

Martina Buscemi

**LA CODIFICAZIONE DELLA
RESPONSABILITÀ DELLE
ORGANIZZAZIONI
INTERNAZIONALI ALLA PROVA
DEI FATTI. IL CASO DELLA
DIFFUSIONE DEL COLERA A HAITI**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

LA CODIFICAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI ALLA PROVA DEI FATTI. IL CASO DELLA DIFFUSIONE DEL COLERA A HAITI

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. L'attuazione della responsabilità delle Nazioni Unite alla luce del progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali: alcune considerazioni preliminari. — 3. L'azione dello Stato nei confronti dell'Organizzazione a tutela dei propri cittadini. — 4 L'(in)azione dello Stato leso dalle attività della MINUSTAH. — 5. Il mancato intervento degli *omnes* nei confronti delle Nazioni Unite. — 6. Il ruolo e l'influenza degli « attori non statali » nell'attuazione della responsabilità dell'Organizzazione. — 7. Le misure di riparazione adottate dalle Nazioni Unite alla luce del progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali. — 8. Alcune considerazioni complessive sull'applicazione delle norme secondarie elaborate dalla Commissione del diritto internazionale in caso di illeciti derivanti dalla violazione di diritti umani. — 9. *Segue*: gli obblighi positivi incombenti in capo agli Stati nella cui giurisdizione si verificano gli illeciti. — 10. Conclusioni.

1. È ormai certo che la fonte dell'epidemia di colera diffusasi a Haiti nell'ottobre del 2010 sia riconducibile alla Missione di stabilizzazione delle Nazioni Unite (MINUSTAH), operante sull'isola dal 2004 ⁽¹⁾, e in particolare al contingente nepalese ivi impiegato. Secondo diverse ricostruzioni, l'impresa incaricata dalle Nazioni Unite di smaltire gli scarti igienico-sanitari delle truppe dislocate a Haiti ha riversato nel fiume principale dell'isola i rifiuti di oltre quattrocento *peacekeepers* nepalesi, i quali, poco prima di arrivare sull'isola, avevano contratto il *virus* del colera durante un periodo di addestramento a Kathmandu ⁽²⁾. L'infezione si è così propagata prima nelle comunità adia-

Questo scritto è stato sottoposto a referaggio.

⁽¹⁾ La *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH), istituita con la risoluzione 1542 (2004) del Consiglio di sicurezza come operazione di stabilizzazione a garanzia di una transizione democratica di governo, ha svolto anche funzioni di ricostruzione del Paese a seguito del devastante terremoto avvenuto nel 2010. La missione ha terminato il suo mandato il 15 ottobre 2017 ed è stata sostituita dalla *United Nations Mission for Justice Support in Haiti* (MINUJUSTH) per un periodo iniziale di sei mesi (v. risoluzione 2350 (2017) del Consiglio di sicurezza, 13 aprile 2017, paragrafi 1 e 5).

⁽²⁾ Tra i primi studi scientifici apparsi sul tema, v. la ricerca condotta dalla Transnational Development Clinic dell'Università di Yale e altri, *Peacekeeping without*

centi alle acque contaminate, in prossimità della struttura dove erano collocati i servizi sanitari dei *peacekeepers*, per poi diffondersi rapidamente in tutto il Paese, causando oltre novemila morti e più di settecentomila casi di infezione ⁽³⁾.

A seguito delle prime accuse rivolte alle Nazioni Unite, il Segretario generale ha istituito nel 2011 un *panel* di esperti per fare luce sulla vicenda. Due organizzazioni internazionali non governative (ONG) (l'Institute for Justice and Democracy in Haiti e il Bureau des avocats internationaux), insoddisfatte delle conclusioni — invero ambigue — del *panel* ⁽⁴⁾, si sono attivate al fianco delle vittime dell'epidemia e dei loro familiari. In un primo momento hanno indirizzato una petizione alla MINUSTAH ⁽⁵⁾ — senza successo ⁽⁶⁾ — per poi instaurare nel

Accountability. The United Nations' Responsibility for the Haitian Cholera Epidemic, www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/Clinics/Haiti_TDC_Final_Report.pdf. Per ulteriori elementi scientifici si rimanda agli studi citati dal *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, UN Doc. A/71/367, 26 agosto 2016, p. 6, par. 14 ss.

⁽³⁾ V. *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, cit., par. 13. Per i dati sulla diffusione del colera ad Haiti, v. World Health Organization, *Health in Haiti, Cholera Factsheet*, consultabili nel sito www.who.int/mediacentre/factsheets/fs107/en/ (ultimo aggiornamento agosto 2017).

⁽⁴⁾ Gli esperti nominati dal Segretario generale, pur confermando che il tipo di *virus* rilevato a Haiti corrispondeva a quello presente in Nepal, hanno ritenuto che la diffusione dell'epidemia sia stata il frutto di una « concomitanza di circostanze », tra le quali rientrerebbero le condizioni ambientali e climatiche dell'isola, e che pertanto essa non fosse imputabile direttamente all'operato della missione (v. *Final Report of the Independent Panel of Experts on the Cholera Outbreak in Haiti*, maggio 2011, www.un.org/News/dh/infocus/haiti/UN-cholera-report-final.pdf).

⁽⁵⁾ Nel novembre 2011 i firmatari della petizione hanno chiesto alle Nazioni Unite di prevenire l'ulteriore diffusione della malattia, di predisporre rimedi effettivi e offrire sia misure di compensazione economica che misure dal carattere meramente satisfattivo, quali l'offerta di pubbliche scuse e il riconoscimento ufficiale di quanto accaduto (il testo della petizione è reperibile nel sito www.ijdh.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/11/englishpetitionREDACTED.pdf). Nel dicembre 2012 è stata poi lanciata sul portale di Avaaz (una delle ONG più attive nell'*advocacy* digitale in difesa dei diritti umani e nella lotta al cambiamento climatico) una petizione *online* per richiedere al Segretario generale delle Nazioni Unite di « take urgent steps to help Haiti acquire clean water and sanitation infrastructure so as to eliminate cholera from the country. We urge you [si aggiungeva] to use your position as head of the United Nations to lead international efforts to mobilize the funds and technical resources required to achieve this urgent task in the shortest time frame possible », www.avaaz.org/en/petition/End_Haitis_Cholera_Epidemic_with_UN_Action_Now_1. La petizione, ad oggi ancora aperta alla firma degli utenti, ha raccolto oltre ventimila adesioni. Sul ruolo di queste iniziative, v. oltre, par. 8.

⁽⁶⁾ Il sottosegretario agli affari giuridici delle Nazioni Unite ha classificato come « non ricevibile » la petizione presentata, escludendo l'operatività della sezione 29 della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite (che impone all'Organizzazione di predisporre opportuni meccanismi di risoluzione delle controversie aventi natura « privata »), in quanto la vertenza di specie presupponeva l'esame di questioni

2013 una *class action* dinnanzi alle corti federali di New York al fine di ottenere dalle Nazioni Unite il risarcimento dei danni. Il ricorso è stato dichiarato inammissibile in primo grado⁽⁷⁾ e poi in appello⁽⁸⁾, in ragione dell'immunità — « assoluta » ad avviso dei giudici statunitensi — di cui godono le Nazioni Unite davanti alle giurisdizioni interne⁽⁹⁾. La possibilità per gli individui di ottenere una riparazione sembrava pertanto del tutto preclusa, senonché le Nazioni Unite, con un recente cambio di posizione, hanno riconosciuto il ruolo da esse avuto nella vicenda e hanno predisposto un piano di interventi, su cui si tornerà più avanti.

politiche legate al mandato della missione (v. lettera del 5 luglio 2013 inviata da Patricia O'Brien, sottosegretario generale per gli affari giuridici, indirizzata a Brian Concannon, direttore dell'Institute for Justice and Democracy in Haiti, www.ijdh.org/wp-content/uploads/2013/07/20130705164515.pdf). L'idea dell'insindacabilità delle condotte poste in essere nell'ambito di operazioni militari coperte da risoluzioni del Consiglio di sicurezza richiama alla mente la nota, e aspramente criticata, decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi *Behrami* e *Saramati* (*Behrami and Behrami v. France, Saramati v. France, Germany and Norway*, Corte europea dei diritti dell'uomo (grande camera), decisione 2 maggio 2007, ricorsi nn. 71412/01 e 78166/01, paragrafi 149-151), le cui argomentazioni sono state reiterate, in termini analoghi, dalla stessa Corte nel caso *Stichting Mothers of Srebrenica and others v. Netherlands*, decisione 11 giugno 2013, ricorso n. 66542/12, par. 154 (le sentenze e le decisioni della Corte europea sono reperibili nel sito <https://hudoc.echr.coe.int>). La stessa linea argomentativa è stata recentemente adottata dalle Nazioni Unite anche in relazione alla vicenda della contaminazione da piombo presente nei campi profughi in Kosovo gestiti dalla United Nations Mission in Kosovo (UNMIK). In risposta ai numerosi ricorsi presentati dalle vittime della contaminazione, l'Organizzazione ha affermato che « the claims were considered by the Organization not to be of a private law character since they amounted to a review of the performance of UNMIK's mandate » (v. lettera del 25 luglio 2011 inviata da Patricia O'Brien, sottosegretario generale per gli affari giuridici delle Nazioni Unite, a Dianne Post, consulente giuridico dei ricorrenti, par. 93). Sul caso si è espresso recentemente lo Human Rights Advisory Panel, *N.M. and Others v. UNMIK*, parere del 26 febbraio 2016; in argomento si vedano PAVONI, *Choleric Notes on the Haiti Cholera Case, Questions of Int. Law*, 2015, *Zoom-in* 19, p. 26, e BOON, *The United Nations as Good Samaritan: Immunity and Responsibility*, *Chicago Journal of Int. Law*, 2016, p. 557.

⁽⁷⁾ United States District Court for the Southern District of New York, *Georges v. United Nations*, sent. 9 gennaio 2015, caso n. 13-cv-7146(JPO) (la sentenza può leggersi nel sito <http://www.ijdh.org/2015/01/topics/health/united-states-district-court-southern-district-of-new-york>).

⁽⁸⁾ Court of Appeals for the Second Circuit, *Georges v. United Nations*, sent. 18 agosto 2016, caso n. 15-455-cv (la sentenza può leggersi nel sito <http://cases.justia.com/federal/appellate-courts/ca2/15-455/15-455-2016-08-18.pdf?ts=1471554006>).

⁽⁹⁾ Si segnala che, al momento in cui si scrive, pendono nuovi ricorsi davanti ai giudici del Distretto Est di New York (v. United States District Court for the Eastern District of New York, *LaVenture et al. v. United Nations*, ricorso depositato il 23 giugno 2017). La nuova vertenza ruota attorno alla questione se le Nazioni Unite abbiano o meno rinunciato — esplicitamente o implicitamente — al godimento dell'immunità dalla giurisdizione civile (il testo del ricorso è consultabile nel sito www.opiniojuris.org/wp-content/uploads/LaVenture-et-al-v-United-Nationrecent.pdf).

In relazione ai fatti sommariamente descritti si profila in capo alle Nazioni Unite una responsabilità per violazioni di diritti umani, commesse peraltro su vasta scala. La vicenda, oltre a sollevare interessanti questioni in merito all'individuazione dell'elemento oggettivo e soggettivo dell'illecito⁽¹⁰⁾, costituisce un interessante banco di prova per saggiare l'effettiva applicabilità delle norme secondarie elaborate dalla Commissione del diritto internazionale (CDI) — inserite nel progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali del 2011 — e del regime *generale* in esso previsto, applicabile in assenza di norme speciali⁽¹¹⁾.

L'analisi che segue è quindi volta a fare luce sulle modalità di attuazione della responsabilità internazionale delle Nazioni Unite e sulla riparazione che ne consegue (par. 2), lasciando da parte la discussione — già approfondita in dottrina — riguardante la possibilità di ottenere una forma di ristoro a livello nazionale ad oggi preclusa dall'operatività delle regole in tema di immunità⁽¹²⁾. Più precisamente, si tratta di verificare, in primo luogo, se le recenti misure adottate dalle

⁽¹⁰⁾ V. *infra*, par. 2, note 13 e 14.

⁽¹¹⁾ V. *Draft Articles on the responsibility of international organizations with commentaries*, in *Report of the Int. Law Commission on the work of its sixty-third session (2011)*, UN Doc. A/66/10, p. 52 ss. È appena il caso di ricordare che le norme secondarie si distinguono da quelle primarie « inasmuch as they are concerned with determining the consequences of failure to fulfil obligations established by the primary rules » (v. AGO, *Second Report on State responsibility. The origin of international responsibility*, UN Doc. A/CN.4/233, in *Yearbook of the Int. Law Commission*, 1970, II, p. 179, par. 11; v. anche la distinzione tracciata da HART, *The Concept of Law*, Oxford, 1961, *passim*, tra norme primarie che impongono una condotta e norme secondarie che permettono la creazione, la modifica e l'estinzione delle prime).

⁽¹²⁾ Sulla questione del (mancato) bilanciamento nel caso in esame tra le norme sull'immunità delle Nazioni Unite e quelle a tutela dei diritti umani, v. PAVONI, *Immunità e responsabilità dell'ONU per l'introduzione del colera ad Haiti: la sentenza d'appello nel caso Georges, il « rapporto Alston » e le « scuse » del Segretario generale*, *Rivista*, *supra*, p. 133 ss.; CIMIOTTA, PAPA, *UN Immunity ad the Haiti Cholera Case, Questions of Int. Law*, 2015, *Zoom-in* 19, pp. 1-3, i quali introducono i contributi di FREEDMAN, LEMAY-HEBERT, *Towards an Alternative Interpretation of UN Immunity: A Human Rights-Based Approach to the Haiti Cholera Case*, *ibidem*, pp. 5-18, e PAVONI, *Choleric Notes on the Haiti Cholera Case*, *ibidem*, pp. 19-41; CELLAMARE, *Danni alla salute da operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite: profili di responsabilità e di immunità dell'Organizzazione*, in *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari* (a cura di Pineschi), Napoli, 2017, p. 421 ss.; GARCIN, *The Haitian Cholera Victims' Complaints Against the United Nations*, *Heidelberg Journal of Int. Law*, 2015, pp. 671-705; MEGRET, *La responsabilité des Nations Unies aux temps du choléra*, *Revue belge de droit int.*, 2013, p. 161 ss.; FREEDMAN, *UN Immunity or Impunity?: A Human Rights Based Challenge*, *European Journal of Int. Law*, 2014, p. 4 ss.; DAUGIRDAS, *Reputation and the Responsibility of International Organizations*, *European Journal of Int. Law*, 2015, pp. 991-1018; ALVA-REZ, *The United Nations in the Time of Cholera*, *AJIL Unbound*, 4 aprile 2014, www.asil.org/blogs/united-nations-time-cholera.

Nazioni Unite siano scaturite da un'invocazione della responsabilità da parte dello Stato (specialmente) leso, secondo lo schema disciplinato dal progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali (d'ora in poi, progetto sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali), letto congiuntamente al progetto di articoli sulla protezione diplomatica (d'ora in poi, progetto sulla protezione diplomatica), anch'esso elaborato dalla CDI, chiarendo, a questo proposito, gli elementi di prassi connessi ad una siffatta azione e il loro inquadramento giuridico (paragrafi 3 e 4). Scartata questa ipotesi, occorre valutare se la (parziale) attuazione delle conseguenze dell'illecito da parte delle Nazioni Unite sia dovuta all'intervento di Stati diversi da quello leso (par. 5), o, ancora, di « attori non statali » che operano sulla scena internazionale (par. 6). Si procederà quindi a qualificare le misure adottate e quelle annunciate dalle Nazioni Unite nelle tradizionali categorie delle conseguenze dell'illecito e in particolare della riparazione (par. 7). Il caso in esame permetterà, infine, di formulare alcune osservazioni di più ampio respiro sulle norme contenute nel progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali elaborato dalla CDI rispetto ad illeciti derivanti da violazioni di obblighi sui diritti umani. L'attenzione sarà rivolta, in particolare, all'applicazione del modello individuale e/o interstatale di attuazione della responsabilità (par. 8) e al connesso quesito circa l'esistenza di un obbligo in capo agli Stati di agire a tutela degli individui lesi dalle attività dell'Organizzazione (par. 9). Seguiranno brevi riflessioni conclusive (par. 10).

2. Dall'analisi della vicenda in esame emergono, come si è già anticipato, chiari profili di responsabilità in capo alle Nazioni Unite. Dal punto di vista dell'elemento oggettivo dell'illecito, il comportamento tenuto dall'Organizzazione⁽¹³⁾ — che lo si qualifichi come comportamento commissivo o come omissivo⁽¹⁴⁾ — si pone in contra-

⁽¹³⁾ Le condotte rilevanti sono molteplici: l'incerta sottoposizione delle truppe nepalesi allo *screening* del *virus* del colera prima del loro ingresso sull'isola e della loro incorporazione nella missione MINUSTAH; l'assenza di un programma di vaccinazioni, di profilassi antibiotiche e di altri trattamenti medici per impedire la trasmissione del colera da parte di *peacekeepers* provenienti da zone dove tale malattia è endemica; la noncuranza, tale da tradursi in colpa grave, con cui è stato gestito lo smaltimento dei rifiuti sanitari e la conseguente contaminazione delle acque; la mancata o tardiva adozione di misure volte ad arginare la diffusione dell'epidemia; ed, infine, il rifiuto di fornire un ricorso effettivo e una riparazione alle vittime.

⁽¹⁴⁾ Sotto il profilo soggettivo, vanno distinte le condotte che riflettono decisioni o mancanze strutturali dell'Organizzazione — ad essa certamente imputabili — dalle attività che hanno causato l'inquinamento del fiume poste in essere dall'impresa privata incaricata contrattualmente di svolgere mansioni per conto dell'Organizzazione.

sto, tra gli altri, con gli obblighi di carattere consuetudinario posti a tutela dei diritti umani e a tutela dell'ambiente⁽¹⁵⁾. Trattandosi di violazioni di obblighi espressione di interessi *collettivi*, la responsabilità dell'Organizzazione può essere fatta valere — come stabilito dal pro-

Quanto a queste ultime condotte, la qualificazione delle imprese private quali « agenti » dell'Organizzazione permetterebbe l'attribuzione dei loro comportamenti alle Nazioni Unite ai sensi dell'art. 6 del progetto di articoli (in argomento v. per tutti MAGI, *Sull'attribuzione ad una organizzazione internazionale dell'attività di società private che operano per suo conto*, *Rivista*, 2010, p. 753 ss.), tenuto conto che la nozione di « agente » dell'Organizzazione è solitamente interpretata in modo ampio (in questo senso, v. Corte internazionale di giustizia, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, parere dell'11 aprile 1949, *I.C.J. Reports*, 1949, p. 177). In alternativa alla possibilità di attribuire all'Organizzazione la responsabilità per comportamenti ad essa imputabili, parrebbe sussistere comunque in capo all'Organizzazione una responsabilità a titolo omissivo per mancata o negligente supervisione delle condotte di persone che operano per suo conto. Ai fini del sorgere di una tale responsabilità rileva il comportamento tenuto dall'Organizzazione sia nel momento della predisposizione dei contratti di appalto (a questo proposito, si noti che il contratto stipulato tra le Nazioni Unite e l'impresa non conteneva clausole specifiche sui luoghi dove dovessero essere smaltiti i rifiuti), sia nella fase di esecuzione degli stessi (al riguardo si tenga conto del fatto che, secondo un rapporto interno pubblicato dall'Office of Internal Oversight Services — un organismo di vigilanza interno istituito nel 1994 dall'Assemblea generale —, le Nazioni Unite non hanno monitorato con la dovuta diligenza l'operato dell'impresa incaricata di smaltire i rifiuti sanitari dei *peacekeepers*. V. *Report 2015/068, Audit of waste management in the United Nations Stabilization Mission in Haiti* del 30 giugno 2015, <https://oios.un.org/page/download/id/329>).

⁽¹⁵⁾ Non è questa la sede per richiamare l'articolato dibattito in dottrina sulla vincolatività o meno per le Nazioni Unite delle norme a tutela dei diritti umani. A tale proposito è sufficiente osservare che è l'Organizzazione stessa a concludere in senso affermativo (v. da ultimo *Letter of 25 November 2014 to Special Procedures mandate-holders from Pedro Medrano, Assistant Secretary-General and Senior Coordinator for Cholera*, par. 57, citata nel *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, cit., p. 14, nota 38, in cui si afferma che le operazioni di *peacekeeping* istituite dalle Nazioni Unite « operate within the normative framework of international human rights law and are held accountable for alleged violations »). Nel caso in esame vengono in rilievo gli obblighi positivi derivanti dalla norma a protezione del diritto alla vita, e — ammesso di poterne ricostruire il contenuto sul piano del diritto consuetudinario — del diritto alla salute e di alcuni diritti umani ambientali, quali il diritto ad un ambiente salubre e il diritto di accesso all'acqua potabile, nonché l'insieme di norme (prevalentemente di *soft law*) che promuovono lo sviluppo sostenibile (v. in particolare l'obiettivo 6 degli *UN Sustainable Development Goals* volto a garantire l'accesso all'acqua potabile e servizi sanitari). Per un'analisi dei diritti individuali umani e ambientali menzionati, così come interpretati dagli organi di garanzia istituiti dalle pertinenti convenzioni, si rimanda, tra gli altri, al rapporto elaborato dalla Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Analytical study on the relationship between human rights and the environment*, UN Doc. A/HRC/19/34, 16 dicembre 2011, nonché alla risoluzione adottata dall'Assemblea generale con la quale si riconosce « the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights » (UN Doc. A/RES/64/292, 28 luglio 2010, par. 1). Sulla violazione di altri obblighi internazionali operanti esclusivamente nei confronti di Haiti, v. invece *infra*, par. 4.

getto della CDI — dallo Stato specialmente leso (che coinciderebbe, secondo una certa interpretazione, con lo Stato di cittadinanza degli individui danneggiati, cioè Haiti)⁽¹⁶⁾, nonché da Stati ed organizzazioni diversi da quello leso (i c.d. *omnes*).

