a spese della chiarezza e della precisione, si determina, inevitabilmente, un certo grado di ambiguità nella formulazione delle risoluzioni in questione. Tale ambiguità può condurre a serie conseguenze sul campo operativo dell’operazione, nel momento in cui il mandato può essere oggetto a varie interpretazioni da parte delle diverse componenti dell’operazione.

Per questi motivi è richiamata l’attenzione sulla chiarezza necessaria dei contenuti del mandato, in particolare *“for operations that will deploy in to dangerous circumstances”*.<sup>141</sup> Inoltre, spetta al Segretario Generale fare presente al Consiglio di Sicurezza che nelle risoluzioni istitutive delle operazioni di pace devono essere precisate le condizioni minime che permettano alle forze delle Nazioni Unite di adempiere i compiti per cui sono state costituite.

Per quanto riguarda gli aspetti umanitari, è bene ricordare che le operazioni di *peace-keeping* hanno svolto (e svolgono), con una certa ricorrenza, attività di assistenza umanitaria e, in particolare, di tutela dei diritti umani. In questo caso il contenuto dei mandati denota diversi punti di contatto circa i compiti attribuiti alle operazioni chiamate a garantire il

---

<sup>139</sup> Cfr. il *“Report of the Panel on United Nations Peace Operations”*, (denominato rapporto “Brahimi”, dal nome del presidente del Panel), UN Doc. A/55/305-S/2000/809 del 12 agosto 2000, in particolare, par. 56, p.10 ss. Il par.56 del rapporto prevede, infatti, che «As a political body, the Security Council focuses on consensus-building, [...] but the compromises required to build consensus can be made at the expense of specificity, and the resulting ambiguity can have serious consequences in the field if the mandate is the subject to varying interpretation by different elements of a peace operation...»

<sup>140</sup> Si veda CONFORTI, *“Le nazioni Unite” cit.*, p.28, p.33 e p.97.

<sup>141</sup> Cfr il rapporto del Panel *cit.*, par.64, p. 12

rispetto dei diritti fondamentali dei rifugiati, dei profughi e della popolazione civile. Su questo punto sono rilevanti ad esempio i mandati dell'ONUSAL (United Nations Observer Mission in El Salvador), dell'UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia) e dell'UNTAES (United Nations Transitional Authority for East Slavonia, Baranja and Western Sirmium).<sup>142</sup>

Anche il rapporto del *Panel* si pronuncia riguardo le implicazioni umanitarie inerenti il mandato delle diverse operazioni. In esso vengono constatati i positivi sviluppi riguardanti la maggiore protezione dei civili fortemente auspicata dal Segretario Generale, in caso di conflitti armati, e le azioni del Consiglio di Sicurezza per dare ai *peace-keepers* l'autorità necessaria a proteggere le parti civili coinvolte. Viene inoltre precisato che i membri partecipanti ad un'operazione di *peace-keeping* dovrebbero essere autorizzati a fermare atti di violenza perpetuati nei confronti dei civili, a condizione di rimanere, tuttavia, entro i limiti dei loro mezzi e di agire in conformità dei principi delle Nazioni Unite.<sup>143</sup>

E' altresì rilevato un problema di particolare importanza: i civili esposti al rischio di violenza nell'area operativa della missione sono generalmente in numero molto elevato, mentre la forza dispiegata su una determinata area è in grado di proteggere soltanto una piccola parte di essi, anche se diretta esclusivamente a tale scopo. In altre parole, se il mandato di una forza delle Nazioni Unite prevede la protezione dei civili, è necessario

---

<sup>142</sup> L'ONUSAL venne istituita con risoluzione del consiglio di Sicurezza 693 del 20 maggio 1991, UN Doc. S/RES/693; l'UNTAC venne istituita con la risoluzione 745 del 28 febbraio 1992, UN Doc. S/RES/745UN Doc.; infine l'UNTAES venne istituita con risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1037 del 15 gennaio 1996, S/RES/1037.

<sup>143</sup> Si tratta di un punto di rilevante interesse, che però non chiarisce il problema del rapporto tra i membri della forza delle Nazioni Unite e il diritto internazionale umanitario. Se, da una parte, è riconosciuta l'esplicita autorità dei *peace-keepers* nel proteggere le parti civili, è altresì vero che tale autorità è consentita nel caso in cui vi sia una diretta testimonianza delle violenze nei confronti dei civili, «[...] *peace-keepers* who witness violence against civilians *should be presumed to be authorized* to stop it, within their means, in support of basic United Nations principles». Cfr. il rapporto del Panel *cit.*, par.62, p.11.

che vengano fornite anche le risorse necessarie affinché tale mandato possa essere attuato.

Il richiamo al rispetto dei principi e dello “spirito” del diritto internazionale umanitario è pressoché sempre presente nei mandati istitutivi delle operazioni di *peace-keeping*, in particolare nel caso di operazioni in cui le forze vengano dispiegate in “*potentially dangerous situations*”.<sup>144</sup> Rimane tuttavia da valutare l’effettiva portata giuridica di tale richiamo. Come è stato argomentato in precedenza<sup>145</sup>, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza non prevedono nessun vincolo al rispetto del diritto internazionale umanitario da parte delle forze di mantenimento della pace. Il richiamo ai principi e allo “spirito” del diritto umanitario, così inserito nei mandati delle operazioni in parola, consente di indirizzare la condotta delle operazioni verso il rispetto delle norme umanitarie, prendendo in considerazione la particolare natura delle operazioni di *peace-keeping*, nonché lo *status* dei membri che le compongono.

### *2.7. Le leggi nazionali*

I membri impegnati in operazioni di mantenimento della pace mantengono, per la durata della missione, il vincolo che li lega al proprio Stato nazionale.<sup>146</sup> La permanenza di tale vincolo permette di fare alcune considerazioni riguardo il ruolo svolto dalle leggi nazionali per ciò che concerne l’obbligo giuridico di rispettare le norme di diritto internazionale umanitario da parte del personale impiegato in operazioni di *peace-keeping*.

Innanzitutto appare evidente che le leggi nazionali, con le quali si è provveduto a ratificare i principali accordi di diritto internazionale umanitario, vincolano gli Stati al rispetto di tali norme. Se ne deduce,

---

<sup>144</sup> Cfr. il rapporto del Panel *cit.*, p.12.

<sup>145</sup> Si veda *supra*, p.23,

<sup>146</sup> Si veda *supra*, p.14.

pertanto, che il contingente fornito da uno Stato ed impiegato in una forza multinazionale delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace è sottoposto ai precetti umanitari contratti dallo Stato d'invio in virtù dell'adesione di quest'ultimo agli accordi internazionali in materia.

E' bene ricordare, inoltre, che gli Stati fornitori sono membri delle Nazioni Unite e pertanto devono attenersi alle disposizioni stabilite dalla Carta di San Francisco seppur non prevedendo esplicitamente delle norme che regolano le operazioni di mantenimento della pace e tanto meno il rispetto del diritto internazionale umanitario, tali disposizioni impongono agli Stati membri il rispetto dei diritti umani fondamentali<sup>147</sup>

Nonostante questo, al presente stadio evolutivo dell'ordinamento giuridico internazionale, la sovranità nazionale pone dei limiti che risulta ancora difficile mettere in discussione. E' bene constatare, tuttavia, che si sta affermando, all'interno della comunità internazionale, un diffuso movimento d'opinione volto a mettere in discussione tali limiti nel caso di aperta violazione dei diritti umani.

Il livello dello sviluppo normativo interno, inoltre, varia notevolmente da Stato a Stato, per cui possono verificarsi casi in cui i contingenti nazionali costituenti la forza multinazionale delle Nazioni Unite, sono soggetti a norme che li vincolano in modo diverso.

E' tuttavia innegabile che il processo evolutivo della normativa internazionale di diritto umanitario abbia portato all'affermazione di una serie di precetti che la maggior parte degli Stati tende a considerare come un "*minimum humanitarian standard*"<sup>148</sup>, che ogni Stato è tenuto a garantire,

---

<sup>147</sup> Si veda *supra*, p.32

<sup>148</sup> Vi sono diverse situazioni implicanti l'uso della forza che non sono necessariamente coperte dal diritto internazionale umanitario e che non presentano l'intensità richiesta per l'applicazione del II Protocollo aggiuntivo. In questi casi: «[...] besides domestic law, only international law relating to human rights will be applicable», cfr. VINUESA, "*Interface, correspondence and convergence of human rights and international humanitarian law*", in *Yearbook of International humanitarian law*, 1998, p.69-110.

quanto meno dal punto di vista formale. In altre parole, non sono accettate violazioni gravi e sistematiche dei diritti a tutela della persona umana.<sup>149</sup>

Il diritto internazionale umanitario, insomma, presenta dei punti di convergenza con il più ampio settore delle norme a tutela dei diritti umani fondamentali.

Inoltre, la mitigazione delle sofferenze e la promozione di un trattamento umanitario dei civili o dei combattenti *hors de combat* durante un conflitto armato si rivelano essenziali per il consolidamento dei suddetti diritti, che devono essere riconosciuti ed applicati in ogni circostanza.<sup>150</sup>

Le leggi nazionali, beninteso non solo le leggi specificamente emanate in attuazione degli strumenti internazionali di diritto umanitario, ma anche le leggi militari, nonché quelle contenenti disposizioni riguardanti il rispetto dei diritti umani, devono svolgere un ruolo indispensabile nel garantire il rispetto dei diritti fondamentali degli individui, così in tempo di guerra come in tempo di pace. Per mezzo di esse deve essere assicurato, pertanto, il rispetto delle norme minime di diritto internazionale umanitario da parte dei militari impiegati in operazioni di mantenimento della pace e posti sotto il comando e controllo delle Nazioni Unite.

Tuttavia, le leggi nazionali sembrano orientate, in massima parte, a disciplinare l'impiego delle forze armate al di fuori del territorio nazionale nonché in caso di emergenze di carattere interno, o comunque a prevenire o fronteggiare aggressioni dall'esterno. Appare comprensibile del resto, considerato il periodo storico in cui risultano emanate<sup>151</sup>, come tali norme

---

<sup>149</sup> Come si legge nel Preambolo del II Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra «international instruments relating to human rights offer a basic protection to the human person».

<sup>150</sup> «Humanitarian law in general terms generates rights and obligations binding on States, and also creates rights and duties binding on individual combatants, who are obliged to observe the rules of international humanitarian law. In addition, it confers rights upon special categories of protected persons and on residual basis to all persons not involved in hostilities. In the sense of granting rights to or imposing duties on individual under international law, there is no particular differentiation with human rights law», VINUESA, *op. cit.*, p.73.

<sup>151</sup> Nel caso dell'Italia risultano, formalmente, vigenti una serie di disposizioni di leggi che regolano l'impiego e la condotta delle forze armate, come il codice penale militare di

risultino inadeguate a disciplinare la partecipazione di contingenti militari nell'ambito di interventi svolti nel quadro delle Nazioni Unite. L'impiego dei contingenti nazionali, impegnati in operazioni per il mantenimento della pace, necessiterebbe, infatti, di una serie di norme create specificatamente per disciplinare i contingenti militari impegnati in quel tipo di operazioni.

### CAPITOLO 3

#### IL CONTROLLO SUL RISPETTO DELLE NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

##### *3.1 Le competenze dello Stato d'invio*

Come si è visto, le operazioni di *peace-keeping* sono costituite da contingenti messi a disposizione dagli Stati membri delle Nazioni Unite. Parrebbe, quindi, che i comportamenti dei diversi contingenti siano, in un certo senso, "prestati" all'Organizzazione. E' anche vero, tuttavia, che le



forze multinazionali di mantenimento della pace non rappresentano, almeno in teoria, un semplice insieme eterogeneo di forze militari; anzi, costituiscono una vera e propria forza militare che agisce sotto il comando ed il controllo delle Nazioni Unite. Inoltre, le forze di mantenimento della pace, una volta costituite, sono tenute al rispetto di una serie di norme, formulate specificamente per ogni singola operazione.

Le Nazioni Unite non sono un “super Stato” né, tanto meno, presentano un’organizzazione assimilabile a quella di uno Stato. Per questo sembra difficile poter riconoscere all’Organizzazione la capacità di sanzionare in modo giusto ed efficace le eventuali violazioni di norme umanitarie commesse dai membri impegnati in operazioni di mantenimento della pace. Questo punto di vista è, inoltre, esplicitamente espresso nella quarta sezione del Bollettino del Segretario Generale del 6 agosto del 1999.

Sembra evidente, quindi, che solo i tribunali nazionali sarebbero competenti a giudicare le violazioni delle norme di diritto umanitario commesse dai propri militari, posti, temporaneamente, sotto il comando ed il controllo delle Nazioni Unite. Un primo punto che merita di essere considerato, riguarda un fatto non trascurabile: le disposizioni delle Convenzioni di Ginevra del 1949 riguardanti le repressioni delle violazioni di diritto internazionale umanitario non hanno mai trovato piena applicazione. Come è noto, tali disposizioni possono, in una certa misura, essere considerate universali in quanto ratificate da pressoché tutti gli Stati membri della comunità internazionale. I soggetti ritenuti presumibilmente responsabili di gravi violazioni rientrano nella competenza penale dello Stato parte, sul territorio del quale essi si trovano, a prescindere dalla nazionalità o al luogo in cui sono state commesse le infrazioni.<sup>152</sup> L’art.88 del I Protocollo

---

contenuta nel regio decreto 8 luglio 1938, n.1415.

