

**Un'Italia
che aiuta**



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U.

in Cooperazione con
la Società Iraniana di Mezzaluna Rossa

San Giovanni Lupatoto (VR), 29, 30 aprile e 1 maggio 2016



Atti del Convegno

a cura di Paolo Benvenuti e Giulio Bartolini



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

I curatori del volume ringraziano Cristina Perozzi, Michele Romeo Jasinski e Tommaso Natoli per il prezioso lavoro di revisione dei contributi pubblicati.

ISBN 979-12-2003-891-1

© Associazione della Croce Rossa Italiana

Anno di edizione 2018



Indice

Nota introduttiva

Francesco Rocca - Presidente Croce Rossa Italiana e della Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa

1. Interventi di apertura

1.1 **Andrea Tiriticco** - Capo del Servizio per gli Affari giuridici, del Contenzioso Diplomatico e dei Trattati, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale

1.2 **Seyed Amir Mohsen Ziaee** - Presidente Mezzaluna Rossa Iraniana

1.3 **Paolo Tonini** - Servizio per gli Affari giuridici, del Contenzioso Diplomatico e dei Trattati, MAECI

2. Il ruolo dei valori religiosi ed etici nel sistema del Diritto Internazionale Umanitario

2.1 Il Diritto Internazionale Umanitario: frutto di incontro tra diverse culture e civiltà
Paolo Benvenuti, Università Roma Tre

2.2 La necessità, prevale sulle altre regole? Una prospettiva comparativa teo-giurisprudenziale islamica
Mohammad Ghari Seyed Fatemi, Shahid Beheshti Università di Tehran

2.3 La concezione islamica dello Jus in Bello: analisi storica e comparativa
Mostafa Mir Mohammadi, University of Mofid, Qom

2.4 Valori etici e clausola Martens nel Diritto Internazionale Umanitario
Luisa Vierucci, Università di Firenze

2.5 Il personale religioso e la protezione delle attività religiose nel sistema delle Convenzioni di Ginevra
Mirko Sossai, Università Roma Tre

2.6 La Santa Sede e il Diritto Internazionale Umanitario: l'esperienza dei corsi di formazione dei cappellani militari cattolici
Christine Jeangey, Pontificio Consiglio Giustizia e Pace, Santa Sede



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

3. I risultati della 32^a Conferenza internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa

3.1 La Risoluzione 2 e la (fallita) proposta di un 'Meeting of States on International Humanitarian Law'

Giulio Bartolini, Università Roma Tre

3.2 La Risoluzione 3: 'Sexual and gender-based violence in armed conflicts and disasters'

Cristiana Carletti, Università Roma Tre

3.3 Le risoluzioni relative al Movimento (Risoluzioni 5, 7 e 10: 'Safety and Security of Humanitarian Volunteers', 'Response to Humanitarian Needs', 'Power of Humanity')

Anastasia Siena, Croce Rossa Italiana

4. La 32^a Conferenza internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa: spunti di riflessione

4.1 DIU e forze multinazionali. In particolare, il caso delle Nazioni Unite

Andrea Spagnolo, Università di Torino

4.2 Il rapporto del CICR sul DIU nelle sfide dei conflitti armati contemporanei: la *Cyber Warfare*

Isabella Pierangeli Borletti, Università di Verona

4.3 Il rapporto del CICR sul DIU nelle sfide dei conflitti armati contemporanei: la disciplina dei combattenti terroristi stranieri

Tommaso Natoli, Università Roma Tre

5. Considerazioni conclusive

Edoardo Greppi, Vice-Presidente IIHL, Sanremo; Università di Torino





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Nota introduttiva

Che significato hanno oggi i valori religiosi nell'azione umanitaria? Quali elementi accomunano il Diritto Internazionale Umanitario (DIU), ovvero l'insieme di norme volte a tutelare le vittime dei conflitti armati, e la religione?

Ponendosi questi quesiti si realizza come, in un mondo sempre più complesso e globalizzato in cui sembrano aumentare i pregiudizi e le divisioni, sia possibile analizzare il Diritto Internazionale Umanitario in una prospettiva più ampia, seguendo un filo rosso che parte da un'analisi teologica, storica e giurisprudenziale dell'Islam e arriva fino ai giorni nostri, con un'attenta lettura delle Risoluzioni della 32^a Conferenza Internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa svoltasi a Ginevra nel dicembre del 2015.



Francesco Rocca
*Presidente della
Croce Rossa Italiana*

Su questi presupposti è stato organizzato il Convegno tenutosi a Verona in occasione del IV Aggiornamento Nazionale degli Istruttori DIU, rivolto agli appassionati di Diritto Internazionale Umanitario, a tutti i volontari della Croce Rossa Italiana ed in generale a tutti coloro che vogliono capire cosa significhi lavorare per il bene dell'Umanità. Organizzato con il prezioso supporto di Alessandro Ortombina, Francesco Bosa e le volontarie e i volontari di Verona, il Convegno ha rappresentato il risultato di una lunga e proficua collaborazione tra la Croce Rossa Italiana e l'Università degli Studi di Roma Tre, e in particolare il carissimo amico Professor Paolo Benvenuti che, insieme al Professor Giulio Bartolini, ringrazio per il costante supporto e lavoro di analisi e ricerca con cui ha accompagnato e continua ad accompagnare l'operato della Commissione Nazionale DIU.

L'evento, oltre a coinvolgere numerose autorità civili e militari, ha rappresentato una preziosa occasione di incontro con la nostra consorella, la Mezzaluna Rossa Iraniana, con cui la Croce Rossa Italiana ha stretto e rafforzato nel tempo un rapporto di amicizia e di condivisione, e in particolare con il suo Presidente e mio carissimo amico Seyed Amir Mohsen Ziaee. In Iran l'attività di studio nel campo del Diritto Internazionale Umanitario è molto intensa, animata dalla convinzione profonda di quanto essenziale sia la diffusione delle ragioni stesse della nostra esistenza nel Movimento. È quindi fonte di grande soddisfazione per noi poter collaborare con una delle Società Nazionali più forti, come quella iraniana, in cui migliaia di volontari lavorano quotidianamente, impegnati su tantissimi temi. Tale confronto è ancora più importante in un'epoca in cui il nostro Paese è spesso attraversato da un'irrazionale islamofobia, perché troppo poco si conosce nel





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

profondo la cultura islamica e, in particolare, il suo sostanziale legame con quello che è il nostro ruolo di attori umanitari.

Non solo l'ambulanza quindi, non il servizio per il servizio: la ragione per cui noi esistiamo trova infatti il suo fondamento nelle Convenzioni di Ginevra, nel principio della neutralità del soccorritore, ed è questo che noi dobbiamo saper disseminare con chiarezza perché si possa favorire una migliore comprensione di quelle che sono le regole internazionali da rispettare nei territori di conflitto armato.

Agli istruttori del Diritto Internazionale Umanitario della Croce Rossa Italiana chiedo di accompagnare il loro Presidente e sostenere il lavoro della Commissione Nazionale DIU in questo percorso in cui dobbiamo affermare, anche in sede di lavori preparatori alla Conferenza Internazionale, le nostre convinzioni e le nostre proposte.

Per la Croce Rossa Italiana, impegnata costantemente nel diffondere messaggi di apertura mirati ad aumentare la comprensione reciproca e l'apertura verso l'altro, poter coronare il proprio lavoro di ricerca in quest'ambito con questa pubblicazione è un motivo di grande vanto. Consiglio quindi la lettura di questi atti, che raccolgono gli interventi di tutti coloro che hanno partecipato al Convegno e che ringrazio di cuore.

Poiché a volte il rischio è quello di innamorarci del ragionamento giuridico e perdere così il contatto con la realtà, non dimentichiamo mai, seguendo la strada tracciata dal nostro fondatore Henry Dunant, che è possibile approcciarsi al Diritto Internazionale Umanitario e all'azione umanitaria solo ponendo a fondamento irrinunciabile la dignità di ogni essere umano.

Buona lettura a tutti,

Avv. Francesco Rocca

Presidente della Croce Rossa Italiana





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

1. INTERVENTI DI APERTURA

1.1 Andrea Tiriticco - Capo del Servizio per gli Affari giuridici, del Contenzioso Diplomatico e dei Trattati, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale

Signor Sindaco, Dottor Sulas, Presidenti Rocca e Ziaee, gentili ospiti,

è per me un onore essere oggi innanzi a Voi in qualità di Capo del Servizio per gli Affari Giuridici, del Contenzioso Diplomatico e dei Trattati del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Prima di tutto, permettetemi di porgerVi i saluti dell'Amministrazione che qui rappresento e di congratularmi con l'Associazione Italiana della Croce Rossa per il pregevole lavoro svolto e per la notevole opportunità offerta da questa conferenza, resa ancora più importante dalla presenza al tavolo della Società Iraniana della Mezzaluna Rossa. In questo quadro, senz'altro un sentito ringraziamento va al Presidente della Croce Rossa Italiana, Francesco Rocca, e ai suoi collaboratori, fra i quali il Professor Giulio Bartolini merita di essere menzionato per il costante e puntuale lavoro di raccordo svolto, in qualità di esperto, anche a beneficio della nostra Amministrazione. In modo analogo, vorrei altresì estendere i ringraziamenti alla città di Verona, qui rappresentata dal suo Sindaco e dal Prefetto, per aver reso possibile la realizzazione dell'evento, nonché all'Università degli Studi di Roma Tre, in particolare al Professor Paolo Benvenuti, e al Comitato Regionale Veneto della Croce Rossa Italiana. Non da ultimo, è mio desiderio rivolgere un pensiero ai tanti volontari, alle donne e agli uomini della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa che nel mondo si impegnano, spesso pagando in prima persona, per mitigare le conseguenze dei conflitti e delle più gravi crisi umanitarie.

