

tenzione era stato emanato dal Comandante della KFOR di nazionalità norvegese, sia alla Francia, in quanto durante i mesi della sua detenzione il comando generale della KFOR era stato assunto da tale Stato, sia infine alla Germania, nella misura in cui questa era la nazione responsabile dei contingenti KFOR nella zona del suo arresto. Dal canto loro, gli Stati convenuti, così come gli Stati terzi intervenuti nel procedimento, in entrambi i casi avevano sostenuto l'incompatibilità dei ricorsi, *ratione loci* e *ratione personae*, con la Convenzione europea ritenendo che i ricorrenti non ricadessero nell'ambito della loro « giurisdizione » ai sensi dell'art. 1 della stessa, poiché « il controllo effettivo globale sul territorio del Kosovo era esercitato dalle Nazioni Unite ».<sup>22</sup>

Nella sua decisione del 2 maggio 2007, la Corte europea ha esaminato congiuntamente i due ricorsi. La Corte ha anzitutto ricordato che « la giurisdizione » ai sensi dell'art. 1 della Convenzione europea « è essenzialmente territoriale » e che « la compatibilità *ratione personae* dei ricorsi costituisce una questione distinta rispetto a quella della giurisdizione », anche se « i due concetti possono risultare interdependenti ». « Nel caso di specie », la Corte ha rilevato che « la Repubblica Federale di Jugoslavia non esercitava alcuna "controllo" sul Kosovo al momento dei fatti all'origine delle controversie » giacché le autorità di Belgrado « attraverso l'Accordo Tecnico Militare », stipulato con la NATO, « avevano accettato di ritirare le proprie forze dal territorio in questione per consentire il dispiegamento della presenza internazionale civile (UNMIK) e di quella di sicurezza (KFOR) » che sarebbero « state istituite da una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite » adottata « ai sensi del Capitolo VII della Carta ». In effetti, « il 10 giugno 1999, il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 1244 » con la quale « ha attribuito alla KFOR il mandato di esercitare il controllo militare completo sul Kosovo » e « all'UNMIK l'amministrazione transitoria » dello stesso. Peraltro, secondo la Corte, il Regolamento n. 1999/1 — emanato dall'UNMIK il 24 luglio 1999 al fine di chiarire le sue stesse funzioni e il diritto applicabile in Kosovo — « ha costituito una conferma del fatto che l'autorità conferita dal Consiglio di sicurezza all'UNMIK comprendesse l'esercizio di pieni poteri legislativi ed esecutivi » così come « il potere di amministrare la giustizia ». La Corte ha inoltre osservato che sebbene « il Consiglio di sicurezza avesse predisposto il progressivo trasferimento delle responsabilità proprie dell'UNMIK alle autorità locali kosovare » non vi erano « prove che la situazione avesse subito significativi cambiamenti all'epoca dei fatti oggetto dei ricorsi ». In altre parole, « il Kosovo era posto sotto il controllo effettivo delle presenze internazionali », le quali « esercitavano tutti i pubblici poteri normalmente spettanti al Governo della Repubblica Federale di Jugoslavia ». La Corte ha quindi evidenziato che « la questione sollevata dai casi di specie non è tanto se gli Stati convenuti esercitino la giurisdizione extraterritoriale sul Kosovo quanto piuttosto se « essa [la Corte] sia competente ad esaminare, ai sensi della Convenzione, il contributo di tali Stati » alle due missioni internazionali che « detengo-

Al fine di stabilire la compatibilità *ratione personae* dei ricorsi ad essa sottoposti con la Convenzione europea, la Corte ha in primo luogo accertato « quale entità tra l'UNMIK e la KFOR aveva il mandato di detenere » gli individui arrestati sul territorio

<sup>22</sup> In <http://cnis.kp.echr.coe.int/tk/p197/search.asp?skin=hudoc-en> (n. 71412/01).

15 ottobre 2005, si sono svolte in Iraq, il 15 dicembre 2005, le elezioni parlamentari per eleggere i membri dell'Assemblea Nazionale permanente. Mentre il 30 dicembre 2006 Saddam Hussein, catturato dalla autorità statunitense nel 2003, è stato giustiziato per impiccazione in esecuzione di una sentenza di condanna a morte emanata dal Tribunale Speciale Iracheno, istituito dalla CPA per giudicare cittadini iracheni o persone residenti in Iraq accusati di aver commesso il crimine di genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra nonché la violazione di alcune leggi irachene, nel periodo tra il 17 luglio 1968 (presa del potere da parte di Saddam Hussein) e il 1° maggio 2003 (data ufficiale della fine della guerra in Iraq) (artt. 1 e 10) <sup>19</sup>.