<sup>152</sup> Le competenze di cui si parla sono formulate nel capitolo IX (artt.49-54) della I Convenzione, nel capitolo VIII (artt.50-53) della II Convenzione, negli artt.129-132 della III Convenzione ed infine negli artt.146-149 della IV Convenzione. Si tratta di disposizioni simili tra loro e, per certi aspetti, addirittura comuni. In esse è previsto l’obbligo, per ogni Parte contraente, di ricercare gli individui responsabili di gravi violazioni di diritto internazionale umanitario per poi deferirle, prescindendo dalla loro nazionalità, ai rispettivi

prevede, inoltre, che gli Stati parte si forniscano assistenza reciproca, ivi compresa la cooperazione in materia di estradizione, nel quadro di azioni penali intentate sulla base di gravi violazioni delle Convenzioni e del I Protocollo.<sup>153</sup>

Tuttavia le disposizioni in parola, inerenti le competenze dei tribunali nazionali in materia di gravi violazioni di diritto umanitario, sono rimaste lettera morta, almeno fino ad epoca recente. Generalmente uno Stato è poco disponibile a consentire che i propri militari siano perseguiti in caso di conflitti armati fuori dal suo territorio e lo è ancora meno nel caso in cui abbia vinto il conflitto.

Fino a pochi anni or sono i processi tenutisi nel quadro delle giurisdizioni penali nazionali e relativi alle violazioni di norme di diritto internazionale umanitario riguardavano i crimini commessi durante la seconda guerra mondiale. Solo in seguito all'istituzione del tribunale penale per i crimini commessi nell'ex-Jugoslavia, alcuni tribunali nazionali, verosimilmente incoraggiate da tale iniziativa, hanno deciso di perseguire e di giudicare gli individui accusati di aver commesso gravi violazioni del diritto internazionale umanitario in ex-Jugoslavia.<sup>154</sup> Allo stesso modo delle disposizioni delle Convenzioni di Ginevra, le norme previste dalla Convenzione sul genocidio del 1948 non sono state attuate se non nel 1994, quando la Bosnia-Erzegovina ha invocato questa convenzione davanti la

---

tribunali nazionali. E' prevista, inoltre, la facoltà di una Parte contraente, di consegnare gli individui responsabili ad un'altra Parte contraente, «per quanto questa possa far valere contro dette persone prove sufficienti»

<sup>153</sup> Si veda SANDOZ, SWINARSKI, ZIMMERMAN (a cura di), op. cit., p.1049 ss.

<sup>154</sup> In particolare si fa qui riferimento ai tribunali tedeschi, austriaci, svizzeri e danesi. Questi ultimi nel 1994 hanno deciso di esercitare la propria competenza per giudicare e condannare Refik Saric, un bosniaco che si era rifugiato in Danimarca, ritenuto responsabile delle atrocità commesse nel campo di Dretlj in Bosnia-Erzegovina; cfr. il contributo introduttivo di CASSESE, *“Présentation de la troisième partie”*, in ASCENSIO, DECAUX, PELLET (a cura di), *“Droit international penal”*, Parigi, 2000, p.626.

Corte Internazionale di Giustizia contro la Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro).<sup>155</sup>

L'atteggiamento assunto dalle corti nazionali, da parte di procuratori e giudici, è stato qualificato come un approccio "nazionalista". Non sembra esserci interesse nel mettere in pratica le Convenzioni di Ginevra, ricercando e perseguendo gli individui che hanno commesso gravi violazioni umanitarie all'estero, o di sottoporre alla Corte Internazionale di Giustizia controversie con altri Stati sul compimento di atti di genocidio in territori posti al di fuori dalla loro giurisdizione nazionale.

Appare dunque improbabile che gli Stati ricorrano, attraverso i propri tribunali, all'esercizio di una giustizia penale "transnazionale", quale potrebbe essere considerata quella prevista dalle Convenzioni del 1949 o da altri strumenti convenzionali di diritto umanitario. Il vuoto che si percepisce dal comportamento degli Stati in queste circostanze dovrebbe essere quindi colmato dalla creazione di una giurisdizione internazionale permanente, in grado di esercitare precise competenze in materia di controllo del rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario.

Dopo questi brevi cenni introduttivi, l'attenzione deve ora essere spostata verso la questione inerente le competenze esercitate dagli Stati d'invio, per quanto riguarda le violazioni di diritto umanitario da parte dei membri impegnati in operazioni di *peace-keeping*.

Come più volte ricordato, i *peace-keepers* mantengono il vincolo che li lega al loro Stato nazionale. Per questo motivo essi sono sottoposti, in via di principio, alle loro giurisdizioni nazionali. A conforto di questa affermazione è bene ricordare che le operazioni di mantenimento della pace sono concluse per mezzo di un accordo tra le Nazioni Unite e lo Stato d'invio, fornitore del contingente militare impiegato nell'operazione, e un accordo con lo Stato (Stato ospite) sul cui territorio verrà dispiegata la forza (SOFA).<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> Cfr. *Ibidem*, p.627.

<sup>156</sup> Si veda *supra*, cap.2, p.55 ss.

Questi accordi sottraggono i *peace-keepers* alla giurisdizione dello Stato ospite<sup>157</sup> al fine di preservare l'indipendenza dell'esercizio delle funzioni della forza. Non essendo, tanto meno, le Nazioni Unite in grado di esercitare un controllo giurisdizionale sul comportamento di *peace-keepers*,<sup>158</sup> gli stessi accordi costitutivi dell'operazione prevedono che sia lo Stato d'invio ad esercitare la competenza giurisdizionale per i crimini commessi dai propri militari impegnati in operazioni di *peace-keeping*.

In sostanza viene lasciato allo Stato, di cui ha la nazionalità il membro impegnato in un'operazione di *peace-keeping*, il dovere di procedere nei suoi confronti per i crimini commessi e viene esclusa, in via di principio, una possibile competenza di una giurisdizione internazionale.

Questa prassi, tuttavia, è stata ampiamente discussa e criticata. Appare, infatti, quanto meno illogico, dal punto di vista strettamente giuridico, che gli Stati d'invio possano esercitare una giurisdizione esclusiva su individui che operano, o che hanno operato in missioni di cui le Nazioni Unite sono responsabili.<sup>159</sup>

### *3.1.1. La prassi: il caso del contingente italiano in Somalia*

Il caso sorto dal comportamento tenuto da alcuni membri del contingente italiano impegnato nella forza multinazionale delle Nazioni Unite in Somalia, durante le operazioni UNITAF (Unified Task Force) e

---

<sup>157</sup> In altre parole i membri impegnati in operazioni di *peace-keeping* sarebbero "immune from legal process": cfr. ZWANENBURG, "The Statute for an International Criminal Court and the United States: peacekeepers under fire?", in *European Journal of International Law*, 1999, p.124-141. Si veda, inoltre, il "Model Status of Forces Agreement for Peace-keeping Operations", UN Doc. A/45/594 del 9 ottobre 1990, par.46, riprodotto in appendice.

<sup>158</sup> «The United Nations does not have a court martial structure or other integrated penal system to deal with crimes committed by peacekeepers», Cfr. ZWANENBURG, *op. cit.*, p.127-128.

UNOSOM II nel 1992 e 1993,<sup>160</sup> costituisce un'interessante manifestazione della prassi degli Stati in materia di controllo sulle infrazioni delle norme di diritto internazionale umanitario commesse da membri di forze di *peace-keeping*.

Il contingente italiano (Operation IBIS-ITALFOR) prese parte alle due operazioni in base a quanto stabilito dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza n.794 e 814, dal decreto-legge del 1° febbraio 1993, n.21 e dalla legislazione successiva.<sup>161</sup>

Il ruolo svolto dalle forze militari italiane in Somalia è stato molto apprezzato, in particolare per le iniziative in campo umanitario portate a termine in una situazione di caos e violenza generalizzata. La pubblicazione di alcune fotografie concernenti dei presunti maltrattamenti e violenze verso

---

<sup>159</sup> Non è una sorpresa, quindi, che «the legal counsel of the United Nations predicted in 1995 that this matter would be discussed with renewed intensity in the context of the establishment of an international criminal court», ZWANENBURG, *op. cit.*, p.128.

<sup>160</sup> Successivamente alla caduta del regime di Siad Barre nel 1991 -al potere in Somalia dall'ottobre del 1969 in seguito ad un colpo di stato militare e, a partire dalla fine degli anni '80, alle prese con un forte ma eterogeneo movimento di opposizione che rifletteva la grave condizione sociale in cui versava il paese- la situazione politica in Somalia si avviò al collasso e sfociò in un clima di generale anarchia e di guerra civile. Il Consiglio di Sicurezza, per far fronte alla situazione, adottò il 24 aprile 1992 la risoluzione 751, con la quale veniva costituita la missione UNOSOM (*United Nations Operation in Somalia*), posta sotto il comando del Segretario Generale, con il compito di monitorare il cessate-il-fuoco tra le parti in conflitto e di distribuire aiuti umanitari. Quando la situazione peggiorò, il 3 dicembre 1992, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approvò, su forte sollecitazione del Segretario Generale, la risoluzione 794, a costituzione dell'UNITAF (operazione di *peace-enforcement*), posta sotto il comando degli Stati Uniti, il cui mandato prevedeva l'uso di tutti i mezzi necessari per far fronte alle difficoltà incontrate dalla precedente operazione UNOSOM, con due obiettivi principali: l'assistenza alla consegna di aiuti umanitari da parte di organizzazioni non governative e la ricostruzione delle infrastrutture civili essenziali. In seguito, con la risoluzione 814 del 16 marzo 1993, il Consiglio di Sicurezza incaricò il Segretario generale del comando dell'operazione UNOSOM II, proseguimento della missione precedente, conclusasi nel 1994. Cfr. PONTECORVO, "*Somalia e Nazioni Unite*" *cit.* p.204 ss. e "*The Blue Helmets, a review of the United Nations peace-keeping operations*", 3 ed., New York, 1996, p.285 ss.

<sup>161</sup> La partecipazione italiana alle operazioni delle Nazioni Unite in Somalia è stata regolata da un consistente numero di decreti-legge: decreto legge (D.L.) n.21 del 1 febbraio 1993, in G.U. n.25 del 1 febbraio 1993; D.L. n.56 del 10 marzo 1993, in G.U. n.58 del 11 marzo 1993, convertito in legge n.125 del 22 febbraio 1994, in G.U. n.47 del 26 febbraio 1994; D.L. n.16 del 11 gennaio 1994, in G.U. n.8 del 12 gennaio 1994, convertito in legge n.151 del 22 febbraio 1994, in G.U. n.54 del 7 marzo 1994; D.L. n.11 del 17 gennaio 1995, in G.U. n.13 del 17 gennaio 1995, convertito in legge n.285 del 13 luglio 1995, in G.U., n.167 del 19 luglio 1995. Al riguardo si veda il contributo di LUPI, "*Report by the enquiry commission on the behaviour of*

alcuni cittadini somali da parte di militari italiani, colse con stupore l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale e italiana.<sup>162</sup> Di conseguenza, le autorità giudiziarie militari e civili iniziarono ad investigare al fine di fare luce sull'accaduto.<sup>163</sup>

E' bene precisare, in primo luogo, che non è previsto dalla legislazione italiana un regime giuridico specifico, in grado di disciplinare il tipo di operazioni di cui si sta trattando; in secondo luogo, le uniche regole che sembra possibile applicare sono le disposizioni contenute nel Codice penale militare di guerra, che, in virtù dell'art.9, sono estese anche ai corpi militari all'estero ma che non ha trovato applicazione nel caso specifico in esame, e quelle del Codice militare di pace, il quale contiene un titolo dedicato ai crimini commessi dal personale militare contro i civili e contro i nemici.

Si tratta, tuttavia, di norme inadeguate per operazioni come quella svolta in Somalia, principalmente per due ragioni: innanzitutto, i Codici in parola sono entrati in vigore nel 1941 e, pertanto, prevedono delle regole per delle situazioni di conflitto che oramai non sono più riscontrabili; inoltre, le operazioni condotte sotto il comando e controllo delle Nazioni Unite non si integrano felicemente, sotto il profilo giuridico, con le norme regolanti l'impiego delle forze armate italiane.<sup>164</sup>

---

*italian peace-keeping troops in Somalia*", in Yearbook of International Humanitarian Law, 1998, p.375-379.

<sup>162</sup> Fu un settimanale italiano a pubblicare per primo le foto delle violenze inflitte ad alcuni somali da parte di alcuni militari della brigata "Folgore". Cfr. *"Panorama"*, n.24 del 19 giugno 1997, p.42 ss.

<sup>163</sup> Ulteriori episodi di violenza vennero riferiti da cittadini somali alla Commissione d'inchiesta istituita dal governo italiano, che tuttavia non li tenne debitamente in considerazione. Cfr. LUPI, *op. cit.*, p.376.

<sup>164</sup> Entrambi i Codici vennero adottati con Reale Decreto n.303 del 20 febbraio 1941. E' opportuno precisare che i crimini di violazione della persona umana, di tortura e maltrattamenti verso la popolazione civile denunciati dai cittadini somali, non sono previsti dal Codice militare di pace, che risulta essere applicato nel caso in questione. L'art.1 par.5 del D.L. n.21, che autorizzava l'impiego del contingente italiano nell'operazione in Somalia, disponeva, infatti, che i militari italiani in Somalia sarebbero stati soggetti al Codice militare penale di pace, in deroga all'art.9 del Codice militare di guerra, in base al quale le disposizioni del Codice militare penale di guerra sono estese ai contingenti militari all'estero. Cfr. LUPI, *op. cit.*, p.376-377.

In ottemperanza alla legge italiana, le infrazioni commesse da militari sono normalmente giudicate dalla giustizia militare sulla base delle leggi militari; tuttavia, nel caso in cui vi sia un'infrazione commessa da personale militare, e questa non sia prevista nei regolamenti militari, sarà la giustizia ordinaria ad essere competente. Ne segue che sia la giurisdizione militare, sia quella ordinaria sono qualificate ad aprire le indagini investigative al fine di chiarire i fatti accaduti, ognuna sulla base delle proprie competenze. Tutt'ora, le indagini sono ancora in corso e non è chiaro quando termineranno, né quando verrà reso pubblico il risultato.