Delicate questioni di coordinamento possono però sorgere tra l'azione dello Stato specialmente leso e quella degli *omnes*. Un primo problema riguarda l'eventuale rinuncia o abbandono della domanda dello Stato specialmente leso. Ci si chiede se, e a quali condizioni, ciò precluda l'intervento degli *omnes*⁽¹⁷⁾. Un secondo ordine di problemi si pone in relazione all'individuazione del destinatario della riparazione. Manca, infatti, nel progetto sulla responsabilità un coordinamento tra le diverse disposizioni: mentre gli *omnes*, in base all'art. 49, par. 4, sono tenuti a indirizzare la riparazione allo Stato leso o ai *beneficiari* della norma violata (gli individui), lo Stato (specialmente) leso, in base all'art. 43 non sembra obbligato a tenere in considerazione gli interessi dei singoli⁽¹⁸⁾. Rimane poi incerto se le domande avanzate dagli *omnes* nei confronti dell'organizzazione responsabile debbano rispettare le condizioni di ammissibilità poste dall'art. 45 e richiamate dall'art. 49 del progetto⁽¹⁹⁾.

Prima di verificare l'eventuale rilevanza dei suddetti problemi teorici nel caso in esame, è opportuno soffermarsi sulla tipologia di

⁽¹⁶⁾ Sulla qualificazione di Haiti quale Stato « leso », « specialmente leso » oppure uno degli *omnes*, v. par. 4.

⁽¹⁷⁾ Sul punto, v. PICONE, *Il ruolo dello Stato leso nelle reazioni collettive alle violazioni di obblighi erga omnes*, *Rivista*, 2012, p. 984; GATTINI, *Alcune osservazioni sulla tutela degli interessi individuali nei progetti di codificazione della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità internazionale e sulla protezione diplomatica*, in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione* (a cura di Spinedi, Gianelli e Alaimo), Milano, 2006, p. 450.

⁽¹⁸⁾ Da questo punto di vista la soluzione condivisa da parte della dottrina secondo cui, in caso di violazioni di diritti umani aventi natura collettiva, lo Stato di cittadinanza delle vittime non occuperebbe una posizione di specialità rispetto agli altri Stati, presenta il vantaggio di considerare tale Stato tenuto, al pari degli *omnes*, a destinare la riparazione ai beneficiari della norma (così GAJA, *Is a State Specially Affected When Its Nationals' Human Rights Are Infringed?*, in *Man's Inhumanity to Man. Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese* (a cura di Pocar, Featherstone, Fourmy, Graham, Hocking e Robson), The Hague, 2003, p. 373).

⁽¹⁹⁾ In relazione alle criticità e incongruità derivanti dal (mancato) raccordo tra le disposizioni contenute nel progetto sulla protezione diplomatica e quelle nel progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, v., per tutti, PAPA, *Protezione diplomatica, diritti umani e obblighi erga omnes*, *Rivista*, 2008, p. 669 ss., la quale afferma che « l'articolato sulla responsabilità degli Stati non fornisce indicazioni conclusive circa il regime applicabile alle violazioni dei diritti umani poste in essere da uno Stato nei confronti di cittadini stranieri » (p. 710); MILANO, *Diplomatic Protection and Human Rights Before the International Court of Justice: Re-fashioning Tradition?*, *Netherlands Yearbook of Int. Law*, 2004, p. 106 e GATTINI, *A Return Ticket to "Communitarism"*, *Please, European Journal of Int. Law*, 2002, p. 1196 s.

azione promuovibile dallo Stato a tutela dei propri cittadini lesi dall'attività dell'Organizzazione — un'azione che ricalca i tratti tipici dell'istituto della protezione diplomatica, con le precisazioni di cui si dirà.

3. Nonostante la disciplina della protezione diplomatica si sia modellata sulla prassi posta in essere da, e tra, gli Stati, pare possibile, in linea astratta, « traslare » l'istituto in esame alle controversie tra Stati e organizzazioni internazionali concernenti il trattamento accordato dalle seconde ai cittadini dei primi. Mentre fino agli anni sessanta del secolo scorso la questione era tra le meno studiate ⁽²⁰⁾, oggi non sono pochi gli autori che ritengono applicabile l'istituto della protezione diplomatica *per analogiam* anche alle controversie tra lo Stato di cittadinanza delle vittime e l'organizzazione ritenuta responsabile della violazione dei diritti di queste ultime ⁽²¹⁾.

A ben vedere, tale possibilità già emergeva dall'opinione dissidente del giudice Krylov al noto parere reso nel 1949 dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Reparation* ⁽²²⁾. Del resto, è irragionevole pensare che un'organizzazione possa solo presentare, e non anche ricevere, reclami per il risarcimento dei danni arrecati ad individui. Il diritto di uno Stato ad agire in protezione diplomatica nei confronti di un'organizzazione è stato poi espressamente preso in considerazione nei lavori di codificazione della Commissione del diritto internazionale culminati nel 2006 nell'adozione del progetto di articoli sulla protezione diplomatica. In particolare, nella cinquantesima sessione tenutasi nel 2004, era in discussione una disposizione — l'art. 24 — secondo la quale la disciplina contenuta nel progetto

⁽²⁰⁾ Così RITTER, *La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale*, *Annuaire français de droit int.*, 1962, p. 427.

⁽²¹⁾ In questo senso, *ex multis*, DE VISSCHER, *Observations sur le fondement et la mise en œuvre du principe de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies*, *Revue de droit int. et de droit comparé*, 1963, p. 165 ss., spec. p. 174; RITTER, *op. cit.*; GRAMLICH, *Diplomatic Protection Against Acts of Intergovernmental Organs*, *German Yearbook of Int. Law*, 1984, p. 386 ss., spec. p. 398; THALLINGER, *The Rule of Exhaustion of Local Remedies in the Context of the Responsibility of International Organizations*, *Nordic Journal of Int. Law*, 2008, p. 401 ss.; KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, 1998, p. 533 ss.; WELLENS, *Remedies Against International Organizations*, Cambridge, 2002, p. 74.

⁽²²⁾ Corte internazionale di giustizia, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, parere dell'11 aprile 1949, *Dissenting Opinion by Judge Krylov*, *I.C.J. Reports*, 1949, p. 220, secondo cui « it has not borne in mind, for example, the opposite — and possible — situation in which the said State may find it desirable and necessary to protect the agent against the acts of the Organization itself ».

non avrebbe pregiudicato il diritto di uno Stato di agire in protezione diplomatica contro un'organizzazione⁽²³⁾. La disposizione non è poi stata inserita nel testo finale, poiché la Commissione — da quanto si desume dai lavori preparatori⁽²⁴⁾ — ha preferito che la questione fosse esaminata nel quadro della disciplina della responsabilità delle organizzazioni, il cui progetto di articoli era in quel momento già in discussione⁽²⁵⁾. In conseguenza, il commento all'art. 45 del progetto sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, relativo all'ammissibilità delle domande degli Stati nei confronti delle organizzazioni, ipotizza l'esercizio della protezione diplomatica per esempio quando una organizzazione abbia dispiegato forze sul territorio di uno Stato e la condotta di tali forze abbia condotto ad una violazione di un obbligo di diritto internazionale in materia di trattamento degli individui⁽²⁶⁾.

La possibilità per uno Stato di agire contro un'organizzazione internazionale a tutela dei propri cittadini è, d'altro canto, sorretta da una significativa, ancorché quantitativamente esigua, prassi. In questa chiave di lettura ci sembra debbano interpretarsi, anzitutto, le richieste avanzate dagli Stati per la riparazione dei danni subiti dai loro cittadini in occasione di operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite. Un emblematico elemento di prassi in proposito è costituito dall'accordo raggiunto nel 1965 tra le Nazioni Unite e il Belgio a seguito dei reclami presentati da cittadini belgi per danni subiti ad opera della United Nations Operation in the Congo (ONUC), accusata di aver procurato danni a persone e beni nella zona del Katanga. Le Nazioni Unite, nella persona del Segretario generale U Thant, hanno riconosciuto che i pretesi danni erano conseguenza di « harmful acts committed by ONUC personnel, and not arising from military necessity » e hanno avviato delle consultazioni con il Governo belga, culminate nella negoziazione di un accordo di indennizzo globale del valore

⁽²³⁾ « These articles are without prejudice to the right of a State to exercise diplomatic protection against an international organization », v. DUGARD, *Fifth report on diplomatic protection*, UN Doc. A/CN.4/538, 4 marzo 2004, p. 50, par. 20.

⁽²⁴⁾ *Fifth report on diplomatic protection*, cit., p. 50.

⁽²⁵⁾ L'esercizio della protezione diplomatica *vis-à-vis* un'organizzazione internazionale non viene preso in considerazione nello studio in materia condotto dall'International Law Association (ILA), culminato nella relazione adottata nella conferenza di Toronto del 2006. Il Committee on Accountability of International Organisations dell'ILA, invece, ha preso in considerazione l'ipotesi in esame (v. ILA, *Report of the Seventy-First Conference*, 2004, p. 213).

⁽²⁶⁾ *Draft articles on the responsibility of international organizations*, cit., p. 72, par. 2.

di un milione e cinquecentomila dollari per porre fine ad ogni controversia relativa a tali danni ⁽²⁷⁾.

Il *lump-sum agreement* raggiunto tra il Belgio e le Nazioni Unite, definito anche « accordo Spaak » dal nome del Ministro degli affari esteri belga che l'ha sottoscritto, è di grande interesse sotto diversi profili. In primo luogo, esso rappresenta uno dei primi casi in cui si riconosce che i principi generali in tema di responsabilità internazionale si applicano alle organizzazioni internazionali ⁽²⁸⁾. In secondo luogo, il caso mette in evidenza le potenzialità dello strumento del negoziato diplomatico come mezzo idoneo a conseguire la riparazione del pregiudizio sofferto dagli individui (nella forma dell'accordo di indennizzo globale). Dall'accordo emerge, infine, come i beneficiari finali della somma pattuita siano gli individui e non il loro Stato di cittadinanza ⁽²⁹⁾, in linea con una tendenza sempre più marcata all'« umanizzazione » dell'istituto della protezione diplomatica e al conseguente riconoscimento della titolarità del diritto alla riparazione in capo all'individuo ⁽³⁰⁾.

⁽²⁷⁾ V. *Exchange of letters constituting an agreement between the United Nations and Belgium relating to the settlement of claims filed against the United Nations in the Congo by Belgian nationals*, del 20 febbraio 1965, in *United Nations Juridical Yearbook*, 1965, p. 39. Per un primo comment in merito allo scambio di lettere, si vedano: SALMON, *Les accords Spaak - U Thant du 20 février 1965*, *Annuaire français de droit int.*, 1965, p. 468 e SIMMONDS, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, The Hague, 1968, p. 229 ss.

⁽²⁸⁾ Il Segretario generale ha affermato che l'Organizzazione « would not evade responsibility where it was established that United Nations agents had in fact caused unjustifiable damage to innocent parties » (*Exchange of letters constituting an agreement between the United Nations and Belgium*, cit.). V. anche le dichiarazioni del Segretario generale riportate *infra*.

⁽²⁹⁾ « Upon the entry into force of this exchanges of letters, the Secretary-General of the United Nations shall supply to the Belgian Government all information at his disposal which might be useful in effecting the distribution of the sum in question, including the list of individual cases in which the United Nations has considered that it must bear financial responsibility, and any other information relevant to the determination of such responsibility » (*Exchange of letters constituting an agreement between the United Nations and Belgium*, cit.).

⁽³⁰⁾ Sulla importanza attribuita di recente all'interesse dell'individuo ad ottenere che gli sia versato il risarcimento ottenuto dallo Stato attraverso l'esercizio della protezione diplomatica v. RUSSO, *The Injured Individual's Right to Compensation in the Law on Diplomatic Protection*, *Rivista*, 2016, p. 725 ss.; GATTINI, *Alcune osservazioni sulla tutela degli interessi individuali*, cit., nota 59, e la dottrina citata *infra*, nota 135. Si vedano, in giurisprudenza, il caso *Diallo* deciso dalla Corte internazionale di giustizia (rileva il brano in cui si afferma che « the sum awarded to [the applicant State] in the exercise of diplomatic protection of Mr. Diallo is intended to provide reparation for the latter's injury », *Abmadou Sadio Diallo (Guinea v. Democratic Republic of Congo)*, *Compensation Owed by the Democratic Republic of the Congo to the Republic of Guinea*, sent. 19 giugno 2012, *I.C.J. Reports*, 2012, par. 57; sulla sentenza v. CONDORELLI,

All'obiezione mossa dal Governo sovietico circa l'opportunità per le Nazioni Unite di stipulare accordi di indennizzo sul modello del c.d. « accordo Spaak », il Segretario generale ha replicato che « similar arrangements are being discussed with the Governments of other countries, the nationals of which have similarly suffered damage giving rise to United Nations liability. About 300 unsettled claims fall within this category »⁽³¹⁾. L'« accordo Spaak » non è infatti l'unico elemento di prassi esistente: i danni causati dall'operazione ONUC in Congo hanno portato alla stipulazione di altri *lump-sum agreements* tra le Nazioni Unite e alcuni Stati al fine di risarcire i loro cittadini. In particolare, sono stati conclusi accordi di indennizzo globale con la Svizzera⁽³²⁾, la Grecia⁽³³⁾, il Lussemburgo⁽³⁴⁾, l'Italia⁽³⁵⁾ e lo Zimbabwe⁽³⁶⁾. Il Governo britannico, dal canto suo, si era limitato a prendere in considerazione la possibilità di stipulare siffatti accordi una volta che gli individui danneggiati avessero inutilmente esaurito i ricorsi interni dell'Organizzazione⁽³⁷⁾. Un ulteriore caso di prassi relativo ai *lump-sum agreements* conclusi dall'Organizzazione riguarda la somma elargita non ad uno Stato, bensì ad un'organizzazione non-governativa — il Comitato internazionale della Croce Rossa —, a seguito dell'uc-

Protection diplomatique réussie et réparation due: une glose, in *Unity and Diversity of International Law. Essays in Honour of Professor Pierre-Marie Dupuy* (a cura di Alland, Chetail, de Frouville e Viñuales), Leiden, 2014); il caso *Democratic Republic of Congo v. Burundi, Rwanda, Uganda* deciso dalla Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli (*Democratic Republic of Congo v. Burundi, Rwanda, Uganda*, decisione del 29 maggio 2003, caso n. 227/1999, http://www.achpr.org/files/sessions/33rd/communications/227.99/227_99_democratic_republic_of_congo__burundi_rwanda_uganda.pdf) e la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Cyprus v. Turkey (Just Satisfaction)* del 12 maggio 2014, ricorso n. 25781/94, spec. paragrafi 46 e 58, in cui si afferma che « if just satisfaction is afforded in an inter-State case, it should always be done for the benefit of individual victims [...] The aforementioned sums are to be distributed by the applicant Government to the individual victims of the violations found in the principal judgment »; in argomento v. PITEA, *The European Court of Human Rights, Judicial Dialogue and General International Law in Cyprus v. Turkey (Just Satisfaction)*, *Quaderni SidiBlog*, 2014, p. 308 ss.

⁽³¹⁾ *Letter dated 6 August 1965 from the Secretary-General addressed to the Acting Permanent Representative of the Union of Soviet Socialist Republics*, UN Doc. S/6597, 6 agosto 1965.

⁽³²⁾ V. United Nations, *Treaty Series*, vol. 564, p. 193 ss.

⁽³³⁾ V. United Nations, *Treaty Series*, vol. 565, p. 3 ss.

⁽³⁴⁾ V. United Nations, *Treaty Series*, vol. 585, p. 147 ss.

⁽³⁵⁾ V. United Nations, *Treaty Series*, vol. 588, p. 197 ss.

⁽³⁶⁾ V. *United Nations Juridical Yearbook*, 1975, p. 155.

⁽³⁷⁾ Il sottosegretario di Stato agli affari esteri, in una dichiarazione rilasciata il 7 marzo 1962, aveva affermato che « [i]n cases where United Nations responsibility appears to be established, I certainly see no reason why the claims should not be taken up with them by persons concerned ». Il brano è riportato da SIMMONDS, op. cit., p. 238.

cisione del delegato di quest'ultima, George Olivet, avvenuta nella zona controllata dall'ONUC nel 1962 ⁽³⁸⁾.

Un secondo gruppo di azioni intraprese da Stati nei confronti delle Nazioni Unite a tutela dei propri cittadini, benché meno rilevanti per la presente indagine, è rappresentato dalle richieste indirizzate ai Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza volte ad ottenere il *delisting* dei soggetti sanzionati ⁽³⁹⁾.

I casi fino ad ora richiamati mostrano che il negoziato tra l'Organizzazione e lo Stato di cittadinanza delle vittime volta alla riparazione

⁽³⁸⁾ Sulle dinamiche dell'incidente, v. *Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law* (a cura di Kolb e Gaggioli), Cheltenham, 2013, p. 560 e SIMMONDS, op. cit., p. 190 s. Sulle accuse rivolte alle Nazioni Unite in relazione ai tragici fatti, si veda *46 Hommes en colère: les 46 médecins d'Elisabethville dénoncent les violations par l'O.N.U. au Katanga de sa propre Charte, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des Conventions de Genève*, Bruxelles, 1962, www.archive.org/stream/46HommesEnColere/HEC2_djvu.txt. Il caso conferma incidentalmente, da un lato, quanto aveva statuito la Corte nel caso *Reparation* in merito al diritto delle organizzazioni di agire in protezione funzionale dei propri funzionari, dall'altro lato, il fatto che è l'individuo il titolare del diritto ad ottenere la riparazione (lo testimonia la distribuzione della somma da parte del Comitato internazionale della Croce Rossa alle vittime, v. *Letter of 23 October 1962 from the Red Cross to M. A. Wroonen*, pubblicata in *Essor du Katanga*, 13 novembre 1962).

⁽³⁹⁾ Sul punto, v. *Challenging Acts of International Organizations Before National Courts* (a cura di Reinisch), Oxford, 2011, p. 24; ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights*, Oxford, 2009, p. 31; FRANCIONI, *The Right of Access to Justice to Challenge the Security Council's Targeted Sanctions*, in *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma* (a cura di Fastenrath, Geiger, Khan, Paulus, von Schorlemer e Vedder), Oxford, 2011, p. 913; CIAMPI, *Security Council Targeted Sanctions and Human Rights*, in *Securing Human Rights? Achievements and Challenges of the UN* (a cura di Fassbender), Oxford, 2011, pp. 98-140; GESTRI, *Consiglio di sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in « protezione diplomatica » dei singoli?*, in *Diritti individuali e giustizia internazionale*. Liber Fausto Pocar (a cura di Venturini e Bariatti), Milano, 2009, p. 353 ss. La possibilità di qualificare le richieste di cancellazione dei nominativi dalle liste del Consiglio di sicurezza quali azioni in protezione diplomatica è confermata anche da diverse decisioni di tribunali interni e internazionali (v., ad esempio, Tribunale di primo grado dell'Unione Europea, sent. 12 luglio 2006, *Cbafiq Ayadi v. Council of the European Union*, EU:T:2006:200, par. 141 e Tribunale federale svizzero, *Nada v. SECO*, decisione del 14 novembre 2007, Case No 1A 45/2007, par. F2, riprodotta in *Oxford Reports on International Law in Domestic Courts* — ILDC 461 (CH 2007)). Il fatto che le linee-guida adottate dai singoli Comitati diano a Stati, anche diversi da quello di cittadinanza, la possibilità di presentare una richiesta di cancellazione dell'iscrizione dell'individuo nelle liste potrebbe, *prima facie*, essere d'ostacolo all'inquadramento della prassi in esame nella categoria delle azioni in protezione diplomatica. Va però tenuto conto che tale istituto è uno strumento particolarmente duttile in grado di declinarsi in modo differente in base alle circostanze del caso (così CONDORELLI, *La protection diplomatique et l'évolution de son domaine d'application*, *Rivista*, 2003, p. 5 ss.) e che le procedure delineate dalle linee guida possono discostarsi parzialmente dalle norme secondarie generali elaborate nel progetto sulla protezione diplomatica a titolo di *lex specialis* (v. l'art. 17, *Draft Articles on diplomatic protection with commentaries*, in *Yearbook of the Int. Law Commission*, 2006, vol. II, part two, p. 89).

dei pregiudizi subiti presenta indubbi vantaggi. *In primis*, lo strumento diplomatico, non implicando l'accertamento della responsabilità da parte di un soggetto terzo, potrebbe portare più facilmente l'Organizzazione alla composizione della controversia. In secondo luogo, negoziando con gli Stati di cittadinanza delle vittime, l'Organizzazione può trattare in tempi rapidi un gran numero di reclami, definire i contenziosi in un'unica soluzione, limitandosi ad una valutazione forfettaria dei danni e, di conseguenza, evitare l'instaurazione davanti a diversi fori di più controversie riguardanti i medesimi fatti con relativa ricostruzione delle vicende legate ai danni causati — aspetto, questo, particolarmente complesso se gli illeciti sono avvenuti in Stati deboli o al collasso. Inoltre, il ricorso alla protezione diplomatica, se si conclude con esito positivo, può essere conveniente anche dal punto di vista delle vittime, cui spesso è preclusa ogni altra procedura per ottenere una riparazione del pregiudizio subito.

Posto che nel caso in discussione Haiti sarebbe, in astratto, legittimato a promuovere siffatti negoziati, occorre ora capire se e come abbia tutelato i propri cittadini e, successivamente, se fosse tenuto a farlo ⁽⁴⁰⁾.