Come Ministero degli Esteri abbiamo con grande piacere raccolto l'invito ad aprire i lavori di questa tre giorni dedicata al diritto internazionale umanitario per diversi ordini di ragioni. È anzitutto nostro fermo convincimento che solo attraverso l'ampliamento e l'approfondimento della collaborazione con la società civile e con il mondo scientifico che la diplomazia può trovare quelle chiavi di lettura in grado di garantire al Paese e ai suoi cittadini un servizio estero realmente incisivo ed efficiente. Inoltre, riteniamo importante continuare a coltivare quella positiva collaborazione dialettica e quella sinergia che, pur nel rispetto delle nostre differenti finalità e competenze, ha caratterizzato i rapporti dell'Amministrazione con la nostra società nazionale della Croce Rossa. Infine, vorrei cogliere l'occasione per richiamare qui, a più di ottant'anni di distanza, l'insegnamento di un illustre studioso di diritto internazionale, Sir Hersch Lauterpacht, secondo il quale "*no doubt it is true to say that international law is made for States, and not States for international law, but it is true only in the sense that the State is made for human beings, and not human beings for the*





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

*State*¹. Concordiamo con quello che diceva Lauterpacht, e riteniamo che occasioni come questa siano uno dei momenti più importanti nella sensibilizzazione e, in futuro, applicazione di quella specifica branca del diritto internazionale che è il diritto umanitario. Siamo persuasi che in questo contesto non possa mancare la presenza della Farnesina, attivamente impegnata su più fronti, bilaterali e multilaterali, per diffondere i più importanti principi di quello che un tempo era chiamato *jus in bello*.

Signori, le sfide che l'Europa e il mondo intero si trovano oggi a dover affrontare non hanno avuto precedenti dalla fine del secondo conflitto mondiale. Il contesto geopolitico globale sta mutando rapidamente sotto la spinta di fenomeni demografici, economici e climatici di cui non possiamo che scorgere, forse, la fine in un arco di tempo che travalicherà comunque più di una generazione e ci consegnerà uno scenario strutturalmente diverso da quello attuale. In una comunità internazionale fluida dove si moltiplicano gli attori e le istanze di tutela, anche il diritto umanitario è spinto al cambiamento, per adeguarsi a nuove esigenze e a nuovi assetti di interessi prima sconosciuti. Tematiche che in passato erano al centro dell'agenda umanitaria, come i conflitti armati internazionali, hanno visto gradualmente ridurre la loro rilevanza e il sistema giuridico codificato delle Convenzioni di Ginevra del 1949 - con successivi protocolli - è oggi chiamato a fornire una protezione anche ad altre e sempre più complesse situazioni, come i conflitti armati di natura non internazionale dove ci si interroga, fra le altre cose, sul come vincolare al diritto umanitario anche soggetti non pienamente statuali. Parimenti, si assiste alla tendenza ad estendere le materie di competenza del diritto umanitario anche a fenomeni di natura non necessariamente bellica, qual è, ad esempio, quello migratorio, che non pare manifestare i caratteri tipici delle crisi per la risoluzione delle quali il diritto umanitario è nato sulla base dello spirito di Solferino.

In questa dialettica fra il dilatarsi della richiesta di tutela da parte della comunità internazionale e la forse apparente rigidità degli strumenti internazionali in essere resta forte la necessità di governare l'aggiornamento di un corpus normativo che non sempre si è mostrato in grado di individuare le soluzioni più efficaci per fare fronte alle problematiche attuali. In questo processo di aggiornamento, che necessariamente dovrà tener conto dell'accresciuta interdipendenza socio-economica globale, sta la vera sfida di riforma del diritto internazionale umanitario. Una sfida che non riguarda esclusivamente le categorie astratte, ma anche i modi e gli strumenti per rendere maggiore il tasso di adempimento, o *compliance*, da parte degli attori internazionali alle basilari norme di civiltà che permeano lo spirito di questa branca del diritto.

Non è un caso che molti degli argomenti in agenda nelle prossime sessioni di lavoro di questo Quarto Aggiornamento Nazionale siano da tempo al centro del dibattito internazionale. Anzi, è possibile dire che la loro importanza risulti accresciuta a seguito della conclusione della XXXII Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa di Ginevra e in vista del prossimo *World Humanitarian Summit* di Istanbul. Entrambi gli eventi si situano, infatti, in un arco

¹ Sir Hersch Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, Cambridge University Press, 1933, pp. 430-31.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

temporale in cui le principali crisi umanitarie regionali, non essendosi avviate a una stabile soluzione, hanno manifestato al contrario la tendenza a strutturarsi in fenomeni stabili di medio-lungo termine.

Questo strutturarsi, o normalizzarsi, delle crisi umanitarie depone per un'attenta analisi delle modalità con cui interpretare le norme vigenti di diritto internazionale, siano esse di fonte pattizia o consuetudinaria. Nel contesto sin qui delineato, di notevolissima rilevanza sarà il tema affrontato nella giornata di domani, dedicato al ruolo dei valori religiosi ed etici nel sistema del diritto internazionale umanitario, arricchito dalla presenza di accademici della delegazione iraniana e di esponenti della Santa Sede. Se è vero, infatti, che nell'interpretazione della norma giuridica l'operatore è inevitabilmente guidato dal contesto sociale in cui opera e dai valori, anche religiosi ed etici, che lo permeano, è altrettanto vero che l'applicazione il più possibile uniforme della normativa internazionale sottende un minimo comune sentire che deve essere ricercato nel dialogo anche inter-religioso. Un approfondimento dell'applicazione del diritto internazionale nei Paesi a prevalente confessione islamica pare presupposto estremamente utile anche per gli istruttori e per gli operatori che si trovano ad agire nelle più difficoltose aree di crisi, soprattutto mediorientali.

Altrettanto rilevante sarà l'analisi dei risultati della XXXII Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, tenutasi a Ginevra lo scorso Dicembre. È parso, infatti, chiaro alla delegazione del Governo italiano, cui hanno partecipato anche funzionari del Servizio per gli Affari Giuridici, che in mancanza di un sistema giurisdizionale internazionale in grado di chiarire portata e applicazione delle norme sostanziali, proprio nelle diverse percezioni culturali sta una delle principali criticità sottese a una più estesa riforma del diritto umanitario. Naturalmente, le difficoltà non si limitano a queste tematiche, ma toccano anche altri interessi particolarmente sentiti, come ha dimostrato il negoziato sulla Risoluzione 2 "*Compliance Track*" che ha messo in luce quanto lontane siano ancora le posizioni di alcune delegazioni nazionali.

Nel rinnovare il mio ringraziamento agli organizzatori per il cortese invito e per la possibilità di esprimere, anche a nome della Farnesina, queste considerazioni di apertura, desidero formulare i miei migliori auguri per un proficuo svolgimento dei lavori.



1.2 Seyed Amir Mohsen Ziaee - Presidente della Mezzaluna Rossa Iraniana

Nel nome di Dio

È un piacere per me essere qui e prendere parte a questo memorabile evento dedicato al Diritto Internazionale Umanitario. Innanzitutto, vorrei ringraziare il Presidente della Croce Rossa Italiana, il dottor Francesco Rocca, insieme ai suoi colleghi ed ai professori e autorità dell'Università di Roma Tre per l'ospitalità da loro dimostrata nell'organizzare questo importante incontro sul tema del ruolo della religione e del suo impatto sul DIU.

Senza ombra di dubbio, la cooperazione nella disseminazione e promozione del DIU, in quanto membri di una famiglia universale e di una "rete umanitaria", non può che generare in tutti un senso di felicità, orgoglio e speranza nel saperci uniti per l'umanità, e sentirci motivati ad affrontare le difficoltà presenti e future collegate al DIU e alle attività umanitarie, nonché ad impegnarci insieme nel dirimere le situazioni complicate e indefinite.

Sfortunatamente, dobbiamo tenere in conto l'amara verità che le sofferenze umane dovute a conflitti armati, alle ostilità e alle emergenze non finiranno molto presto: il processo sarà piuttosto lungo. Al giorno d'oggi, in Medio Oriente assistiamo a gravi sofferenze imposte ai civili in Iraq, Siria e Yemen, civili che dovrebbero essere protetti dalle regole e dai principi del DIU così come ratificati nelle convenzioni. Oggi, con l'arrivo dei rifugiati e dei richiedenti asilo in Europa, potete voi stessi vedere e sentire le tragiche conseguenze di tale situazione.

Date le emergenze passate, presenti e (probabilmente) future, è inevitabile una mobilitazione di tutto il nostro potenziale e delle nostre capacità per poter affrontare queste difficili situazioni. Gli episodi di brutalità, atrocità e gravi violazioni delle regole e dei principi del DIU da parte delle forze armate di attori statali e non statali di tutto il mondo, ma specialmente del Medio Oriente, hanno costituito fonte di profonda preoccupazione per la comunità internazionale; questo ci spinge a credere nella innegabile necessità di costituire all'interno del Movimento internazionale una piattaforma di discussione per gli attori umanitari che si occupano di tale aumento delle violazioni del DIU.