Una versione pressoché completa ed ufficiale degli avvenimenti verificatisi in Somalia, tra il 1992 ed il 1993 è contenuta nella *“Relazione conclusiva della Commissione Governativa d'inchiesta per i fatti di Somalia”*<sup>165</sup> del 26 maggio 1998. Tale relazione è il risultato di un supplemento di inchiesta successiva a quella presentata l'8 agosto 1997, al governo e alla stampa, da parte della Commissione istituita dal governo italiano per far luce su quanto accaduto, in seguito al rinvenimento di altri elementi di rilievo ai fini delle indagini<sup>166</sup>

Ne risultò un documento interessante essenzialmente dal punto di vista, per così dire, “narrativo”, probabilmente a causa della ristrettezza del mandato conferito alla commissione, ma privo di implicazioni particolarmente rilevanti sotto il profilo giuridico. L'attenzione è rivolta a

---

<sup>165</sup> Il governo italiano, al fine di effettuare una verifica preliminare degli episodi accaduti in Somalia, istituì una Commissione governativa d'inchiesta con Decreto del Ministro della difesa del 16 giugno 1997. Tale Commissione (denominata Commissione “Gallo” dal nome del suo presidente) era composta da cinque membri: tre civili, di cui uno ricopriva la carica di presidente, e due militari. La Commissione era incaricata di verificare se i crimini denunciati erano fondati e di accertare quale malfunzionamento del comando della missione avrebbe consentito un tale svolgimento dei fatti. A questo scopo, la Commissione aveva il potere di condurre ispezioni e interrogatori, raccogliere informazioni e richiedere documentazioni dalle autorità amministrative, per poi sottoporre i suoi rapporti alle competenti autorità giudiziarie. *Ibidem.* Per il testo completo della Relazione si rinvia al sito internet: <http://www.repubblica.it/online/fatti/somtort/rapporto/rapporto.html>

<sup>166</sup> In particolare, in seguito alla pubblicazione del rapporto conclusivo dell'8 agosto 1997, fu messo in circolazione un memoriale redatto da un membro del contingente italiano, che aveva preso parte alle operazioni (il maresciallo Aloi). In tale memoriale venivano

cinque principali episodi di violenza denunciati da cittadini somali, come ad esempio la devastazione dell'accampamento di Johar, avvenuta il 9 aprile 1993, in cui un cittadino somalo fu soggetto a particolari violenze (elettroshock). Non essendo possibile interrogare la vittima, il caso si basò unicamente sulle deposizioni di uno dei due militari italiani coinvolti nell'episodio, e la Commissione non fu in grado di accertare alcuna responsabilità. Allo stesso modo, nel caso della denuncia di un tentativo di stupro e di rapimento di una giovane donna somala a Mogadiscio, i militari italiani ritenuti coinvolti nella vicenda negarono qualunque tipo di accusa e la Commissione non si pronunciò riguardo l'accertamento della responsabilità.

Gli episodi di violenza vengono definiti, nelle conclusioni della relazione conclusiva, "sporadici e localizzati, e non estesi e generalizzati". Questa affermazione, tuttavia, appare rilevante al fine di escludere la "sistematicità" degli atti di violenza in oggetto.<sup>167</sup>

E' altresì riportato che nel corso dell'operazione "alcuni comandanti non hanno sempre osservato compiutamente i loro doveri", al punto da "avere accettato o tollerato come comportamenti «goliardici» atteggiamenti grossolani ...".<sup>168</sup>

Sono due le osservazioni che rilevano alcuni aspetti interessanti di questo caso. La prima concerne l'applicabilità del diritto internazionale umanitario. Dal rapporto risulta evidente della commissione d'inchiesta, la difficoltà di inserire lo svolgimento dei fatti in una situazione di conflitto armato, nel senso tradizionale del termine, piuttosto che in una situazione di operazione multifunzionale avente per obiettivo il ristabilimento dell'ordine nello Stato somalo. Il caso della Somalia dimostra chiaramente come sia

---

denunciati episodi concernenti gravi violazioni delle più elementari norme di diritto internazionale umanitario.

<sup>167</sup> Cfr. la "Relazione conclusiva della Commissione Governativa d'inchiesta per i fatti di Somalia" del 26 maggio 1998, p.64 ss.

<sup>168</sup> Cfr. la "Relazione conclusiva..." cit., p.68.



urgente trovare una soluzione alla controversa questione dell'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle operazioni di mantenimento della pace in situazioni di conflitto interno.

Il secondo aspetto concerne l'identificazione del giudice competente a pronunciarsi sui comportamenti commessi in violazione delle norme di diritto internazionale umanitario. Come si è visto<sup>169</sup>, i militari italiani in Somalia erano sottoposti alle disposizioni previste dal Codice militare di pace, non contemplante i crimini di guerra; ciò significa che un certo numero di procedimenti sono stati portati innanzi alla giurisdizione ordinaria, anche se, in realtà, i fatti sono stati commessi da personale militare ed in un contesto di conflitto armato; pertanto rientrerebbero nelle competenze degli organi giurisdizionali militari.

Il caso del contingente italiano in Somalia permette di comprendere quali siano le norme che regolano le attività dei militari italiani impegnati in missioni multinazionali di mantenimento della pace all'estero. Al riguardo merita un breve cenno il decreto-legge del 1° dicembre 2001 n.421, recante *“Disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all'operazione multinazionale denominata Enduring Freedom”*, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 gennaio 2002 n.6 concernente l'impiego dei militari italiani in Afghanistan.

Risulta interessante verificare come il decreto-legge 421/2001, regolante l'impiego di militari italiani in un'operazione multinazionale, presenti alcune mancanze. In particolare tale decreto ha carattere di normativa “eccezionale”, non dà attuazione, nell'ordinamento interno, a convenzioni internazionali che vincolano da tempo lo Stato italiano ed infine rinvia *in toto* al Codice penale militare di guerra del 1941 richiamando norme oramai obsolete.

La legge di conversione del 31 gennaio 2002 n.6 fornisce una regolamentazione in grado, apparentemente, di ovviare ai problemi sopra

---

<sup>169</sup> Cfr. *supra*, p.76, nota 163.

esposti Le disposizioni introdotte perdono il carattere di eccezionalità, vengono previste nuove fattispecie penali che configurano un adattamento dell'ordinamento italiano alle norme di diritto internazionale umanitario e vengono evitate, inoltre, le duplicazioni di competenze fra giurisdizioni ordinarie e giurisdizioni militari.

Gli aspetti di maggior rilievo, ai fini del presente lavoro, sono due. In primo luogo, la legge n.6 del 31 gennaio 2002 introduce una nuova fattispecie di reato concernente le offese contro le persone protette dalle convenzioni internazionali. La nozione di tortura e una specifica punizione per tale tipo di condotta e di altri fatti illeciti commessi ai danni di civili, prigionieri, feriti e altre persone protette dal diritto internazionale umanitario entrano a far parte dell'ordinamento italiano.<sup>170</sup>

In secondo luogo, viene prevista, seppur indirettamente, una generale applicabilità del Codice penale militare di guerra in tutti i casi di future operazioni militari all'estero in tempo di pace. In altre parole, la legge di conversione n.6 del 31 gennaio 2002 modifica il Codice penale militare di guerra per renderlo stabilmente applicabile in casi di missioni militari all'estero, ivi comprese le missioni di *peace-keeping*.<sup>171</sup>

### *3.2. La competenza dei tribunali penali internazionali*

La sezione 4 del Bollettino del Segretario Generale affronta la questione delle violazioni del diritto internazionale umanitario. La disposizione in parola prevede che, in caso di violazioni di norme di diritto

---

<sup>170</sup> Si veda l'art.185-*bis* del Codice penale militare di guerra

<sup>171</sup> Si veda l'art.1, l'art.2, l'art.3 della legge n.6 del 31 gennaio 2002. In particolare, l'art.9 del Codice penale militare di guerra, che prevedeva la soggezione dei corpi militari all'estero senza aver mai trovato applicazione, è modificato dalla legge di conversione del decreto 451/2001 proprio per raggiungere l'obiettivo di raggiungerne l'applicabilità.

umanitario, i membri delle forze delle Nazioni Unite siano soggetti alla giurisdizione delle rispettive corti nazionali. Secondo alcuni<sup>172</sup>, l'interpretazione della disposizione in questione dovrebbe andare oltre il suo significato letterale, inteso nel senso di riconoscere unicamente l'esistenza del diritto-dovere degli Stati di reprimere le violazioni di diritto internazionale umanitario. Si sostiene, infatti, che il vero senso della disposizione in parola dovrebbe identificarsi nel fatto che sugli Stati pesa l'obbligo di svolgere la funzione repressiva anche per conto delle Nazioni Unite. Queste ultime darebbero così attuazione, per via indiretta, al proprio obbligo di rispettare i principi e le regole di diritto internazionale umanitario.<sup>173</sup>

Orbene, se le Nazioni Unite non dispongono della capacità di sanzionare i comportamenti commessi in violazione del diritto internazionale umanitario, rimane il fatto che l'idea di creare una giurisdizione internazionale per tradurre in giudizio individui responsabili di gravi crimini internazionali, risale al termine della prima guerra mondiale<sup>174</sup>.

Dal punto di vista storico, l'istituzione di tribunali penali internazionali con il compito di far rispettare il diritto internazionale umanitario ha incontrato non poche difficoltà. Come è noto, diversi sono i metodi per assicurare il rispetto del diritto internazionale umanitario.

In primo luogo vi sono le rappresaglie, sistema tradizionale ma controverso, che consiste nell'uso di metodi di guerra, proibiti dal diritto internazionale, da parte di un belligerante, per rispondere a delle violazioni di diritto bellico commesse dall'avversario. Tale metodo è stato spesso criticato dalla Comunità internazionale, in quanto, nella maggior parte dei casi, tenderebbe ad acuire il conflitto. Inoltre le Convenzioni di Ginevra e il I Protocollo limitano sostanzialmente il ricorso a tale metodo.

---

<sup>172</sup> Cfr. *supra*, cap.2, p.50, nota 107.

<sup>173</sup> Cfr. CONDORELLI, "Le azioni dell'ONU..." *cit.*, p.1052-1053.

<sup>174</sup> Per un eccellente presentazione dell'argomento, si rinvia al contributo introduttivo di CASSESE, "La présentation..." *cit.*, in ASCENSIO, DECAUX, PELLET (a cura di), "Droit international penal" *cit.*, p.621-631.

Gian Luca Beruto  
*Operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e obblighi di diritto internazionale umanitario*

---

In secondo luogo, il rispetto del diritto internazionale umanitario può essere facilitato da strumenti volti a garantire pubblicità e trasparenza. Si pensi ad esempio alla designazione di una Potenza protettrice, previo accordo delle parti in conflitto, incaricata di controllare il rispetto, da parte dei belligeranti, delle obbligazioni assunte.<sup>175</sup>

Un altro mezzo di promozione del rispetto del diritto umanitario consiste nel ricorso a procedure di inchiesta internazionale, come quella prevista dal I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra.<sup>176</sup> Il contributo più interessante di questo strumento è la creazione di un dossier pubblico riguardante le violazioni di diritto internazionale umanitario che si rivela di grande utilità per i tribunali competenti a giudicare dei crimini di guerra.<sup>177</sup>

Tuttavia la giustizia può, e deve, essere esercitata anche a livello internazionale<sup>178</sup> ed in questo senso i tribunali penali internazionali svolgono un ruolo cruciale per ciò che concerne il controllo sul rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario. Tuttavia, se da un lato sembrano evidenti gli aspetti positivi della giustizia penale internazionale, dall'altro l'esercizio di tale giustizia si rivela ben più difficile di quanto lo sia all'interno di ogni

---

<sup>175</sup> Cfr. l'art.8 comune alle prime tre Convenzioni di Ginevra del 1949, l'art.9 della IV Convenzione nonché l'art.5 del I Protocollo. Vale la pena rammentare che tale strumento è stato utilizzato solamente tre volte da quando le Convenzioni di Ginevra sono in vigore.

<sup>176</sup> Si tratta della "*Commission internationale d'établissement des faits*", prevista dall'art.90 del I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra, cfr. SANDOZ, SWINARSKI, ZIMMERMAN (a cura di), *op. cit.*, p.1061 ss.

<sup>177</sup> Al riguardo è utile ricordare la Commissione di esperti (anche se non venne creata in virtù del I Protocollo) costituita dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, in applicazione della risoluzione 780 del 1992 del Consiglio di Sicurezza (UN Doc. S/RES/780 del 6 ottobre 1992.), incaricata di investigare e presentare le sue conclusioni sulle gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra e altre violazioni di diritto umanitario commesse sul territorio della ex-Jugoslavia. Sulla base delle sue conclusioni verrà istituito, nel 1993, il Tribunale Penale Internazionale per i crimini commessi nell'ex-Jugoslavia.

<sup>178</sup> In questo senso si esprime autorevole dottrina: «Pour la même raison que les crimes de guerre constituent des violations de lois de la guerre, en d'autres termes du droit international, c'est un juge international qui devrait juger les infractions internationales. C'est lui qui est le mieux habilité à le faire», RÖLING, "*The law of war and the national jurisdiction since 1945*", in *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de l'Haye*, 1960/2. p.354.

Stato. Questo per due motivi principali; innanzitutto si pone un problema riguardante il limite *ratione loci* della competenza dei tribunali *ad hoc*, definito negli stessi statuti dei tribunali<sup>179</sup>. Tale limite comprime, in una certa misura, l'effettivo esercizio della giurisdizione dei tribunali, ma rappresenta al contempo un elemento che caratterizza i tribunali internazionali *ad hoc* nell'espletamento delle loro funzioni giurisdizionali.