4. A nostro avviso Haiti sarebbe stato legittimato ad invocare la responsabilità delle Nazioni Unite sulla base di distinti titoli giuridici, avanzando più domande solo in parte sovrapponibili. In primo luogo, Haiti, in qualità di Stato specialmente leso ⁽⁴¹⁾, avrebbe potuto assu-

⁽⁴⁰⁾ Il punto verrà analizzato *infra*, par. 9.

⁽⁴¹⁾ Lo Stato di cittadinanza, in virtù del legame di *allégeance* con le vittime, può considerarsi come « Stato leso » oppure come « Stato specialmente leso » ai sensi del progetto sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, a seconda della qualificazione degli obblighi violati, rispettivamente, quali obblighi reciproci (struttura tradizionalmente attribuita agli obblighi sul trattamento degli stranieri) o collettivi (struttura tipica degli obblighi sui diritti umani). Sulla sovrapposizione tra le norme sul trattamento degli stranieri e le norme poste a tutela dei diritti umani v., per tutti, PISILLO MAZZESCHI, *Impact on the Law of Diplomatic Protection*, in *The Impact of Human Rights Law on General International Law* (a cura di Kamminga e Scheinin), Oxford, 2009, p. 219 ss. e PAPA, op., cit., p. 701; sul possibile utilizzo della protezione diplomatica come azione a tutela dei diritti umani v. CONDORELLI, *La protection diplomatique et l'évolution de son domaine d'application*, op. cit., p. 19; SALERNO, *Sulle norme internazionali « terziarie » a tutela dei diritti umani, Diritti umani e diritto int.*, 2008, p. 29; contra GAJA, *Droits des Etats et droits des individus dans le cadre de la protection diplomatique*, in *La protection diplomatique: Mutations contemporaines et pratiques nationales* (a cura di Flauss), Bruxelles, 2003, p. 66. In relazione al caso in esame, la posizione dello Stato haitiano sembra essere quella di « Stato specialmente leso », e non semplicemente di « Stato leso », ciò sulla base di due considerazioni. Da un lato, si tratta di violazioni di norme a tutela della vita umana che esprimono interessi di natura collettiva e non di norme sul trattamento degli stranieri, non sussistendo quella relazione di *reciprocità* e

mere a livello internazionale la difesa dei suoi cittadini vittime dell'epidemia, ricorrendo all'istituto della protezione diplomatica poc'anzi richiamato, una volta esauriti i ricorsi interni dell'Organizzazione — condizione che, nel caso in esame, può dirsi avverata — sollecitando la dovuta riparazione ⁽⁴²⁾.

parità tra lo Stato territoriale e l'organizzazione internazionale (soggetti di tipo diverso) — presupposto tradizionale di applicazione di tali norme. Del pari, manca anche l'elemento di « extraterritorialità » tipico delle norme sul trattamento degli stranieri, se si considera che gli individui « maltrattati » non si trovano all'estero, bensì nel territorio dello Stato chiamato ipoteticamente ad agire. Dall'altro lato, il fatto che le vittime delle violazioni siano cittadine dello Stato haitiano pone questo Stato in una posizione qualificata e di *specialità* rispetto agli altri *omnes* (*contra* v. GAJA, *Is a State Specially Affected*, cit., secondo il quale, in caso di violazioni di obblighi sui diritti umani aventi natura collettiva, lo Stato di cittadinanza delle vittime sarebbe da considerare al pari degli *omnes*).

⁽⁴²⁾ La misura della riparazione ottenibile nelle azioni in protezione diplomatica è solitamente determinata sulla base del pregiudizio (morale e materiale) sofferto dagli individui, che corrisponde, secondo la tradizionale finzione giuridica, al pregiudizio *indiretto* subito dallo Stato di cittadinanza (v. la concezione di Vattel secondo il quale « whoever ill-treats a citizen indirectly injures the State, which must protect that citizen » (VATTEL, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and Sovereigns*, 1758, tradotto da Fenwick, Washington 1916, p. 136), ripresa nel celebre brano della sentenza della Corte permanente di giustizia internazionale nel caso *Mavrommatis Palestine Concessions* (*Greece v. Great Britain*), P.C.I.J. Publications, Series A, No. 2, p. 12). Altra, e più complessa, questione è l'individuazione di un pregiudizio subito *direttamente* dallo Stato di cittadinanza (in argomento, v., per tutti, GAJA, *Quel préjudice pour un État qui exerce la protection diplomatique?*, in *Unity and Diversity of International Law*, cit., p. 487 ss., spec. p. 490; PAPA, op. cit., p. 692; WITTICH, *Direct Injury and the Incidence of the Local Remedies Rule*, *Austrian Review of Int. and European Law*, 2000, pp. 133-134; v. anche l'affermazione dello *Special Rapporteur* del progetto di articoli sulla protezione diplomatica secondo cui « [i]n some situations the violation of an alien's human rights will engage the interests of the national State [...] However, in the case of an isolated injury to an alien, it is true that [...] the notion of injury to the State itself is indeed a fiction », DUGARD, *First Report on diplomatic protection*, UN Doc. A/CN.4/506, 7 marzo 2000, p. 213, par. 19). Un pregiudizio *diretto* di tipo morale, distinto e ulteriore rispetto a quello sofferto dagli individui, potrebbe sorgere soltanto nei casi in cui la condotta illecita — per le sue modalità di esecuzione — è stata tale da aver violato la dignità, l'onore e il prestigio dello Stato di cui le vittime sono cittadine, oppure nelle ipotesi di flagranti e serie violazioni delle norme sul trattamento degli stranieri, in specie se contenute in accordi bilaterali tra lo Stato territoriale e lo Stato di cittadinanza. Nel caso in esame, a parere di chi scrive, parrebbe ipotizzabile l'esistenza di un pregiudizio *diretto* di tipo morale subito dallo Stato haitiano, considerato che il mancato rispetto delle norme sul trattamento della persona umana ha riguardato un numero elevato di individui: quasi tutte le comunità presenti sull'isola sono state infatti colpite, direttamente o indirettamente, dall'epidemia. Più di tutto, lesivo del prestigio e dell'onore dello Stato haitiano è stato l'atteggiamento di netta chiusura tenuto per lungo dalle Nazioni Unite, ossia il fatto di negare la propria responsabilità per la diffusione dell'epidemia e di non fornire alcun ricorso effettivo per le vittime (né tramite la rinuncia all'immunità dalla giurisdizione civile, né tramite l'istituzione di una *claims commission*), con conseguente palese diniego assoluto di giustizia.

Contestualmente o separatamente ad un'azione a tutela di interessi esclusivamente individuali, Haiti avrebbe potuto introdurre una domanda per fare valere la lesione di interessi statali, lamentando di aver subito un pregiudizio autonomo e *diretto* — differente rispetto a quello subito dai propri cittadini — e pretendendo una riparazione per l'impoverimento del proprio sviluppo, economico, sociale e ambientale, dovuto alla contaminazione della falda acquifera. In questo caso, l'invocazione della responsabilità dell'Organizzazione avrebbe dovuto seguire lo schema delineato dal progetto sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali — e dunque prescindere dal rispetto delle condizioni poste dall'art. 45 (vale a dire la sussistenza di un legame di cittadinanza e il previo esaurimento dei ricorsi interni) ⁽⁴³⁾.

Alternativamente o cumulativamente alle due domande (una a beneficio dei singoli, l'altra a tutela di interessi prevalentemente statali), Haiti avrebbe potuto contestare, in qualità di Stato leso, la violazione di obblighi convenzionali di natura bilaterale derivanti dallo *Status of Forces Agreement* (SOFA) stipulato con le Nazioni Unite ⁽⁴⁴⁾ ed in particolare quelli in tema di sicurezza, salute e trasmissione di malattie ⁽⁴⁵⁾, nonché quelli di natura procedurale che impongono alle Nazioni Unite di istituire una *claim commission* — obbligo mai adempiuto — nel caso di controversie sorte con individui terzi ⁽⁴⁶⁾. A tale propo-

⁽⁴³⁾ La distinzione tra i reclami diretti, indiretti e « misti » rilevante ai fini dell'applicazione della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni può risultare in concreto problematica. In argomento, v. WITICH, op. cit. e, in relazione ai reclami presentati nell'ambito di controversie relative alla Convenzione sul diritto del mare, MAROTTI, *Esaurimento dei ricorsi interni e controversie in materia di interpretazione e applicazione della Convenzione sul diritto del mare: riflessioni a margine del caso M/V « Norstar »*, supra, p. 141 ss.; nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, v. *Interhandel case (Switzerland v. United States of America)*, Preliminary Objections, sent. 21 marzo 1959, I.C.J. Reports, 1959, p. 28 ss.; *Case concerning Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI) (United States of America v. Italy)*, sent. 20 luglio 1989, I.C.J. Reports, 1989, p. 43, par. 52; *Case Concerning Certain Property (Liechtenstein v. Germany)*, Preliminary Objections, sent. 10 febbraio 2005, I.C.J. Reports, 2005, p. 6 ss.

⁽⁴⁴⁾ V. *Agreement Between the United Nations and the Government of Haiti Concerning the Status of the United Nations Operation in Haiti (SOFA)*, 9 luglio 2014, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 2271, p. 251 ss. L'accordo è stato redatto in linea con gli altri SOFA stipulati dalle Nazioni Unite con gli Stati territoriali che ospitano le missioni secondo un modello di accordo elaborato nel 1989 (v. *UN Model Status of Forces Agreement*, UN Doc. A/45/594, 9 ottobre 1990, spec. par. 51).

⁽⁴⁵⁾ Il par. 23, in particolare, prevede che « MINUSTAH and the Government shall cooperate with respect to sanitary services and shall extend to each other the fullest cooperation in matters concerning health, particularly with respect to the control of communicable diseases, in accordance with international conventions » (*Agreement Between the United Nations and the Government of Haiti*, cit.).

⁽⁴⁶⁾ Tramite la stipulazione dei SOFA lo Stato territoriale rinuncia a esercitare la propria giurisdizione in ordine ad azioni e omissioni del personale impiegato nella

sito è il SOFA stesso ad indicare possibili mezzi di risoluzione delle controversie relative all'interpretazione o applicazione del medesimo⁽⁴⁷⁾. Più difficile è invece l'individuazione di efficaci forme di autotutela adottabili dallo Stato haitiano nei confronti delle Nazioni Unite⁽⁴⁸⁾.

Ebbene, nonostante lo Stato haitiano fosse legittimato ad invocare la responsabilità delle Nazioni Unite sulla base dei predetti distinti titoli giuridici, non risulta, ad oggi, essere stata assunta alcuna iniziativa in questa direzione. Haiti non ha reagito, né secondo lo schema della protezione diplomatica, cioè assumendo la difesa dei suoi cittadini, né lamentando un pregiudizio autonomo. Anzi, in una prima fase sembra addirittura che il Governo haitiano abbia ostacolato il tentativo delle vittime di ottenere giustizia dalle Nazioni Unite⁽⁴⁹⁾. Il contegno assunto successivamente non può collocarsi nemmeno nella categoria delle « proteste » indirizzate al soggetto responsabile dell'ille-

missione durante lo svolgimento delle loro mansioni e, di conseguenza, l'Organizzazione si impegna a garantire mezzi di ricorso alternativi per i terzi che fossero lesi dalle sue attività (v. *Agreement Between the United Nations and the Government of Haiti*, cit., par. 55).

⁽⁴⁷⁾ Il par. 57 del SOFA menziona a tale riguardo la possibilità di istituire una procedura arbitrale tra lo Stato territoriale e l'Organizzazione. Il successivo par. 58 specifica poi che, qualora la controversia comprenda una questione di principio connessa all'ambito di operatività della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, occorre seguire la procedura prevista dalla sez. 30 di detta Convenzione, ovvero il ricorso alla competenza consultiva della Corte internazionale di giustizia, subordinato, comunque, al fatto che ne faccia richiesta un organo delle Nazioni Unite — il che porta alcuni autori a concludere correttamente che « [...] the UN cannot be brought before any international adjudicatory body by Haiti against its will, ie, in the absence of its explicit *ad hoc* consent » (v. PAVONI, *Choleric Notes on the Haiti Cholera Case*, cit., p. 41).

⁽⁴⁸⁾ Con riguardo ad eventuali contromisure dal carattere economico, quali la sospensione del versamento dei contributi dovuti dallo Stato membro all'Organizzazione, pare ragionevole supporre che queste avrebbero un'efficacia limitata, considerato che Haiti è tra i finanziatori più « modesti » dell'Organizzazione. L'onere contributivo di Haiti nei confronti delle Nazioni Unite, collocato nella fascia J in base alla classificazione del 2015, corrisponde infatti a circa lo 0,0003% del bilancio delle Nazioni Unite (v. UN Doc. A/70/331/Add.1 2/8 15-23000, 28 dicembre 2015, *infra*, nota 58). Sulla sospensione dei contributi dovuti dagli Stati alle Nazioni Unite v. FRANCONI, *Multilateralism à la Carte: The Limits to Unilateral Withholdings of Assessed Contributions to the UN Budget*, *European Journal of Int. Law*, 2000, p. 43 ss.

⁽⁴⁹⁾ In questo senso, v. il documento *Submission for the 112th Session of the United Nations Human Rights Committee, Review of Haiti's Report under the International Covenant in Civil and Political Rights. ICCPR Violations in the Context of the Cholera Epidemic in Haiti*, presentato dal Boston College Law School e altri, nel quale si sottolinea come « The Haitian government has also blocked cholera victims' attempt to pursue legal remedies by refusing to provide them with medical records from public hospitals » (v. www.tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/HTI/INT_CCPR_CSS_HTI_18240_E.pdf, del 12 settembre 2014, p. 6).

cito ⁽⁵⁰⁾. Non possono infatti essere inquadrate tra le « proteste » né le prime affermazioni del già Primo Ministro, Lamothe, durante l'annuale dibattito generale dell'Assemblea generale nel 2013 ⁽⁵¹⁾, né le dichiarazioni rilasciate dal Presidente della Repubblica di Haiti, Martelly, nel corso del dibattito generale del 2014 ⁽⁵²⁾ e nemmeno le posizioni assunte dal rappresentante permanente di Haiti alle Nazioni Unite, Dunbar, durante la trentaseiesima sessione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ⁽⁵³⁾. Solo dopo che le Nazioni Unite hanno riconosciuto un loro ruolo nella vicenda, lo Stato haitiano ha assunto posizioni più critiche nei confronti dell'Organizzazione ⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵⁰⁾ Sulla idoneità delle « proteste » ad assurgere a forme di invocazione della responsabilità vi è una certa incongruenza tra quanto disciplinato nel progetto sulla responsabilità degli Stati, da un lato, e in quello sulla protezione diplomatica, dall'altro. La CDI, mentre nel primo progetto esclude con fermezza tale possibilità (« A State does not invoke the responsibility of another State merely because it criticizes that State for a breach and calls for observance of the obligation, or even reserves its rights or protests. For the purpose of these articles, protest as such is not an invocation of responsibility », v. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, in *Yearbook of the Int. Law Commission*, 2001, vol. II, part two, p. 117), nel secondo progetto assume una posizione più flessibile. In tale progetto, infatti, da un lato si afferma che « [d]iplomatic protection does not include démarches or other diplomatic action that do not involve the invocation of the legal responsibility of another State, such as informal requests for corrective action », dall'altro si conviene che l'azione diplomatica ricomprende « protest, request for an inquiry or for negotiations aimed at the settlement of disputes » (v. *Draft Articles on Diplomatic Protection*, cit., p. 27, par. 8).

⁽⁵¹⁾ In tale occasione il Primo Ministro ha affermato: « [s]i nous persistons à croire que les Nations Unies ont une responsabilité *morale* dans l'irruption de l'épidémie, il n'en reste pas moins vrai que l'organisation appuie déjà certains efforts du gouvernement pour combattre cette maladie. Toutefois, c'est loin d'être suffisant. », https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/HT_fr_0.pdf; corsivo aggiunto.

⁽⁵²⁾ « S'agissant du choléra, tout en assumant notre devoir envers nos compatriotes, la République d'Haïti préconise un engagement décisif de l'Organisation des Nations-Unies pour contribuer au Plan National de l'éradication du Choléra », https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/69/HT_fr.pdf. Il tema del colera non viene menzionato nell'allocuzione presidenziale del 2015 in seno all'Assemblea generale, https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/70/70_HT_fr.pdf.

⁽⁵³⁾ Il rappresentante di Haiti si è limitato ad esprimere gratitudine al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite per l'appello volto alla creazione di una commissione per la verità, la giustizia e la riparazione a beneficio delle vittime del colera e per aver contattato a tal fine il Segretario generale delle Nazioni Unite (v. l'intervento nel corso della 31^a sessione del Consiglio dei diritti umani, tenutasi il 23 marzo 2016, il cui testo è reperibile nel sito www.ijdh.org/wp-content/uploads/2016/08/Intervention-de-SEM-Pierre-Andr%C3%A9-Dunbar-%C3%A0-la-31%C3%A8me-Session-du-Conseil-des-droits-de-l-1-1-1.pdf).

⁽⁵⁴⁾ In questo senso si veda quanto di recente affermato dal Capo dello Stato haitiano, Privert, il 23 settembre 2016 durante la 71^a sessione dell'Assemblea generale (www.gadebate.un.org/en/71/haiti). Il Capo dello Stato ha precisato che il riconoscimento della responsabilità delle Nazioni Unite per il caso in esame apre la strada ad una giusta discussione per eliminare il colera in maniera definitiva. Più critica la posizione

Le ragioni per le quali lo Stato (specificamente) leso non ha invocato la responsabilità dell'Organizzazione sono facilmente comprensibili sul piano politico: come è noto, buona parte del prodotto interno lordo dello Stato haitiano, uno dei Paesi più poveri al mondo, dipende dagli aiuti finanziari ricevuti dall'Organizzazione. Dal momento che il futuro sviluppo economico del Paese — recentemente aggravato dalle devastazioni dell'uragano *Matthew*, ennesima catastrofe abbattutasi sull'isola dopo il terremoto e l'epidemia di colera — è legato a doppio filo ai programmi umanitari che, tempo per tempo, le Nazioni Unite scelgono di finanziare⁽⁵⁵⁾, l'invocazione esplicita della responsabilità, con conseguente richiesta di una forma di riparazione economica per i danni subiti, è apparsa, molto probabilmente, una scelta politicamente non opportuna.

A prescindere dalle motivazioni politiche, il mancato intervento del Governo haitiano a tutela dei suoi cittadini sembra, a primo sguardo, un comportamento lecito sotto il profilo giuridico. La scelta di uno Stato di non agire a tutela dei suoi cittadini è in linea con una concezione « tradizionale » della protezione diplomatica ancora piuttosto radicata nella prassi. Si potrebbe giungere ad una conclusione

espressa nel corso del dialogo interattivo tra la terza Commissione dell'Assemblea generale e lo *Special Rapporteur* sulla povertà estrema e i diritti umani avvenuto nell'ottobre 2016: il delegato di Haiti ha affermato che il diffondersi dell'epidemia ha macchiato la reputazione delle Nazioni Unite ed ha esortato tutti gli Stati membri a dimostrare una volontà politica più forte volta a garantire una riparazione del danno causato, come richiesto da un principio essenziale del diritto internazionale (v. *Meeting coverage and press releases, Seventy-First Session*, UN Doc. GA/SHC/4177, 25 ottobre 2016). Da ultimo, il rappresentante di Haiti presso le Nazioni Unite, intervenendo emblematicamente per primo nell'Assemblea generale dopo il discorso con cui il Segretario generale ha espresso le scuse pubbliche per quanto accaduto (v. *infra*, paragrafi 6 e 7), ha accolto con favore il nuovo approccio elaborato dall'Organizzazione, definendolo « a radical change of attitude » rispetto al « morally unjustifiable approach » del passato e ha menzionato alcune azioni concrete intraprese per la ricostruzione del Paese, quali il supporto alle infrastrutture sanitarie e ai servizi igienici, nonché il risanamento delle risorse idriche dell'isola per evitare la trasmissione di malattie infettive. Il rappresentante di Haiti ha inoltre espresso « a public tribute to Secretary General », riconoscendogli « outstanding courage and leadership », <http://webtv.un.org/watch/informal-briefing-by-the-secretary-general-on-the-united-nations-new-approach-to-cholera-in-haiti/5231380761001>.

Tuttavia, nemmeno queste ultime dichiarazioni possono qualificarsi come un'invocazione della responsabilità effettuata successivamente al riconoscimento della stessa responsabilità da parte del Segretario generale. Manca infatti una contestazione specifica dei comportamenti dell'Organizzazione, nonché l'indicazione degli obblighi che sarebbero stati violati e delle forme di riparazione da adottare come conseguenze dei fatti contestati.

⁽⁵⁵⁾ I fondi stanziati per la missione in Haiti nel corso del 2016 ammontano a 345.926.700 dollari (v. *Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2016 to 30 June 2017*, UN Doc. A/C.5/70/24, 22 giugno 2016).

opposta, ossia l'esistenza di un siffatto obbligo, se si ritenesse che gli obblighi convenzionali a tutela dei diritti umani sottoscritti da Haiti impongano allo Stato di tutelare le persone sottoposte alla sua giurisdizione anche nel caso di danni causati sul suo territorio dalle Nazioni Unite, ricorrendo ad ogni mezzo a tal fine opportuno. La questione verrà affrontata successivamente ⁽⁵⁶⁾.

5. A fronte dell'inerzia dello Stato (specialmente) leso, occorre chiedersi se gli Stati « diversi da quello leso » abbiano agito in via solidale e sostitutiva ⁽⁵⁷⁾. Sotto questo profilo la vicenda in esame conferma, ancora una volta, l'usuale riluttanza da parte degli *omnes* ad agire secondo quanto disposto dall'art. 49 del progetto sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali.