Secondo l'Art. 1 comune delle Convenzioni di Ginevra, gli Stati parte sono obbligati a rispettare ed assicurare il rispetto del DIU, e chiaramente i meccanismi di diritto internazionale come la Corte Penale Internazionale vanno considerati una giusta garanzia del rispetto del DIU. La recente sentenza contro Radovan Karadžić del 24 marzo 2016 ha costituito un buon esempio di rispetto del DIU, ed è stata il risultato della volontà di ravvivare il senso e lo spirito di speranza e giustizia nell'opinione pubblica mondiale. Nonostante notizie come questa possano farci gioire, situazioni come quella degli attori non statali continuano a costituire una sfida di non facile soluzione e certamente pericolosa.



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Come sapete, vi sono decine di gruppi armati non statali in Siria, ognuno dei quali dominante in diverse aree del territorio nazionale ma che continuano, nonostante tutto, a non accettare alcuna responsabilità. Queste entità violano gravemente il DIU e le loro azioni non conoscono limiti. Le centinaia di casi riportati di attacchi contro ambulanze, personale sanitario e centri medici indicano la brutalità e l'umanità di questi gruppi armati. Gli attacchi di cui sopra hanno portato alla morte di oltre 50 volontari e soccorritori della Mezzaluna Rossa Siriana. Ci auguriamo che la pace e la tranquillità possano ritornare in Medio Oriente, e specialmente in Siria, molto presto, e speriamo che in futuro non dovremo più assistere ad eventi come questi.

Siamo qui per discutere, dibattere ed infine elaborare nuovi meccanismi, soluzioni e tecniche per convincere e vincolare questi soggetti passivi ma, allo stesso tempo, distruttivi del diritto internazionale, al rispetto del DIU durante i conflitti armati; ma la domanda è questa: cosa possiamo fare e come possiamo affrontare questa sfida? Su quali priorità dovremmo concentrare i nostri sforzi e quali azioni dovremmo intraprendere a tal scopo? Queste sono alcune delle domande cruciali alle quali trovare risposta, attraverso la condivisione delle nostre esperienze e delle buone norme nel campo della promozione e disseminazione del DIU.

A tal proposito, credo che l'istruzione e la formazione siano elementi chiave da prendere in considerazione in quanto strumenti essenziali per il raggiungimento dei nostri obiettivi. Instillare una cultura dell'umanità fra tutti i livelli della comunità attraverso diversi strumenti educativi è il primo passo da intraprendere nel percorso di disseminazione del DIU.

La Società di Mezzaluna Rossa Iraniana, insieme alla Commissione Nazionale Iraniana per il Diritto Umanitario, ha organizzato nell'ultimo decennio vari e diversi programmi educativi e formativi sotto forma di seminari, dibattiti, tavole rotonde, brevi corsi per alunni, studenti, personale e volontari della Mezzaluna Rossa, polizia, forze militari e giudici. Il nostro programma formativo è parte della strategia elaborata dalla nostra Società nazionale ed è da considerarsi anche come un processo continuativo che non avrà fine. La cooperazione e coordinazione da noi instaurata con le connesse organizzazioni governative, centri accademici, istituzioni ed ONG per la disseminazione del DIU ci hanno fornito esperienze positive ed idee per migliorare tale attività di promozione e disseminazione.

Cari colleghi, la seconda priorità è, a mio avviso, davvero speciale ed unica, poiché è strettamente connessa alla religione, ai capi religiosi e al loro potenziale impatto e ruolo nel confronto con l'estremismo religioso ed il fondamentalismo. L'Islam puro, proprio come le altre religioni monoteiste, promulga un messaggio di pace e fratellanza. Il sacro Corano e gli insegnamenti del Profeta Maometto contengono molti esempi di umanità. Senza dubbio, nelle comunità religiose, i capi religiosi ed il clero possono rivestire un ruolo costruttivo e positivo nel promuovere regole etiche e principi per i devoti: costituire un collegamento e creare una rete fraterna porterà sistematicamente ad una migliore comprensione e disseminazione del DIU. Al fine di costituire questo collegamento religioso tra Società nazionali, dobbiamo utilizzare i giusti canali, come la diffusione della conoscenza, la cooperazione e la coordinazione.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Vista la situazione in Medio Oriente, ed in particolare nei campi di battaglia in Iraq e Siria, sarebbe utile stabilire un collegamento che sia immediato, estensivo, logico, sistematico e continuo con i capi religiosi delle comunità locali, al fine di alleviare le sofferenze dovute alla ferocia degli attacchi. Penso che siamo tutti d'accordo sul fatto che l'obiettivo principale della disseminazione sia l'implementazione delle regole umanitarie e dei principi che lo costituiscono; ciò detto, l'utilizzo di misure preventive come quelle elencate sopra potrebbe essere considerato un ottimo metodo di implementazione del DIU.

Considerando i recenti avvenimenti, i tristi eventi e le notizie che quotidianamente riportano di gravi violazioni del DIU, penso che ognuno abbia il diritto di chiedersi "come mai questi strumenti preventivi, le sanzioni ed i meccanismi non vengono applicati nei confronti di questi gruppi criminali"? La domanda sarebbe lecita, ma per rispondere dobbiamo prima ammettere che stiamo sbagliando in qualcosa; è arrivato il momento di fare di più e parlare di meno. È tempo di fare le dovute revisioni, analisi e valutazioni per trovare le radici dei problemi e poi riunirci insieme per individuare una strategia d'azione che sia basata sui nostri valori comuni e i principi fondamentali. Posso affermare con riconoscenza che questa conferenza ha identificato precisamente il problema principale e vi ha dedicato la giusta attenzione.

A questo punto, vorrei ringraziare la Croce Rossa Italiana per aver scelto questo titolo e aver individuato come tema della conferenza la questione del rapporto tra religione e DIU. Un'occasione come questa potrebbe essere un buon punto di partenza per trattare diversi aspetti della religione e determinare il loro ruolo nella disseminazione del DIU. La Società di Mezzaluna Rossa Iraniana ha precedentemente preso le misure necessarie a tal proposito e, dieci anni fa, in cooperazione con il CICR ha tenuto la prima conferenza internazionale su Islam e DIU alla presenza di accademici religiosi Islamici, oltre a decine di incontri e seminari sullo stesso tema. Da notare che il prossimo dicembre, la Società di Mezzaluna Rossa Iraniana ospiterà la seconda conferenza internazionale su Islam e DIU. In questa occasione, sono onorato di invitare le Società Nazionali, specialmente la Croce Rossa Italiana, le figure accademiche, professionali e religiose affinché ci aiutino a rendere la conferenza più efficace e fruttuosa.

In linea con la visione e la missione della Società di Mezzaluna Rossa Iraniana per la disseminazione del DIU, ed insieme alla nostra Commissione Nazionale per il Diritto Umanitario, siamo pronti a cooperare con tutte le Società nazionali e le altre organizzazioni internazionali per portare avanti il processo di disseminazione anche nella forma di programmi bilaterali o multilaterali, progetti o piani d'azione. A tal proposito, apprezzeremmo una condivisione di conoscenze, uno scambio di esperienze e buone prassi e saremmo contenti di condividere le nostre esperienze con voi in questo campo.

Cari illustri ospiti, per finire, vorrei dare un suggerimento. Proporrei di stabilire una rete di disseminazione del DIU per volontari del Movimento e personale delle Società Nazionali. Questa rete si avvarrebbe di esperti del Movimento Internazionale e dovrebbe essere utilizzata per istruire i beneficiari sui principi fondamentali del DIU. Voglio dirvi che la Società di Mezzaluna Rossa





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Iraniana, in linea con le sue responsabilità di disseminazione del DIU e con la sua missione umanitaria, è pronta a prendere parte ad iniziative di cooperazione con le altre Società Nazionali, le Università, le Commissioni Nazionali di DIU, il CICR, la FICR e la comunità umanitaria. In questo senso, la Società Nazionale Iraniana è onorata di dichiararsi pronta a tenere il primo incontro per costituire il Gruppo di Riferimento per il DIU in Iran, studiato per coprire tutti gli aspetti in qualche modo legati alla disseminazione del DIU nel mondo. Con la speranza di un mondo senza violenza e di una pace sostenibile tra le nazioni.

Grazie per la vostra attenzione.



1.3 Paolo Tonini - Servizio per gli Affari giuridici, del Contenzioso Diplomatico e dei Trattati, MAECI

Signor Sindaco, Dottor Sulas, Presidenti Rocca e Ziaee, gentili ospiti, è senz'altro per me un onore partecipare a questo importante momento di approfondimento e formazione assieme a così autorevoli personalità che hanno fatto dello studio e della difesa del diritto internazionale umanitario una missione di vita. Permettetemi innanzitutto di rinnovare, in linea con quanto già ricordato dal Ministro Tiriticco, Capo del Servizio per gli Affari Giuridici del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, i più sentiti ringraziamenti della nostra Amministrazione agli organizzatori di questo IV Aggiornamento Nazionale Istruttori. Ringraziamenti in primo luogo diretti all'Associazione Italiana della Croce Rossa per il pregevole lavoro svolto e per lo straordinario livello costituito da questo momento di incontro, il cui valore è senz'altro accresciuto dalla presenza di una nutrita delegazione della Società Iraniana della Mezzaluna Rossa. Vorrei poi esprimere, anche a titolo personale, sentimenti di stima e gratitudine al Presidente della Croce Rossa Italiana, Francesco Rocca, e ai suoi collaboratori, primo fra tutti il Professor Giulio Bartolini, anche per il costante e fruttuoso rapporto di raccordo e collaborazione mantenuto in ogni occasione con la Farnesina. Siamo, infatti, persuasi che è solo attraverso l'ampliamento e l'approfondimento della collaborazione con la società civile e con il mondo accademico e scientifico che la diplomazia può trovare quelle chiavi di lettura in grado di garantire al Paese e ai suoi cittadini un servizio estero realmente incisivo ed efficace. Tale sinergia è ancor più utile, se non necessaria, come ricordato dal Capo del Servizio Giuridico, nel campo del diritto internazionale umanitario.