Secondariamente, i tribunali internazionali non sono dotati dei poteri che normalmente vengono attribuiti alle corti nazionali. Essi dispongono della facoltà di emettere mandati di cattura, così come mandati di comparizione, ma non possono rendere esecutivi gli atti legati all'esercizio di tali prerogative. La ragione di questa situazione è semplice: i testimoni e gli accusati si trovano su di un territorio sottoposto all'autorità sovrana di uno Stato; i tribunali internazionali sono pertanto costretti a chiedere la collaborazione dello Stato sul cui territorio sono stati commessi i crimini per l'esecuzione delle loro ordinanze e dei loro mandati.

I tribunali penali internazionali rappresentano, come sottolineato da parte della dottrina, uno strumento nuovo ed efficace, rispetto ai metodi tradizionali, per la repressione dei crimini internazionali ed al contempo un mezzo per contribuire al mantenimento della pace.<sup>180</sup> I recenti avvenimenti, in particolare la fine della guerra fredda, hanno accelerato la creazione di meccanismi giurisdizionali operanti sia a livello internazionale, sia a livello

---

<sup>179</sup> L'art.8 dello statuto del Tribunale per l'ex-Jugoslavia dispone che le competenze di tale tribunale «shall extend to the territory of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia, including its land surface, airspace and territorial waters [...]»; l'art.7 dello statuto del Tribunale per il Ruanda prevede che «the territorial jurisdiction of the International Tribunal for Rwanda shall extend to the territory of Rwanda including its land surface and airspace as well as to the territory of neighbouring States in respect of serious violations of international humanitarian law committed by Rwandan citizens».

<sup>180</sup> Cfr. Cassese, il quale dopo aver affermato che la giustizia è uno «des moyens de réaliser la paix», prende spunto dalla creazione del Tribunale Internazionale per la ex-Jugoslavia per sostenere che tale istituzione può effettivamente contribuire al mantenimento della pace. Se, infatti, il tribunale non fosse in grado di portare a termine il suo compito, ovvero continuasse a permettere agli accusati di rimanere liberamente sul territorio dell'ex-Jugoslavia, situazioni particolarmente gravi, come ad esempio il permanere del risentimento etnico e del nazionalismo, l'impossibilità dell'affermarsi della democrazia, il mancato rimpatrio dei rifugiati e dei profughi, continuerebbero a pregiudicare qualsiasi tentativo di affermazione

nazionale. L'istituzione dei tribunali *ad hoc* per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda rappresentano una tappa fondamentale nel lungo processo di evoluzione del sistema normativo umanitario.

Il controllo del rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario è dunque entrato in una nuova fase, più concreta; rimangono comunque aperte diverse problematiche, legate principalmente alle difficoltà derivanti dall'esercizio di prerogative sovrane da parte degli Stati.<sup>181</sup>

Invero, resta particolarmente controversa la questione inerente le competenze dei tribunali internazionali nei confronti dei membri impegnati in operazioni di mantenimento della pace. Tali competenze non sono esplicitamente previste né nello statuto del tribunale per l'ex-Jugoslavia, né in quello per il Ruanda. In realtà tale competenza è deducibile dalla pubblicità di alcune norme come ad esempio quelle previste nell'art.1 del Tribunale *ad hoc* per l'ex-Jugoslavia<sup>182</sup>. Il problema è che, nella prassi, non sono state rivolte, finora, accuse a *peace-keepers* che hanno partecipato alle operazioni in ex-Jugoslavia o in Ruanda.

Peraltro, occorre sottolineare che la Sezione 4 del Bollettino del Segretario Generale afferma in modo chiaro l'esclusiva competenza delle corti nazionali a perseguire i membri impegnati nelle forze di mantenimento della pace delle Nazioni Unite; è bene ricordare, tuttavia, che ai tribunali internazionali *ad hoc* è riconosciuto il primato sulle corti nazionali.<sup>183</sup>

---

di una situazione di pace. Cfr. il contributo introduttivo di CASSESE, "La présentation..." cit. in ASCENSIO, DECAUX, PELLET (a cura di), "Droit international penal" cit., p.628-629.

<sup>181</sup> Come noto, l'autorità giudiziaria di uno Stato rappresenta l'elemento nei confronti del quale gli Stati mantengono le posizioni più rigide per quanto riguarda la limitazione della loro sovranità in campo internazionale.

<sup>182</sup> L'art. 1 dello statuto del Tribunale per l'ex-Jugoslavia prevede che il Tribunale «shall have the power to prosecute persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia since 1991 in accordance with the provisions of the present Statute». Si può notare come il termine "persons" permette, in una certa misura, di dedurre la competenza del Tribunale nel perseguire tutti gli individui che si sono resi responsabili di gravi violazioni di diritto internazionale umanitario.

<sup>183</sup> Si veda l'art.9(2) dello statuto del tribunale internazionale per l'ex-Jugoslavia, il quale riconosce esplicitamente che «the international Tribunal shall have primacy over national

Gli stessi SOFA, inoltre, prevedono la competenza esclusiva delle giurisdizioni nazionali sui crimini commessi dai membri di una forza di *peace-keeping* sul territorio dello Stato ospite.<sup>184</sup>

### 3.2.1. *Il tribunale penale internazionale per i crimini commessi nell'ex-Jugoslavia*

La creazione del Tribunale *ad hoc* per l'ex-Jugoslavia si è resa necessaria per condannare le atrocità verificatesi durante il conflitto che ha portato allo smembramento dell'ex-Jugoslavia.<sup>185</sup> Esso trova la sua base giuridica nella risoluzione 808 del 23 febbraio 1993<sup>186</sup>, adottata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza.

Lo stesso Consiglio aveva precedentemente condannato le gravi violazioni di diritto umanitario che si erano verificate sistematicamente sul territorio iugoslavo a partire dal 1° gennaio 1991<sup>187</sup> ed aveva costituito una commissione d'inchiesta<sup>188</sup> con lo scopo di verificare la situazione del rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario.

L'elaborazione dello statuto del Tribunale è stata affidata al Segretario Generale delle Nazioni Unite, il quale ha potuto contare, oltre che sul

---

courts. At any stage of the procedure, the International Tribunal may formally request national courts to defer to the competence of the International Tribunal in accordance with the present Statute and the rules of procedure and evidence of the international Tribunal».

<sup>184</sup> Si veda il modello di SOFA, UN Doc. A/45/594 del 9 ottobre 1990, par. 46(b), p.12 «Military member of the military component of the United Nations *peace-keeping* operation shall be subject to the exclusive jurisdiction of their respective participating States in respect of any criminal offences which may be committed by them in [host country/territory]».

<sup>185</sup> Sul tema esiste un'ampia bibliografia; fra i tanti contributi si vedono in particolare DAVID, *“Le tribunal pénal pour l'ex-Jugoslavie”*, in *Revue belge de droit international*, 1992, p.565 ss.; O'BRIEN, *“The international tribunal for violations of international humanitarian law in the former Yugoslavia”*, in *American Journal of International Law*, 1993, p.639-659; SHRAGA-ZACKLIN, *“The international criminal tribunal for the former Yugoslavia”*, in *European Journal of International Law*, 1994, p.360 ss.; CARELLA, *“Il tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia”*, in PICONE (a cura di.) *“Intervenenti delle Nazioni Unite” cit.*, p. 463 ss.; KING-LA ROSA, *“Current developments international criminal tribunal for the former Yugoslavia”* in *Revue belge de droit international*, 1997/2, p.533 ss.

<sup>186</sup> UN Doc. S/RES/808 del 23 febbraio 1993.

<sup>187</sup> Si veda l'art.8 dello statuto del Tribunale Penale per i crimini commessi in ex-Jugoslavia.

rapporto della citata commissione di inchiesta, su di una serie di rapporti elaborati da diversi governi.<sup>189</sup> Il Consiglio di sicurezza ha adottato all'unanimità, con la risoluzione 827<sup>190</sup> del 25 maggio 1993, il rapporto del Segretario Generale<sup>191</sup> ed il relativo statuto annesso.

Il Tribunale in oggetto rappresenta il primo caso concreto in cui si perviene alla creazione di una giurisdizione penale internazionale nell'ambito delle Nazioni Unite. Il fatto che esso tragga la sua forza giuridica da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, le cui decisioni devono essere rispettate da tutti gli Stati membri dell'Organizzazione, è determinato dal fatto che si è voluto evitare un approccio convenzionale, che avrebbe richiesto tempi troppo lunghi.

Uno degli aspetti più rilevanti dello statuto del Tribunale Internazionale per l'ex-Jugoslavia riguarda la fattispecie dei crimini ivi contemplati. Lo statuto in parola elenca differenti tipologie di crimini. Ad esempio, l'art.2 qualifica i crimini come "*grave breaches of the Geneva Conventions of 1949*"; e cioè i comportamenti in violazione di norme a tutela di persone e beni protetti dal sistema di norme convenzionali adottato a Ginevra il 12 agosto 1949;<sup>192</sup> l'art.3, dedicato alle "*Violations of the law or*

---

<sup>188</sup> Si veda *supra*, p.63, nota 156.

<sup>189</sup> Vennero elaborati, da parte di alcuni governi, diversi «projet étatiques (rapport du comité de juristes français présenté par la France, S/25266; rapport d'une Commission de juristes présenté par l'Italie, S/25307; rapport présenté par la Suède au nom de la Présidence en exercice de la C.S.C.E., S/25307)»; oltre a tali progetti, il Segretario ha potuto tenere conto, anche «dei suggerimenti e delle osservazioni che erano pervenuti, nel frattempo, da più di quaranta Stati, da un gran numero di organizzazioni non governative, nonché da esperti e da riunioni internazionali scientifiche» Cfr. ASCENSIO, "*Les tribunaux ad hoc pour l'ex-Jugoslavie et pour le Rwanda*", in ASCENSIO, DECAUX, PELLET (a cura di), *op. cit.*, p.715-734 e CARELLA, "*Il tribunale internazionale per l'ex-Jugoslavia*" *cit.*, p.465.

<sup>190</sup> UN Doc. S/RES/827 del 25 maggio 1993.

<sup>191</sup> UN Doc. S/25704 del 3 maggio del 1993.

<sup>192</sup> Nell'articolo in oggetto vengono elencati vari crimini corrispondenti a quelli contemplati nello "statuto del Tribunale di Norimberga e degli atti successivamente adottati nell'ambito delle Nazioni Unite": l'omicidio volontario, la tortura o trattamenti disumani e degradanti, gli esperimenti biologici, l'infrazione volontaria di gravi sofferenze o lesioni fisiche o mentali, la distruzione su vasta scala e appropriazione di beni e molti altri ancora. Per ulteriori approfondimenti Cfr. GREPPI, *op. cit.*, p.144-145 e lo statuto del Tribunale, UN Doc. S/RES/827 del 25 maggio 1993.



*customs of war*” si presenta complementare al precedente ed elenca ulteriori crimini. L’art.4 contempla il crimine di genocidio e l’art.5 i crimini contro l’umanità.

I suddetti articoli configurano un’avanzata e precisa sistemazione della materia dei crimini di guerra, formulata sulla base delle disposizioni previste dalle Convenzioni di Ginevra del ’49<sup>193</sup>, in particolare sulla base dell’art.147 della IV Convenzione sulla protezione della popolazione civile e dell’art.3 comune alle quattro convenzioni che, come noto, stabilisce le condizioni minime di diritto umanitario applicabili in situazioni di conflitto armato.

Appare evidente come i crimini inseriti nello statuto del Tribunale per l’ex-Jugoslavia possano rappresentare, in un certo qual modo, una categoria autonoma; in primo luogo perché non sarebbe riscontrabile, almeno in via diretta, alcun collegamento tra tali crimini e i crimini di guerra o contro la pace previsti nello statuto del Tribunale di Norimberga, che raffigura l’unico precedente di organo giurisdizionale internazionale; in secondo luogo, crimini contro l’umanità, crimini di guerra e genocidio, condividono il medesimo presupposto: tali crimini possono essere perseguiti a prescindere dal fatto che siano commessi nel corso di un conflitto armato, interno o internazionale.<sup>194</sup>

Ma l’aspetto più interessante, che ai fini del presente lavoro occorre esaminare, è rappresentato dalla controversa questione riguardante la punibilità dei militari impegnati in operazioni di *peace-keeping* che hanno commesso delle violazioni di diritto internazionale umanitario.

Come accennato, l’art. 2 enuncia i crimini sottintendendo alle gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 1949. Si è sostenuto

---

<sup>193</sup> Come noto, le Convenzioni di Ginevra del 1949 sono ormai state ratificate dalla quasi totalità degli Stati (si veda *supra*, p.29, nota 58), per cui si può ritenere che esse costituiscano la *opinio juris* dell’intera comunità internazionale.

<sup>194</sup> Al riguardo, la Camera d’Appello del Tribunale ha affermato, nel caso *Tadic*, che “l’absence de lien entre les crimes contre l’humanité et un conflit armé international est maintenant une règle établie de droit international coutumier”. Cfr. La sentenza del 2 ottobre

precedentemente<sup>195</sup> che i membri impegnati in operazioni di *peace-keeping* possono essere sottoposti alle norme previste dalle Convenzioni di Ginevra nel momento in cui prendono effettivamente parte al conflitto. Tuttavia, l'art.2 e l'art 3, quest'ultimo complementare al precedente, potrebbero, in via di principio, ritenersi applicabili ai *peace-keepers*, nonostante questi ultimi, qualora avessero commesso delle eventuali violazioni di diritto internazionale umanitario, sarebbero, come dimostra la prassi<sup>196</sup>, sottoposti alla giurisdizione dello Stato d'invio.

Come precedentemente esposto<sup>197</sup>, la competenza del Tribunale per l'ex-Jugoslavia sarebbe deducibile da alcune norme dello statuto<sup>198</sup> le quali prevedono che chiunque compia (le norme in parola utilizzano il termine "*persons*") gravi crimini sarà sottoposto alla giurisdizione del Tribunale. Resta il fatto che, fino ad ora, non è stato emesso alcun capo d'accusa nei confronti di membri impegnati in operazioni di mantenimento della pace in ex-Jugoslavia.