Viene in rilievo, tra le tante, la posizione degli Stati Uniti, uno dei principali contribuenti finanziari della missione MINUSTAH ⁽⁵⁸⁾ ed interessato al caso per via dei contenziosi civili instaurati contro le Nazioni Unite davanti alle proprie corti federali ⁽⁵⁹⁾. Gli Stati Uniti, ad oggi, si sono però ben guardati dall'agire *uti universi* invocando la responsabilità dell'Organizzazione. In qualità di *amicus curiae* il Governo statunitense ha addirittura sostenuto le ragioni delle Nazioni Unite nei ricorsi pendenti davanti alle proprie corti, chiedendo che fosse riconosciuta la piena e assoluta immunità all'Organizzazione, al suo Segretario generale e ai membri della missione MINUSTAH ⁽⁶⁰⁾. Vero è che la responsabilità *internazionale* va fatta valere, appunto, sul piano dei rapporti internazionali, e che davanti ai tribunali interni era in questione la responsabilità civile dell'Organizzazione per il risarcimento dei danni subiti dalle vittime. Tuttavia, anche sul piano delle relazioni internazionali il Governo statunitense ha mantenuto la medesima posizione: l'« abdication approach » adottato dalle Nazioni Unite non sarebbe stato possibile senza l'acquiescenza, o addirittura, il

⁽⁵⁶⁾ Sul punto v. *infra*, par. 9.

⁽⁵⁷⁾ Per i problemi di coordinamento tra l'azione dello Stato (specialmente) leso e l'intervento degli *omnes*, v. *supra*, par. 2 e la dottrina ivi citata.

⁽⁵⁸⁾ Si noti che i contributi versati dagli Stati Uniti coprono complessivamente il 22% del bilancio annuale dell'Organizzazione (circa 622 milioni di dollari) e il 28% del bilancio delle missioni di pace (v. UN Doc. A/70/331/Add.1, cit.).

⁽⁵⁹⁾ Sulla base delle informazioni richieste e ottenute tramite scambio di e-mail intercorso con la ONG Institute for Justice and Democracy in Haiti (IJDH) è peraltro emerso che alcune delle vittime dell'epidemia hanno nazionalità statunitense.

⁽⁶⁰⁾ *Amicus Curiae Brief from the United States of America in support of Affirmance*, del 26 agosto 2015 (v. <http://www.ijdh.org/wp-content/uploads/2011/11/Georges-v.-UN-Amicus-Brief.pdf>).

supporto attivo degli Stati Uniti, come di altri membri del Consiglio di sicurezza ⁽⁶¹⁾.

Solo recentemente sono emersi segnali che vanno in una direzione opposta: nel giugno 2016, alcuni *lawmakers* statunitensi, per l'esattezza centocinquantotto membri del Congresso americano, hanno indirizzato una nota all'allora Segretario di Stato, John Kerry, invitando il Governo ad esercitare le opportune pressioni affinché le Nazioni Unite rispettino sia gli obblighi secondari in tema di riparazione (chiedendo di « adottare misure concrete per eliminare l'epidemia di colera »), sia quelli primari (invitando l'Organizzazione « a fornire alle vittime del colera l'accesso ad un ricorso effettivo ») ⁽⁶²⁾. Tale iniziativa, a quanto è dato sapere, non si è però ufficialmente tradotta in un'azione governativa sul piano diplomatico in seno alla, o nei confronti della, Organizzazione ⁽⁶³⁾.

Il quadro sull'assenza di reazione da parte degli *omnes* rimane immutato anche alla luce delle dichiarazioni degli altri Stati membri del Consiglio di sicurezza, intervenuti nella discussione tenutasi in occasione della presentazione del rapporto del Segretario generale sulla missione MINUSTAH ⁽⁶⁴⁾ nel marzo 2016 ⁽⁶⁵⁾. Tra tutti, il delegato della Malesia ha assunto la posizione più chiara a favore del riconosci-

⁽⁶¹⁾ Così il *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, cit., p. 14, par. 44.

⁽⁶²⁾ V. la lettera inviata il 29 giugno 2016 da 158 membri del Congresso degli Stati Uniti d'America, con cui si richiede al Dipartimento di Stato « to immediately and unreservedly exercise its leadership to ensure that the United Nations take concrete steps to eliminate the cholera epidemic introduced to Haiti in 2010 by waste from a U.N. peacekeeper camp, and to comply with its legal and moral obligations to provide cholera victims with access to an effective remedy ». È interessante notare che l'impegno del Governo auspicato dai *congressmen* si fonda non tanto sulla presunta violazione da parte delle Nazioni Unite di un interesse *collettivo* della comunità internazionale, quale la tutela della persona umana, quanto sulla constatazione, più venale, che « the UN's refusal to comply with its legal responsibility for cholera deeply undermines the organizations' rule of law and democracy-building work throughout the world that American taxpayers support so generously », www.conyers.house.gov/sites/conyers.house.gov/files/06_29_16%20Kerry%20Haiti%20Cholera%20Letter%20Final.pdf; corsivo aggiunto.

⁽⁶³⁾ Va segnalato, da ultimo, che il senatore statunitense a capo del Foreign Relations Subcommittee on Africa and Global Health Policy, di ritorno da una visita ad Haiti, ha affermato che « the UN must step up and publicly apologize for causing the first cholera outbreak in Haiti's history, for the pain and suffering of the Haitian people, and provide justice for the victims of this epidemic and their families » (v. dichiarazione rilasciata il 25 ottobre 2016, consultabile sulla pagina web personale del senatore, www.markey.senate.gov/news/press-releases/senator-markey-statement-on-proposed-un-package-to-aid-cholera-epidemic-in-haiti).

⁽⁶⁴⁾ *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*, UN Doc. S/2016/225, 8 marzo 2016.

⁽⁶⁵⁾ Seduta del 17 marzo 2016, UN Doc. S/PV.7651.

mento di diritti alle vittime del colera ed ha espresso l'auspicio di « [...] un maggiore coinvolgimento da parte del Segretariato con le vittime, in particolare sulla questione dei ricorsi e dei possibili risarcimenti, se del caso », aggiungendo che « [è] importante per la continua credibilità e il rispetto delle Nazioni Unite nel suo complesso che il Segretario generale eserciti e dimostri la sua *leadership* su questo tema »⁽⁶⁶⁾. Un invito nella stessa direzione è giunto anche dalla Nuova Zelanda, il cui delegato, usando un linguaggio più velato, ha affermato che l'Organizzazione « deve continuare a sostenere le persone colpite in Haiti e prendere i provvedimenti opportuni per aiutare a chiudere quel capitolo, assicurandosi che il nuovo Governo non sia lasciato solo ad affrontare le conseguenze in corso e l'eredità politica del focolaio »⁽⁶⁷⁾. Sorprende, invece, che l'Unione Europea, intervenuta nel corso della medesima seduta in qualità di « osservatore »⁽⁶⁸⁾, e che avrebbe potuto invocare, in quanto rientrante tra gli *omnes*, la responsabilità dell'Organizzazione per violazioni di obblighi collettivi, non si sia espressa sul ruolo delle Nazioni Unite in relazione all'epidemia, pur avendo, in altre occasioni, denunciato la commissione di gravi violazioni dei diritti umani da parte di Stati terzi⁽⁶⁹⁾.

Non sono emerse posizioni diverse nel corso del più recente dialogo interattivo tra la terza Commissione dell'Assemblea generale e lo *Special Rapporteur* sulla povertà estrema e i diritti umani avvenuto a fine ottobre 2016. La Giamaica, Paese geograficamente prossimo a Haiti, ha però affermato di concordare con lo *Special Rapporteur* sul fatto che l'« abdication approach » seguito dalle Nazioni Unite « procura un serio danno al popolo di Haiti, che è uno Stato membro e fondatore di questa Organizzazione »⁽⁷⁰⁾. In termini ancora più duri si era espresso in precedenza il delegato di Saint Vincent e Grenadine,

⁽⁶⁶⁾ *Ibidem*, p. 16.

⁽⁶⁷⁾ *Ibidem*, p. 6.

⁽⁶⁸⁾ *Ibidem*, p. 24. L'intervento del delegato dell'Unione Europea si è concentrato, principalmente, sulle elezioni politiche in corso nell'isola.

⁽⁶⁹⁾ Sull'invocazione della responsabilità delle organizzazioni internazionali da parte di altre organizzazioni, v. *Draft articles on the responsibility of international organizations*, cit., p. 79, in cui si fa menzione della prassi dell'Unione Europea di denunciare le violazioni da parte di Stati terzi di obblighi aventi natura collettiva (in argomento, v. PALCHETTI, *Reactions by European Union to Breaches of erga omnes Obligations*, in *The European Union as an Actor in International Relations* (a cura di Cannizzaro), The Hague, 2002, pp. 219-230).

⁽⁷⁰⁾ V. *Human Rights to Food, Water, Sanitation Essential for Enjoyment of All Others, Experts Tell Third Committee during Interactive Dialogue*, UN Doc. GA/SHC/4177, 25 ottobre 2016.

Stato membro, insieme a Haiti, dell'Organizzazione della Comunità caraibica ⁽⁷¹⁾.

Dagli elementi di prassi appena riportati, si può desumere che (alcuni de)gli *omnes* si siano limitati meramente a *sollecitare* alle Nazioni Unite un impegno più concreto per debellare il *virus* ⁽⁷²⁾, adottando misure di prevenzione più che di riparazione. Nessuno di loro, almeno in documenti pubblici, si è spinto fino ad invocare la responsabilità giuridica dell'Organizzazione. Non è stata infatti formulata alcuna richiesta specifica nei confronti delle Nazioni Unite, né sono stati indicati gli obblighi internazionali aventi carattere collettivo presumibilmente violati, né quali fossero le condotte rilevanti, e neppure quale fosse il comportamento da adottare a titolo di riparazione.

Va però detto che, da qualche tempo a questa parte, alcuni Stati hanno iniziato, seppur timidamente, e con un grave ritardo, a censurare il (mal)operato delle Nazioni Unite a Haiti. Ciò è avvenuto soprattutto a seguito del cambiamento di approccio adottato *in primis* dalle Nazioni Unite stesse, quale risultato di una mobilitazione di attori non statali iniziata molto prima, a cui alcuni Stati sembrano essersi solo ora accodati.

6. Come è noto, i progetti di articoli elaborati dalla CDI trattano della responsabilità nei confronti degli Stati e delle organizzazioni internazionali e relegano in secondo piano il ruolo dei c.d. « attori non statali » ⁽⁷³⁾. È però innegabile che nel caso in esame alcune ONG,

⁽⁷¹⁾ « I continue to be deeply disturbed by the UN's callous disregard of the suffering it has wrought in a fellow CARICOM country, and by the shameful, legalistic, avoidance of what is a clear moral responsibility on the part of the UN. Accordingly, I call on Secretary General Ban Ki Moon to acknowledge unambiguously, and apologise for, this organisation's role in the tragedy, and to take immediate steps to compensate the victims and their families. Anything less will further undermine the moral authority and credibility of this institution » (v. la dichiarazione rilasciata in occasione del dibattito generale dell'Assemblea generale durante la 68^a sessione tenutasi il 27 settembre 2013, il cui testo è reperibile nel sito www.gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/VC_en_0.pdf).

⁽⁷²⁾ Così, ad esempio, il delegato neozelandese: « The United Nations must also continue to combat the ongoing cholera epidemic », v. Security Council, *Seventy-first year, 7651st meeting*, cit., p. 6.

⁽⁷³⁾ La CDI non ha escluso la possibilità che attori non statali siano titolari di situazioni giuridiche soggettive derivanti dalla commissione di un illecito internazionale, ma ha inteso sottrarre a tale eventualità l'applicazione degli articoli codificati nei citati progetti. A tale fine è stata inserita una clausola di salvaguardia volta a riservare la portata applicativa delle norme sul contenuto della responsabilità nei confronti di persone diverse da Stati e organizzazioni (art. 33 del progetto sulla responsabilità degli Stati e di quello sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali) ed infine una norma di chiusura che prevede che il regime « a vocazione generale » disciplinato dalla CDI possa essere derogato in presenza di regole speciali (rispettivamente, art. 55 e art.

talune importanti testate giornalistiche, la dottrina, gli esperti, nonché la cosiddetta « società civile », tramite un processo di interazione e collaborazione, hanno avuto una significativa influenza nel determinare l'evoluzione della risposta delle Nazioni Unite rispetto al fatto illecito commesso ⁽⁷⁴⁾. Bisogna, dare atto, in primo luogo, della mobilitazione determinante di due ONG, l'Institute for Justice and Democracy in Haiti (IJDH) e il Bureau des Avocats Internationaux (BAI), che, come già si è detto, hanno dapprima tentato di negoziare direttamente con le Nazioni Unite una riparazione, presentando una petizione direttamente al Segretario generale ⁽⁷⁵⁾, per poi instaurare un ricorso davanti alle corti di New York in nome e per conto di oltre cinquemila vittime ⁽⁷⁶⁾. Alla mobilitazione di IJDH e BAI si sono aggiunte successivamente le voci di alcuni colossi dell'universo delle ONG, quali Human Rights Watch e Amnesty International. Quest'ultima ha invitato le Nazioni Unite ad istituire « un meccanismo giusto, trasparente e indipendente per ricevere i reclami presentati dalle vittime e assicurare dei rimedi, tra cui il risarcimento » ⁽⁷⁷⁾.

Questa mobilitazione ha contribuito alla catalizzazione dell'interesse dell'opinione pubblica attorno alle sofferenze del popolo haitiano: influenti testate giornalistiche, quali l'*Economist*, il *New York Times*, il *Washington Post* e molte altre ⁽⁷⁸⁾, si sono espresse in modo inequivocabilmente critico nei confronti della risposta, considerata inadeguata, delle Nazioni Unite alla situazione da esse stesse creata. In questo dibattito è intervenuta anche la dottrina che, grazie anche al materiale raccolto dalle ONG, ha messo in luce l'infondatezza delle

64 dei citati progetti). Un riferimento al ruolo degli individui compare, però, nella disposizione di cui all'art. 49, par. 4, secondo cui in caso di violazioni di obblighi *erga omnes* l'obbligo di riparazione va adempiuto nei confronti dello Stato leso o dei « beneficiari » della norma primaria violata. In tema, v. *infra* par. 9.

⁽⁷⁴⁾ In questo senso anche PAVONI, *Immunità e responsabilità dell'ONU*, cit., p. 139.

⁽⁷⁵⁾ V. *supra*, nota 5.

⁽⁷⁶⁾ Non è insolito che Stati autori di gravi violazioni dei diritti umani neghino in un primo momento la propria responsabilità e solo a seguito della (minaccia di) instaurazione di un alto numero di controversie in via giudiziale, stipulino accordi di indennizzo globale. Si veda, a questo proposito, l'atteggiamento tenuto dalla Germania in relazione agli indennizzi dovuti alle vittime dell'Olocausto e il ruolo del Holocaust Restitution Movement nella vicenda (in argomento v. FRULLI, *When Are States Liable Towards Individuals for Serious Violations of Humanitarian Law? The Marković Case*, *Journal of Int. Criminal Justice*, 2003, pp. 406-427, spec. p. 422).

⁽⁷⁷⁾ *Letter dated 29 May 2015 addressed to Secretary-general. Amnesty International Public Statement, Haiti: Five years on, no justice for the victims of the cholera epidemic*, in Index AI: AMR 36/2652/2015, 14 ottobre 2015.

⁽⁷⁸⁾ Una raccolta di articoli sul tema è consultabile alla pagina www.ijdh.org/advocacies/our-work/cholera-advocacy.

argomentazioni sostenute dalle Nazioni Unite in tema di immunità dell'Organizzazione ⁽⁷⁹⁾.

Non va dimenticato, infine, il ruolo fondamentale degli esperti indipendenti nominati dalle Nazioni Unite stesse ⁽⁸⁰⁾. Questi, nonostante l'atteggiamento di chiusura mostrato per lungo tempo dalle alte cariche dell'Organizzazione, hanno censurato pubblicamente l'operato delle Nazioni Unite, ribadendo la necessità di garantire alle vittime una forma di giustizia. Tra le prese di posizione più significative vanno ricordate quelle di Gallón, UN Independent Expert on the Situation of Human Rights in Haiti, nel suo rapporto pubblicato nel febbraio 2014 ed indirizzato al Human Rights Council ⁽⁸¹⁾, di de Albuquerque, *Special Rapporteur* on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation, nel rapporto del giugno 2014 ⁽⁸²⁾, e di Lewis, già UN Special Envoy for HIV/AIDS in Africa ⁽⁸³⁾. Da ultimo, fondamentale è stato il rapporto redatto da Alston, *Special Rapporteur* sulla povertà

⁽⁷⁹⁾ Alcuni studiosi di diritto costituzionale, internazionale ed europeo hanno avuto l'occasione di articolare la loro posizione in qualità di *amicus curiae* nel corso di procedimenti contenziosi instaurati davanti alle corti statunitensi sia in primo grado che in appello (v. *Amicus Curiae Brief from prominent international law scholars in support of Principal Appellate Brief*, www.ijdh.org/wp-content/uploads/2015/06/IntlLawScholars-Amicus.pdf; *Amicus Curiae Brief from European law scholars and experts in support of Principal Appellate Brief*, www.ijdh.org/wp-content/uploads/2015/06/Dkt.-242.pdf; *Amicus Curiae Brief from Constitutional law scholars and practitioners in support of Principal Appellate Brief*, www.ijdh.org/wp-content/uploads/2015/06/ConLawScholarsAmicus.pdf, del 3 giugno 2015).

⁽⁸⁰⁾ Si tratta, in alcuni casi, di esperti nominati nell'ambito delle procedure speciali istituite dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite al fine di monitorare la situazione dei diritti umani in uno specifico Stato (c.d. mandati per Paese) o rispetto a determinate questioni (c.d. mandati tematici), in altri casi, di esperti incaricati direttamente dal Segretario generale, come ad esempio lo UN Special Envoy for HIV/AIDS in Africa.

⁽⁸¹⁾ Nel rapporto si evidenzia che « the diplomatic difficulties surrounding this issue must be overcome in order to assure the Haitian people that the epidemic will be halted as soon as possible and that full reparation for damages will be provided [...] in accordance with the Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Violations of International Human Rights and Humanitarian Law [...] The United Nations should be the first to honour these principles », UN Doc. A/HRC/25/71, 7 febbraio 2014, par. 77.

⁽⁸²⁾ In tale rapporto viene sottolineato « [t]he obligation to investigate the allegations in order to establish responsibility for any violations and to ensure the alleged victims' right to a remedy, including compensation, if warranted » (v. UN Doc. A/HRC/27/55, 30 giugno 2014, par. 34).

⁽⁸³⁾ Secondo Lewis, « [t]here are few things, in the last decade of the United Nations, more illegitimate, more reprehensible, more despicable than the United Nations scurrying for cover behind the tattered, discredited banner of immunity when applied to the cholera tragedy in Haiti [...] in the case of Haiti and cholera, the United Nations has abandoned human rights, has spurned the rule of law, and has rendered democratic principles a travesty ». Tale dichiarazione è stata rilasciata nel corso della Raoul Wallenberg Lecture in Human Rights, tenutasi presso la facoltà di giurispru-

estrema e sui diritti umani. Nel rapporto, contenente un dettagliato resoconto del caso colera, pubblicato alla fine dell'agosto 2016, lo *Special Rapporteur* afferma che la posizione delle Nazioni Unite « è moralmente inconcepibile, giuridicamente indifendibile e politicamente autolesionista ». Conclude lapidariamente Alston: « le Nazioni Unite sono state chiaramente responsabili e ora devono agire di conseguenza »⁽⁸⁴⁾.

Tale rapporto, già di per sé dal forte impatto per il tono critico impiegato, ha avuto un'ampia risonanza mediatica e ciò ha contribuito a determinare il cambio di direzione nelle posizioni assunte dal Segretario generale. È accaduto, infatti, che nell'agosto 2016 la bozza definitiva del rapporto in questione, fatta circolare in via confidenziale tra alcuni funzionari delle Nazioni Unite qualche settimana prima della sua pubblicazione ufficiale, sia stata divulgata dal *New York Times*⁽⁸⁵⁾. Il giorno successivo il vice Segretario generale delle Nazioni Unite ha deciso di rendere noto il punto di vista dell'Organizzazione rispetto al rapporto di Alston, assicurando — per la prima volta — l'impegno delle Nazioni Unite ad adottare un « nuovo approccio che affronti molti dei problemi sollevati nel rapporto ». Il punto centrale di tale approccio è costituito da un pacchetto di soluzioni dal carattere compensativo, tra cui « l'assistenza materiale e il supporto » alle vittime e alle loro famiglie, che si aggiungerebbe ai programmi di prevenzione ed eliminazione del colera già in corso sull'isola. A distanza di un mese non è tardata ad arrivare una conferma anche dal Segretario generale uscente delle Nazioni Unite.

In occasione dell'apertura del dibattito generale in seno alla 71^a sessione dell'Assemblea generale, Ban Ki-moon ha espresso « grande rammarico e dispiacere per le terribili sofferenze subite dal popolo haitiano colpito dal colera »⁽⁸⁶⁾. Ancora più esplicite sono state le

denza dell'Università McGill di Montreal, nel novembre del 2014 (il testo dell'intervento è consultabile nel sito www.ijdh.org/wp-content/uploads/2014/11/2014-11-12-Raoul-Wallenberg-lecture-final-1.pdf).

⁽⁸⁴⁾ *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, cit., p. 2.

⁽⁸⁵⁾ V. www.nytimes.com/interactive/2016/08/19/magazine/document-Alston-Haiti-Cholera-Report.html.