Infine, il Consiglio di sicurezza con risoluzione 1790 (2007) del 18 dicembre 2007, constatando che « la situazione in Iraq continua a rappresentare una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale » ha esteso, su richiesta del Governo iracheno, il mandato della forza multinazionale, presente in Iraq dal 2003 per garantire la sicurezza del paese, fino al 31 dicembre 2008 <sup>20</sup>.

## 291. Decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 maggio 2007 nei casi *Behrami c. Francia e Saranati c. Germania e Norvegia*.

L'11 marzo 2000, l'undicenne G. Behrami era rimasto ucciso in seguito all'esplosione di un ordigno di bomba a grappolo, lanciata dagli aerei NATO durante i bombardamenti del 1999 <sup>21</sup> e rimasta inesplosa, mentre giocava con i suoi compagni sulle colline di Mitrovica, in Kosovo. Il padre e il fratello della vittima, dopo aver esperito i ricorsi interni, si erano rivolti alla Corte europea dei diritti dell'uomo lamentando la violazione dell'art. 2 della Convenzione europea, che sancisce il diritto alla vita. I ricorrenti avevano attribuito alla Francia la responsabilità della suddetta violazione in quanto Stato posto al comando dei contingenti KFOR — la Forza multinazionale istituita dal Consiglio di sicurezza con risoluzione 1244 del 10 giugno 1999 — che avrebbero dovuto occuparsi dell'attività di smarrimento nel settore nord-orientale del Kosovo. Il 13 luglio 2001, inoltre, il maggiore Saranati, comandante di una brigata della KFOR (*Kosovo Protection Force*), era stato arrestato su ordine del Comandante della KFOR stessa e dell'accusa di svolgere attività pericolose per la sicurezza della KFOR, e dei residenti kosovari, e su tali casi era stato detenuto, fino al 26 gennaio 2002, dalla Forza multinazionale. Ritenendo a sua detenzione extra-giudiziale illecita, anche Saranati aveva presentato un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo invocando la violazione dell'art. 5, isolatamente e in combinato disposto con l'art. 13, che tutelano rispettivamente il diritto alla libertà e alla sicurezza e il diritto ad un rimedio effettivo, denunciando altresì la violazione del suo diritto di accesso ad un tribunale, ai sensi dell'art. 6, par. 1, e infine la violazione dell'obbligo positivo da parte degli Stati convenuti di assicurare il godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione europea agli individui residenti in Kosovo. Saranati aveva attribuito la violazione di detti articoli sia alla Norvegia, dal momento che l'ordine di de-

<sup>19</sup> In [http://www.cpa-iraq.org/human\\_rights/Statute.htm](http://www.cpa-iraq.org/human_rights/Statute.htm).  
<sup>20</sup> In <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/650/72/PDF/N0765072.pdf?OpenElement> (UN Doc. S/RES/1790 (2007)).  
<sup>21</sup> *Supra*, § 287.

costanza che « il Consiglio di sicurezza abbia mantenuto l'autorità e il controllo ultimo » del Capitolo VII della Carta permette al Consiglio di sicurezza di operare a favore « degli Stati e delle rilevanti organizzazioni internazionali » e che « il potere in questione è un potere delegabile ». Per di più, « la delega non era né presunta né implicita » ma piuttosto « *ex ante* ed esplicita », oltre al fatto che « la risoluzione fissava dei precisi limiti » alla medesima « indicando con adeguata precisione il mandato e gli obiettivi da perseguire ». Infine, « la *leadership* della presenza internazionale era tenuta ad informare il Consiglio di sicurezza » circa l'attuazione della risoluzione. La Corte ha quindi constatato che « la NATO deteneva il comando operativo della KFOR » mentre « il Consiglio di sicurezza aveva l'autorità e il controllo ultimo » della missione (§

Il comando operativo della NATO, come evidenziato dalla Corte, « non era però esclusivo » nel senso che gli Stati fornitori di contingenti militari « hanno conservato una certa autorità sulle proprie truppe (per ragioni, *inter alia*, di sicurezza, di disciplina e di responsabilità) e alcuni obblighi nei confronti » delle stesse (§ 138). Ciononostante, la Corte ha escluso che « il ruolo svolto, sia effettivo che strutturale, dai comandanti nazionali sui propri contingenti fosse tale da incidere sull'effettività (e unitarietà) del controllo operativo esercitato dalla NATO » attraverso il comandante generale (§ 139), concludendo pertanto che « la KFOR aveva esercitato lecitamente i poteri delegateli, in base al Capitolo VII della Carta, dal Consiglio di sicurezza », con la conseguenza che « l'azione contestata dai ricorrenti era, in principio, imputabile alle Nazioni Unite », *ex art. 3 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali approvato dalla Commissione di diritto internazionale nel 2001*, e non agli Stati convenuti (§ 141). Anche « l'imputazione dell'UNMIK contestata dai ricorrenti era », a giudizio della Corte, « imputabile alle Nazioni Unite » essendo la presenza civile « un organo sussidiario » dell'organizzazione (§ 143).