Per ciò che riguarda il crimine di genocidio e i crimini contro l'umanità, quanto è previsto nello statuto sembra essere, per definizione, difficilmente applicabile a soggetti impegnati in operazioni di mantenimento della pace.<sup>199</sup> A conferma di quanto si sostiene è opportuno prendere in considerazione l'art.7(1), il quale prevede che «*a person who planned, instigated, ordered, committed or otherwise aided and abetted in the planning, preparation or*

---

1995, par.141 e GREENWOOD, "*International Humanitarian Law and the Tadic case*", in *European Journal of International Law*, 1996, p.

<sup>195</sup> Si veda *supra*, cap.2, p.37 ss.

<sup>196</sup> Cfr. par.3.1.1.

<sup>197</sup> Cfr. *supra*, p.83, nota 181.

<sup>198</sup> Si veda ad esempio l'art.1, l'art.2 e l'art.3 dello statuto del Tribunale per l'ex-Jugoslavia.

<sup>199</sup> L'art.4 dello statuto definisce il genocidio con una serie di atti intesi a «to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group [...]» Sembra del tutto improbabile che i membri di una forza di mantenimento della pace abbiano come obiettivo la distruzione, in parte o completa, di un qualsiasi gruppo di individui; l'art.5 si preoccupa, invece, di definire i crimini contro l'umanità, indicando una serie di crimini (omicidio, sterminazione, schiavitù ecc...) «directed against any civilian population». Anche in questo appare quanto meno improbabile che i *peace-keepers* possano essere autori di crimini

*execution of a crime referred to in articles 2 to 5 of the present Statute, shall be individually responsible for the crime.*». Appare evidente da quanto enunciato nell'articolo in parola, che si debba riscontrare, al fine di identificare l'effettiva responsabilità individuale, un progetto o un piano di esecuzione dei crimini in questione. E' ragione di credere che le operazioni di *peace-keeping* non possano prevedere nel loro mandato simili piani o progetti. Molto probabilmente, le eventuali violazioni di diritto internazionale umanitario da parte di membri impegnati in operazioni di *peace-keeping*, avrebbero, eventualmente, carattere isolato ed accidentale.

E' prevista, inoltre, nello statuto una disposizione<sup>200</sup> che riconosce il primato del Tribunale per l'ex-Jugoslavia sulle giurisdizioni nazionali anche se la giurisdizione del tribunale in parola risulta essere concorrente a quella dei tribunali nazionali. Tale primato rimane, tuttavia, condizionato dal limite *ratione loci*, previsto direttamente dallo statuto del tribunale<sup>201</sup>, che circoscrive la competenza del Tribunale unicamente ai crimini commessi sul territorio della ex-Jugoslavia.

### *3.2.2. Il tribunale per i crimini commessi in Ruanda*

Il Consiglio di Sicurezza è intervenuto anche nella crisi scoppiata in Ruanda il 6 aprile 1994 e durata fino al 17 luglio dello stesso anno. La situazione ruandese si presentava particolarmente diversa da quella in ex-Jugoslavia. In questo Stato africano si assisteva all'ultimo atto estremo di un conflitto etnico secolare tra la minoranza *tutsi* e la maggioranza *hutu*.

---

progettati e conseguiti in modo sistematico, tanto più tra i loro compiti vi è anche quello di salvaguardare i civili.

<sup>200</sup> Cfr. l'art.9(2), «The International Tribunal shall have primacy over national courts. At any stage of the procedure, the International Tribunal may formally request national courts to defer to the competence of the International Tribunal in accordance with the present Statute and the Rules of Procedure and Evidence of the International Tribunal.»

<sup>201</sup> Cfr art.8 dello statuto del tribunale, *supra*, p.81, nota 180.

Il conflitto era divenuto, a partire dall'inizio degli anni '90, di una disumanità tale da indurre l'Uganda, paese limitrofo in cui si era rifugiata la classe dirigente *tutsi*, ed il Ruanda, dove il potere era in mano alla etnia *hutu*, a richiedere l'intervento delle Nazioni Unite.<sup>202</sup>

Agendo quindi in maniera conforme a quanto era stato fatto per la repressione dei crimini commessi durante il conflitto in ex-Jugoslavia ed avendo constatato l'effettiva sussistenza di gravi violazioni di diritto internazionale umanitario perpetrate contro la popolazione locale, il Consiglio di Sicurezza adottava la risoluzione 955 del 8 novembre 1994<sup>203</sup>, con la quale veniva istituito il Tribunale penale per i crimini commessi in Ruanda<sup>204</sup>, competente a giudicare sulle gravi violazioni di diritto umanitario commesse tra il gennaio 1994 ed il 31 dicembre 1994.

La situazione di questo paese era estremamente delicata e caratterizzata da massacri di un'ampiezza e gravità senza precedenti. Ne segue che l'ordine delle priorità dei crimini così come stabilito nello statuto del Tribunale dell'Aja è stato necessariamente rovesciato. Al primo posto figura, infatti, il crimine di genocidio, la cui formulazione, all'art. 2, riproduce esattamente quella dell'art.4 dello statuto del Tribunale per l'ex-Jugoslavia.

Anche l'art.3, dedicato ai crimini contro l'umanità, è speculare all'art.5 dello statuto appena considerato. Anche in questo caso non viene fatto alcun riferimento alla natura dei conflitti armati, interni o internazionali che siano; resta solamente il riferimento alla commissione dei crimini "*as a part of a*

---

<sup>202</sup> Con la risoluzione 872 del 5 ottobre 1993 il Consiglio di Sicurezza decideva di costituire l'UNAMIR (*United Nations Mission Assistance for Ruanda*), operazione dal mandato molto ampio, per un periodo di sei mesi. Per considerazioni più dettagliate si rinvia a CATALDI, *op. cit.*, p.448 ss.

<sup>203</sup> UN Doc. S/RES/955 del 8 novembre 1994.

<sup>204</sup> Anche in questo caso vi è una consistente bibliografia, tra gli altri si ricorda: CATALDI, "*Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e la questione del Ruanda*", in PICONE (a cura di), "*Interventi delle Nazioni Unite*" *cit.*, p.457-461; SHRAGA-ZACKLIN, *The international criminal tribunal for Ruanda*, in *European journal of international law*, 1996/1; GREPPI, *op. cit.*, p.150

*widespread or systematic attack against any civilian population on national, political, ethnic, racial or religious grounds*".<sup>205</sup> Per mezzo di questa norma viene sancita la definitiva autonomia della categoria dei crimini contro l'umanità, rispetto ai conflitti armati. Il genocidio ed i crimini contro l'umanità hanno assunto, nel conflitto ruandese, la connotazione di violazioni di massa e tale elemento è divenuto una componente specifico di tali crimini.<sup>206</sup>

Anche in questo caso si presenta la questione del rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario da parte dei *peace-keepers* e delle problematiche inerenti la loro punibilità nell'ambito della giurisdizione del Tribunale Internazionale per il Ruanda.

Il Tribunale in parola detiene, alla stregua del Tribunale per l'ex-Jugoslavia, il primato sulle corti nazionali, ciò significa che ad ogni livello di qualsiasi procedura in corso può essere fatta formale richiesta alle corti nazionali di deferire il procedimento al Tribunale.<sup>207</sup> In via generale, tuttavia, la competenza a giudicare sui soggetti che hanno commesso violazioni di norme umanitarie sul territorio ruandese spetta al Tribunale per il Ruanda.

Come è già stato affermato, con specifico riferimento al caso del Tribunale per l'ex-Jugoslavia, anche nel caso qui in esame appare improbabile l'esercizio della giurisdizione del Tribunale per i crimini commessi in Ruanda rispetto ai membri impegnati in operazioni di mantenimento della pace, nonostante sia possibile dedurre la competenza del Tribunale a perseguire tali crimini in base ad alcune disposizioni<sup>208</sup>.

Le eventuali violazioni commesse dai *peace-keepers* non sarebbero, tuttavia, riconducibili ai crimini contemplati nello statuto, poiché tali violazioni sono, generalmente, circoscritte alle particolari circostanze in cui si

---

ss.; MAISON, "Le crime de génocide dans les premiers jugements du tribunal international pour le Rwanda", in *Revue général de droit international*, 1999, p.129 ss.;

<sup>205</sup> Si veda l'art.3 dello statuto.

<sup>206</sup> Per ulteriori approfondimenti si rinvia a DAVID, "Principes de droit des conflits armés", Bruxelles, 1999, p.655, dove «le nombre massif des victimes est sans doute un des critères les plus spécifiques du crime contre l'humanité».

<sup>207</sup> Si veda l'art.8 dello statuto.

<sup>208</sup> Si veda ad esempio l'art.1, l'art.2 e l'art.3 dello statuto del tribunale per i crimini commessi in Ruanda.

trovano ad operare i membri dell'operazione di *peace-keeping* e non avrebbero, pertanto, le caratteristiche dei crimini rientranti nella competenza del Tribunale.

### 3.2.3. *La Corte Speciale per la Sierra Leone*

La Corte speciale internazionale per la Sierra Leone rappresenta il terzo organo giurisdizionale istituito nell'ambito delle Nazioni Unite. La situazione politica, economica e sociale di questo Stato dell'Africa occidentale versa in una grave situazione di conflitto civile a partire dal 1991.

Il sanguinoso conflitto<sup>209</sup> sembrava dovesse cessare con la sottoscrizione di un accordo di pace il 7 luglio 1999<sup>210</sup> da parte del presidente

---

<sup>209</sup> Il conflitto si presenta particolarmente complesso e merita alcuni cenni storici. Dal marzo del 1991 la Sierra Leone è stata teatro di un sanguinoso conflitto interno che ha visto contrapporsi le forze governative e quelle del RUF, il *Revolutionary United Front* (movimento rivoluzionario di opposizione, che accusava il regime governativo di una inefficiente gestione delle risorse del paese e di un'elevata corruzione). La situazione divenne sempre più critica, finché nel 1992 il RUF, appoggiato da movimenti rivoluzionari di paesi limitrofi, come il *National Patriotic Front of Liberia*, riuscì a prendere il controllo della parte orientale del paese. Da questo momento, complice il totale collasso dell'apparato statale, iniziò una violenta guerra civile, con grosse violazioni dei diritti umani, che vide coinvolti, da una parte il RUF, e, dall'altra, una frangia dell'oramai disorganizzato esercito militare, il *National Provisional Ruling Council*, che salì al potere nel 1992. Nonostante le elezioni del 1996, che furono tuttavia caratterizzate da ampie pressioni sulla popolazione civile al fine di impedire l'esercizio del voto, la situazione di crisi non migliorò e la comunità internazionale incominciò a prendere una posizione riguardo a quanto stava avvenendo nel paese. Nell'estate del 1997, l'OUA (*Organizzazione dell'Unità Africana*) si attivò per consentire all'ECOWAS (*Economic Community of West African States*) di intervenire per mezzo delle forze dell'ECOMOG (*Economic Community Monitoring Group*), e di prendere "le misure necessarie per il ripristino della legalità e costituzionalità in Sierra Leone" (Cfr. DE SANCTIS, "*Il processo di istituzione di una Special Court per i crimini della guerra civile in Sierra Leone*", in *La Comunità Internazionale*, 2001, p.478). Questo tentativo si rivelò un fallimento e non fece altro che inasprire le violenze che da tempo continuavano a perpetrarsi in particolare a danno della popolazione civile. Dopo due anni di scontri tra le forze dell'ECOMOG e i ribelli, si giunse ad un accordo di pace firmato il 7 luglio 1999 a Lomè. In seguito a tale accordo le forze dell'ECOMOG cominciarono ad abbandonare il paese e ad essere sostituite dalle Nazioni Unite che con la risoluzione 1270 del 22 ottobre 1999 del Consiglio di Sicurezza, aveva istituito l'UNAMSIL (*United Nations Mission in Sierra Leone*), una *peace-keeping* operation con il compito di "assistere le parti nell'adempimento delle condizioni dell'accordo e di monitorare la cessazione degli scontri" (Cfr. DE SANCTIS, *op. cit.*, p. 480). In seguito al

del nuovo governo democraticamente eletto, Ahmed Kabbah, e da parte del leader del movimento rivoluzionario di opposizione (*RUF-Revolutionary United Front*), Foday Sankoh. L'accordo in questione, che venne firmato anche dal Rappresentante Speciale del Segretario Generale, garantiva l'amnistia tra le parti in conflitto ed istituiva una commissione, denominata "Commissione della verità e della riconciliazione" (*Truth and Reconciliation Commission*), per documentare le violazioni delle norme di diritto internazionale umanitario.

Allo scopo di porre fine alle situazioni di violenza e iniziare un processo di riconciliazione, auspicato nell'accordo di pace sottoscritto a Lomé tra le parti coinvolte nel conflitto civile, nel 1999 il governo della Sierra Leone chiedeva alle Nazioni Unite di costituire una Corte internazionale per perseguire gli individui responsabili delle atrocità perpetrate durante la guerra civile.<sup>211</sup>

Il processo che ha portato alla costituzione della Corte Speciale per la Sierra Leone si differenzia in modo sostanziale da quanto è stato invece fatto per l'istituzione degli altri due Tribunali internazionali *ad hoc*.

Al riguardo è interessante rilevare che il Consiglio di Sicurezza ha adottato, il 14 agosto 2000, una risoluzione con la quale veniva richiesto al Segretario Generale di negoziare un accordo con il Governo della Sierra Leone al fine di creare una Corte speciale ed indipendente e di redigere un

---

completo ritiro delle forze dell'ECOMOG, la situazione precipitò velocemente e l'UNAMSIL si trovò a dover fronteggiare un vero e proprio conflitto armato contro le forze dei ribelli. Il 10 novembre 2000 veniva firmato, tra reciproche diffidenze, un cessate-il-fuoco. Da quel momento sembrò instaurarsi un dialogo tra le forze dei ribelli, le autorità governative e le Nazioni Unite, sfociato poi in un incontro nella capitale Freetown il 15 maggio 2001, in cui venne solennemente dichiarata la cessazione di ogni ostilità. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al contributo di DE SANCTIS, *op. cit.*, p.476-481.