Il tempismo di questo incontro pare, poi, particolarmente opportuno. Le tensioni cui è sottoposto l'ordine mondiale postbellico e le nuove minacce alla pace e alla sicurezza internazionali si sono moltiplicate negli ultimi anni con un ritmo e una diffusione allarmante. Per la prima volta da tanto tempo lo spettro di un conflitto è riapparso sul vecchio continente, mentre sulle mappe del mondo si tracciano archi di instabilità che dal Sahel arrivano all'Afghanistan, passando naturalmente per Libia e Siria. Altri focolai di tensione sono accesi nell'Africa equatoriale e in Asia come in Sud America. L'importanza di una diffusa e corretta applicazione del diritto internazionale umanitario (DIU), inteso quale corpus di principi di civiltà posti a tutela della persona umana in tempi di conflitto è tornata, quindi, di tutta evidenza e attualità.

Signori, se la necessità di garantire un'ampia e omogenea applicazione del diritto umanitario in caso di conflitto ci è ricordata ogni giorno dalle nuove minacce e dai nuovi attori che popolano il contesto geopolitico attuale, diverse criticità si frappongono all'obiettivo. Criticità che possono sostanzialmente essere sintetizzate in due aspetti: un ambito oggettivo di applicazione del DIU in larga misura percepito ancora come circoscritto ai conflitti armati interstatuali, come tale incapace di vincolare pienamente nuovi attori non statali, e un basso livello di istituzionalizzazione della materia a livello multilaterale.



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Entrambi i succitati limiti discendono, potremmo forse dire ontologicamente, dalla struttura del diritto internazionale contemporaneo. Sebbene, infatti, il diritto internazionale umanitario sia ispirato da valori universali, abbia al centro l'essere umano ed abbia potenzialmente portata generale, le sue norme sono state codificate in strumenti tipici di un sistema giuridico rigido e tendenzialmente chiuso, originato dagli Stati e diretto, in primo luogo, a beneficio degli Stati stessi. Pur essendo emersi negli ultimi decenni nuovi soggetti di diritto internazionale (essenzialmente le organizzazioni - governative - internazionali) e pur essendosi manifestata un'evoluzione del sistema vestfaliano verso il multilateralismo e una progressiva (quantunque non uniforme) limitazione dell'ambito di sovranità esclusiva degli Stati, il carattere statale primordiale della soggettività internazionale permane alle fondamenta stesse del sistema, complicandone in certi casi l'evoluzione verso forme più avanzate di tutela dell'individuo e limitandone le capacità di incidere in situazioni quali i conflitti armati non internazionali. Eppure i conflitti moderni, in larghissima maggioranza di natura non internazionale, e il moltiplicarsi di attori non statali quali movimenti insurrezionali, secessionisti o indipendentisti, le organizzazioni terroristiche o criminali internazionali ricordano ogni giorno la necessità di una più cogente applicazione del DIU a tutela dei deboli, dei prigionieri di guerra e delle vittime in generale dei conflitti armati di qualsiasi sorta.

In questo contesto non aiuta certo a raggiungere il fine di una diffusa e coerente applicazione del DIU il basso livello di istituzionalizzazione a livello internazionale specificamente dedicato al diritto umanitario. Infatti, a parte la Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa di Ginevra, che peraltro ha cadenza quadriennale e riunisce sia gli Stati parte delle Convenzioni di Ginevra sia le rispettive Associazioni nazionali, non esiste a oggi un'istituzione internazionale specificamente dedicata alla tutela o al controllo generale dell'applicazione dello *jus in bello*. Una tale esigenza giuridica di tutela, tuttavia, c'è ed è dimostrata, fra l'altro, dall'attività di supplenza parzialmente svolta da altri organismi, come la Corte Penale Internazionale, il Consiglio sui Diritti Umani o il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Queste organizzazioni scontano, però, altri limiti, fra cui l'eterogeneità delle materie trattate, la loro possibile o presunta politicizzazione e, in ogni caso, la difficoltà di mantenere un focus specifico su questa delicata disciplina tecnico-giuridica. D'altra parte, è pur necessario prendere atto che gli esiti dell'ultima Conferenza Internazionale (8-10 dicembre 2015), e in particolare il negoziato sulla Risoluzione 2 "Compliance Track", hanno evidenziato con chiarezza come non sia ancora maturo, fra gli Stati parte delle convenzioni di Ginevra, il necessario livello di consenso per esplorare forme e modalità di maggiore istituzionalizzazione specifica in questo settore.

Nonostante tali criticità, le legittime aspettative di tutela, giuridico-formale ma anche e soprattutto sostanziale, degli inermi e dei volontari umanitari coinvolti nelle vicende di un conflitto armato restano in tutta la loro evidenza. Pertanto, in attesa di un rilancio della riflessione internazionale e istituzionale, potrebbe in ogni caso essere utile interrogarsi su quali altre strategie parallele possano essere intraprese, nel rispetto dell'ordinamento internazionale vigente, per incrementare il tasso di adempimento al diritto ginevrino. In altri termini, ci si dovrebbe interrogare sul come incentivare un rispetto endogeno o spontaneo del DIU da parte di tutti i soggetti coinvolti





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

in un conflitto armato, partendo dagli Stati e arrivando agli attori non statali. Come ricordato dal Capo del Servizio per gli Affari Giuridici del MAECI, infatti, il processo di aggiornamento del diritto umanitario deve tenere in conto sia le norme sia le procedure per rispondere all'accresciuta domanda di tutela giuridica in campo umanitario. Lo scopo è, quindi, fornire adeguate ed effettive garanzie giuridiche alle situazioni fattuali e non limitarsi unicamente a considerare l'aspetto istituzionale. Anzi, si dovrebbe ampliare l'analisi per comprendervi ogni strumento legalmente lecito e concretamente utile per rispondere alle accresciute esigenze di tutela della comunità internazionale.

Fra le possibili soluzioni avanzate dagli esperti due paiono di particolare interesse ai fini del nostro incontro di oggi. La prima è quella di valorizzare il ruolo delle organizzazioni non governative che abbiano chiaramente nel loro mandato sia l'assistenza agli inermi coinvolti nei conflitti armati sia le attività di formazione e divulgazione o disseminazione dello spirito di Solferino nei teatri di conflitto maggiormente critici. La seconda, tecnicamente più complessa e di tipo giuridico-comparato, è quella di cercare all'interno delle tradizioni culturali, morali e giuridiche prevalenti nelle aree di conflitto soprattutto non internazionale gli stessi principi di umanità trasposti nelle Convenzioni di Ginevra, e, naturalmente, favorirne un'interpretazione che sia conforme a quanto disposto dalla normativa internazionale vigente. Tale sforzo giuridico comparato avrebbe il pregio di incentivare un'applicazione spontanea delle norme anche da parte di quei gruppi armati non statali che con più difficoltà sono raggiunti dai sistemi internazionali classici (seppure vi siano alcuni limitati casi di coinvolgimento negoziale di tali gruppi sia in seno a organismi multilaterali sia in tavoli negoziali con altri Stati). Tale approccio comparato richiede certamente un dialogo giuridico e *lato sensu* diplomatico costante che potrebbe coinvolgere certamente gli Stati ma anche, e soprattutto, i centri di studio e di ricerca internazionali e le organizzazioni non governative coinvolte nella disseminazione del diritto umanitario, fra cui *in primis* la Croce Rossa e la Mezzaluna Rossa.

Proprio nel solco di questo sforzo comparato si situano queste giornate di studio e, in particolare, la tavola rotonda di domani sul "Ruolo dei valori religiosi ed etici nel sistema del diritto internazionale umanitario". Ricercare e trovare all'interno di altre tradizioni, come quella islamica, gli stessi principi che hanno ispirato le codificazioni di Ginevra è il primo passo per avviare una qualche forma di dialogo, anche indiretto, certamente non facile né dall'esito certo, fra organizzazioni non governative e molti attori non statali che fondano nella morale religiosa la loro condotta di vita e lo scopo delle loro azioni anche belliche. Il fine ultimo dell'esercizio non è certamente quello di ribaltare o sovvertire il sistema delle fonti del diritto internazionale contemporaneo, né di passare da un paradigma positivista a uno giusnaturalista in questa branca del diritto, bensì quello di favorire in situazioni particolarmente delicate quando non estreme il rispetto spontaneo di quei basilari principi di umanità che pongono la vita umana al centro di ogni sistema normativo, morale o sociale. Come ricordato dal Presidente della Mezzaluna Rossa Iraniana, Seyed Ziaee, l'istruzione, la formazione e il dialogo sono strumenti preventivi essenziali per indurre l'applicazione spontanea del diritto internazionale umanitario, coinvolgendo nel processo i capi, anche religiosi, delle comunità locali che molto spesso hanno un'influenza determinante nel c.d.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

micro-management delle situazioni di conflitto. Con tutta probabilità tale dialogo con le comunità locali potrà avere più possibilità di riuscita se avviato e continuato da organismi di natura non governativa, e come tali non direttamente portatori di interessi statali che in diverse occasioni potrebbero non collimare pienamente con quelli delle comunità locali o dei gruppi armati in conflitti di natura non internazionale.