⁽⁸⁶⁾ « Nous élaborons actuellement un ensemble de mesures d'assistance pour les personnes les plus directement touchées et redoublons d'efforts pour établir de solides systèmes d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de santé, qui sont la meilleure défense à long terme contre les maladies » (v. discorso del Segretario generale durante la 71^a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, tenutasi il 20 settembre 2016; il testo dell'intervento è consultabile nel sito www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-09-20/address-general-assembly-bilingual-delivered-version).

dichiarazioni del Segretario generale rilasciate il 1° dicembre 2016 durante l'incontro volto ad illustrare all'Assemblea generale il « nuovo approccio » dell'Organizzazione rispetto al caso colera ⁽⁸⁷⁾. All'offerta di scuse solenni e pubbliche da parte della più alta carica dell'Organizzazione ⁽⁸⁸⁾, è seguita l'illustrazione della risposta che le Nazioni Unite intendono offrire, articolata in due piani d'azione: il primo (« track one ») prevede, come obiettivo di medio-termine, l'intensificazione dell'aiuto fornito dall'Organizzazione per ridurre e infine eliminare la trasmissione del colera, migliorando l'accesso alle cure sanitarie presenti nell'isola e, come obiettivo di lungo termine, l'intervento in tre aree fondamentali: acqua, servizi igienici e strutture sanitarie ⁽⁸⁹⁾; il secondo (« track two ») è volto, invece, a garantire « un'assistenza materiale » e un « supporto » per le vittime dell'epidemia e per le loro famiglie. Il « nuovo approccio » illustrato dal Segretario generale uscente ha ricevuto il supporto — soprattutto verbale — di diversi Stati membri intervenuti in seno all'Assemblea generale, benché non siano mancate talune riserve ⁽⁹⁰⁾.

7. Tenuto conto degli ultimi sviluppi, si tratta di stabilire se le misure fino ad ora adottate dalle Nazioni Unite rientrano tra le conse-

⁽⁸⁷⁾ *A new approach to cholera in Haiti. Report by the Secretary-General*, UN Doc. A/71/620, 1° dicembre 2016, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2016-12-01/secretary-generals-remarks-general-assembly-new-approach-address>. Per due primi commenti, v. il *post* di DAUGIRDAS, *The United Nations' Efforts to Restore a Reputation Tarnished by Cholera*, pubblicato su *EJIL:Talk* l'8 dicembre 2016, e PAVONI, *Immunità e responsabilità dell'ONU*, cit.

⁽⁸⁸⁾ Il Segretario generale ha affermato, ripetendolo per ben tre volte, prima in creolo, lingua madre delle vittime, poi in francese e in inglese: « On the behalf of the United Nations, I want to say very clearly: we apologise to the Haitian people », aggiungendo che l'Organizzazione « simply did not do enough with regard to the cholera outbreak and its spread in Haiti ». Il punto è stato poi ribadito in chiusura, in modo conciso, ma particolarmente solenne: « We are profoundly sorry for our role » (*ibidem*). Sul significato da attribuire a questa dichiarazione, v. *infra*, par. 7.

⁽⁸⁹⁾ V. UN Doc. A/71/620, par. 27. Il primo piano d'azione consiste dunque in un programma di *ricostruzione* del Paese, da attuare alla luce dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) (v. in particolare l'obiettivo n. 6, « ensuring availability and sustainable management of water and sanitation for all »). Il richiamo ai SDGs è presente sia nel documento preparato dal Segretario generale in vista dell'incontro informale con l'Assemblea generale (UN Doc. A/71/620, par. 5), sia nella nota introduttiva del presidente dell'Assemblea (per l'allocuzione presidenziale, v. www.webtv.un.org/watch/informal-briefing-by-the-secretary-general-on-the-united-nations-new-approach-to-cholera-in-haiti/5231380761001).

⁽⁹⁰⁾ L'unica voce parzialmente « fuori dal coro » è quella dalla Federazione russa che ha commentato il secondo piano di interventi mettendo in risalto il bisogno di un ulteriore studio delle questioni giuridiche implicate e dell'onere finanziario che esso comporta, www.webtv.un.org/watch/informal-briefing-by-the-secretary-general-on-the-united-nations-new-approach-to-cholera-in-haiti/5231380761001.

guenze dell'illecito tipizzate dalla Commissione del diritto internazionale e, in particolare, nella categoria delle misure di « cessazione dell'illecito e non ripetizione » previste dall'art. 30 del progetto sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, oppure delle misure di « riparazione », previste dagli articoli 31 e seguenti dello stesso.

L'impegno pubblicamente garantito dal vice Segretario generale delle Nazioni Unite a « [...] fare il possibile, come organizzazione, per assicurare che questo non si ripeta », pare una chiara offerta di assicurazioni di non ripetizione da parte dell'Organizzazione. Nella medesima categoria di misure, ma a titolo di « garanzie di non ripetizione »⁽⁹¹⁾, rientrano sia l'adozione di protocolli specifici finalizzati a prevenire l'ingresso di malattie infettive — tra cui il colera — negli Stati che ospitano le missioni⁽⁹²⁾, sia l'inserimento di clausole nei contratti di gestione dello smaltimento dei rifiuti che sottopongono l'operato dell'impresa incaricata ad « ispezioni senza preavviso »⁽⁹³⁾.

Le misure volte a ricostruire il sistema idrico e sanitario dell'isola sono da considerarsi, a nostro avviso, un adempimento dell'obbligo di riparazione sotto forma di « restituzione » del pregiudizio arrecato allo Stato haitiano. Esse hanno la funzione di ripristinare, per quanto

⁽⁹¹⁾ Sulla differenza tra assicurazioni e garanzie di non ripetizione, v. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, cit., p. 90.

⁽⁹²⁾ Il rapporto finale del *panel* di esperti nominati nel 2011 dal Segretario generale conteneva una serie di raccomandazioni riguardo all'adozione di misure per prevenire l'introduzione in futuro del colera e di altre malattie infettive. Si raccomandava, ad esempio, di somministrare ai *peacekeepers* impiegati sull'isola particolari trattamenti sanitari (vaccini, profilassi, antibiotici) e al contempo di esaminare gli stessi prima del loro ingresso sull'isola. Tali raccomandazioni sono state implementate nel terzo *Medical Support Manual for the United Nations Peacekeeping*, pubblicato nel novembre 2015, ove si prevede obbligatoriamente la vaccinazione per i *peacekeepers* impiegati. L'Annesso D alla terza versione del Manuale, intitolato « Training proposal on cholera prevention and hygiene awareness for United Nations peacekeeping and civilian personnel in the field » elenca poi diverse misure precauzionali specificatamente dirette a prevenire la diffusione di malattie (*Medical Support Manual for United Nations Peacekeeping Operations, Third Edition*, 2015, p. 228). Da questo punto di vista l'affermazione contenuta nel Manuale secondo cui « the United Nations should also be mindful of the danger inherent in the introduction of diseases into the host country's environment, particularly where such diseases are assumed to be non-existent prior to peacekeeping. This is especially important for communicable diseases such as cholera » (p. 217) appare frutto di un chiaro « insegnamento » che l'Organizzazione ha tratto dagli errori passati per prevenire quelli futuri.

⁽⁹³⁾ V. *Report 2015/068*, cit., p. 7, Recommendation No. 5. Si noti però che tale misura è stata adottata solamente nel 2015. Dall'accertamento condotto dall'Office of Internal Oversight Services risulta, infatti, che fino al 2014 non erano mai state inserite clausole contrattuali atte a sottoporre l'operato dell'impresa appaltatrice ad « ispezioni senza preavviso » e che non era stata condotta alcuna ispezione fino al 2014 — dunque a distanza di quattro anni dal primo contagio — nonostante le ripetute richieste formulate dal Department of Field Support dell'operazione.

possibile, la situazione di Haiti *quo ante* e potrebbero interpretarsi come riparazione specifica del danno causato alle risorse idriche e allo sviluppo del Paese. Nella medesima categoria ricadono sia la massiccia campagna di vaccinazioni per debellare la presenza del *virus* dall'isola sia le misure finalizzate a garantire l'accesso ai trattamenti medici per curare i casi di infezione ⁽⁹⁴⁾.

Il riconoscimento pubblico della responsabilità, ancorché « morale », l'espressione di « profondo rammarico » per l'accaduto e la presentazione di scuse formali da parte del Segretario generale sono invece da inquadrarsi quale riparazione sotto forma di soddisfazione. Che queste ultime dichiarazioni siano da ricondurre ad una forma di riparazione soddisfattiva lo si evince dal tono ufficiale e solenne con cui sono state pronunciate, prima di tutto in creolo — lingua dello Stato leso e delle vittime — e successivamente ripetute in francese ed inglese ⁽⁹⁵⁾.

In passato misure simili sono state adottate dalla NATO. In relazione al bombardamento dell'ambasciata cinese a Belgrado compiuto da aerei della stessa, un portavoce dell'Organizzazione ha dichiarato: « abbiamo riconosciuto la nostra responsabilità in modo chiaro, inequivocabile e immediato; abbiamo espresso il nostro rammarico alle autorità cinesi » ⁽⁹⁶⁾. Come già è stato osservato ⁽⁹⁷⁾, l'espressione di rammarico e la presentazione di scuse ufficiali costituisce una prassi seguita anche dalle Nazioni Unite, ad esempio, in occasione dei genocidi avvenuti a Srebrenica ⁽⁹⁸⁾ e in Ruanda ⁽⁹⁹⁾, ove si è assistito ad un

⁽⁹⁴⁾ Possono qualificarsi come tali le misure contenute nel National Plan for Cholera Elimination e le misure riconducibili al c.d. « track one » (v. *supra*, nota 89). Sull'ammontare dei finanziamenti provenienti dal Fondo specificatamente devoluti a tali programmi, v. *infra*, nota 120.

⁽⁹⁵⁾ V. *supra*, nota 88. Da notare, poi, come il vice Segretario generale, in occasione del summenzionato incontro del 1° dicembre, ha interrotto l'allocuzione conclusiva del presidente dell'Assemblea generale per porgere direttamente al rappresentante permanente di Haiti, seduto nell'Assemblea plenaria, i saluti del Segretario generale (in quel momento non più presente in aula), elogiando la positiva cooperazione tra il suo Governo e le Nazioni Unite nell'affrontare la vicenda, <http://webtv.un.org/watch/informal-briefing-by-the-secretary-general-on-the-united-nations-new-approach-to-cholera-in-haiti/5231380761001>.

⁽⁹⁶⁾ V. *Draft articles on the responsibility of international organizations*, cit., p. 62.

⁽⁹⁷⁾ PAVONI, *Immunità e responsabilità dell'ONU*, cit., p. 141.

⁽⁹⁸⁾ « The United Nations experience in Bosnia was one of the most difficult and painful in our history. It is with the deepest regret and remorse that we have reviewed our own actions and decisions in the face of the assault on Srebrenica » (v. *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: the fall of Srebrenica*, UN Doc. A/54/549, 15 novembre 1999, par. 503).

⁽⁹⁹⁾ Il Segretario generale in quell'occasione ha espresso un senso di amaro dispiacere e profondo rammarico per non aver fatto di più per impedire il genocidio e poi, con riferimento al mancato intervento delle Nazioni Unite, ha riconosciuto a nome

coinvolgimento — sebbene indiretto — dell'Organizzazione. Alla prassi fino a qui descritta si è aggiunto, di recente, un ultimo episodio che conferma come le Nazioni Unite prediligano forme di riparazione meramente *satisfattive* per gravi violazioni di diritti umani. È infatti accaduto che a seguito delle raccomandazioni presentate dal Human Rights Advisory Panel del Kosovo in merito alla vicenda della contaminazione da piombo dei campi profughi affidati alla gestione dell'UNMIK, il portavoce del Segretario generale delle Nazioni Unite, a pochi mesi di distanza dall'adozione del « nuovo approccio » nel caso colera, abbia espresso « profondo rammarico » anche per quanto accaduto in Kosovo ⁽¹⁰⁰⁾. Il rincrescimento espresso dal Segretario generale rappresenta più un monito per l'Organizzazione per prevenire il verificarsi di vicende analoghe in futuro, che effettiva riparazione per quanto accaduto ⁽¹⁰¹⁾. Siffatte dichiarazioni, riferendosi più al futuro che al passato, sono misure collocabili tra le *assicurazioni* e *garanzie* di non ripetizione e una vera e propria *riparazione* dell'illecito ⁽¹⁰²⁾. A valenza esclusiva

dell'Organizzazione questo fallimento (v. UN Doc. SG/SM/7263AFR/196, 16 dicembre 1999).

⁽¹⁰⁰⁾ Il riferimento è alle dichiarazioni rilasciate il 26 maggio 2017 dal portavoce del Segretario generale, consultabili nel sito www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-05-26/statement-attributable-spokesman-secretary-general-human-rights. Rilevante ai nostri fini è l'affermazione secondo cui « [t]he Secretary-General is keenly aware of the particular plight of those individuals, as well as the other members of these most vulnerable communities who also lived in the IDP camps. The Secretary-General wishes to express the Organization's profound regret for the suffering endured by all individuals living in the IDP camps ». Il portavoce del Segretario generale ha inoltre promesso l'istituzione di un Trust Fund, quale misura eccezionale, per assistere le comunità più colpite (ossia quelle Rom, Ashkali ed egiziana). Non si tratta però di un piano di risarcimenti individuali, ma di progetti di assistenza collettiva ancora da definire. Sulla vicenda, v. *supra*, nota 6.

⁽¹⁰¹⁾ In quest'ottica va letta l'affermazione del Segretario generale secondo cui « [t]he Organization will also continue to draw lessons from its experience in Kosovo and from the work of the Panel and take action to prevent such situations from happening again », www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-05-26/statement-attributable-spokesman-secretary-general-human-rights.

⁽¹⁰²⁾ Sull'inquadramento delle assicurazioni e garanzie di non ripetizione nella categoria della cessazione dell'illecito o della riparazione, v. il commento all'art. 37 del progetto sulla responsabilità degli Stati secondo cui « [a]ssurances or guarantees of non-repetition may be sought by way of satisfaction [...] and there is thus some overlap between the two in practice » (v. *Draft articles on State responsibility*, cit., p. 90). Nei lavori preparatori del progetto il punto era emerso in termini ancora più chiari: « the commentary treats them [assurances and guarantees of non-repetition] as a *sui generis* remedy, but the account it gives strongly suggests that they are cognate to cessation rather than an aspect of reparation » (*Yearbook of the Int. Law Commission*, 2000, vol. II, part one, pp. 23-24). Quanto al progetto sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali il commento all'art. 37, dedicato alla « soddisfazione », precisa che le assicurazioni e le garanzie di non ripetizione « which are dealt with in the articles in the context of cessation, may also amount to a form of satisfaction ». Esse sono, al più,

mente soddisfattiva è, invece, la decisione di includere nell'Advisory Committee del Fondo sopra menzionato anche il Governo haitiano a cui è stato attribuito il ruolo di Stato osservatore ⁽¹⁰³⁾.

Che le misure adottate fino ad ora dalle Nazioni Unite siano da far rientrare nell'una o nell'altra categoria, esse possono essere considerate, a nostro modo di vedere, un'applicazione, ancorché parziale, delle norme sulle conseguenze *giuridiche* del fatto illecito commesso. Riteniamo infatti che non si tratti di misure adottate a titolo grazioso dall'Organizzazione, ma di comportamenti connotati da una precisa valenza giuridica che sottendono l'esistenza di un rapporto di responsabilità internazionale. Vero è che il Segretario generale parla di una responsabilità solo « morale » delle Nazioni Unite, quando afferma che « [n]ous sommes fermement résolus à nous acquitter durablement de cette responsabilité *morale* » ⁽¹⁰⁴⁾. Tuttavia, le espressioni usate dal Segretario generale sono (volutamente) ambigue e aprono a interpretazioni diverse, se si considera il successivo riferimento all'esistenza di *obblighi* dell'Organizzazione nei confronti della popolazione haitiana (« [u]nissons nos efforts pour honorer nos *obligations* envers le peuple haïtien ») ⁽¹⁰⁵⁾. Parimenti oscillante è la posizione di alcuni Stati all'interno dell'Organizzazione ⁽¹⁰⁶⁾.

inquadabili come forme di soddisfazione del pregiudizio dello Stato con funzione più *preventiva* che *riparativa* dell'illecito. A fare propendere per un inquadramento delle misure in esame nella categoria delle « assicurazioni e garanzie di non ripetizione » sta il fatto che esse sono focalizzate più sul futuro che sul passato (in proposito v. il commento all'art. 30 del progetto sulla responsabilità degli Stati, secondo cui « [w]here assurances and guarantees of non-repetition are sought by an injured State, the question is essentially the reinforcement of a continuing legal relationship and the focus is on the future, not the past », v. *Draft Articles on State responsibility*, cit., p. 90). Da questo punto di vista, esse rispondono più alla *ratio* sottesa all'offerta di garanzie e assicurazioni di non ripetizione, e cioè alla « restoration of confidence in a continuing relationship » (*Yearbook of the Int. Law Commission*, 2000, vol. II, part one, p. 24) — relazione giuridica che, nei casi di gravi violazioni dei diritti umani, è di natura collettiva, in quanto riguarda la comunità internazionale nel suo insieme.

⁽¹⁰³⁾ UN doc. A/71/620, par. 61. Si tratta del Haiti Cholera Response Multi-Partner Trust Fund, istituito nell'ottobre 2016 e facente parte del Multi-Partner Trust Fund Office delle Nazioni Unite. Sul Fondo, v. *infra*, note 114 e 120.

⁽¹⁰⁴⁾ Si rimanda all'intervento integrale del Segretario generale in occasione della 71^a sessione dell'Assemblea generale, citato in nota 87; corsivo aggiunto.

⁽¹⁰⁵⁾ *Ibidem*. La posizione delle Nazioni Unite successiva alle affermazioni del Segretario generale del 20 settembre 2016 è rimasta volutamente ambigua. In una lettera inviata il mese seguente allo *Special Rapporteur* sulla povertà estrema e i diritti umani il vice Segretario generale, da un lato, precisa che la posizione sostenuta per lungo tempo dalle Nazioni Unite, ossia quella di negare la propria responsabilità per gli avvenimenti, « does not constrain the Secretary-General's new approach to the issue of cholera in Haiti », ma, dall'altro lato, afferma che « nor is it correct to see our approach as an act of charity. It is based on a sense of responsibility to assist the people of Haiti

Rimane il fatto che le misure sopra descritte aderiscono pienamente alle tradizionali caratteristiche delle conseguenze *giuridiche* dell'illecito tipizzate dalla Commissione del diritto internazionale (cessazione, assicurazioni e garanzie di non ripetizione, nonché riparazione dell'illecito nelle diverse forme). La scelta delle Nazioni Unite di etichettare le misure adottate in un certo modo e la riluttanza ad usare certe espressioni al posto di altre (« risarcimento » al posto di « assistenza materiale », « responsabilità giuridica » al posto di « responsabilità morale »), è dovuta, d'altronde, non tanto ad una motivata e consapevole qualificazione giuridica della realtà dei fatti, quanto piuttosto alla volontà politica di impedire la formazione di un precedente pericoloso per le finanze dell'Organizzazione ⁽¹⁰⁷⁾. Ciò spiega l'assenza di un riconoscimento esplicito della responsabilità « giuridica » per l'accaduto e l'impiego di termini quali misure di « assistenza materiale » per mascherare il risarcimento da riconoscere alle vittime.

Posto però che di riparazione si tratta, il nodo più complesso da sciogliere ora è se l'insieme delle misure adottate o promesse dall'Organizzazione costituisca un adeguato ristoro non solo del pregiudizio subito dallo Stato, ma anche di quello subito dalle vittime dell'illecito. Una risposta a questo quesito presuppone ammettere — come a noi sembra corretto fare ⁽¹⁰⁸⁾ — che l'illecito commesso dall'Organizza-

and on an acknowledgment of the shortcomings of the Organization's own involvement in the past » (v. *Letter from the Deputy Secretary-General to Philip Alston*, 12 ottobre 2016, <http://www.ijdh.org/wp-content/uploads/2016/10/Letter-DSG-to-SR-12-October-2016-FINAL.pdf>). Sull'inquadramento delle misure adottate — seppure tardivamente — dalle Nazioni Unite quali forme di attuazione della responsabilità « giuridica » o semplicemente « morale » o « virtuale », v. anche *infra*, par. 8.

⁽¹⁰⁶⁾ Recentemente alcuni Stati membri non hanno esitato a riconoscere una « collective responsibility » in capo all'Organizzazione senza specificare se si tratti di una responsabilità « morale » o « giuridica » (così il rappresentante della Giamaica intervenuto durante la conferenza informale del Segretario generale tenutasi il 14 giugno 2017 in seno all'Assemblea generale a proposito del nuovo approccio). Degna di nota è anche la posizione dell'Egitto che in seno al Consiglio di sicurezza ha esplicitamente affermato che « The United Nations bears a moral or even *legal* responsibility to support the Haitian authorities in their fight against the cholera outbreak » (UN Doc. S/PV.7920 dell'11 aprile 2017, p. 10; corsivo aggiunto).

⁽¹⁰⁷⁾ Anche ammesso che gli Stati membri mettano a disposizione i necessari finanziamenti, risulta difficile individuare con precisione l'identità degli individui che ne potrebbero beneficiare (v. UN Doc. A/71/620, par. 57). Non sorprende dunque che questo aspetto del « nuovo approccio », per ammissione dello stesso Segretario generale, « would require further consideration » in ragione di « significant challenges, risks and constraints » (par. 59).