<sup>210</sup> Si tratta del "*Lomé Peace Agreement*", UN Doc. S/1999/777, che incoraggiava il governo della Sierra Leone nel creare un processo di riconciliazione tra le parti in conflitto, nonché in base all'art.26, a contribuire alla promozione del rispetto della "rule of law".

<sup>211</sup> Il presidente Ahmed Tejan Kabbah, richiese, per mezzo di una lettera al Segretario Generale delle Nazioni Unite, assistenza nel gestire la particolare situazione politica, sociale, umanitaria che il paese doveva fronteggiare. Cfr. S/2000/786, annex, del 12 giugno 2000.

rapporto sul risultato del negoziato e sull'effettiva messa in atto di quanto disposto dalla risoluzione.<sup>212</sup>

Il rapporto del Segretario Generale sulla costituzione di una Corte speciale per la Sierra Leone venne presentato al Consiglio di Sicurezza il 4 ottobre 2000<sup>213</sup>. Nel rapporto in parola, venivano considerate le peculiarità della situazione in Sierra Leone che hanno fortemente condizionato l'elaborazione delle linee propositive della Corte speciale. Veniva predisposta, inoltre, una versione provvisoria dell' *"Agreement between United Nations and the Government of Sierra Leone on the Establishments of a Special Court for Sierra Leone"*, con annesso lo statuto della Corte Speciale. Ne segue uno scambio di lettere tra il Consiglio di Sicurezza ed il Segretario Generale, che porta all'introduzione di modifiche alle previsioni proposte nel rapporto originario del Segretario Generale. Infine il governo della Sierra Leone accetta le modifiche convenute in seno alle Nazioni Unite con una lettera del 9 febbraio 2001, indirizzata al *Legal Counsel* delle Nazioni Unite.<sup>214</sup> L'Accordo istitutivo della Corte Speciale è stato firmato in data recente, il 16 gennaio del 2002 ed entrerà in vigore il giorno successivo a quando ambedue le parti, le Nazioni Unite ed il governo della Sierra Leone, notificheranno l'avvenuta ratifica dell'accordo stesso.<sup>215</sup>

---

<sup>212</sup> Cfr. la risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 14 agosto 2000, UN Doc. S/RES/1315 (2000), par.1 e par.6.

<sup>213</sup> Si veda il *"Report of the Secretary-General on the establishments of a Special Court for Sierra Leone"*, del 4 ottobre 2000, UN Doc. S/22000/915.

<sup>214</sup> Si veda la corrispondenza tra Consiglio di Sicurezza e Segretario Generale, in particolare: *"Letter dated 22 December 2000 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General"*, del 22 dicembre 2000, UN Doc. S/2001/40; *"Letter dated 12 January 2001 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council"*, del 12 gennaio 2001, UN Doc. S/2001/40; e *"Letter dated 31 January 2001 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General"*, del 31 gennaio 2001, UN Doc. S/2001/95. Cfr. DE SANNTIS, *op. cit.*, p.484.

<sup>215</sup> Per gli aggiornamenti più recenti si rinvia al sito internet: <http://www.sierra-leone.org/>



La Corte in parola si differenzia dai Tribunali internazionali per l'ex-Jugoslavia e per il Ruanda sotto diversi aspetti.<sup>216</sup> In primo luogo, a differenza dei due tribunali preesistenti, che sono stati istituiti con una risoluzione del Consiglio di Sicurezza in base al Cap. VII della Carta, la Corte speciale per la Sierra Leone trae la sua origine da un accordo tra le Nazioni Unite e il governo della Sierra Leone. La conseguenza di questa origine pattizia è che, sebbene la Corte detenga piena competenza sui procedimenti riguardanti le violazioni di diritto umanitario interne, non ha il potere (come i Tribunali per l'ex-Jugoslavia e per il Ruanda) di intervenire in merito a procedimenti di competenza delle corti nazionali di Stati terzi. Ciò considerato il Segretario Generale ha comunque chiesto al Consiglio di Sicurezza *"to consider endowing the Court with Charter VII powers for the specific purpose of requesting the surrender of an accused from outside the jurisdiction of the Court"*, al fine di assicurare un'azione efficace da parte della Corte, visto che alcuni Stati limitrofi, come la Liberia o il Burkina Faso, hanno svolto un ruolo di rilievo nell'accogliere i ribelli fuggitivi. In secondo luogo, la Corte speciale è composta a differenza degli altri due tribunali internazionali *ad hoc*, sia da giudici internazionali sia da giudici interni.<sup>217</sup>

In terzo luogo, infine, la sede della Corte in parola è prevista, in base all'art.9 dell'Accordo tra le Nazioni Unite e il governo della Sierra Leone, nel territorio di tale Stato, prevedendo, tuttavia, la possibilità di un trasferimento della Corte in casi di emergenza.

L'aspetto di maggiore rilievo, ai fini del presente lavoro, riguarda la giurisdizione complementare della Corte, sui crimini commessi dai membri

---

<sup>216</sup> Al riguardo si veda DE SANCTIS, *cit. supra*, p.484-485, il contributo di SCHARF, *"The Special Court for Sierra Leone"*, reperibile nel sito web dell'American Society of International Law, <http://www.asil.org/insights/insigh53.htm>.

<sup>217</sup> «A second difference concerns the composition of the Court . Unlike the ICTY and ICTR, which are composed exclusively of international judges selected by the U.N. General Assembly, and Prosecutor selected by the Security Council, the Special Court is to be composed of both international and Sierra Leonean judges, prosecutors and staff.», cfr. SCHARF, *cit. supra*, p.560.

impegnati in missione di mantenimento della pace.<sup>218</sup> Gravi crimini sono stati commessi, infatti, anche da forze di *peace-keeping* (in particolare dai membri dell'ECOMOG) durante gli scontri con i ribelli.

Al fine di garantire un effettivo controllo sulle violazioni commesse da tutte le parti coinvolte nel conflitto, il Consiglio di Sicurezza ha deciso di affrontare anche la questione delle eventuali responsabilità dei *peace-keepers*. Se, da un lato, esso ha riconosciuto la piena competenza giurisdizionale dello Stato d'invio su eventuali violazioni di diritto umanitario da parte dei membri della forza di *peace-keeping*, dall'altro ha previsto l'esercizio della competenza giurisdizionale della Corte nel caso in cui le giurisdizioni dello Stato d'invio siano «*unwilling or unable genuinely to carry out the investigations or prosecutions*».<sup>219</sup>

Lo statuto della Corte Speciale per la Sierra Leone non contiene alcuna definizione di “*unwillingness*” e “*inability*”; può essere opportuno, pertanto, operare una interpretazione analogica prendendo l'art.17 dello statuto della Corte Penale Internazionale (che contiene le stesse espressioni) come termine di riferimento, al fine di stabilire i criteri per valutare l'effettiva *unwillingness* o *inability* dello Stato d'invio.

L'art.17(2) dello statuto della Corte Penale Internazionale dispone che per l'ipotesi di “*unwillingness*” è necessario il configurarsi di almeno una delle seguenti situazioni: «(a) *The proceedings were or are being undertaken or the national decisions was made for the purpose of shielding the person concerned from criminal responsibility for crimes within the jurisdiction of the Court.* (b) *There has*

---

<sup>218</sup> L'art.1 (b) dello statuto della Corte, come modificato dalla lettera del 22 dicembre 2000 citata., prevede, infatti, la giurisdizione complementare della Corte sui crimini commessi da «*peacekeepers and related personnel present in Sierra Leone pursuant to the status Mission agreement in force between the United Nations and the Government of Sierra Leone or agreements between Sierra Leone and other Governments or regional organizations, or, in the absence of such agreement, provided that peace-keeping operations were undertaken with the consent of the Government of Sierra Leone*».

<sup>219</sup> Si veda l'art.1 (c) dello statuto della Corte, modificato dalla lettera del 22 dicembre precedentemente citata. E' bene ricordare, tuttavia, che l'esercizio di questo potere è condizionato all'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza e su proposta di uno Stato.

*been an unjustified delay in the proceedings which in the circumstances, is inconsistent with an intent to bring the person concerned to justice. (c) The proceedings were not or are not being conducted independently or impartially, and they were or are being conducted in a manner which, in the circumstances, is inconsistent with an intent to bring the person concerned to justice».*<sup>220</sup>

Per quanto riguarda l' "inability", l'art.17(3) stabilisce che "the Court shall determine whether, due to a total or substantial collapse or unavailability of its national judicial system, the State is unable to obtain the accused or the necessary evidence and testimony or otherwise unable to carry out its proceedings".<sup>221</sup>

#### 3.2.4. La Corte Penale Internazionale

L'istituzione di due organi giurisdizionali, competenti a giudicare su determinate questioni e dotati di una propria, seppur limitata, autonomia rispetto alle corti nazionali, ha generato un processo particolarmente favorevole per quanto riguarda l'evoluzione della giustizia penale internazionale.

Dal 15 giugno al 17 luglio 1998, infatti, si è svolta a Roma la Conferenza diplomatica che ha portato alla redazione dell'atto istitutivo di una Corte Penale Internazionale a carattere permanente.<sup>222</sup> In un certo senso questo evento rappresenta uno dei fatti più significativi del dopo-guerra fredda per quanto concerne l'evoluzione del diritto internazionale.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> Si veda lo statuto della Corte Penale Internazionale, art.17(2).

<sup>221</sup> *Ibidem*, art.17(3).

<sup>222</sup> L'adozione dello statuto della Corte Penale Internazionale si inscriverebbe, secondo parte della dottrina, «dans le "processus de moralisation" de la vie politique qui concerne la plupart des systèmes politiques dans le monde, après le déclin des affrontements proprement idéologiques et de l'opposition des systèmes socio-économiques. Le respect de certaines valeur éthiques et de civilisation devient le critère essentiel de crédibilité du discours sur la démocratie et les droits de l'homme» Cfr. BENNOUNA, "La Cour Pénale Internationale" in HASCENSIO, DECAUX, PELLET (A CURA DI), *op. cit.*, p.735.

<sup>223</sup> Al riguardo vale la pena ricordare che «[...] la conception qui a prévalu dans l'élaboration de ce statut est très significative du recul de l'Etat et, plus précisément, du concept classique de la souveraineté en tant que fondement du droit international.» Cfr. BENNOUNA, "La Cour Pénale Internationale" *cit.*, p.735 ss.

La creazione di una giurisdizione penale internazionale era auspicata fin dagli anni seguenti la seconda Guerra mondiale<sup>224</sup>, al fine di dotare l'intera comunità internazionale di un meccanismo giurisdizionale che consentisse di giudicare e condannare gli autori di gravi violazioni di diritto internazionale umanitario, evitando gli inconvenienti del ricorso a giurisdizioni *ad hoc* costituite *ex post facto*.

La Corte Penale Internazionale rappresenterebbe, almeno in teoria, un mezzo efficace per sottrarre alla impunità i soggetti che commettono dei gravi crimini che la comunità internazionale ripudia e considera gravi violazioni di diritti umani imprescrittibili. Affinché il suo statuto entri in vigore occorre la ratifica di almeno sessanta Stati<sup>225</sup>, anche se, come previsto dalla risoluzione F, allegata all'Atto finale della Conferenza di Roma, ha cominciato a funzionare una commissione preparatoria, con il compito di elaborare i regolamenti di procedura e stabilire gli elementi costitutivi dei crimini che rientrano nelle competenze giurisdizionali della Corte.<sup>226</sup>

Alla base della creazione della Corte in parola vi è l'obiettivo comune degli Stati di costituire un tribunale indipendente, imparziale, ed efficace, ma con una giurisdizione complementare rispetto alle giurisdizioni nazionali.

Quanto allo statuto e alle disposizioni in esso contenute, occorre fare una premessa. Esso è il frutto di un negoziato tra Stati nazionali, che hanno espresso la volontà di elaborare una serie di norme e di sottoporsi ad esse. Non si tratta, pertanto, dello stesso processo costitutivo che ha caratterizzato i Tribunali *ad hoc* per l'ex-Jugoslavia e per il Ruanda che, come visto, sono

---

<sup>224</sup> Il 9 dicembre 1949, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 260 B (III), che rappresenta l'inizio dei lavori della commissione del Diritto Internazionale volti alla costituzione di una Corte permanente. Cfr. GREPPI, *op. cit.*, p.157-160. Si veda, inoltre, BENNOUNA, *op. cit.*, p.735-739.

<sup>225</sup> Si veda l'art.126 dello statuto. Attualmente, gli Stati che hanno ratificato lo statuto della Corte Penale Internazionale sono 49, gli Stati firmatari sono invece 139. Si veda, inoltre, il sito <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVIII/treaty10.asp>.

<sup>226</sup> Cfr. MARCHISIO, *op. cit.*, p.272 ss.

stati creati in virtù di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *ex* capitolo VII della Carta.

In generale può ritenersi che lo statuto della Corte Penale Internazionale non pregiudica la natura indipendente e l'efficacia dei poteri della Corte. Esso rappresenta una sistemazione dei vari elementi di diritto umanitario ricavati da una lunga elaborazione normativa di diritto convenzionale e consuetudinario. Un punto di rilievo è rappresentato dall'attenzione che viene data all'indipendenza della Corte. Quest'ultima è definita come una istituzione indipendente e rappresenta il primo tribunale internazionale a cui viene riconosciuta una propria personalità giuridica.<sup>227</sup> Si esclude, pertanto, che essa possa essere considerata organo delle Nazioni Unite, anche se l'art.2 dello statuto prevede un accordo di collegamento con l'Organizzazione.<sup>228</sup> Tuttavia, l'aspetto che più interessa, al fine di valutare l'effettivo funzionamento della Corte in parola, concerne il principio di complementarità<sup>229</sup>. Tale principio rappresenta una nozione fondamentale ed afferma che la corte è in grado di esercitare le proprie competenze giurisdizionali nel caso in cui le giurisdizioni dello Stato d'invio siano «*unwilling or unable genuinely to carry out the investigation or prosecution*».<sup>230</sup> Occorre, quindi, che vi sia da parte degli Stati una effettiva incapacità o mancanza di volontà nell'esercitare la loro autorità giudiziaria nei confronti dei soggetti autori di gravi violazioni di diritto umanitario.