Signori, le grandi famiglie religiose, così come i sistemi filosofici ed etici propri della tradizione illuminista occidentale promulgano un messaggio di pace e fratellanza. Anche nel diritto internazionale l'essere umano, pur non essendo soggetto di diritto a pieno titolo, è negli anni divenuto sempre più oggetto di tutela da parte della norma giuridica internazionale. È proprio su questa strada che si deve continuare a camminare per fare anche del diritto internazionale umanitario una scienza giuridica realmente efficace sui destini dei singoli, perché, in effetti, "è certamente vero che il diritto internazionale è stato ideato per servire gli Stati, e non sono gli Stati concepiti in funzione del diritto internazionale. Tuttavia, ciò è vero solo se lo Stato è concepito al servizio degli esseri umani, e non gli esseri umani concepiti in funzione dello Stato"².

Vi ringrazio per l'attenzione e per l'opportunità di esporre dopo il Capo del Servizio Giuridico della Farnesina queste brevi considerazioni introduttive. Desidero formulare a tutti i miei migliori auguri per un proficuo svolgimento dei lavori.

² Sir Hersch Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, Cambridge University Press, 1933, pp. 430-31.



2. IL RUOLO DEI VALORI RELIGIOSI ED ETICI NEL SISTEMA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

2.1 IL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO: FRUTTO D'INCONTRO TRA DIVERSE CULTURE E CIVILIZZAZIONI

Paolo Benvenuti, *Università Roma Tre*

Prime considerazioni introduttive volte anche al profilo di "universalità" proprio del Movimento Internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa

È mio compito soffermarmi sul diritto internazionale umanitario (DIU) quale sistema giuridico che si è sviluppato in una prospettiva intrinsecamente universale: invero il DIU costituisce un terreno sul quale da tempo molto remoto differenti culture e civiltà, nonché valori etici e religiosi, si sono incontrati e fusi.

In questa riflessione, non può non rivolgersi una annotazione anche al Movimento di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, nella misura in cui l'originale e più importante ragion d'essere di questa organizzazione internazionale non governativa riposa nell'attuare e migliorare la costruzione e l'applicazione concreta del DIU quale sistema universale.

L'azione dello stesso Movimento appare muoversi consapevolmente sotto il segno dell'universalità che costituisce il settimo dei principi fondamentali che lo ispirano: "Il Movimento internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, in seno al quale tutte le società nazionali hanno uguali diritti e il dovere di aiutarsi reciprocamente, è universale".

Invero, il Movimento di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa trova le sue origini nel concetto di rispetto e protezione dell'essere umano come tale - e dunque senza distinzione rispetto alla sua collocazione etnica, sociale o di altra natura (essere umano nella dimensione prima della dignità che gli deve essere riconosciuta sua propria) - nelle difficili situazioni di emergenza, tanto in caso di conflitto armato, tanto in caso di disastri naturali.

Ormai da oltre 140 anni i due emblemi di croce rossa e mezzaluna rossa operano a fianco. Hanno operato a fianco fin dal 1876, quando l'Impero Ottomano, in occasione della guerra che lo confrontava con la Serbia/Montenegro e con la Russia, dichiarò di adottare l'emblema della mezzaluna rossa per la protezione delle proprie ambulanze, garantendo al tempo stesso il rispetto del simbolo di croce rossa che segnalava l'obbligo di protezione delle ambulanze dell'avversario¹.

Da allora, per un tempo più che secolare, il Movimento si è esteso attraverso l'intero globo: nel 1877 fu fondata la Società Nazionale giapponese e nel 1883 quella thailandese. Entrambe fecero

¹ Bugnion F., *Le Comité International de la Croix Rouge et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Genève, 1994, p. 44 s.



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

proprio il simbolo protettivo di croce rossa: questo avvenne senza difficoltà poiché il simbolo di croce rossa, come quello di mezzaluna rossa, non porta con sé alcuna connotazione religiosa o di parte; il significato dei simboli di croce rossa e di mezzaluna rossa, anche a livello generale di opinione pubblica, è quello del rispetto e protezione delle vittime.

In ragione di questa forte tradizione, questo significato non ammette interpretazioni banali o pericolose e deve essere ben difeso, così come è stato difeso in occasione della definizione del terzo simbolo di protezione nel terzo Protocollo aggiuntivo (adottato nel dicembre 2005) alle Convenzioni di Ginevra del 1949: il cristallo rosso.

Al momento sono 190 le Società Nazionali di Croce Rossa e di Mezzaluna Rossa (e di cristallo rosso) ufficialmente riconosciute e che rappresentano tutti i popoli del mondo; oltre 100 milioni di volontari e sostenitori sono attivi nel Movimento, tenuti insieme sulla base degli stessi principi fondamentali: *in primis* l'umanità, e a seguire l'imparzialità, la neutralità, l'indipendenza, il servizio volontario, l'unità, e ancora il principio dell'universalità la cui definizione ho riportato².

Le istituzioni che compongono questo Movimento - le Società Nazionali, la Federazione Internazionale, il Comitato Internazionale di Croce Rossa (CICR) - si riuniscono, di regola ogni quattro anni, nella Conferenza Internazionale insieme agli Stati parte delle Convenzioni di Ginevra (oggi sono 196, in altri termini tutti gli Stati costituenti la comunità internazionale). La Conferenza Internazionale rappresenta pertanto un vero parlamento universale dell'umanitarismo, una sorta di Nazioni Unite dell'umanitarismo.

La Conferenza Internazionale è una occasione dove, nonostante vi siano espresse diverse scuole e siano presenti differenti retroterra culturali, è possibile per tutti riconoscersi nel condividere valori comuni e quelle nuove prospettive di rispetto dell'essere umano che siano richieste dalla evoluzione nel tempo delle relazioni sociali.

Potremmo ben dire che la Conferenza internazionale costituisce un importante terreno di quel 'Dialogo fra Civiltà' che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha chiesto fin da quando, a novembre 1998, decise di proclamare il 2001 quale "United Nations Year of Dialogue among Civilizations" e che ha trovato il suo momento culminante nella sessione tenutasi l'8 e 9 novembre di quell'anno con l'adozione (che ha avuto una particolare risalto poiché di poco successiva agli attacchi terroristici dell'11 settembre) di una "Global Agenda for Dialogue among Civilizations"³.

L'evoluzione del diritto internazionale umanitario nella prospettiva dell'universalità

² Per un commento di questi principi: Haugh H., *Humanity for All, the International Red Cross and Red Crescent Movement*, Henry Dunant Institute, Haupt, Bern-Stuttgart-Vienna, 1993, p. 443 ss.

³ Vedi Risoluzione 53/22 del 4 novembre 1998, Risoluzione 55/23 del 13 dicembre 2000, Risoluzione 56/3 del 30 ottobre 2001, Risoluzione 56/6 del 9 novembre 2001.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Il Movimento di Croce Rossa e di Mezzaluna Rossa si è sviluppato in parallelo e in modo stretto con il DIU, sistema che fin dalle origini si è presentato con una profonda vocazione all'apertura la più ampia. In fatto, lo sviluppo del DIU, anche se realizzatosi lungo linee di convenzioni internazionali, trova la sua espressione nel concetto di universalità: le convenzioni di diritto umanitario hanno carattere aperto a tutti gli Stati; si presentano come codificazione, specificazione e progressivo sviluppo del diritto internazionale generale.

L'importanza dell'obiettivo perseguito - rappresentato dalla protezione dei bisogni basilari delle vittime della violenza (feriti, malati, naufraghi, prigionieri e detenuti, persone civili che soffrono per le ostilità con particolare attenzione alla categorie più vulnerabili) - spinge per il generale riconoscimento di questo sistema che è oggi molto articolato: le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e i Protocolli aggiuntivi del 1977 costituiscono il cuore del sistema protettivo, sono un insieme di oltre 500 articoli che si pongono accanto al più tradizionale diritto dell'Aia (II Convenzione del 1899 e IV Convenzione del 1907) impostato nell'ottica della condotta delle ostilità. Tutti si riconoscono quindi in questo sistema che non è condizionato dalla regionalizzazione della disciplina, fenomeno che influenza invece altri campi del diritto internazionale, come il diritto internazionale dei diritti umani.

Il Movimento di Croce Rossa e di Mezzaluna Rossa e in particolare il CICR sono i promotori discreti e i guardiani del sistema consuetudinario e pattizio di DIU.

Il carattere universale del DIU è stato ben sottolineato dalla Corte internazionale di giustizia (CIG) nella nota opinione del luglio 1996 sulla *Legalità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari*⁴.

La Corte, dopo avere concluso che i due settori del diritto dell'Aia e del diritto di Ginevra sono divenuti tra loro interrelati fino al punto da costituire ormai un singolo e complesso sistema normativo oggi conosciuto come DIU, osserva che le Convenzioni dell'Aia e altresì quelle di Ginevra sono apprezzate in modo amplissimo e estremamente solido nella comunità internazionale. Ciò è dovuto al fatto che grande parte delle norme di DIU sono fondamentali per il rispetto dell'essere umano e per "elementari considerazioni di umanità", come la Corte già ebbe ad affermare nella sentenza dell'aprile del 1949 sul caso del Canale di Corfù⁵.