Per quanto concerne la terza questione, relativa alla competenza *ratione personae* della Corte, a sindacare gli atti posti in essere dagli Stati convenuti per conto delle Nazioni Unite, essa ha subito ricordato, richiamando il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia dell'11 aprile 1949 sul caso *Riparazione dei danni*<sup>22</sup>, che «le Nazioni Unite hanno una personalità giuridica distinta da quella degli Stati Membri», evidenziando inoltre che «tale organizzazione non è parte contraente della Convenzione europea» (§ 144). La Corte ha quindi esaminato «il rapporto intercorrente tra la Convenzione europea e le azioni delle Nazioni Unite *ex* Capitolo VII della Carta», sottolineando che «la Convenzione deve essere interpretata alla luce delle regole e dei principi pertinenti di diritto internazionale applicabili ai rapporti tra le Parti Contraenti», in particolare, nella specie, tenendo conto «di due disposizioni complementari della Carta» ovvero «degli articoli 25 e 103 come interpretati dalla Corte internazionale di giustizia». Peraltro, a giudizio della Corte, «ancora più significativa è la natura imperativa del principale scopo delle Nazioni Unite e, di conseguenza, dei poteri attribuiti al Consiglio di sicurezza, ai sensi del Capitolo VII della Carta, per il raggiungimento di tale scopo». Per la precisione, «è evidente dal preambolo, dagli articoli 1, 2 e 24, nonché dal Capitolo VII

del Kosovo, nonché « a quale delle due entità spettava l'attività di smianamento ». In secondo luogo, la Corte è passata a verificare « se l'azione contestata della KFOR (la denominazione di Saramati) e l'inazione dell'UNMIK (il mancato smianamento in relazione a Behrami) fossero imputabili alle Nazioni Unite ». In terzo luogo, la Corte ha valutato la possibilità « di sottoporre al proprio sindacato » i suddetti « comportamenti commissivi ed omissivi » essendo gli stessi « risultati attribuibili alle Nazioni Unite » (§ 121). Rispetto alla prima questione, la Corte — dopo aver precisato che la risoluzione 1244 « aveva istituito due presenze distinte e separate, con mandati e responsabilità differenti » e soprattutto « senza alcun rapporto gerarchico o di responsabilità » tra esse — ha rilevato che « gli ordini di detenzione rientravano nel mandato di sicurezza della KFOR » mentre « la supervisione relativa all'attività di smianamento era di competenza dell'UNMIK » (§§ 126-127).

«... il Consiglio di sicurezza ha delegato agli Stati membri e alle organizzazioni internazionali... il diritto di creare una presenza internazionale di sicurezza e il comando operativo» della «... la base di sicurezza che le truppe messe a disposizione della Forza avrebbero operato sulla base di un comando delegato e non diretto delle Nazioni Unite»; mentre nel caso dell'UNMIK, il Consiglio di sicurezza «ha delegato i poteri di amministrazione civile ad un organo sussidiario delle Nazioni Unite», e cioè all'UNMIK «istituita dal segretario generale» dell'Organizzazione. Rilevando che la risoluzione 1244, «pur facendo riferimento al Capitolo VII della Carta, non indicava il preciso articolo ai sensi del quale il Consiglio di sicurezza stava agendo», la Corte ha tenuto a precisare che il «... l'articolo 48), il non esauritivo articolo 41 in base al quale le amministrazioni transitorie potrebbero essere autorizzate come strumento necessario per una «... o ancora «i poteri impliciti che ai sensi della Carta» permettono al Consiglio di sicurezza «di agire in entrambi i casi sulla base di un'effettiva interpretazione della medesima. In breve, a giudizio della Corte, «il Capitolo VII fornisce un quadro per la delega da parte del Consiglio di sicurezza dei poteri di sicurezza alla KFOR e quelli di amministrazione civile all'UNMIK» (§ 130-131). La Corte ha inoltre precisato che «sebbene il Capitolo VII costituisca il fondamento per la delega dei poteri di sicurezza del Consiglio di sicurezza», tale delega «deve essere sufficientemente limitata e risultare compatibile con il livello di centralizzazione» richiesto dalla Carta in materia di sicurezza collettiva, e soprattutto «per rendere possibile l'imputabilità degli atti» «... dall'entità delegata alle Nazioni Unite». Detti limiti, ad avviso della Corte, «costituiscono un bilanciamento tra il ruolo centrale di sicurezza proprio della Carta stipulazione degli accordi di cui all'articolo 43» della Carta, la quale fa sì che il Consiglio di sicurezza debba affidarsi agli Stati... per disporre dei mezzi militari necessari all'adempimento del suo ruolo di sicurezza collettiva»; la seconda attinenza alla natura multilaterale e complessa delle missioni di sicurezza» che «rende necessaria qualche delega del loro comando». Pertanto, ciò che risulta importante, secondo la Corte, «è che il Consiglio di sicurezza mantenga l'autorità e il controllo ultimo» sull'operazione «delegando soltanto il comando operativo» della stessa (§§ 132-133). La Corte