La giurisdizione della Corte, inoltre, non ha natura universale. Essa non potrà, infatti, procedere nei confronti di cittadini di Stati che non sono parte allo statuto, o di esercitare la sua giurisdizione in situazioni verificatesi in tali Stati, salvo il loro consenso. Tale giurisdizione sarà però automatica,

---

<sup>227</sup> Al riguardo si veda l'art.4 dello statuto.

<sup>228</sup> L'art.2 dello statuto prevede che la Corte «shall be brought into relationship with the United Nations through an agreement to be approved by the Assembly of States Parties to this Statute and thereafter concluded by the President of the Court on its behalf.» Il Progetto di Accordo di collegamento è attualmente in fase di redazione.

<sup>229</sup> Si veda *supra*, cap.3 p.95.

per i crimini previsti dallo statuto, se lo Stato, sul cui territorio sono stati commessi, lo ha ratificato.

Dopo aver sommariamente accennato ai caratteri principali della costituenda Corte Penale Internazionale è bene spostare l'attenzione sull'aspetto che più interessa ai fini del presente lavoro, vale a dire la problematica inerente la possibilità di sottoporre al giudizio della Corte in parola i membri impegnati nelle operazioni di *peace-keeping* che hanno commesso violazioni di diritto internazionale umanitario.

Come è noto, la competenza a giudicare su eventuali crimini commessi dai *peace-keepers* è rimessa, in modo esclusivo, alle giurisdizioni nazionali. Le Nazioni Unite non possono esercitare alcuna giurisdizione, poiché non dispongono né di una corte marziale, né tanto meno di un sistema giudiziario penale competente a giudicare sulle violazioni di commesse dai *peace-keepers*.<sup>231</sup> Tale affermazione è tuttavia soggetta a critiche. Appare quanto meno contraddittorio che gli Stati d'invio esercitino la propria giurisdizione sui membri impegnati in una forza che è posta sotto il controllo delle Nazioni Unite.

Per le ragioni più diverse uno Stato può non volere o non essere in grado di perseguire un membro di una forza di mantenimento della pace che ha commesso gravi infrazioni di diritto internazionale umanitario

Le osservazioni al riguardo sono, sostanzialmente, due. In primo luogo, il principio della complementarità rappresenta l'implicito riconoscimento alle corti nazionali della prerogativa dell'esercizio della giustizia. Sembrerebbe evidente, pertanto, che eventuali violazioni di diritto internazionale umanitario da parte dei membri impegnati in operazioni di

---

<sup>230</sup> Cfr. L'art.1(a) dello statuto.

<sup>231</sup> Si veda il contributo di ZWANENBURG, " *The Statute for an International Criminal Court...* " *cit.*, p.128, «[...] it is left to the State of nationality of a peacekeeper to prosecute crimes committed. National (military) criminal law is used to prosecute peacekeepers, and there is in principle no international jurisdiction».

mantenimento della pace saranno soggetti alle rispettive giurisdizioni nazionali.

Il principio della complementarità pare indirizzarsi verso il riconoscimento del primato delle corti nazionali. La Corte Penale Internazionale agisce solo nei casi in cui, al livello nazionale la giustizia non venga o non possa essere esercitata pienamente.<sup>232</sup>

La seconda osservazione riguarda la tipologia dei crimini che rientrano nella competenza nella Corte. Questa è chiamata a giudicare sui crimini contro l'umanità, sui crimini di guerra, sui crimine di genocidio e sui crimine di aggressione. Verranno presi in considerazione, al fine di comprendere se i *peace-keepers* possano essere effettivamente giudicati dalla Corte, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra, vale a dire i due tipi di crimini che i membri di una forza di mantenimento della pace rischiano di commettere nello svolgimento delle loro operazioni. Per quanto riguarda i primi, essi sono considerati come «*part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack*».<sup>233</sup>

Si tratta di una disposizione, per certi aspetti, più ampia rispetto a quanto previsto negli statuti dei tribunali internazionali *ad hoc* per l'ex-Jugoslavia e per il Ruanda; in questo caso l'accento sembra essere posto sul carattere generalizzato e sistematico dell'attacco contro i civili e sulla consapevolezza del fatto che vengono sferrati attacchi con tali caratteristiche. Per quanto coinvolti in situazioni di conflitto armato, sembra improbabile che i membri impegnati in una forza di *peace-keeping* si possano rendere responsabili di crimini di tale portata.

La prassi dimostra infatti che le operazioni di *peace-keeping* non hanno mai causato un grande numero di vittime e le inchieste condotte sulle violazioni del diritto internazionale umanitario, da parte dei *peace-keepers*, sottolineano la natura isolata di violazioni di diritto internazionale

---

<sup>232</sup> Si veda *supra*, p.90, nota 207.

<sup>233</sup> Cfr. art.7(1) dello statuto della Corte.

umanitario<sup>234</sup> Il fatto è che i crimini di natura isolata, in base a quanto formulato nell'art.17(1), sono esclusi dalla giurisdizione della Corte.

Lo stesso approccio interpretativo può essere usato anche per quanto riguarda i crimini di guerra, non dimenticando, tuttavia, che nel considerare tali crimini sorgono immancabilmente, delle problematiche inerenti la qualificazione dei *peace-keepers* come parti al conflitto, e come tali, in grado di compiere tali tipi di crimini.<sup>235</sup> Questi ultimi rientrano nella competenza della Corte in particolare quando «*committed as a part of a plan or policy or as part of large-scale commission of such crimes*»<sup>236</sup>. Questa disposizione prende in considerazione, ancora una volta, i crimini di guerra commessi in base ad un piano politico preciso escludendo le violazioni di diritto internazionale umanitario isolate ed accidentali.

In conclusione non sembra possibile che i *peace-keepers* possono essere soggetti alla giurisdizione della Corte Penale Internazionale. Lo statuto enfatizza i crimini che vengono commessi su larga scala e la loro sistematicità, mentre la prassi dimostra che le eventuali violazioni commesse dai *peace-keepers* si manifestano in atti isolati e circoscritti; è prevista, inoltre, una disposizione volta a concedere agli Stati che ne vogliono beneficiare, una sorta di “*opting out*” della durata di sette anni, riguardante la giurisdizione della Corte sui crimini di guerra<sup>237</sup>. Ancora una volta si vuole preservare la competenza nazionale ad esercitare la giurisdizione sui *peace-keepers*, limitando al contempo la giurisdizione della Corte.

L'enfasi è posta in modo particolare sulla responsabilità principale delle autorità internazionali, pertanto, il fatto che un membro impegnato in un'operazione di mantenimento della pace che ha commesso una violazione

---

<sup>234</sup> Cfr. LUPI, *op. cit.*, p.375-379.

<sup>235</sup> Cfr. *supra*, cap.2, p.32 ss.

<sup>236</sup> Cfr. art.8(2) dello statuto della Corte.

<sup>237</sup> Cfr. art.124 dello statuto della Corte.



di diritto internazionale umanitario possa essere processato dalla Corte Penale Internazionale, non è altro che una «*theoretical possibility*».<sup>238</sup>

Sebbene la futura entrata in vigore dello statuto della Corte rappresenti un passo in avanti, sotto molti aspetti, per la giustizia internazionale, dall'altra si riscontra, soprattutto da parte di alcuni Stati, una forte resistenza per quanto riguarda l'esercizio della giurisdizione della Corte sulle operazioni di *peace-keeping*.

Proprio in quest'ultimo aspetto risiede, per certi versi, la sfida per una comunità internazionale fortemente impegnata ad assicurare la giustizia per tutte le vittime delle violazioni del diritto umanitario.

## CONCLUSIONI

La questione dell'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle forze delle Nazioni Unite, in particolare alle forze impegnate in operazioni di mantenimento della pace, rimane uno dei punti più controversi, e per questo ampiamente dibattuti, nell'ambito del diritto internazionale.

Nonostante l'applicabilità dei principi e delle regole del diritto internazionale umanitario ai membri impegnati in operazioni di mantenimento della pace sia ormai riconosciuta, per lo meno dal punto di vista formale, le implicazioni derivanti sono molteplici e presentano ancora dei punti oscuri

Il presente lavoro ha dedicato una particolare attenzione a quello che viene definito, da parte della dottrina, l'ultimo atto innovativo, sotto il profilo giuridico, nel campo dell'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle forze di mantenimento della pace: il Bollettino del Segretario Generale del 1999.

---

<sup>238</sup> Cfr. ZWANENBURG, "The Statute for an International Criminal Court..." cit., p.141.

Non può dirsi, tuttavia, che la questione dell'applicabilità delle norme di diritto internazionale sia definitivamente chiarita. Sono ancora molte le questioni che devono essere affrontate e risolte, soprattutto nel caso delle operazioni di mantenimento della pace, in cui molto spesso l'uso della forza armata va di là dai limiti posti dal mandato.

Per questo motivo il rispetto dei "principi" e delle "regole" di diritto umanitario, per usare gli stessi termini utilizzati dal Segretario Generale<sup>239</sup>, risulta essere particolarmente difficoltoso.

Un secondo aspetto altrettanto controverso è quello concernente il controllo del rispetto delle tali norme da parte dei tribunali internazionali *ad hoc*. E' possibile l'esercizio delle giurisdizioni di tali tribunali nei confronti di membri impegnati in operazioni di *peace-keeping*, autori di gravi violazioni di diritto internazionale umanitario?

Sebbene parte della dottrina<sup>240</sup> ritiene che il fatto di lasciare alla competenza esclusiva dello Stato d'invio la repressione delle violazioni di diritto umanitario commesse da *peace-keepers* non esclude affatto la competenza di altre giurisdizioni, ivi comprese quelle dei tribunali penali internazionali nei limiti delle loro competenze *ratione materiae*.

La prassi sembrerebbe dimostrare, al contrario, che l'esercizio della giurisdizione dei tribunali internazionali *ad hoc*, riguardo la repressione di crimini commessi dal personale impiegato in operazioni di mantenimento della pace, si rivela altamente improbabile.

Lo stesso Bollettino del Segretario Generale<sup>241</sup> si pronuncia al riguardo in maniera abbastanza chiara, favorendo la competenza dei tribunali nazionali

Il vero problema è dato dall'effettiva conoscenza delle norme di diritto umanitario da parte dei membri impegnati in operazioni di *peace-keeping*. A

---

<sup>239</sup> Cfr. Il preambolo del Bollettino del Segretario Generale del 6 agosto del 1999.

<sup>240</sup> Si veda CONDORELLI, "Le azioni dell'ONU..." *cit.*, p.1053.

<sup>241</sup> Cfr. la Sez.4 del Bollettino.

prescindere da qualunque valutazione di carattere giuridico, è, infatti, necessario che gli Stati che inviano i contingenti impegnati in operazioni di *peace-keeping* si preoccupino di “educare” i propri militari al rispetto le norme di diritto umanitario. Non si può dimenticare, infatti, che la maggior parte degli Stati è vincolata al rispetto dei principali accordi in materia.

S'impone pertanto il rispetto dell'obbligo in base al quale gli Stati hanno il dovere di rispettare e di fare rispettare il diritto internazionale umanitario.

In sostanza la questione è ancora lontana da una soluzione chiara e definitiva dal punto di vista giuridico. Il Bollettino del Segretario Generale può essere però considerato il punto di partenza dal quale procedere per sviluppare ulteriori iniziative volte a chiarire gli obblighi di diritto internazionale umanitario che effettivamente gravano sulle forze di *peace-keeping*.