La Corte conclude che queste norme fondamentali devono essere osservate da tutti gli Stati a prescindere dal fatto che abbiano ratificato o meno le Convenzioni che le contengono, perché esse costituiscono "intrasgressible principles of International customary law".

Il fatto che il DIU abbia una forte componente di "intrasgressibilità" (come espresso dalla CIG) è molto ben enfatizzato dalla Clausola Martens, tradizionalmente inclusa nelle più importanti convenzioni di DIU: questa impone che in tutte le circostanze, anche nei casi non previsti dal diritto in vigore, siano salvaguardate "le leggi dell'umanità e le esigenze della pubblica coscienza".

⁴ ICJ, *Reports*, 1996, par. 74-82.

⁵ ICJ, *Reports*, 1949, par. 22.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

L'espressione "le leggi dell'umanità e le esigenze della pubblica coscienza" appare discendere da valori sostanziali tipici delle relazioni tra esseri umani e tra gruppi sociali. Questi valori, in virtù della natura loro propria, s'impongono nel sistema di diritto positivo (quale "diritto naturale vigente").

Le "leggi dell'umanità e le esigenze della coscienza pubblica" appaiono pertanto tali da influenzare gli Stati tanto nella rilevazione della consuetudine, quanto nella definizione dei contenuti dei trattati.

In altre parole, vi è un'idea che le convenzioni internazionali, che includono la clausola Martens, intendono esprimere un concetto per il quale, a prescindere dalla loro obligatorietà discendente dalla norma *pacta sunt servanda*, esiste per esse un fondamento sostanziale o "naturale".

Avendo riguardo a quest'ultimo, queste Convenzioni costituiscono la più specifica attuazione di valori - le leggi dell'umanità e le esigenze della pubblica coscienza - che si impongono sul sistema di diritto e caratterizzano tanto il diritto internazionale consuetudinario di cui costituiscono il nucleo essenziale, quanto il contenuto di convenzioni internazionali⁶.

Noi siamo di fronte a un aspetto del DIU intoccabile, o "intrasgressibile" secondo l'espressione usata dalla CIG, sempre operante e non condizionato dalle consuetudini o dalle convenzioni.

L'universalità del DIU ha la sua centralità nelle sofferenze umane

L'universalità del DIU è dunque legata agli stessi principi che mira a realizzare. Ma devo pure sottolineare che essa è anche il risultato di un approccio metodologico che è capace di unire più di ogni altro: è l'approccio già enfatizzato in occasione della conclusione della Convenzione di Ginevra del 1864.

L'attenzione è rivolta alla persona umana che soffre, alle vittime senza difesa nel conflitto armato e la risposta è immediata, uniforme e universale come lo è stata la reazione delle donne di Castiglione delle Stiviere nel 1859 a seguito della battaglia di San Martino e Solferino: esse andavano in soccorso dei feriti sul campo di battaglia senza fare distinzione tra uniformi austriache, francesi o piemontesi.

"Nous sommes tous frères", con queste parole, nel narrare quella vicenda, si conclude "Un Souvenir de Solferino", il famoso libro pubblicato da Henry Dunant nel 1862.

Con questa tipologia di approccio metodologico, le differenze culturali, politiche e religiose o di altro tipo si riducono fortemente, se non completamente, e resta il solo aspetto sostanziale della "umanità" che appartiene a tutti.

⁶ Benvenuti P., *La Clausola Martens e la tradizione classica del diritto naturale nella codificazione del diritto dei conflitti armati*, in *Scritti degli allievi in memoria di Giuseppe Barile*, CEDAM, Padova, 1995, p. 173.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

L'azione condotta dalle donne di Castiglione delle Stiviere descritta nel libro del Dunant fu all'origine di un forte movimento di pensiero che attraversò tutta l'Europa e rapidamente condusse all'adozione della Convenzione di Ginevra del 1864 per il miglioramento delle condizioni dei militari feriti in guerra: si tratta di un primissimo esempio di strumento internazionale a tendenza universale, aperto alla partecipazione anche degli Stati che non avevano partecipato alla sua negoziazione. Possiamo ben dire che l'accettazione di quella Convenzione è stata entusiastica: 57 Stati ne erano parte (potrebbe dirsi tutta la comunità internazionale di quel tempo) tra il 1864 e il 1907, quando la nuova Convenzione di Ginevra del 6 luglio 1906 per la protezione dei feriti nella guerra terrestre entrò in vigore.

È un chiaro segno che i valori protetti, focalizzati direttamente sui bisogni delle vittime assumono tale importanza che non è possibile per gli Stati metterli fuori gioco. Si tratta dunque di una tendenza all'universalità che non può essere ignorata e che il DIU mantiene oggi.

È la stessa metodologia che, 133 anni dopo la prima Convenzione di Ginevra, ha costituito la via per giungere alla Convenzione di Ottawa del dicembre 1997 per il bando totale delle mine anti-persona. In reazione ai negoziati estremamente cauti per la revisione del Trattato del 1980 sulle armi convenzionali e gli insoddisfacenti risultati che si prefiguravano, la coalizione delle OINGs, il Movimento di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e un gruppo di Stati *like-minded* sono stati capaci di portare l'attenzione direttamente sulle vittime, sulle grandi sofferenze causate dalla mine anti-persona, sulle terribili conseguenze causate sulla vita di intere popolazioni, così allontanando il dibattito sul bando delle mine anti-persona dal monopolio dell'equilibrio politico, diplomatico ed economico presente sui tavoli del disarmo.

Una volta posto il problema all'interno di un circuito dove l'attenzione era concentrata immediatamente sulle vittime delle mine e sull'insopportabile costo umano di questo terribile strumento, il cammino per giungere al Trattato che ha determinato il bando totale di tali armi è stato molto rapido e inarrestabile. Il Trattato ad oggi è stato ratificato da 164 Stati.

L'Italia, che sul tema di un totale bando delle mine anti-persona aveva all'inizio una posizione timida se non silente, ha finito per essere trascinata da questo movimento, divenendo essa uno dei promotori della campagna, anticipando l'adozione del trattato con la Legge n. 374 del 29 ottobre 1997 che le ha fatto onore: la legge contenente norme per il bando delle mine anti-persona. Lo stesso approccio lo potremmo ritrovare nel processo che ha condotto alla elaborazione dello Statuto di Roma della Corte penale Internazionale adottata a Roma nel 1998 e, ancora, alla elaborazione della Convenzione sul divieto delle bombe a grappolo adottata a Dublino nel 2008.

L'azione umanitaria non prescinde dalla nozione di universalità dei principi a suo fondamento

Pertanto i principi e la metodologia legano fra loro il Movimento di Croce Rossa e di Mezzaluna Rossa e il DIU. Il DIU e il Movimento, da un lato, fissano la loro attenzione sulla sofferenza della vittima, e, d'altro lato, si appoggiano sui principi fondamentali di umanità, di imparzialità nel





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

portare soccorso, di neutralità rispetto alle parti in conflitto, di indipendenza delle istituzioni attive nella protezione delle vittime, di servizio volontario e infine di universalità.

È nel richiamo di questi principi e nel loro rispetto che l'azione umanitaria del Movimento di Croce Rossa e di Mezzaluna Rossa in favore della vittima sofferente e del rispetto del DIU può contrapporsi alla violenza armata che altrimenti, per la natura sua propria, tenderebbe a essere totale. Cornelio Sommaruga, già Presidente del Comitato Internazionale di Croce Rossa, ha fatto uso di parole ben significative: "Concentrating directly on the victim and on his or her more immediate needs, it is possible to return to his or her individuality, personality and human dignity, so giving hope, or in the worst of cases respect of its memory"⁷.

È dunque un dato di fatto - e la ragione è ovvia - che tutti i popoli vedono nel DIU, oggi come ieri, un'espressione dei loro principi e delle loro tradizioni profonde: spesso ciascuno tenta di dimostrare il proprio contributo originale alla sua affermazione e sviluppo⁸.

Si tratta di una sorta di competizione nella quale a noi italiani piace ricordare il ruolo di Ferdinando Palasciano, ufficiale medico che serviva nell'esercito borbonico durante l'assedio di Messina nel 1848; e poi ancora il ruolo svolto dalla Donne di Castiglione delle Stiviere nel 1959 in occasione della sanguinosa battaglia di San Martino e Solferino.

Gli Svizzeri naturalmente ricordano Henry Dunant che fu decisivo per la nascita dell'idea di Croce Rossa (1863) e per l'elaborazione della Convenzione di Ginevra nel 1864. Gli Inglesi tengono molto a ricordare il ruolo silenzioso giocato da Florence Nightingale nel 1856, durante la guerra di Crimea, quando assisteva i feriti anche durante la notte alla luce di una candela.

Gli Svedesi non mancano di ricordare alcune disposizioni (artt. 88-100) degli Articoli sulla Guerra decretati dal Re Gustavo II Adolfo di Svezia nel 1621 al tempo della guerra dei 30 anni⁹.

Può altresì ricordarsi, quanto al mondo spagnolo, il richiamo che vien fatto alla scuola di Salamanca nel XVI secolo con il pensiero di Francisco de Vitoria e di Bartolomeo de Las Casas volto ad affermare l'inviolabile dignità di ogni persona.

Ma la competizione si estende ben oltre il contesto europeo, attraverso il richiamo anche a tempi ben più risalenti. Mi limito a rivolgere l'attenzione, su alcuni documenti che ho riletto in modo

⁷ Sommaruga C., *Pure in guerra ci sono dei limiti*, Sanremo, Conference, 22 novembre 1999.