Carta» che «l'obiettivo fondamentale perseguito dalle Nazioni Unite è quello di garantire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale» così come «è altrettanto chiaro che garantire il rispetto dei diritti umani costituisce un importante contributo alla realizzazione della pace internazionale». In materia di mantenimento della sicurezza internazionale, al «Consiglio di sicurezza è attribuita una responsabilità eccezionale» che «è stata intesa come contrappartita al divieto di usare unilaterale la forza», divieto oggi appartenente «al diritto internazionale consuetudinario». Alla luce di queste considerazioni, la Corte ha affermato che «la Convenzione europea non può essere interpretata in modo tale da rendere le azioni ed inazioni delle Par- intralci coperte dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza soggette allo suo scrutinio». Un tale giudizio «comporterebbe un'interferenza nella realizzazione delle missioni alle Nazioni Unite» nel campo della pace e della sicurezza internazionale, nonché l'ipotesi di specifiche condizioni nell'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza non previste dal testo delle risoluzioni stesse» (§§ 146-149).

La Corte ha così dichiarato irricevibili, per incompatibilità *ratione personae* con la convenzione, i due ricorsi (§§ 152)<sup>24</sup>.

#### Sentenza della House of Lords britannica del 12 dicembre 2007 nel caso *Al-Jedda*.

Il 28 settembre 2004 il sig. Al-Jedda avente doppia nazionalità, britannica e irachena arrivato a Baghdad dove aveva raggiunto i propri parenti. Il 10 ottobre era stato tenuto e condotto in una prigione britannica a Basra dove era stato detenuto in carceri senza alcuna formale accusa in quanto le truppe britanniche ritenevano che il suo mantenimento fosse «necessario per imperative ragioni di sicurezza» poiché sospettato di arte di un gruppo terroristico e ritenuto personalmente responsabile per il reclutamento di terroristi all'estero al fine di organizzare attacchi terroristici in Iraq. Il ricorso si era allora rivolto ai giudici britannici lamentando la violazione dell'art. 5, 1, della Convenzione europea dei diritti umani da parte del Regno Unito. Il Regno Unito dal canto suo, riteneva che gli atti ad esso contestati e ritenuti in violazione di diritti sanciti nella Convenzione europea erano in realtà imputabili alle Nazioni Unite e non al Regno Unito, proprio come nel caso *Behrami* la Grande Camera della Corte europea aveva concluso che le operazioni di smiamento in Kosovo nella zona di Freetown avevano perso la vita alcuni bambini erano imputabili alla UNMIK, ovvero alle Nazioni Unite, dovendosi tale forza di pace considerare un organo sussidiario dell'Or-

<sup>24</sup> Riprendendo la decisione *Behrami e Sarvan*, la Corte europea, con decisione del 16 ottobre 2004 nel caso *Berici et al. c. Bosnia-Erzegovina*, ha dichiarato irricevibili per incompatibilità *ratione personae* i ricorsi presentati da 26 cittadini serbo-bosniaci, i quali lamentavano la violazione da parte della Bosnia-Erzegovina di diversi diritti sanciti nella Convenzione europea a causa della decisione dell'Alto Rappresentante delle Nazioni Unite per la Bosnia-Erzegovina di destituirli dalle cariche ricoperte all'interno dei partiti politici o istituzioni locali. Secondo la Corte europea infatti le azioni dell'Alto Rappresentante non erano imputabili alla Bosnia-Erzegovina, bensì alle Nazioni Unite giacché adottate nell'esercizio di poteri ad esso legittimamente delegati dal Consiglio di sicurezza ai sensi del cap. VII della Carta delle Nazioni Unite. U. in <http://cmskr.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en> (ric. 36357/04). Nello stesso modo la Corte europea del 13 maggio 2008 relativa al caso *Kalinić c. Bosnia-Erzegovina*, <http://cmskr.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en> (ric. 45541/04).