## BIBLIOGRAFIA

ABI-SAAB, *United Nations peace-keeping old and new: an overview of the issues*, in WARNER (a cura di), *New dimensions of peace-keeping*, Dordrecht, 1995, p.1-9;

AGO, *Scritti sulla responsabilità internazionale degli Stati*, vol.2, Napoli, 1986, 1486 p.;

ASCENSIO, DECAUX, PELLET (a cura di), *Droit international penal*, Parigi, 2000, 1053 p.;

BENVENUTI, *Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies: la circulaire du Ségretaire Général*, in *Revue de droit international public*, 2001, p.355-371;

BENVENUTI, *Recenti sviluppi in tema di osservanza del diritto internazionale umanitario da parte delle forze delle Nazioni Unite: il bollettino del Segretario Generale*, in *La Comunità internazionale*, 2000, p.379-394;

BERNDHART, (a cura di), *Encyclopedia of public international law. Decisions of international courts and tribunals and international arbitrations*, vol.2, Amsterdam, 1992; 309 p.;

BOTHE, *The United Nations actions for the respect of international humanitarian law and the coordination of related international operations*, in CONDORELLI, LA ROSA SCHERRER (a cura di), *Le Nations Unies et le droit international humanitaire*, Parigi, 1995, p.213-228;

BOTHE, *Peace-keeping*, in SIMMA (a cura di), *The Charter of the United Nations: a commentary*, Oxford, 1994, p.565-603;

BOUSTANY, *Brocklebank: a questionable decision of the court martial appeal court of Canada*, in Yearbook of International Humanitarian Law, 1998, p.371-374;

BOWETT, *United Nations forces. A legal study of United Nations practice*, Londra, 1964, 579 p.;

BROWN, *The role of the United Nations in peace-keeping and truce monitoring: what are the applicable norms*, in Revue belge de droit international, 1994, p.559-602;

CARELLA, *Il tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia*, in PICONE (a cura di) *Intervenenti delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, p.463-515;

CARLEVARIS, *Recenti sviluppi nella prassi dei SOFAs per le operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite*, in La Comunità internazionale, 1998, p.667-691;

CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999, 239 p.;

CACHO-SANCHEZ, *Boletín del Secretario General relativo a la observancia del derecho internacional umanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas*, in Revista Española de Derecho International, 2000, p.229-235;

CARREAU, *Droit international*, 3 ed., Parigi, 1991, 645 p.;

CASSESE (a cura di), *United Nations peace-keeping. Legal essays*, Alphen aan den Rijn, 1978, 255 p.;

CASSESE, *On the current trends towards criminal prosecution and punishments of breaches of international humanitarian law*, in European Journal of International Law, 1998, p.2-17;

CASSESE, *The Statute of International Criminal court: some preliminary reflections*, in European Journal of International Law, 1999, p.23-31;

Gian Luca Beruto  
*Operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e obblighi di diritto internazionale umanitario*

---

CATALDI, *Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e la questione del Ruanda*, in PICONE (a cura di.), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, p.445-461;

CONDORELLI, *Conclusions générales*, in CONDORELLI, LA ROSA SCHERRER (a cura di), *Le Nations Unies et le droit international humanitaire*, Parigi, 1995, p.445-474;

CONDORELLI-BOISSON DE CHAZOURNES, *Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de «respecter et faire respecter» le droit international humanitaire en toute circonstance*, in SWINARSKI (a cura di), *Studies and essays on international humanitarian law and principles of the Red Cross on the honour of J.Pictet*, Ginevra-L'Aja, 1984, p.17-35;

CONDORELLI, LA ROSA SCHERRER (a cura di), *Le Nations Unies et le droit international humanitaire*, Parigi, 1995, 506 p.,

CONDORELLI, *L'imputation à l'Etat d'un fait internationalment illicite: solutions classiques et nouvelles tendances*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol.6, L'Aja, 1984, p.19-221;

CONDORELLI, *Le statut de forces de l'ONU et le droit international humanitaire*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995, p.881-906;

CONDORELLI, *Le azioni dell'ONU e l'applicazione del diritto internazionale umanitario: il "bollettino" del Segretario Generale del 6 agosto 1999*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p.1049-1053;

CONFORTI, *Diritto internazionale*, 5<sup>a</sup> ed., Napoli, 1999, 446 p.;

CONFORTI, *Le Nazioni unite*, 6<sup>a</sup> ed., Padova, 2000, 342 p.;

CONSIGLI-VALLADARES *Las operaciones de paz se las Naciones Unidas: una aproximación desde el derecho internacional*, Buenos Aires, 1997, 237 p.;

CRAWFORD, BODEAU, PEEL, *The ICL's Draft Article on State responsibility: toward completion of a second reading*, in *American journal of international law*, 2000, p.660-775;

DAVID, *Principes de droit de conflits armés*, Bruxelles, 1999, 860 p.;

DE SANCTIS, *Il processo di istituzione di una special court per i crimini della guerra civile in Sierra Leone*, in *La Comunità Internazionale*, 2001, p.475-497;

DI BLASE, *The role of the host's State consent with regard of non-coercitive actions by the United Nations*, in CASSESE (a cura di), *United Nations peace-keeping. Legal essays*, Alphen aan den Rijn, 1978, p.55-94;

DUPUY, *Droit international public*, IV ed., Parigi, 1998, 684 p.;

EMANUELLI, *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Montreal, 1995, 112 p.;

EMANUELLI, *Les forces des Nations Unies et le droit international humanitaire*, in CONDORELLI, LA ROSA, SCHERRER (a cura di), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire*, Parigi, 1995, p.345-370;

GIULIANO, TREVES, SCOVAZZI, *Diritto internazionale: parte generale*, Milano, 1991, 643 p.;

GREENWOOD, *International humanitarian law and United Nations military operations*, in Yearbook of international humanitarian law, 1998, p.3-34;

GREENWOOD, *International Humanitarian law and the Tadic case*, in European Journal of International Law, 1996, p.265-283;

GREPPI, *I crimini di guerra e contro l'umanità nel diritto internazionale*, Torino, 2001, 250 p.;

HAMPSON, *State's military operations authorized by the United Nations and international humanitarian law*, in CONDORELLI, LA ROSA, SCHERRER (a cura di), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire*, Parigi, 1995, p.371-444;

HANNIKAINEN, *Peremptory norms (jus cogens) in international law: historical development, criteria, present status*, Helsinki, 1988, 781 p.;

KING-LA ROSA, *Current developments international criminal tribunal for the former Yugoslavia*, in Revue belge de droit international, 1997, p.533-555;

LUPI, *Report by the enquiry commission on the behaviour of Italian peace-keeping troops in Somalia*, in Yearbook of International Humanitarian Law, 1998, p.375-379;

MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000, 446 p.;

MUBIALA, *A la recherche du droit applicable aux opérations des Nations Unies sur le terrain pour la protection des droits de l'homme*, in Annuaire Français de Droit International, 1997, p.167-183;

Gian Luca Beruto  
*Operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e obblighi di diritto internazionale umanitario*

---

NALIN, *Il diritto internazionale umanitario e le azioni militari condotte o autorizzate dalle Nazioni Unite*, Tesi di dottorato di ricerca dell'Università di Teramo, 2001, 430 p.;

O'BRIEN, *The international tribunal for violations of international humanitarian law in the former Yugoslavia*, in *American Journal of International Law*, 1993, p.639-659;

OMAAAR-DE WAAL, *Somalia: human rights abuses by the United Nations forces*, London, 1993, 35 p.;

P.W., *Respect du droit international humanitaire par le forces des Nations Unies – Circulaire du secrétaire général du 6 août 1999*, in *Revue Général de Droit International Public*, 1999, p.973-978;

PALWANKAR (a cura di), *Symposium on humanitarian action and peace-keeping operations*, Ginevra, 1994, 107 p.;

PALWANKAR, *Applicabilité du droit international humanitaire aux forces des Nations Unies pour le maintien de la paix*, in *Revue International de la Croix Rouge*, 1993, p.245-259;

PALWANKAR, *Applicability of international humanitarian law to United Nations peace-keeping forces*, in *International review of the Red Cross*, 1993, p.227-240;

PETRASEK, *Moving forwards on the development of minimum humanitarian standards*, in *American Journal of International law*, 1998, p.557-p.563;

PFANNER, *Application of international humanitarian law and military operations undertaken under the United Nations Charter*, in PALWANKAR (a cura di), *Symposium on humanitarian action and peace-keeping operations*, Ginevra, 1994, p.51-62;

PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, 578 p.;

PICONE, *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, p.5-33;

PICTET, *The principles of international humanitarian law*, Ginevra, 1967, 62 p.;



PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni unite per il mantenimento della pace*, Padova, 1999, p.284;

PONTECORVO, *Somalia e Nazioni Unite*, in PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, p.201-259;

RATNER, *The new UN peace-keeping. Building peace in lands of conflict after the cold war*, New York 1995; 322 p.;

RÖLING, *The law of war and the international jurisdiction since 1945*, in *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de l'Haye*, 1960, p.323, 455;

RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 1998, 289 p.;

RONZITTI (a cura di), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, Milano, 1999, 338 p.;

RONZITTI *Le operazioni di mantenimento della pace e i rapporti con gli Stati fornitori e contingenti delle Nazioni Unite*, in *L'ONU: cinquant'anni di attività e prospettive per il futuro, atti dei convegni organizzati dalla SIOI*, (a cura della SIOI), Roma, 1996, p.561-573;

RYNIKER, *Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies. Quelques commentaires à propos de la Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 6 août 1999*, in *International Review of the Red Cross*, 1999, p.795-804;

SANDOZ, SWINARSKI, ZIMMERMAN (a cura di), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin aux Convention de Genève du 12 août 1949*, Ginevra, 1986, 1647 p.;

SCHINDLER, *United Nations forces and international humanitarian law*, in SWINARSKI (a cura di), *Studies and essays on international humanitarian law and principles of the Red Cross on the honour of J.Pictet*, Ginevra-L'Aja, 1984, p.521-530;

SHRAGA, *The United Nations as an actor bound by international humanitarian law*, in CONDORELLI, LA ROSA, SCHERRER (a cura di), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire*, Parigi, 1995, p.317-338;

SHRAGA, *UN peace-keeping operations: applicability of international humanitarian law and responsibility for operations-related damage*, in *American journal of international law*, 2000, p.406-412;

Gian Luca Beruto

*Operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e obblighi di diritto internazionale umanitario*

---

SHRAGA-ZACKLIN, *The international criminal tribunal for the former Yugoslavia*, in *European journal of international law*, 1994, p.360-380;

SHRAGA-ZACKLIN, *The international criminal tribunal for Rwanda*, in *European journal of international law*, 1996, p.501-518;

SIEKMANN, *Political and legal aspects of a directly recruited permanent UN force*, in *International peace-keeping*, 1995, p.91-93;

SIEKMANN, *Peace-keeping*, in *International peace-keeping*, 1994, p.23-25;

SIEKMANN, *Basic documents on United Nations related peace-keeping forces*, Dordrecht, 1985, 273 p.;

SIEKMANN, *National contingents in United Nations peace-keeping forces*, Dordrecht, 1991, 229 p.;

SIMMA (a cura di), *The Charter of the United Nations: a commentary*, Oxford, 1995, 1258 p.;

SIMMA-ALSTON, *The sources of human rights law: custom, jus cogens and general principles* in *Australian Yearbook of International Law*, 1992, p.82-108;

SWINARSKI, *Studies and essays on international humanitarian law and the Red Cross principles on the honour of J.Pictet*, Ginevra-L'Aja, 1984, 1143 p.;

VINUESA, *Interface, correspondence and convergence of human rights and international humanitarian law*, in *Yearbook of International Humanitarian Law*, 1998, p.69-110;

VOELCKEL, *Quelques aspects de la conduite des operations de maintien de la paix*, in *Annuaire français de Droit International*, 1993, p.65-85;

VOELCKEL, *La coordination des forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, in *Colloques de Rennes*, Parigi, 1995, p.161-p.190;

WARNER (a cura di), *New dimensions of peace-keeping*, Dordrecht, 1995, 210 p.;

YOUNG-MOLINA, *International humanitarian law and peace operations: sharing Canada's lessons learned from Somalia*, in *Yearbook of International Humanitarian Law*, 1998, p.362-370;

ZWANENBURG, *Compromise or commitment: human rights and international humanitarian law obligations for UN peace force*, in *Leiden Journal of International Law*, Leiden, 1998, p.229-245;

ZWANENBURG, *The Statute for an International Criminal Court and US: peacekeepers under fire?*, in *European Journal of International Law*, 1999, p.124-143.

## CONCLUSIONI

La questione dell'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle forze delle Nazioni Unite, in particolare alle forze impegnate in operazioni di mantenimento della pace, rimane uno dei punti più controversi, e per questo ampiamente dibattuti, nell'ambito del diritto internazionale.

Il presente lavoro ha dedicato un consistente spazio a quello che viene definito, da parte della dottrina, l'ultimo atto innovativo sotto il profilo giuridico che, in parte, chiarisce la questione: il Bollettino del Segretario Generale del 1999. Quest'ultimo, avendo l'obiettivo di enunciare delle regole di condotta per i membri impegnati in operazioni di peace-keeping e di peace-enforcement (come sottolineato nel par.1 della Sezione 1) e non di disporre delle nuove, rimane decisamente entro i limiti "legislativi" delle Nazioni Unite e prende in "contro piede" l'idea, sostenuta da sempre, che l'Organizzazione non disponga dei mezzi necessari per impegnarsi nel rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario.

Il Bollettino presenta delle caratteristiche molto precise per quanto riguarda i principi in esso formulati.

Non facendo dipendere, esclusivamente, l'applicabilità di tali principi dalla qualificazione del conflitto, conferma la tendenza al ravvicinamento dei differenti regimi di diritto internazionale umanitario applicabili alle diverse

tipologie di conflitto armato (sostanzialmente alle quattro Convenzioni di Ginevra ma anche ad altre fonti). Allo stesso tempo i membri impiegati in operazioni di *peace-keeping* devono mantenere una condotta conforme alle norme previste da tutte le convenzioni di diritto internazionale umanitario, prescindendo dal fatto che gli Stati fornitori siano parte contraente di tali accordi e questo al fine di garantire una piena tutela alle persone non direttamente coinvolte nel conflitto.

Non può dirsi, tuttavia, che la questione dell'applicabilità, e soprattutto del controllo, delle norme di diritto umanitario sia risolta; in particolare per quanto riguarda il controllo del rispetto delle norme in parola non si vedono particolari sviluppi.

Lo stesso Bollettino<sup>242</sup>, infatti, rimette all'esclusiva competenza nazionale il compito di perseguire gli eventuali individui che si sono resi autori di gravi violazioni di diritto umanitario; tutta la prassi, finora, conferma che il controllo del rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario non può realizzarsi se non a livello nazionale.

Tuttavia, il vero problema rimane l'effettiva conoscenza delle norme di diritto internazionale umanitario da parte dei membri impegnati in operazioni di *peace-keeping*, senza la quale non sarebbe possibile iniziare alcun tipo di discorso inerente il rispetto di tali norme.

La questione appare ancora molto lontana da una soluzione chiara e definitiva, giuridicamente parlando.

Il bollettino del Segretario Generale può e, in certi termini, deve essere considerato il punto di partenza dal quale procedere per elaborare, progettare, sviluppare e promuovere ulteriori iniziative, sia in campo accademico e sia direttamente in campo operativo, volte a chiarire in modo definitivo quali siano gli obblighi di diritto internazionale umanitario che effettivamente gravano sui membri delle forze impegnati in operazioni di *peace-keeping*.

Gian Luca Beruto  
*Operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e obblighi di diritto  
internazionale umanitario*

---

---

<sup>242</sup> Cfr. la Sez.4 del Bollettino.