⁸ Per una breve sintesi della storia del diritto dei conflitti armati in contesti culturali diversi e temporalmente risalenti si veda Kolb R., *Jus in Bello. Le droit international des conflits armés*, Bâle-Bruxelles, 2009, p. 26 ss. Per un approccio al diritto internazionale umanitario, visto dalla prospettiva di differenti culture religiose, si veda il volume *Humanitarian Law and Religions*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2009, in particolare i contributi di: Piattelli A. A., *Human dignity and war: a Jewish perspective*, p. 26 ss.; Al Midani M. A., *Human dignity and war: the Islamic perspective*, p. 37 ss.; Thengavila M., *Human dignity and war: the perspective of the great Indo-Asiatic religions*, p. 47 ss.; Joblin J., *Human Dignity and war from the perspective of the Catholic Church*, p. 52 ss.; Asfaw S., *Human dignity and war: the Christian Churches perspective*, p. 74 ss.

⁹ Ögren K., *Humanitarian Law in the Articles of War decreed in 1621 by King Gustavus II Adolphus of Sweden*, in *International Review of the Red Cross*, 1996, p. 438.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

frammentato e non sistematico, pertanto senza una verifica incrociata dei riferimenti, seguendo solo la curiosità per questo tema. Posso essere perdonato dall'ascoltatore chiedendogli di tenere a mente che il mio fine è solo quello di sottolineare l'approccio mentale generale dell'accettazione dei valori basilari di diritto umanitario che tendono a manifestarsi in tempi di versi e a ogni latitudine.

In Cina si è soliti richiamare con favore le opere di Sun Tzu sulle Arti della guerra (500 a.C.) dove il principio di umanità implica importanti limiti durante i conflitti armati, come quello per cui il comandante non può mirare all'annientamento del nemico¹⁰.

In India viene ricordato il Codice Manu, un elaborato che è andato formandosi fra il 200 a.C. e il 200 d.C. dove vi è un chiaro riferimento alla necessità di protezione delle vittime della guerra e pertanto è vietato attaccare il nemico che si arrende, o usare armi inumane come il veleno o le armi uncinato¹¹.

Un ulteriore esempio rappresentato dalla tradizione orientale è quello del Codice di norme morali sviluppate intorno al 12° secolo, spesso richiamate come lo Spirito del Bushido (in altre parole del Nobile Guerriero), che richiama la dottrina Shinto, il Buddismo, il Confucianesimo: regole che per molti aspetti si possono assimilare ai codici di condotta dei cavalieri medievali: così in battaglia la condotta propria del Bushi (il Nobile Guerriero) nei confronti del debole e del vinto è altamente raccomandabile¹².

In Giappone Sako Jamaga (1622-1685) è ricordato come fondatore della moderna strategia là dove egli afferma che obiettivo base di una strategia militare è quella di ottenere giustizia, umanità, pace e ordine: ne segue che le uccisioni inutili devono essere evitate. Ogyu Sorai (1666-1728) ancora, nel suo trattato sulla strategia militare, ebbe a scrivere che l'umanità è la chiave per ogni operazione militare. Senza umanità le truppe non sarebbero unite e senza unità non vi potrebbe essere vittoria¹³.

Gli specialisti africani del DIU non mancano di richiamarsi alla corrispondenza tra alcune delle norme del DIU e molti valori africani precoloniali che, sebbene indeboliti dalla brutalità del colonialismo, sono stati più tardi rivendicati.

¹⁰ Cfr. Adachi Sumio, *The Asia Concept*, in *International Dimensions of Humanitarian Law*, Dordrecht, Boston, London, 1998, p. 13.

¹¹ Ibidem, p. 13.

¹² Adachi Sumio, op. cit., p. 14 ss. Nel prendere in considerazione l'India posso aggiungere un richiamo alla "Legge della pietà" dell'Imperatore Açoka Maurya (273- 256 a.C.) come elemento nell'ideale sviluppo del DIU (cfr. Draper G., *La contribution de l'Emperer Açoka Maurya au développement desidé aux humanitaires dans la conduit de la guerre*, in *International Review of the Red Cross*, 1995, p. 215 ss.). Per concetti relativi al diritto internazionale umanitario nell'antica India vedi anche Penna L.R., *Conduite de la guerre et traitemnt ré servé aux victimes des conflits armés: Règles écrite sou coutumières en usage dans l'Indeancienne*, in *International Review of the Red Cross*, 1989, p. 346 ss.

¹³ Adachi Sumio, op. cit., p. 16 ss.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Questi valori limitavano l'uso di certe tipologie di armi, vietavano l'attacco su coloro che non partecipassero al conflitto, prendevano in considerazione l'assistenza ai feriti di tutte la parti e il rispetto dei morti¹⁴.

L'Islam e il diritto internazionale umanitario

Nello svolgimento di queste riflessioni, merita poi fare uno specifico riferimento al contributo dell'Islam. Se guardiamo all'Islam, possiamo dire che i principi del DIU sono qui radicati nei fondamentali principi della Sharia (diritto islamico) fissato nella Sacra Scrittura: giustizia, uguaglianza, democrazia, rispetto degli impegni, reciprocità. Questi principi sono stati sviluppati, definiti e aggiornati dalla *Ijtihad* (l'interpretazione ragionata, il consenso dei giuristi) che ha preso in considerazione il cambiamento del contesto storico successivo alle origini dell'islamismo del settimo secolo (610-632), cioè 13 secoli prima delle Convenzioni di Ginevra¹⁵.

Così è affermato che il diritto islamico - che tradizionalmente non fa differenza fra conflitti internazionali e guerre civili - contiene tra i suoi elementi una antica formulazione, assimilabile in qualche misura alla Clausola Martens, che chiama al rispetto delle leggi dell'umanità ed alle esigenze della coscienza pubblica in ogni situazione. Questa formulazione può ritrovarsi tanto nel Sacro Corano (Sura II, Ayat 109 ss.) che nelle istruzioni del Profeta Maometto alle sue truppe: "E' vietato per il credente violare la legge o anche eccedere i limiti della giustizia e uguaglianza e realizzare tirannia e oppressione".

Il diritto tradizionale islamico, come quello espresso dalla interpretazione ragionata dei giuristi, fissa il diritto della persona alla sua personale dignità e integrità, proibisce mutilazioni, torture, trattamenti inumani e degradanti.

In proposito, spesso viene riportato questo evento: avendo alcuni combattenti chiesto al Profeta se il nemico potesse essere mutilato in rappresaglia, il Profeta rispose: "non mutilate mai, neppure un cane".

Nello stesso spirito il diritto islamico pone tradizionalmente precisi limiti quanto ai metodi di combattimento, avendo riguardo a quelli che possono essere definiti malvagi e agli stratagemmi, in vista della protezione dei non combattenti in virtù del principio di distinzione (come può leggersi nell'Ayat 190 della Sura II del Corano: "Combattetevi sulla via di Allah contro coloro che vi combattono, e non prevaricate: in verità, Allah non ama coloro che eccedono i limiti").

¹⁴ Ndam Njoya A., *The African Concept*, in *International Dimensions*, cit., p. 5 ss.; Woodie V. F., *Africa and Humanitarian Law*, in *International Review of the Red Cross*, 1986, p. 249 ss.; Mubiyala M., *African States and the Promotion of Humanitarian Principles*, in IRRC, 1989, p. 93 ss.; Dijbril L., *Fondamenti humanitaires dans la société Pulaaren Mauritanie et au Senegal*, in IRRC, 1998, p. 695 ss.; Bello E., *African Customary Humanitarian Law*, Geneva, 1980.

¹⁵ Hamed Sultan, *The Islamic Concept*, in *International Dimensions*, cit., p. 29 ss.; Ben AshoorYadh, *Islam and the International Humanitarian Law*, in IRRC, 1980, p. 59 ss.; El-Daddak S., *Le droit international humanitaire entre la conception Islamique et le droit international positif*, in IRRC, 1990, p. 111 ss.; Zemmal A., *Combatants et prisonniers de guerre en droit positif Islamique et en droit international humanitaire*, Paris, 1997.



Mi piace fare un ulteriore richiamo all'Asia centrale perché è là che, durante una *De Martens Court Moot Competition* organizzata alcuni anni or sono dal CICR e dalle Università dei vari Stati della regione, ebbi modo di conoscere che nel c.d. Codice di Amir Timur (spesso conosciuto come il Tamerlano) che visse fra il 1336 e il 1405, molti dei principi del DIU trovano fondamento.

Questi sono principi che ritroviamo nella tradizione islamica prima richiamata.

Non voglio sostenere che questi principi siano stati sempre rispettati, visto che la documentazione storica fa spesso riferimento ad atrocità realizzate dal "Conquistatore del mondo", i cui eserciti lasciarono dietro di sé da Aleppo a Deli, da Mosca a Isfahan sentieri di sangue segnati da piramidi di teschi. Comunque, nel codice si legge: "Ho ordinato ai miei uomini di non uccidere il nemico che si arrende", e ancora "nessun soldato deve commettere violenza contro le famiglie e mai deve uccidere un cavallo o bestiame"; "io ho ordinato che in ogni città, grande o piccola, siano costruiti ospedali per i feriti e per i malati e che i medici siano chiamati per assisterli".

E potrei continuare con altri esempi.