ganizzazione<sup>25</sup>. Pertanto, secondo il Regno Unito, in primo luogo gli atti compiuti dalle truppe britanniche in Iraq dovevano ritenersi imputabili alle Nazioni Unite e in secondo luogo, in virtù della risoluzione del Consiglio di sicurezza 1546 (2004) e in base agli art. 25 e 103 della Carta delle Nazioni Unite, le forze britanniche avevano l'obbligo di intervenire il ricorrere e tale obbligo doveva ritenersi prevalente su quello sancito all'art. 5, par. 1, della Convenzione europea<sup>26</sup>.

Nella sentenza del 12 dicembre 2007 emanata sul caso dalla Camera dei Lords, Lord Bingham of Cornhill ha anzitutto escluso che la questione oggetto della fattispecie fosse assimilabile a quella in Kosovo oggetto del caso *Behrami* dinanzi alla Corte europea. Il giudice ha infatti affermato in primo luogo che «le Nazioni Unite non hanno inviato le forze di coalizione in Iraq», che «la CPA è stata creata dagli Stati della coalizione, in particolare dagli Stati Uniti, e non dalle Nazioni Unite» e che inoltre «gli Stati della coalizione, quando sono divenuti potenze occupanti in Iraq, non avevano alcun mandato delle Nazioni Unite», precisando poi che «attraverso la risoluzione 1511 del Consiglio di sicurezza e ancora la risoluzione 1546 adottata nel giugno 2004, le Nazioni Unite hanno conferito alla forza multinazionale il potere esplicito di adottare misure per promuovere la sicurezza e la stabilità in Iraq ma... il Consiglio di sicurezza non ha delegato il suo potere consentendo al Regno Unito di esercitare le proprie funzioni avendo invece autorizzato il Regno Unito a svolgere le funzioni che esso non poteva compiere», con la conseguenza che «non può realisticamente dirsi che le forze degli Stati Uniti e del Regno Unito fossero sotto il controllo e il comando effettivo delle Nazioni Unite o che le forze del Regno Unito fossero sotto tale controllo e comando quando hanno detenuto l'appellante» (§ 23). Quanto al rapporto fra l'art. 5, par. 1, della Convenzione europea e l'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, il giudice ha dichiarato che la questione centrale da risolvere al riguardo era «se il Regno Unito sia divenuto soggetto ad un obbligo (nel significato dell'art. 103) di detenere l'appellante e, in tal caso, se e in che misura tale obbligo ha sostituito o precisato un diritto dell'appellante ai sensi dell'art. 5, par. 1» (§ 26). Il giudice ha affermato, facendo riferimento all'art. 43 del Regolamento dell'Aja del 1907, che «il Regno Unito, durante il periodo in cui era una potenza occupante (dalla fine delle ostilità, il 1° maggio 2003, al trasferimento di potere al governo iracheno *ad interim* il 28 giugno 2004), aveva l'obbligo, nell'area che occupava effettivamente, di adottare le misure necessarie al fine di proteggere la sicurezza pubblica e la sua propria sicurezza», con la conseguenza che «se la potenza occupante considerava necessario detenere una persona ritenuta una minaccia grave alla sicurezza pubblica o della potenza occupante, deve esistere un obbligo di detenere tale persona». Il che peraltro è stato ritenuto di una certa importanza dal giudice in quanto «benché l'appellante non sia stato detenuto durante il periodo dell'occupazione, sia l'evidenza che il linguaggio della risoluzione 1546 (2004) del Consiglio di sicurezza e delle sue ultime risoluzioni suggerisce fortemente che l'intenzione era di continuare il regime di sicurezza preesistente e non di cambiare lo» (§ 32). Il giudice si è poi pronunciato sul carattere obbligatorio delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza affermando che in relazione ad operazioni militari o di sicurezza, il Consiglio «può fare poco più che dare la propria autorizzazione agli Stati mem-

<sup>25</sup> *Supra*, § 291.

<sup>26</sup> In <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd071212/jedda.pdf>.