⁽¹⁰⁸⁾ L'esistenza di una norma di diritto internazionale generale che attribuisca all'individuo il diritto ad una riparazione è senz'altro « among the most controversial questions in the law of State responsibility » (CANNIZZARO, *Is There an Individual Right to Reparation? Some Thoughts on the ICJ Judgment in the Jurisdictional Immunities*

zione abbia comportato un doppio ordine di pregiudizi, uno allo Stato e uno agli individui ⁽¹⁰⁹⁾. Tale tesi non implica certo la duplicazione delle riparazioni esigibili, essendo l'adozione di alcune misure idonea a riparare, nello stesso tempo, i due pregiudizi e dunque a liberare l'autore dell'illecito dall'adempimento di ulteriori obblighi secondari. Da questo punto di vista, alcune delle misure volte alla ricostruzione

Case, in *Unity and Diversity of International Law. Essays in Honour of Professor Pierre-Marie Dupuy*, cit., p. 495). In dottrina il dibattito è piuttosto ampio. Per una soluzione in senso positivo, « quantomeno per le *gross violations* e per le singole violazioni di quelle norme fondamentali sui diritti umani e del diritto umanitario, che hanno carattere di *ius cogens* », v. PISILLO MAZZESCHI, *Impact on the Law of Diplomatic Protection*, cit.; ID., *The Marginal Role of the Individual in the ILC's Articles on State Responsibility*, op. cit., p. 45; ID., *Reparation Claims by Individuals for State Breaches of Humanitarian Law and Human Rights: An Overview*, *Journal of Int. Criminal Justice*, 2003, pp. 339-347; ID., *Il rapporto fra norme di ius cogens e la regola sull'immunità degli Stati: alcune osservazioni critiche sulla sentenza della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012*, *Diritti umani e diritto int.*, 2012, spec. p. 320; ID., *Access to Justice in Constitutional and International Law: the Recent Judgment of the Italian Constitutional Court*, *Italian Yearbook of Int. Law*, 2014, pp. 9-23, spec. p. 16 s.; ID., *International Obligations to Provide for Reparation Claims?*, in *State Responsibility and the Individual. Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights* (a cura di Randelzhofer e Tomuschat), The Hague, 1999, p. 159. Per una soluzione in senso negativo, si veda, per tutti, TOMUSCHAT, *Reparation in Favour of Individual Victims of Gross Violations of Human Rights and International Humanitarian Law*, in *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution Through International Law. Liber Amicorum Lucius Caflisch* (a cura di Kohen), Leiden, 2007, pp. 569-590, spec. p. 579; ID., *Individual Reparation Claims in Instances of Grave Human Rights Violations: The Position under General International Law*, in *State Responsibility and the Individual*, cit. La prassi in tale ambito è, del resto, alquanto disomogenea. Alcune conferme nel senso dell'esistenza di un diritto individuale alla riparazione sono ricavabili dal parere reso dalla Corte internazionale di giustizia nel caso concernente l'edificazione di un muro nel territorio palestinese occupato (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, parere del 9 luglio 2004, *I.C.J. Reports*, 2004, p. 198, par. 151) e nelle sentenze rese dalla stessa nel caso *LaGrand* (*LaGrand (Germany v. United States of America)*, sent. 27 giugno 2001, *I.C.J. Reports*, 2001), nonché nel caso *Germania c. Italia* (*Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy; Greece intervening)*, sent. 3 febbraio 2012, *I.C.J. Reports*, 2012); in relazione a quest'ultimo affare, v. in particolare l'opinione dissidente del giudice Cançado Trindade (*Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade* (*I.C.J. Reports*, 2012, p. 105, paragrafi 58-59), le posizioni della Grecia (*Written Statement of the Hellenic Republic*, 8 agosto 2011, <http://www.icj-cij.org/files/case-related/143/16658.pdf>, p. 8, par. 34) e anche quelle del collegio difensivo dell'Italia, il quale si è concentrato maggiormente sul diritto ad un ricorso effettivo e all'accesso alla giustizia, quindi sulle norme primarie e non su quelle secondarie (v. *Counter-memorial of Italy*, 22 dicembre 2009, p. 75, paragrafi 4.88 e 4.92, <http://www.icj-cij.org/files/case-related/143/16017.pdf>).

⁽¹⁰⁹⁾ Sull'esistenza di un doppio ordine di pregiudizi (dello Stato e degli individui), v. BARTOLINI, *Riparazione per violazioni dei diritti umani e ordinamento internazionale*, Napoli, 2009, *passim*. Questa tesi sembra peraltro confermata nel caso in esame dal fatto che il vice Segretario generale ha precisato che il « nuovo approccio » rappresenta « un'azione giusta sia per Haiti, che per il popolo haitiano » come a voler presupporre l'esistenza di un doppio ordine di pregiudizi e di diritti alla riparazione.

dello Stato haitiano, ed in particolare delle sue risorse idriche e sanitarie, ci pare costituiscano un ristoro *collettivo* anche dei pregiudizi sofferti *singolarmente* dalle vittime.

Quanto al pregiudizio arrecato specificatamente agli individui, riteniamo che questo non sia stato ancora soddisfatto interamente dalle misure soddisfattive adottate. La valutazione se la soddisfazione — forma di riparazione congeniata per un pregiudizio morale tipicamente dello Stato — possa riparare anche il pregiudizio sofferto dagli individui va svolta in base alle circostanze del caso concreto, avuto riguardo, tra le altre cose, ai danni causati, al tipo di norma primaria violata e ad altri fattori, quali le eventuali richieste di riparazione avanzate dalle vittime ⁽¹¹⁰⁾. Nel caso in esame sembrerebbe che le vittime pretendano dalle Nazioni Unite, oltre alle scuse ufficiali, ulteriori comportamenti, primo fra tutti un risarcimento economico individuale ⁽¹¹¹⁾. Il pacchetto di misure promesso a parole dal Segretario generale (il c.d. « track two »), se realizzato nei fatti, costituirebbe un risarcimento idoneo a liberare le Nazioni Unite dall'adempimento di ogni obbligo secondario dovuto agli individui ⁽¹¹²⁾.

Qualora il risarcimento non si limitasse ad un simbolico indennizzo e tenesse in considerazione le singole voci di danno in linea di principio risarcibili e le singole categorie di vittime, le Nazioni Unite sarebbero chiamate a sostenere costi non irrilevanti ⁽¹¹³⁾ e rimane incerto lo

⁽¹¹⁰⁾ Ad esempio nel caso *LaGrand*, la Corte internazionale di giustizia ha affermato che « [a]n apology is not sufficient in this case, as it would not be in other cases where foreign nationals have not been advised without delay of their rights under article 36, paragraph 1, of the Vienna Convention and have been subjected to prolonged detention or sentences to severe penalties » (sentenza *LaGrand*, cit., par. 123).

⁽¹¹¹⁾ Si vedano le dichiarazioni di alcuni familiari delle vittime, rilasciate dopo l'annuncio delle scuse ufficiali da parte del Segretario generale il 1° dicembre 2016, <http://www.ijdh.org>.

⁽¹¹²⁾ Come viene esplicitato nel documento presentato dal Segretario generale, il secondo piano d'azione servirebbe a riparare il pregiudizio specifico subito dalle vittime: « Track 2 is intended to reflect the Organization's recognition and acknowledgement of the suffering of the *people* of Haiti due to the cholera outbreak and its commitment to assist and support those most directly affected. It is aimed at providing a meaningful — but necessarily imperfect — response to the impact of cholera on *individuals, families and communities* » (UN Doc. A/71/620, par. 36; corsivo aggiunto).

⁽¹¹³⁾ Un completo risarcimento del danno secondo i canoni civilistici implicherebbe la distribuzione agli individui che hanno contratto il colera di una somma, a titolo di risarcimento dei danni materiali, per le spese mediche sostenute, la perdita di guadagno dovuta alla malattia, oltre ad una somma equitativa a titolo di risarcimento del danno non materiale. In secondo luogo, ai parenti delle vittime di individui deceduti dovrebbero essere risarciti sia i danni subiti — quelli materiali (spese mediche, di trasporto e di sepoltura) e quelli non materiali (sofferenze per la perdita dei propri cari) — sia i danni che essi sosterranno prevedibilmente in futuro (perdita di una risorsa economica, valutata in base all'età della vittima e al numero delle persone che

stanziamento dei fondi a tale fine necessari⁽¹¹⁴⁾. A questo proposito è opportuno osservare che, nonostante l'art. 31 del progetto sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali affermi in termini inequivoci l'obbligo di riparare in modo *pieno* il pregiudizio arrecato dal fatto illecito, nei casi di *gross violations* a cui è seguito un elevato numero di ricorsi da parte delle vittime si è assistito ad una deroga del principio della *full reparation*, inteso in senso di risarcimento economico e risarcimento monetario ad ogni singola vittima, in favore di altre forme di ristoro⁽¹¹⁵⁾, quali le forme di riparazione *collettive*. Tra queste potrebbero rientrare alcune misure quali l'istituzione di programmi di riabilitazione collettiva e di inserimento al lavoro per coloro che sono rimasti menomati dal colera, la costruzione di edifici educativi o centri sanitari per particolari gruppi stigmatizzati dalla malattia, la tenuta di archivi storici per ricordare l'accaduto, l'intitolazione di edifici e centri di ricerca ad Haiti e alle sue vittime, e, ancora, il conferimento a rappresentanti del Governo haitiano di incarichi speciali all'interno dell'Organizzazione⁽¹¹⁶⁾.

da questa dipendevano). Inoltre, dovrebbe essere versata una somma anche agli individui non contagiati, ma sul cui tenore di vita ha inciso la contaminazione dell'ambiente e delle acque. In aggiunta vi sarebbero da sostenere i costi per la riabilitazione psicologica delle vittime ancora in vita e dei loro familiari. In relazione alla prassi dei risarcimenti elargiti nell'ambito delle azioni in protezione diplomatica volte a risarcire non solo i pregiudizi materiali, ma anche quelli « morali », causati ai singoli individui, v. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, cit., p. 101.

⁽¹¹⁴⁾ Era stato annunciato lo stanziamento di circa 400 milioni di dollari per finanziare i due principali programmi, 200 milioni dei quali per risarcire le vittime (v. la lettera del 5 ottobre 2016 dello *Special Rapporteur* sulla povertà estrema e i diritti umani indirizzata al vice Segretario generale, www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/20161005_SR_poverty_letter_to_DSG.pdf). A tal riguardo faceva ben sperare l'intervento del delegato francese in seno al Consiglio di sicurezza, secondo cui « France echoes the call of the Secretary-General for the international community to strengthen its engagement on that theme, including *financially* » (*Security Council Seventy-first year 7651st meeting*, cit., p. 14; corsivo aggiunto). Senonché, a circa otto mesi dalla sua istituzione, il Fondo all'uopo istituito aspetta ancora di essere rimpinguato in modo significativo dagli Stati, dalle organizzazioni governative, da quelle non-governative e dai privati (UN doc. A/71/620, par. 61): le donazioni ammontano ad oggi a circa 2 milioni di dollari, grazie ai contributi di (solamente) 7 dei 193 Stati membri delle Nazioni Unite (Regno Unito, Cile, Francia, India, Liechtenstein, Sri Lanka e Repubblica della Corea); sull'ammontare dei finanziamenti del Fondo ad oggi utilizzati, v. *infra*, nota 120. Altri due Stati (Giappone e Canada) hanno finanziato il c.d. Track 1A per circa 7 milioni di dollari con contributi versati non direttamente al Fondo.

⁽¹¹⁵⁾ Sul punto v. TOMUSCHAT, *Reparation in Favour of Individual Victims*, cit., p. 581; ID., *Individual Reparation Claims*, cit., e BARTOLINI, *Riparazione per violazioni dei diritti umani*, cit., p. 596 ss.

⁽¹¹⁶⁾ Sulle forme di riparazione collettiva, v. l'art. 9 dei *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of*

Ebbene, alcune proposte formulate nel « nuovo approccio » adottato dall'Organizzazione sembrano seguire proprio questa direzione: tra le misure è prevista l'attivazione di progetti *collettivi* di assistenza basati sulle consultazioni con le comunità colpite dall'epidemia, inclusi « projects and initiatives related to education, health care [...] includ[ing] non-monetary in-kind individual benefits, such as education scholarships, access to adult literacy and education services, access to vocational training, micro-finance and support to small businesses »⁽¹¹⁷⁾. Senonché, sulla base dei più recenti sviluppi, pare che le Nazioni Unite stiano parzialmente venendo meno agli impegni assunti⁽¹¹⁸⁾: l'Organizzazione si è infatti limitata a pianificare un numero piuttosto esiguo di progetti collettivi, senza peraltro avere precedentemente svolto un'opportuna attività di consultazione delle diverse associazioni delle vittime coinvolte⁽¹¹⁹⁾. Ad oggi risulta essere stato approvato uno solo ed unico progetto collettivo e l'elaborazione di nuovi è preclusa dall'insufficienza (*rectius* inesistenza) di fondi ulteriori⁽¹²⁰⁾. Anche la distribuzione di una somma di denaro quale risarcimento *individuale* da affiancare ai progetti collettivi è — al

International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (UN Doc. A/RES/60/147, 16 dicembre 2005) e l'art. 75, par. 1, dello Statuto della Corte penale internazionale. In materia la giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo si è dimostrata, come noto, particolarmente innovativa (v. i casi richiamati da BUFALINI, *On the Power of a State to Waive Reparation Claims Arising from War Crimes and Crimes against Humanity*, *Heidelberg Journal of Int. Law*, 2017, spec. p. 23).

⁽¹¹⁷⁾ V. UN Doc. A/71/620, par. 43.

⁽¹¹⁸⁾ V. *New Approach to Cholera in Haiti. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/71/895, 3 maggio 2017, par. 40 ss., il cui contenuto è stato illustrato il 14 giugno 2017 dal vice Segretario generale delle Nazioni Unite all'Assemblea generale; l'audio dell'intervento è reperibile nel seguente sito: www.webtv.un.org/meetings-events/general-assembly/watch/informal-briefing-by-the-deputy-secretary-general-on-the-united-nations%E2%80%99-new-approach-to-cholera-in-haiti-general-assembly-71st-session/5471429865001#full-text.

⁽¹¹⁹⁾ Alcune consultazioni preliminari tra il Senior Adviser on the impact of cholera in Haiti, le autorità governative e alcune ONG sono avvenute nel gennaio 2017 e una recente visita di una delegazione del Consiglio di sicurezza si è conclusa il 24 giugno 2017. Le consultazioni con le vittime, promesse in una prima fase, sembrano essere state sospese dal momento che « consultations on Track 2 cannot begin without an adequate amount of assured funding, which is not yet in place » (UN Doc. A/71/895, cit., par. 41).

⁽¹²⁰⁾ Dalla lettura del verbale della prima seduta dell'Advisory Committee del Trust, tenutasi il 20 aprile 2017, risulta approvato, al momento, lo stanziamento di 500 mila dollari quale forma di « assistenza materiale e supporto » per le comunità colpite dal colera da impiegare in progetti locali. Si tratta di un progetto simbolico da realizzare a Mirebalais, il luogo dove è iniziato il contagio. Le misure ad oggi adottate, con una copertura finanziaria di due milioni e mezzo di dollari (di cui due milioni per il Track 1 e 500 mila per il Track 2), hanno prosciugato la disponibilità del Fondo che rimane di appena 183 mila dollari. Per aggiornamenti sull'ammontare dei finanziamenti

momento in cui si scrive — un'ipotesi accantonata ⁽¹²¹⁾. La reperibilità di nuovi fondi è evidentemente il punto centrale attorno cui ruoteranno gli sviluppi futuri del caso. Infatti, se il Segretario generale delle Nazioni Unite uscente si è impegnato — più a parole — ad onorare l'obbligo di fornire una riparazione, al nuovo Segretario generale, Guterres, spetta ora il difficile compito di reperire concretamente i fondi a tale fine necessari ⁽¹²²⁾.

8. In attesa di conoscere l'evoluzione della vicenda, è possibile fare alcune riflessioni sull'applicazione delle norme elaborate dalla CDI in tema di responsabilità delle organizzazioni internazionali nei casi, come quello in esame, in cui l'illecito deriva dalla violazione di diritti umani. Che le Nazioni Unite abbiano adempiuto, sia pure parzialmente, ad *alcuni* degli obblighi secondari sorti in conseguenza dell'illecito commesso a Haiti è un fatto oramai evidente. È però altrettanto evidente che ciò è stato determinato da un'invocazione della responsabilità avvenuta fuori dagli schemi tradizionali previsti dal progetto, considerato il lungo silenzio sia delle cancellerie degli Stati (*lesi o omnes*), sia delle loro rappresentanze permanenti presso le Nazioni Unite. L'insieme di misure adottate dall'Organizzazione a seguito della diffusione del colera non può considerarsi, per altro verso, il frutto di un'osservanza *spontanea* degli obblighi secondari posti dal diritto

raccolti e sulla loro destinazione, v. www.mptf.undp.org/factsheet/fund/CLH00 (ultima consultazione giugno 2017).

⁽¹²¹⁾ V. UN Doc. A/71/895, cit., par. 40 e ss. Per alcune critiche al nuovo approccio v. *Advocates Denounce UN Breaking Promise of Compensation for Cholera Victims*, www.ijdh.org/2017/06/projects/advocates-denounce-un-breaking-promise-of-compensation-for-cholera-victims.

⁽¹²²⁾ Va dato atto — quantomeno — della volontà politica del nuovo Segretario generale di mantenere gli impegni assunti a parole. Nel marzo 2017 egli ha infatti chiesto ad ogni singolo Stato membro dell'Organizzazione di indicare i finanziamenti che essi intendono devolvere per attuare il piano di misure promesse; nel giugno 2017, Guterres ha nominato un delegato speciale (Josette Sheeran) cui spetta l'incarico di raccogliere i fondi da destinare a Haiti e al suo popolo. A tale fine, è stato proposto agli Stati di rinunciare, su base volontaria, alla restituzione dei fondi avanzati dalla missione MINUSTAH (circa 40 milioni). Tale proposta è stata presa in considerazione da alcuni Stati, altri invece — tra cui Stati Uniti e Francia — sembrano essersi opposti (v. <http://foreignpolicy.com/2017/06/01/trump-wont-pay-a-penny-for-u-n-cholera-relief-fund-in-haiti/>). Anche la posizione dell'Egitto sembra essere critica in merito a tale proposta (v. la discussione tenutasi in seno all'Assemblea generale, v. www.webtv.un.org/meetingevents/general-assembly/watch/informal-briefing-by-the-deputy-secretary-general-on-the-united-nations-%E2%80%9999-new-approach-to-cholera-in-haiti-general-assembly-71st-session/5471429865001#full-text., minuto 66; per quella degli Stati Uniti, v. minuto 45, in cui il delegato statunitense fa presente il loro impegno assunto in via bilaterale con Haiti per prevenire e sconfiggere la trasmissione del colera nell'isola).

internazionale a carico dell'autore dell'illecito. L'offerta di misure riparatorie è stata infatti determinata da una richiesta corale di giustizia per le numerose vittime promossa da diversi « attori non statali ». Sono essi ad avere invocato, avvalendosi della propria capacità di azione e forza politica, la responsabilità dell'Organizzazione con modalità e termini non lontani da quelli previsti dal progetto della CDI. Le ONG, per conto delle vittime coinvolte, hanno infatti notificato all'Organizzazione il loro punto di vista in modo formale, indicando con precisione gli obblighi primari violati e le misure da adottare per riparare il danno alle vittime, articolando le richieste nelle diverse forme di riparazione previste nel progetto: restituzione, risarcimento e soddisfazione⁽¹²³⁾. Da questo punto di vista, la scelta della CDI di « non mettere a sistema » il ruolo degli attori non statali nei rapporti di responsabilità⁽¹²⁴⁾ si dimostra, alla prova del caso del colera a Haiti, non del tutto adeguata⁽¹²⁵⁾.

⁽¹²³⁾ Sulla protesta, sulla notifica formale degli obblighi primari violati, nonché sulla richiesta di adempimento di quelli secondari da parte degli attori non statali, v. nota 5.

⁽¹²⁴⁾ Sulla controversa questione della titolarità del diritto alla riparazione in capo all'individuo in base al diritto internazionale generale, v. *supra*, note 73 e 108. Tale ipotesi, come è noto, esula dalla disciplina del progetto sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali (cfr. l'art. 33 del progetto (che ricalca l'art. 33 del progetto sulla responsabilità degli Stati)). A ben vedere però la CDI non esclude, in linea di principio, l'esistenza di un diritto individuale alla riparazione: l'art. 33, par. 2, del progetto lascia infatti impregiudicato « any right, arising from the international responsibility of an international organization, which may accrue directly to any person or entity other than a State or an international organization ». Il commento alla norma chiarisce poi che l'attribuzione di diritti in capo agli individui può verificarsi proprio in caso di illeciti commessi nell'ambito di operazioni di pace — oltre che nelle controversie in materia di lavoro insorte tra l'organizzazione e il suo personale (v. *Draft articles on the responsibility of international organizations*, cit., p. 59, par. 5). Sullo spazio riconosciuto agli attori non statali nel rapporto di responsabilità, si rimanda a quanto già osservato precedentemente a proposito dell'art. 49, par. 4, secondo il quale in caso di violazione di obblighi *erga omnes* l'obbligo di riparazione va adempiuto nei confronti dello Stato leso o dei « beneficiari » della norma primaria violata, v. *supra*, note 73 e 108. È interessante anche notare come il commento alla conclusione n. 4 delle *Draft conclusions on the identification of customary law*, adottate in prima lettura dalla CDI nella sessantottesima sessione, riservi agli attori non statali uno spazio, seppure circoscritto (si afferma infatti che « the conduct of entities other than States and international organizations — for example, NGOs, non-State armed groups, transnational corporations and private individuals — [...] may have an important indirect role in the identification of customary international law, by stimulating or recording practice and acceptance as law (*opinio juris*) by States and international organizations », v. *Report of the International Law Commission. Sixty-eighth session (2 May-10 June and 4 July-12 August 2016)*, UN Doc. A/71/10, pp. 89-90.

⁽¹²⁵⁾ Tale considerazione va però circoscritta alla vicenda in esame. La prassi precedente il caso del colera ad Haiti mostra infatti che l'attuazione della responsabilità delle Nazioni Unite, anche nelle ipotesi di illeciti derivanti dalla violazione di norme a tutela dei diritti umani, ha seguito, in certi casi, il regime *generale* previsto nel progetto

Sostenere — come a noi pare corretto fare — che la responsabilità delle Nazioni Unite sia stata attivata dall'azione di attori non statali implica alcune conseguenze. La prima è che l'obbligo di riparazione debba essere adempiuto nei confronti degli individui e non solo dello Stato (specialmente) leso. Il punto emerge, del resto, anche dalle posizioni assunte dalle Nazioni Unite tanto in dichiarazioni ufficiali che nei fatti: le (promesse) misure di risarcimento individuale e i (concreti) finanziamenti disposti per progetti a fruizione collettiva sono stati concepiti come ristoro destinato esclusivamente agli individui, in linea con l'approccio « *vittime-centrico* » definito dall'Organizzazione, e non quali fondi diretti a rimpinguare le casse dello Stato haitiano ⁽¹²⁶⁾. Del resto, il fatto stesso che il vice Segretario generale delle Nazioni Unite abbia dichiarato, sin dal principio, di volere coinvolgere le ONG locali nelle consultazioni relative all'attuazione del piano di riparazione è un elemento indicativo della titolarità del diritto alla riparazione in capo agli individui, nonché del ruolo parzialmente « suppletivo » di tali attori nei confronti dello Stato (specialmente) leso. Ciò dimostra, sotto altro profilo, come le Nazioni Unite, il cui operato è stato fortemente criticato nell'ultimo periodo, siano sensibili, oggi più di ieri, alle istanze provenienti dagli attori non statali, i quali contribuiscono in modo sempre più significativo a definire l'immagine che l'Organizzazione proietta all'esterno e dunque, in ultima analisi, a condizionarne la politica ⁽¹²⁷⁾.

L'aggiramento del modello interstatale di attuazione della responsabilità presenta però alcune criticità sotto il profilo dell'effettiva esecuzione degli obblighi derivanti dall'illecito. Senza l'intervento degli Stati, l'adempimento degli obblighi secondari — specie quello di riparazione — non essendo assistito da (lla minaccia di) sanzioni, rischia di restare inattuato. Ciò è tanto più vero quando — come nel caso in esame — l'azione degli attori non statali è stata promossa in modo

sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali e che ciò è avvenuto a beneficio degli individui lesi (v. *supra*, par. 3).

⁽¹²⁶⁾ V. *Terms of Reference for UN Secretary-General's Haiti Cholera Response Multi-Partner Trust Fund*, p. 8, www.mptf.undp.org/factsheet/fund/CLH00. Per ogni ulteriore riferimento in proposito si rimanda al par. 6.

⁽¹²⁷⁾ Sul punto, v. le affermazioni del vice Segretario generale del 12 ottobre 2016: « The United Nations is determined to seize this opportunity to address a tragedy that has negatively affected its *reputation* and global mission », nonché quelle del Segretario generale rilasciate il 1° dicembre, secondo cui il diffondersi dell'epidemia « is a blemish on the *reputation* of UN peacekeeping and the Organization worldwide » (corsivi aggiunti). In tema, v. DAUGIRDAS, *Reputation and the Responsibility of International Organizations*, cit., e ID., *The United Nations' Efforts to Restore a Reputation Tarnished by Cholera*, cit.

destrutturato, ossia al di fuori di una procedura di risoluzione delle controversie stabilita sul piano internazionale. Infatti, vista l'assenza di norme terziarie *ad hoc* istitutive di procedimenti che permettano alle vittime di fare valere il rispetto degli obblighi secondari sorti in violazione di quelli primari⁽¹²⁸⁾, la contestazione dell'illecito e le richieste di riparazione sono state avanzate dagli attori non statali attraverso canali informali e diffusi⁽¹²⁹⁾.

Gli strumenti a loro disposizione per vigilare sul corretto rispetto degli obblighi secondari sono, però, decisamente limitati se comparati

⁽¹²⁸⁾ Sulla distinzione tra norme primarie, secondarie e terziarie del diritto internazionale, v. SALERNO, *Sulle norme internazionali «terziarie» a tutela dei diritti umani*, cit., p. 22. Quanto alle norme terziarie speciali istitutive di meccanismi di risoluzione delle controversie tra individui e Nazioni Unite non è mai stata attuata, come già si è detto, la disposizione contenuta nel SOFA secondo cui « any dispute or claim of private character to which the operation or any member thereof is a party and over which the courts of [the host State] do not have jurisdiction because of any provision of the present Agreement, shall be settled by a standing claims commission to be established for that purpose » (v. UN Doc. A/45/594, par. 51). Sotto un profilo più generale si osserva come siano pochi i meccanismi di risoluzione delle controversie tra individui e le Nazioni Unite, eccezione fatta per le controversie in materia di lavoro e per quelle procedure a carattere amministrativo che rispondono ad una logica di *accountability* più che di responsabilità internazionale (si pensi, ad esempio, all'organismo dell'Ombudsman operante in relazione al ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee istituito dal Consiglio di sicurezza). Gli attori non statali, d'altro canto, non sono destinatari di norme terziarie *generali*. La situazione è diversa per gli Stati, ai quali è consentito, ad esempio, di fare valere interessi individuali lesi da un soggetto terzo — unitamente ad eventuali interessi prevalentemente statali, oppure misti — mediante l'istituto della protezione diplomatica. Quanto ai procedimenti specificatamente idonei a rappresentare e comporre le divergenti istanze tra lo Stato che ospita la missione e le Nazioni Unite vengono in rilievo i meccanismi stabiliti dalle norme terziarie pattizie, in particolare quelle contenute nei SOFAs (UN Doc. A/45/594, par. 53) e nella Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite (sez. 30).

⁽¹²⁹⁾ Il riferimento è alle diverse modalità con cui gli attori non statali (le vittime, rappresentate dalle organizzazioni non governative, gli esperti indipendenti, le testate giornalistiche, gli studiosi e la cosiddetta società civile) hanno contestato alle Nazioni Unite l'illecito commesso, avanzando le conseguenti pretese di riparazione (per l'interazione tra i diversi attori non statali, v. par. 6). Un canale interessante di presentazione delle pretese è costituito dalla petizione firmata nel 2011 dalle ONG in nome e per conto delle vittime del colera e ufficialmente notificata al Segretario generale, con cui sono stati identificati gli obblighi primari violati e gli obblighi secondari da adempiere. Vi è poi da segnalare l'altra petizione rivolta sempre al Segretario generale lanciata dalla piattaforma online di *advocacy* (per i dettagli sulle due petizioni, v. *supra* nota 5, e v. *infra*, nota 130 a proposito di una terza petizione volta a richiedere alle Nazioni Unite il rispetto degli obblighi *secondari* di riparazione). Un altro importante mezzo di pressione nei confronti dell'Organizzazione responsabile è poi costituito dalle iniziative intraprese in sede giurisdizionale dalle vittime che « reclamano il rispetto da parte dell'ONU dell'obbligo previsto in particolare dalla sez. 29 della Convenzione del 1949 » (così PAVONI, *Immunità e responsabilità dell'ONU*, cit., p. 139; a tale proposito v. anche i recenti nuovi casi pendenti davanti alla Corte di New York del Distretto Est, *supra*, nota 9).

a quelli di cui dispongono gli Stati ⁽¹³⁰⁾. In assenza di una minaccia di contromisure o di reazioni incisive, l'organizzazione responsabile finisce per godere di un ampio margine di discrezionalità circa il *quomodo*, il *quando*, se non addirittura l'*an*, dell'osservanza degli obblighi secondari. Nel caso in esame l'assenza di una « voce grossa » proveniente da attori statali ha permesso alle Nazioni Unite di autodefinire la propria responsabilità come « morale » e non giuridica, quasi a volere intendere che le misure adottate, e quelle da adottarsi, siano una mera concessione a titolo grazioso e non vere forme di riparazione derivanti dall'illecito ⁽¹³¹⁾. La capacità degli attori non statali di vigilare sull'esecuzione degli obblighi secondari, e di sanzionarne l'eventuale inottemperanza, resta dunque incomparabile con quella esercitabile dagli Stati — il che rende l'intervento statale, in ultima analisi, decisivo.

Il problema è che la decisione degli Stati di tutelare gli individui lesi dalle attività delle Nazioni Unite — in specie se su vasta scala — implica il bilanciamento di delicate considerazioni di opportunità « politica » che spesso alterano il tradizionale margine della discrezionalità esercitata in quest'ambito. L'invocazione della responsabilità dell'Organizzazione secondo il modello interstatale elaborato dalla CDI rischia infatti di essere bloccata da una duplice *impasse*. Da un lato, gli Stati membri (specialmente) lesi dall'illecito delle Nazioni Unite spesso sono, al contempo, destinatari di programmi di supporto finanziati dall'Organizzazione e dunque preferiscono rinunciare alla possibilità di azionare il meccanismo della responsabilità previsto dalle regole secondarie. È dunque probabile che, in questo contesto, gli interessi nazionali degli Stati (specialmente) lesi finiscano per comprimere frequentemente quelli individuali. Dall'altro lato, gli Stati membri

⁽¹³⁰⁾ È appena il caso di ricordare che gli attori non statali, a differenza degli Stati, non possono tutelare le proprie pretese adottando contromisure nei confronti degli autori dell'illecito, in linea con la loro limitata e ancora discussa soggettività internazionale. A questo proposito è interessante osservare il ruolo di alcune iniziative sorte nell'« arena internazionale digitale » volte a far pressione *in primis* sulle Nazioni Unite, e in secondo luogo sugli Stati membri, affinché adempiano correttamente e tempestivamente gli obblighi secondari di riparazione. Il riferimento è alla campagna « Time to deliver » lanciata su una piattaforma *online* volta a monitorare e sollecitare l'impegno delle Nazioni Unite a rispettare quanto promesso in tema di riparazione (v. <http://www.time2deliver.org>). L'iniziativa invita gli utenti ad indirizzare un messaggio alla rappresentanza del proprio Paese presso le Nazioni Unite affinché esorti l'Organizzazione a rispettare gli impegni presi (v. la sezione « Take action ») e, al contempo, consente di monitorare la posizione assunta dai singoli Stati e i finanziamenti da essi devoluti all'interno (ma anche all'esterno) del programma di riparazione gestito dal Fondo (v. la sezione « Your Country's Stand »).

⁽¹³¹⁾ La questione del valore giuridico da attribuire alle misure adottate fino ad ora dalle Nazioni Unite è stata discussa *supra*, par. 7.

« diversi da quello leso », quand'anche politicamente ed economicamente nella posizione migliore per invocare la responsabilità delle Nazioni Unite, raramente promuovono azioni *uti universi* contro l'Organizzazione, né esercitano su di essa le opportune pressioni, per la ragione, non ultima, che le conseguenze in termini finanziari derivanti dall'attuazione della responsabilità ricadrebbero specialmente su di essi, essendo tra i principali finanziatori dell'Organizzazione. In altre parole, alla consueta riluttanza degli Stati « diversi da quello leso » ad agire a tutela della collettività, si aggiunge il fatto che un loro intervento avverrebbe non solo in assenza di un interesse specifico, ma anche *contro* i propri interessi.

Dall'esame della prassi, si evince infatti che, al di fuori degli interventi « proceduralizzati » (quali quelli previsti dalle linee guida adottate dai Comitati delle sanzioni), la negoziazione di un risarcimento in favore delle vittime non è frequente ed è avvenuta su iniziativa — quasi esclusivamente — di Stati (specialmente) lesi ed economicamente e politicamente più forti. Il punto emerge chiaramente se si confrontano, da un lato, il caso dei negoziati menzionato precedentemente riguardanti i danni causati dall'Operazione delle Nazioni Unite in Congo ⁽¹³²⁾ e, dall'altro, le vicende riguardanti la contaminazione da piombo nei campi profughi in Kosovo posti sotto l'amministrazione dell'UNMIK ⁽¹³³⁾, i programmi di educazione (presumibilmente) discriminatori dell'UNHCR in Pakistan ⁽¹³⁴⁾ e, da ultimo, la diffusione del colera a Haiti.

Si tratta a questo punto di comprendere se la scelta degli Stati di non agire a tutela degli individui sia compatibile con gli obblighi derivanti dai trattati sui diritti umani che impongono agli Stati contraenti di tutelare le persone sottoposte alla loro giurisdizione con comportamenti anche positivi.

9. Tale quesito si inserisce nell'ampio dibattito sulla possibilità di configurare non già una facoltà, bensì un obbligo, per lo Stato di agire sul piano internazionale a tutela dei propri cittadini che abbiano subito gravi violazioni di diritti umani fondamentali da parte di altri Stati e ai

⁽¹³²⁾ V. *supra*, par. 3.

⁽¹³³⁾ V. *supra*, nota 101.

⁽¹³⁴⁾ Sul caso e su altre violazioni presumibilmente commesse nel quadro delle attività dell'UNHCR e dell'UNICEF in Stati quali l'Afghanistan e il Pakistan, si rimanda a VERDIRAME, *The UN and Human Rights. Who Guards the Guardians?*, Cambridge, 2011, p. 169.

quali sia stato opposto un assoluto diniego di giustizia⁽¹³⁵⁾. Come è noto, nei lavori di codificazione e sviluppo progressivo delle norme sulla protezione diplomatica intrapresi dalla CDI non sono mancate aperture a soluzioni in questa direzione⁽¹³⁶⁾. Sebbene la previsione di un espresso obbligo di agire non sia stata accolta nel testo finale⁽¹³⁷⁾, nell'art. 19 del progetto, sotto la rubrica « prassi raccomandate », riecheggia l'idea di rendere la protezione diplomatica più in linea con il crescente affermarsi di diritti riconosciuti in capo ai singoli

⁽¹³⁵⁾ La dottrina sul punto è vasta. Si vedano, per tutti, CONDORELLI, *La protection diplomatique et l'évolution de son domaine d'application*, cit.; ID., *Protection diplomatique réussie*, cit., p. 477; PISILLO MAZZESCHI, *Impact on the Law of Diplomatic Protection*, cit.; RUSSO, op. cit.; FLAUSS, *La protection diplomatique: Mutations contemporaines et pratiques nationales. Actes de la journée d'études du 30 mars 2001 organisée à la mémoire de Georges Perrin*, Bruxelles, 2003 e i contributi di altri autori ivi presenti; MILANO, op. cit., pp. 85-142; PUSTORINO, *Recenti sviluppi in tema di protezione diplomatica*, *Rivista*, 2006, p. 68 ss.; VERMEER-KÜNZLI, *Restricting Discretion: Judicial Review of Diplomatic Protection*, *Nordic Journal of Int. Law*, 2006, p. 279 ss.; PERGANTIS, *Towards a "Humanization" of Diplomatic Protection?*, *Heidelberg Journal of Int. Law*, 2006, p. 351 ss.; PAPA, op. cit., p. 701 ss.; BASSU, *La rilevanza dell'interesse individuale nell'istituto della protezione diplomatica*, Milano, 2008; *La protezione diplomatica: sviluppi e prospettive* (a cura di Panella), Messina, 2008. Non sfugge a chi scrive che il ricorso alla protezione diplomatica è tradizionalmente concepito come un'azione esercitabile dallo Stato di cittadinanza a tutela di individui « maltrattati » nel territorio di Stati esteri. Tale circostanza, come già osservato, non ricorre nello scenario in esame, ove gli individui lesi si trovano nel territorio dello Stato chiamato ad agire contro l'Organizzazione. Questa circostanza, tuttavia, non preclude ad uno Stato di utilizzare l'istituto in esame come strumento idoneo a fare valere la violazioni di diritti umani commesse nel proprio territorio, in virtù del legame di *allégeance* con le vittime, con conseguente applicazione delle regole sull'ammissibilità delle domande. Sulla possibilità di ricorrere allo schema della protezione diplomatica per introdurre un reclamo in caso di violazione di norme sui diritti umani, e non solo di quelle sul trattamento degli stranieri, v. *supra*, nota 41.

⁽¹³⁶⁾ Si pensi, ad esempio, alla proposta dello *Special Rapporteur* di inserire nel progetto, in un'ottica di sviluppo progressivo del diritto internazionale, alcune disposizioni, quali gli articoli 3 e 4 del progetto da lui sottoposto alla CDI nel 2000, che prevedevano un obbligo di agire nei confronti degli Stati responsabili di serie violazioni di norme imperative (v. *First Report on Diplomatic Protection*, UN Doc. A/CN.4/506, par. 87; per il testo delle due disposizioni, v. paragrafi 61 e 75). In sede di discussione del progetto nella sesta Commissione dell'Assemblea generale alcuni Governi, tra cui quello italiano, si erano espressi in senso favorevole rispetto alla suddetta proposta. Tale posizione è stata in parte condivisa dai Governi dei Paesi Bassi, della Norvegia e della Grecia (v. UN Doc. A/C.6/61/SR.9 e UN Doc. A/C.6/61/SR.19).

⁽¹³⁷⁾ Sebbene la proposta fosse temperata dalla circostanza per cui qualora « l'esercizio della protezione diplomatica mettesse seriamente in pericolo i prevalenti interessi dello Stato e/o della sua popolazione » lo Stato di cittadinanza sarebbe stato liberato dall'obbligo di agire a tutela del singolo, la CDI ha ritenuto di non inserire nel progetto tale disposizione nemmeno in un'ottica di sviluppo progressivo del diritto internazionale (v. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session, 1 May - 9 June and 10 July - 18 August 2000*, UN Doc. A/55/10, paragrafi 440-456).

dal diritto internazionale pattizio — e di riflesso, progressivamente, anche da quello generale ⁽¹³⁸⁾.

In dottrina e in giurisprudenza le riflessioni sul tema sono proseguite ed alcuni autori, sulla scorta di un certo numero di sentenze recentemente emanate da corti nazionali ⁽¹³⁹⁾, ritengono che, in determinate circostanze, la discrezionalità tradizionalmente riconosciuta agli Stati circa l'intervento in protezione dei propri cittadini si stia progressivamente erodendo ⁽¹⁴⁰⁾.

La questione è stata invece scarsamente analizzata per quanto riguarda le azioni degli Stati nei confronti delle organizzazioni internazionali. Va detto che la prassi a supporto dell'esistenza di un obbligo di agire in protezione diplomatica in questa ipotesi è piuttosto scarsa, eccezione fatta per talune, ma significative, evoluzioni riscontrabili nel contesto degli interventi intrapresi dagli Stati innanzi ai comitati delle

⁽¹³⁸⁾ V. l'art. 19 del progetto sulla protezione diplomatica (*Draft Articles on Diplomatic Protection*, cit., p. 94 ss.) e le considerazioni espresse dallo *Special Rapporteur* nel suo primo rapporto, secondo cui « there are signs in recent State practice, constitutions and legal opinion of support for the view that States have not only a right but a legal obligation to protect their nationals abroad » (UN Doc. A/CN.4/506, par. 87).

⁽¹³⁹⁾ V. ad es. Corte costituzionale del Sudafrica, *Kaunda and Others v. President of the Republic of South Africa and Others*, reperibile in *South African Law Reports*, 2005, 4, p. 235 e *Int. Law Materials*, vol. 44, 2005, p. 173, spec. par. 69. Per altri elementi di prassi nella direzione di una compressione della totale discrezionalità esercitata dal governo v. i riferimenti indicati nei contributi degli autori menzionati *supra*, nota 135.

⁽¹⁴⁰⁾ Ad avviso di alcuni autori deve riconoscersi all'individuo un diritto almeno procedurale ad essere informato delle ragioni per cui il suo Stato di nazionalità non intende ricorrere alla protezione diplomatica a suo beneficio (così PISILLO MAZZESCHI, *Impact on the Law of Diplomatic Protection*, cit., p. 221). Secondo altri autori, « per sopperire alla necessità di rispettare la regola dell'immunità », si sarebbe delineata una tendenza a riconoscere « nell'ordinamento interno, un diritto dell'individuo alla protezione diplomatica » (DE VITTOR, *Immunità degli Stati dalla giurisdizione e tutela dei diritti fondamentali*, *Rivista*, 2002, p. 616). Altri autori ancora mettono in evidenza la possibilità che sia la normativa interna degli Stati (tipicamente di rango costituzionale) a fungere da limite all'esercizio discrezionale dell'azione statale in protezione diplomatica (così PALCHETTI, *Judgment 238/2014 of the Italian Constitutional Court: In search of a Way out*, *Questions of Int. Law*, 2014, *Zoom-out II*, p. 46, in linea con quanto previsto dallo stesso progetto della CDI, v. *Draft Articles on Diplomatic Protection*, cit., p. 29, par. 2; per un elenco di Stati la cui legislazione interna può essere interpretata in questa direzione v. DUGARD, *First Report on Diplomatic Protection*, cit., paragrafi 80-86). Sull'esistenza di un eventuale obbligo di agire derivante dalla Costituzione italiana, a fronte della limitazione all'accesso alla giustizia civile in caso di immunità dello Stato estero, v. SALERNO, *Gli effetti della sentenza internazionale nell'ordinamento italiano: il caso Germania c. Italia*, *Diritti umani e diritto int.*, 2012, spec. p. 363 ss., e CANNIZZARO, *Jurisdictional Immunities and Judicial Protection: the Decision of the Italian Constitutional Court No. 238 of 2014*, *Rivista*, 2014, p. 131.

sanzioni del Consiglio di sicurezza ⁽¹⁴¹⁾. Cionondimeno la questione merita di essere esaminata per almeno due ragioni. La prima è che l'eventuale riconoscimento di un obbligo di agire, ritagliato negli stessi termini di cui all'art. 19 delle prassi raccomandate del progetto sulla protezione diplomatica, ci pare possa costituire un valido antidoto alle discutibili (e spesso comunque infruttuose) iniziative dei giudici interni di non riconoscere le immunità alle organizzazioni internazionali al fine di offrire una qualche forma di ristoro alle vittime delle violazioni. La seconda ragione è data dalla fondamentale differenza tra i tradizionali casi di « maltrattamenti di stranieri » compiuti da uno Stato estero e le violazioni di diritti umani da parte delle organizzazioni: mentre i primi avvengono al di fuori del territorio (e della giurisdizione) degli Stati di cittadinanza delle vittime, nel secondo caso gli abusi avvengono nei territori degli Stati chiamati ipoteticamente ad agire. Pertanto, in quest'ultimo caso è proprio l'elemento territoriale a far presumere, fino a prova contraria, l'esistenza di una — limitata — « giurisdizione » degli Stati sulle situazioni in cui si sono originate le violazioni, con conseguente — limitata — operatività degli obblighi discendenti dai trattati sui diritti umani contratti dagli Stati medesimi ⁽¹⁴²⁾.

Si tratta allora di accertare se sia possibile estendere la portata normativa degli obblighi *positivi* convenzionali tanto da derivarne un obbligo per gli Stati di adottare nei confronti del soggetto ritenuto responsabile (l'organizzazione) ogni ragionevole misura per tutelare i diritti delle persone sottoposte alla loro giurisdizione, comprese misure diplomatiche, quali l'invito a negoziare, la presentazione di rimostranze e la richiesta di riparazione nelle opportune sedi.

In assenza di una disposizione convenzionale espressa sul punto ⁽¹⁴³⁾, il quesito va risolto sul piano interpretativo. Una risposta in

⁽¹⁴¹⁾ Partendo dal presupposto che la procedura prevista dalle linee-guida di detti Comitati ricalca i tratti essenziali dello schema classico dell'azione in protezione diplomatica, alcune sentenze emesse dai giudici dell'Unione Europea hanno statuito l'esistenza di specifici e puntuali obblighi in capo agli Stati membri dell'Unione in merito all'opportunità di avanzare richieste di *de-listing* a beneficio dei propri cittadini o delle persone residenti nei loro territori. Tale orientamento è stato inaugurato nella già menzionata decisione *Ayadi* (v. *supra*, nota 39). In tema si veda GESTRI, *Consiglio di sicurezza e sanzioni mirate*, cit.

⁽¹⁴²⁾ È appena il caso di ricordare che il presupposto dell'applicazione oggettiva dei trattati sui diritti umani è dato dall'esercizio della giurisdizione statale, circostanza la quale si presume sussistente all'interno del territorio nazionale degli Stati.

⁽¹⁴³⁾ Come è noto, nei trattati sui diritti umani non esiste una disposizione che imponga espressamente agli Stati contraenti l'obbligo di agire sul piano internazionale con ogni mezzo per tutelare le persone sottoposte alla loro giurisdizione. Con riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo il punto è stato confermato dalle corti del Regno Unito nella nota vicenda *Abbasi* (v. England and Wales Court of

senso positivo sembra desumibile dalla posizione assunta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in merito agli obblighi positivi esigibili da uno Stato contraente a seguito della violazione di diritti umani perpetrata da un altro Stato contraente sul proprio territorio. Il punto è stata affrontato dalla Corte nella sentenza *Ilaşcu e altri c. Moldova e Russia* (144), ove la Moldova è stata chiamata a rispondere per non aver adottato tutte le misure necessarie per garantire il rispetto della Convenzione europea, tra cui le misure di natura diplomatica volte al rilascio di alcuni dei ricorrenti detenuti dal Governo separatista della Transnistria (145). L'apporto di questa sentenza al chiarimento del nostro quesito iniziale è duplice: da una parte, il controllo della Corte sui comportamenti tenuti (*rectius* non tenuti) dalle autorità statali nelle relazioni diplomatiche bilaterali con lo Stato responsabile delle violazioni (la Federazione russa); dall'altra, il dovere degli Stati di attivarsi diligentemente per porre fine alle violazioni compiute nel proprio

Appeal, *Abbasi and Another v. Secretary of State for Foreign Affairs and Another*, sent. 6 novembre 2002, p. 22, par. 79). Secondo alcuni autori l'impossibilità di desumere dai trattati sui diritti umani (quale la Convenzione europea sui diritti dell'uomo) un obbligo di agire in protezione diplomatica in capo agli Stati contraenti è dovuta, tra le altre cose, alla collocazione extraterritoriale della fattispecie. Così PERGANTIS, *Towards a "Humanization" of Diplomatic Protection?*, cit., p. 391, secondo cui « [t]he obstacle of extraterritoriality [...] w[as] the most important reason, which suggested that the ECtHR would be very reluctant to find a State in breach of the Convention because it failed to fulfil its positive obligations (and what type of obligations?) with regard to its abroad injured nationals ». Tale circostanza non è invece ravvisabile nel caso in esame, posto che le violazioni avvengono all'interno del territorio degli Stati parti dei trattati sui diritti umani.

(144) Corte europea dei diritti dell'uomo (grande camera), sent. 8 luglio 2004, ricorso n. 48787, *Ilaşcu and others v. Moldova and Russia*. Il caso riguardava gli atti posti in essere dal regime separatista instauratosi nella regione moldava della Transnistria su cui la Corte è stata chiamata a confrontarsi con complessi problemi di giurisdizione e attribuzione della condotta (in argomento si rinvia a PALCHETTI, *L'organo di fatto dello Stato nell'illecito internazionale*, Milano, 2007, pp. 92-93 e NIGRO, *Giurisdizione e obblighi positivi degli Stati parti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: il caso Ilaşcu*, *Rivista*, 2005, p. 413 ss.). Alla Federazione russa è stata attribuita la responsabilità per le violazioni materiali della Convenzione lamentate dai ricorrenti (articoli 3 e 5 CEDU), sul presupposto del controllo « globale » da essa esercitato nella Transnistria, regione dove erano avvenute le violazioni. Con riferimento, invece, alla Moldova, la Corte ha stabilito che non poteva attribuirsi ad essa la violazione di obblighi *negativi*, dal momento che lo Stato non esercitava un controllo effettivo del territorio, pur mantenendo una giurisdizione sui ricorrenti, in ragione della loro presenza fisica sul territorio nazionale.

(145) A questo proposito la Corte ha notato che durante i negoziati intercorsi tra la Moldova e i separatisti non era stata fatta alcuna menzione della situazione dei ricorrenti e che — sempre in questa sede diplomatica — non erano state formulate richieste per garantire ai medesimi i diritti sanciti dalla Convenzione (v. Corte europea dei diritti dell'uomo (grande camera), *Ilaşcu and others v. Moldova and Russia*, cit., par. 350).

territorio, ma imputabili ad un altro soggetto che ha mantenuto temporaneamente il controllo effettivo su una determinata area o su determinate persone. Ed è proprio questo il punto centrale della decisione che a noi interessa, e cioè che lo Stato territoriale ove si sono verificate le violazioni — pur non essendo queste ad esso attribuibili — rimane vincolato a garantire il rispetto degli obblighi positivi contratti convenzionalmente.

A proposito dell'« obbligo di proteggere » gli individui presenti sul proprio territorio da comportamenti di soggetti terzi, un altro spunto interessante può ricavarsi dai *Guiding Principles on business and human rights* elaborati dalle Nazioni Unite nell'ambito della discussione sui doveri degli Stati nei cui territori si svolgono attività di imprese multinazionali ⁽¹⁴⁶⁾. Di particolare rilievo è il primo principio espresso nei *Guiding Principles*, secondo cui « States must protect against human rights abuse within their territory and/or jurisdiction by third parties », interpretabile come imponente l'obbligo di adottare specifiche misure per prevenire, indagare e porre fine agli illeciti compiuti da terzi attraverso « effective policies, legislation, regulations and adjudication ».

Ebbene, i principi di diritto che si ricavano dalla decisione *Ilaşcu* e dai *Guiding Principles* ci paiono applicabili, *mutatis mutandis*, anche alla fattispecie oggetto del presente studio. È pur vero che le peculiari circostanze del caso *Ilaşcu* (che riguardavano un movimento secessionista operante sul territorio di uno Stato, quest'ultimo unico ad essere riconosciuto sul piano internazionale) e di quelle prese in considerazione dai *Guiding principles on business and human rights* (che si riferiscono ad attività poste in essere da soggetti *privati*, ossia le imprese), differiscono dalle ipotesi di illeciti commessi da una organizzazione internazionale, ove si è in presenza invece di un soggetto di diritto internazionale, peraltro pienamente legittimato dal diritto internazionale ad operare nel territorio dello Stato. Tuttavia, gli scenari in esame non paiono così lontani: nel territorio di uno Stato è presente un'organizzazione che, a seconda dell'attività o della missione che compie, esercita un controllo più o meno intenso su un'area dello Stato o su determinate persone che vi si trovano; ciò non esclude però che lo Stato territoriale mantenga un certo « margine » di giurisdizione sugli individui (la cui ampiezza varia a seconda dell'operazione esercitata

⁽¹⁴⁶⁾ *Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, elaborati dal Rappresentante speciale del Segretario generale e fatti propri dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, con risoluzione 17/4 del 16 giugno 2011 (UN Doc. HR/PUB/11/04).

dall'organizzazione e dei poteri ad essa devoluti) con conseguente mantenimento in vigore, come si diceva, degli obblighi positivi di protezione dei diritti umani.

Pertanto, sulla base di un'interpretazione estensiva di siffatti obblighi è possibile giungere ad alcune considerazioni da inquadrarsi in una prospettiva ancora *de iure condendo*. In quest'ottica può affermarsi che a seguito dell'illecito dell'organizzazione a cui sia seguito un diniego di giustizia, in assenza di altri rimedi disponibili per le vittime, sorgerebbe, a nostro parere, un rapporto giuridico tra queste ultime e lo Stato sotto la cui giurisdizione si è verificato l'illecito. Quest'ultimo, in virtù degli obblighi positivi posti a suo carico dai trattati sui diritti umani, non solo potrebbe, ma dovrebbe dare (o perlomeno tentare di dare) concretezza al diritto alla riparazione spettante alle vittime, facendosi carico di azionare tale diritto nei confronti dell'organizzazione oppure fornendo alle vittime una tutela per equivalente. In altri termini, se la pretesa individuale venisse disattesa in modo arbitrario, o in assenza di un adeguato bilanciamento con eventuali altre confliggenti esigenze, sorgerebbe un autonomo rapporto di responsabilità statale collegato al fatto illecito dell'organizzazione, ma di contenuto diverso ⁽¹⁴⁷⁾.

10. L'analisi fino ad ora condotta ci permette di trarre alcune brevi conclusioni. Quanto all'applicazione del regime generale di responsabilità in caso di violazioni di diritti umani imputabili alle Nazioni Unite, talune iniziative intraprese in passato dagli Stati a beneficio degli individui lesi mostrano che l'attuazione della responsabilità dell'Organizzazione si è conformata, nei fatti, alle norme elaborate dalla CDI nel progetto sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali ⁽¹⁴⁸⁾. Il caso dell'epidemia di colera a Haiti si discosta invece da questo indirizzo. Significative implicazioni politiche e finanziarie hanno dissuaso — per ragioni diverse — sia lo Stato (specialmente) leso, sia gli *omnes*, dall'agire contro l'Organizzazione ⁽¹⁴⁹⁾. Decisamente più (re)attivi sono stati gli « attori non statali » che, compatibilmente con i loro (limitati) poteri d'azione, hanno persuaso l'Organizzazione a rispondere, seppur parzialmente, dell'illecito commesso ⁽¹⁵⁰⁾.

⁽¹⁴⁷⁾ In tale ipotesi, la riparazione cui sarebbe tenuto lo Stato non corrisponderebbe all'eliminazione delle conseguenze derivanti dal fatto illecito commesso dall'organizzazione, bensì assumerebbe verosimilmente le vesti di un indennizzo corrispondente alla rimozione del pregiudizio derivante dal fatto di non aver agito.

⁽¹⁴⁸⁾ V. *supra*, par. 3.

⁽¹⁴⁹⁾ V. *supra*, paragrafi 4, 5 e 8.

⁽¹⁵⁰⁾ V. *supra*, paragrafi 6 e 7.

In assenza di procedure che consentano alle vittime di avanzare le proprie pretese direttamente nei confronti delle Nazioni Unite, si è assistito nel caso in esame ad una sorta di azione *universale* promossa però non dagli *omnes* « statali », bensì — ed è questo il tratto distintivo della vicenda — da molteplici attori non statali ⁽¹⁵¹⁾. Se dunque è vero che l'invocazione della responsabilità è avvenuta al di fuori del modello generale disciplinato dal progetto sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, i comportamenti successivamente adottati dalle Nazioni Unite possono essere inquadrati nelle tradizionali categorie delle conseguenze dell'illecito previste dalla CDI: cessazione dell'illecito, assicurazioni e garanzie di non ripetizione, nonché riparazione nelle diverse forme ⁽¹⁵²⁾. Ciò è vero a prescindere da come l'Organizzazione ha qualificato i propri comportamenti e ferme restando la palese contraddittorietà e ambiguità delle posizioni sostenute dalle Nazioni Unite e dai loro Stati membri ⁽¹⁵³⁾.

È bene però precisare che se gli Stati non « alzano la voce » nei confronti dell'organizzazione responsabile, pur essendo legittimati a farlo *uti singuli e/o uti universi*, l'adempimento degli obblighi secondari stimolato dall'azione di attori non statali, non essendo concretamente sanzionabile, finisce spesso per risultare imperfetto o non completo. L'eventuale inadempimento risulta difficilmente sanzionabile, tenuto anche conto dell'assenza di norme terziarie, generali o speciali, che istituiscano meccanismi di composizione delle controversie di cui possano avvalersi gli individui. In questi casi la presa in carico delle pretese dei privati da parte degli Stati nei confronti dell'autore dell'illecito diviene un passaggio fondamentale — nonché l'unico — per la piena attuazione della sua responsabilità internazionale nei confronti delle vittime.

Una considerazione a parte merita quindi la questione se sia legittima l'inerzia degli Stati nei confronti dell'organizzazione respon-

⁽¹⁵¹⁾ Da questo punto di vista concordiamo con chi ritiene che l'esortazione rivolta alle Nazioni Unite ad assumersi le conseguenze dell'illecito proviene dalla « comunità internazionale "in carne ed ossa" » (PAVONI, *Immunità e responsabilità dell'ONU*, cit., p. 139).

⁽¹⁵²⁾ È interessante notare il sempre più frequente utilizzo da parte delle Nazioni Unite della soddisfazione: la recente espressione di rammarico del Segretario generale in merito alla vicenda della contaminazione da piombo dei campi gestiti dall'UNMIK pare infatti consolidare una prassi dell'Organizzazione nella direzione del riconoscimento *implicito* della propria responsabilità per gli illeciti compiuti e dell'adozione di forme di riparazione con funzione però più preventiva che ristorativa (v. *supra*, par. 7).

⁽¹⁵³⁾ Benché le Nazioni Unite abbiano più volte definito la loro responsabilità come « morale » e non « giuridica », non sono mancate alcune oscillazioni e ambiguità sul punto (v. *supra*, par. 7 e nota 86).

sabile di gravi violazioni di diritti umani rimaste impunte vista l'assenza di mezzi di ricorso disponibili per le vittime tanto a livello nazionale che internazionale. A nostro avviso, se le diverse aperture in questo senso registratesi nell'ambito della protezione diplomatica non si sono ancora cristallizzate nel diritto internazionale generale al punto che si possa stabilire con certezza l'esistenza di un obbligo di agire in capo allo Stato di cittadinanza delle vittime, un siffatto obbligo può fondarsi — in un ottica *de iure condendo* — sugli obblighi positivi derivanti dai trattati in materia dei diritti dell'uomo vincolanti gli Stati sul cui territorio si sono consumati gli illeciti, laddove applicabili.

Facendo leva sul dato territoriale, ci pare allora ragionevole ipotizzare che gli Stati, in ragione del « dovere di proteggere » gli individui sottoposti alla loro giurisdizione, debbano, prima di tutto, prevenire la commissione di illeciti da parte dell'organizzazione che opera nel proprio territorio, dimostrando di aver ottenuto dalla medesima, tramite la stipulazione di protocolli o intese, adeguate garanzie circa il rispetto dei diritti umani. In secondo luogo, gli Stati territoriali dovrebbero, una volta verificatisi gli illeciti, garantire un rimedio alle vittime degli abusi, azionando i meccanismi internazionali all'uopo istituiti — quali le *claims commissions* — o dotandosi di procedure interne in grado di « raccogliere » e vagliare il punto di vista delle vittime ⁽¹⁵⁴⁾. Qualora poi non ritenessero opportuno difendere le vittime sul piano internazionale, in quanto gli interessi individuali, benché fondati, siano ritenuti nel caso concreto meno importanti di eventuali contrapposti interessi nazionali in gioco, gli Stati sarebbero chiamati ad offrire essi una qualche forma di indennizzo alle vittime.

I ragionamenti appena svolti valgono, a parere di chi scrive, anche nel caso in discussione, dal momento che Haiti è uno Stato parte della Convenzione americana dei diritti umani (Patto di San José) dal 1977 e del Patto sui diritti civili e politici dal 1991 ⁽¹⁵⁵⁾. A tale proposito se,

⁽¹⁵⁴⁾ Tale linea di ragionamento si avvicina molto a quanto è già previsto nelle prassi raccomandate di cui all'art. 19 del progetto sulla protezione diplomatica e a quanto è stato recentemente proposto da alcuni autori come ipotetico contrappeso ad una limitazione della possibilità di instaurare innanzi ai tribunali interni controversie contro Stati stranieri per gravi violazioni dei diritti umani (v. PALCHETTI, *Judgment 238/2014 of the Italian Constitutional Court*, cit., p. 46).

⁽¹⁵⁵⁾ In questo senso v. le osservazioni formulate dalla Boston College Law School sul primo rapporto presentato dal Governo haitiano riguardante le misure adottate per dare attuazione ai diritti sanciti nel Patto sui diritti civili e politici. Nel documento della Law School si afferma che « it is crucial that the Government of Haiti use all available means to pursue access to legal remedies on their behalf, as prescribed under Article 2 of the ICCPR » e ancora « [t]o date, there is no evidence indicating that the Haitian government has taken any steps towards the establishment of the SOFA-

da un lato, occorre ammettere che lo Stato haitiano è connotato da una « estrema fragilità » e da un sistema giuridico che si trova « a distanza siderale da una situazione anche solo comparabile ai principi dello Stato di diritto » ⁽¹⁵⁶⁾, dall'altro, pare opportuno ricordare che le circostanze legate all'impossibilità (economica e/o politica) per lo Stato di adempiere ai trattati sui diritti umani rilevano, nei relativi sistemi di accertamento convenzionalmente istituiti, solo dall'angolatura delle clausole di deroga e di restrizione alle disposizioni di tali trattati — di cui, nel caso in esame, Haiti non sembra essersi avvalso — e tenuto conto delle opportunità effettivamente a disposizione dello Stato.

L'importanza di siffatta affermazione è quella di favorire l'assunzione di una posizione più decisa nei confronti delle Nazioni Unite da parte degli Stati che esercitano una giurisdizione sugli individui lesi dalle attività delle medesime, in assenza di rimedi disponibili a livello nazionale, internazionale, nonché interno all'Organizzazione medesima.

MARTINA BUSCEMI

Abstract. — This study aims to analyze the application of the 2011 Draft Articles on Responsibility of International Organizations in relation to the outbreak of cholera in Haiti, allegedly caused by the UN peacekeeping operation, which brought about a large scale of death and injuries (para. 1). Assuming that a wrongful act is attributable to the UN, the article examines the implementation of secondary norms of international law and especially of the duty of *reparation* towards the injured State and victims (para. 2).

To this end, the present study discusses, firstly, whether or not the responses given by the UN in the aftermath of the outbreak have been prompted by the (specially) injured State, *i.e.* Haiti, on behalf of the victims by means of diplomatic protection — an action traditionally directed towards States and not *vis-à-vis* International Organizations (para. 3). Once this possibility is ruled out (para. 4), given the silence of the so-called *omnes* (para. 5), the author maintains that non-State actors (such as NGOs, independent experts, *media*, academics and 'the civil society') played a significant role in triggering the consequences of the wrongful act by way of constructive interaction (para. 6). With this in mind, it is argued that the measures and action plans adopted thus far by the UN fit — to a certain extent — into the traditional categories envisioned

mandated commission, or taken any steps to ensure that the cholera victims are afforded a legal remedy ». Tra le raccomandazioni rivolte a Haiti particolare rilievo assume quella « [...] [to] b) Call on the UN to provide just compensation to victims of cholera, and ensure transparency and participation of victims at all stages of the compensation process » (v. *Submission for the 112th Session of the United Nations Human Rights Committee*, cit., pp. 5-7). Queste considerazioni non sono però poi state riprese nelle *Concluding observations on the initial report of Haiti* adottate dal Comitato per i diritti umani durante la 3126^a sessione, tenutasi il 27 ottobre 2014 (v. UN Doc. CCPR/C/HTI/CO/1, 21 novembre 2014).

⁽¹⁵⁶⁾ PAVONI, *Immunità e responsabilità dell'ONU*, cit., p. 139.

in the 2011 Draft Articles, that is to say cessation, assurance and guarantees of non-repetition and reparation in the form of restitution, compensation and satisfaction (para. 7).

Further reflections are devoted to the applicability of the inter-State scheme of invocation of responsibility when the wrongful act consists in a breach of obligations concerning human rights (para. 8). This points to the question concerning the possibility that *positive* obligations under human rights treaties might require States to take action against the wrongdoer on behalf of the injured individuals within their territories. This issue becomes crucial when diplomatic action is the only existing remedy to seek reparation, given the absence of international and national *fora* available to the victims, thus amounting to a situation of denial of justice (para. 9).