Più recentemente in Kirghizistan è stata pubblicata una tradizionale storia epica oralmente trasmessa di generazione in generazione: l'Epica di Manas, l'eroe positivo¹⁶. In questa opera l'elemento proprio della tradizione eroica è la battaglia giusta che mai eccede i confini dell'umanità. Tutti, dal nobile eroe al semplice combattente, sono chiamati a osservare la tradizione della guerra: prendere le armi, confrontarsi con il nemico che ha di fronte e, se necessario, ucciderlo. Tuttavia, se il nemico è stato sconfitto e ha riconosciuto questa sua situazione di sconfitta, la tradizione eroica impedisce, non solo di ucciderlo, ma anche di attentare alla sua dignità; la tradizione implica che da quel momento egli debba essere ben trattato come fosse amico, ed essergli permesso il ritorno alla sua casa. La tradizione eroica esige il rispetto della popolazione civile e fa divieto della violenza verso le donne¹⁷.

Conclusioni

Nessun dubbio sul fatto che per molti secoli l'assenza di rigidi confini statali abbia comportato che ci siano stati un costante confronto ed una espansione di principi che sono alla base del DIU oggi, se non una fusione di culture che si incontravano su differenti canalizzazioni (una di queste certo la famosa Via della Seta della quale Bukhara e Samarcanda sono stati per molti secoli centri di scambio e disseminazione di cultura e di scienza): un continuo movimento di popolazioni dal Mediterraneo alle propaggini sud della regione sahariana, passando attraverso la

¹⁶ *Manas, The Great Campaign. Kirghiz heroic epos* /Translated by W. May, Kyrgyz Branch of the International Center "Traditional Cultures and Environments, Bishkek, 1999.

¹⁷ Per un commento in tale ottica del Poema si veda *Gumanism vo vremenjavojny - Narodnaja Traditziya. Epos "Manas" i ideji Ženevskih Konventzii: Daže u vojnyjest' predely!* (L'umanesimo in tempo di guerra - Una tradizione popolare. L'Epica di "Manas" e le idee delle Convenzioni di Ginevra: anche in guerra ci sono limiti!), Bishkek, 1999.



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

penisola arabica e il Medio oriente o i territori di Bisanzio, fino ai crocevia dell'Asia centrale e il sub-continente indiano, fino alle coste della Cina, del Siam, del Giappone.

Deve osservarsi in particolare che, a partire dal settimo secolo, c'è stata una forte relazione tra il mondo islamico e il mondo cristiano¹⁸, scambi che non credo siano mai stati interrotti, neppure dopo la caduta di Costantinopoli (1453), la fine della presenza araba in Spagna (1492) e la scoperta del nuovo mondo (1492), tutti eventi che mutarono gli assetti dei rapporti e cambiarono il valore delle preesistenti rotte commerciali.

La relazione fra regioni ha portato talvolta a conflitti (che pure sono momenti di scambio), ma anche a cooperazione commerciale, scientifica e culturale: sarebbe interessante a questo proposito analizzare e comparare racconti provenienti da culture cristiane e islamiche così come i tradizionali poemi storici di differenti regioni quali quello del popolo kirghiso che ho prima citato.

Forse, e concludo, è pure importante considerare il DIU in un contesto storico, come risultato di convergenti culture: sarebbe un esercizio molto utile che potrebbe essere fatto proprio dall'Università. Sono certo che il risultato sarebbe non soltanto una migliore comprensione del tempo presente, ma anche quello di una maggiore fiducia tra differenti popoli e civiltà insieme alla scoperta di radici che, pure nella diversità, sono comuni, e così un rafforzamento non solo del DIU sotto il profilo essenziale della sua universalità, ma anche dei fondamenti del diritto internazionale.

¹⁸ Su questo punto mi fa piacere ricordare l'eccellente scritto di Ago R., *Il pluralismo della comunità internazionale alle sue origini*, in *Studi in onore di G. Balladore Pallieri*, Milano, 1977, p. 3 ss. L'A. offre una visione generale del carattere pluralistico che la comunità internazionale ha avuto fin dalle sue origini. Queste origini sono identificate nei fondamentali mutamenti che ebbero luogo durante i secoli settimo e ottavo e nell'equilibrio tra potenze realizzatosi nel nono secolo nella regione euro-mediterranea.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

2.2 LA NECESSITÀ, PREVALE SULLLE ALTRE REGOLE? UNA PROSPETTIVA COMPARATIVA TEO-GIURISPRUDENZIALE ISLAMICA

Mohammad Ghari Seyed Fatemi, *Shahid Beheshti Università di Teheran*

Vorrei offrire i miei più sinceri ringraziamenti agli organizzatori di questo evento. Un ringraziamento particolare va alla Croce Rossa Italiana e all'Università di Roma Tre per avermi dato l'opportunità di condividere alcune delle mie idee sul diritto umanitario islamico contemporaneo. Inoltre vorrei ringraziare la Mezzaluna Rossa iraniana per avermi invitato a partecipare a questo evento.

Il mio intervento è diviso in due parti principali: la prima consisterà in una lettura critica del DIU contemporaneo, mentre nella seconda esaminerò la visione islamica giurisprudenziale dello stesso. In conclusione, sottolineerò come entrambe le versioni contemporanee e islamiche del diritto internazionale umanitario sembrano aver bisogno di una riconsiderazione e reinterpretazione verso un sistema più incentrato sull'essere umano.

1- La necessità come motivo di esclusione dalla responsabilità sembra essere riconosciuta come un fattore decisivo in numerose tradizioni giuridiche, tra le quali il diritto internazionale contemporaneo e il diritto islamico (*fiqh*). Il prevalere della necessità rispetto ad altre norme non è stata riconosciuta da tutti. Il diritto internazionale contemporaneo sembra soffrire una grave crisi nei rapporti con le responsabilità di coloro che violano il diritto internazionale umanitario, ricorrendo al criterio della necessità militare.

2- L'articolo 31 dello Statuto della Corte Penale Internazionale, firmato a Roma nel 1998, non vede una persona penalmente responsabile se, al momento del suo comportamento, "(c) ha agito in modo ragionevole per difendere sé stessa, per difendere un'altra persona o, in caso di crimini di guerra, per difendere beni essenziali alla propria sopravvivenza o a quella di terzi, o essenziali per l'adempimento di una missione militare contro un ricorso imminente ed illecito alla forza, proporzionalmente all'ampiezza del pericolo da essa incorsa o dall'altra persona o dai beni protetti".

3- Occorre notare come l'articolo 8 dello stesso Statuto, relativo ai crimini di guerra, tra le altre fattispecie comprenda: le gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, vale a dire uno dei seguenti atti contro persone o beni protetti dalle norme della relativa Convenzione: (i) l'omicidio volontario; (ii) la tortura o trattamenti inumani, compresi gli esperimenti biologici; (iii) l'inflizione intenzionale di gravi sofferenze o gravi lesioni all'integrità fisica o alla salute; (iv) la vasta distruzione o appropriazione di beni, non giustificate da necessità militari ed effettuate illegalmente ed arbitrariamente; (v) costringere un prigioniero di guerra o altra persona protetta a prestare servizio nelle forze armate di una potenza nemica; (vi) privare volontariamente un prigioniero di guerra o altra persona protetta dei diritti ad avere un processo equo e regolare; (vii) la deportazione, il trasferimento o la detenzione illegale; (viii) la cattura di ostaggi. [...] (b) Altre gravi





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

violazioni delle leggi e degli usi applicabili nei conflitti armati internazionali, nel quadro consolidato del diritto internazionale, vale a dire uno dei seguenti atti: (i) dirigere intenzionalmente attacchi contro la popolazione civile in quanto tale o contro individui non civili prendendo parte direttamente alle ostilità; (ii) dirigere intenzionalmente attacchi contro obiettivi civili, cioè obiettivi non considerabili come militari; [...]

4- Nel suo parere consultivo la Corte Internazionale di Giustizia ha deciso all'unanimità che, "né il diritto internazionale consuetudinario né quello convenzionale prevedono alcuna specifica autorizzazione alla minaccia o all'uso di armi nucleari; e a undici voti contro tre che "non è previsto, né dal diritto internazionale consuetudinario né da quello convenzionale, alcun divieto completo e universale della minaccia o uso di armi nucleari in quanto tale¹.

5- Tuttavia, ai sensi dell'articolo 4.1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, "In caso di pericolo pubblico che minacci la vita della nazione e la cui esistenza è ufficialmente proclamata, gli Stati parti del presente Patto possono prendere misure in deroga agli obblighi previsti dal presente Patto nella misura strettamente richiesto dalle esigenze della situazione, a condizione che tali misure non siano incompatibili con i loro altri obblighi di diritto internazionale e non comportino discriminazioni unicamente a causa della razza, del colore, sesso, lingua, religione o origine sociale. Nessun deroga agli articoli 6, 7, 8 (paragrafi 1 e 2), 11, 15, 16 e 18 può essere effettuata in questa disposizione. 3. Ogni Stato parte del presente patto, avvalendosi del diritto di deroga, informa immediatamente gli altri Stati parti del presente Patto, per il tramite del Segretario generale delle Nazioni Unite, delle disposizioni che ha fatto oggetto di deroga e dei motivi per cui è questa è stata presentata.

6- Inoltre, nessuna delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 riconosce la necessità militare, o le situazioni di emergenza, come causa di legittimazione per gravi violazioni del diritto internazionale umanitario. Neanche il Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati considera la necessità come una giustificazione legittima escludere la responsabilità internazionale degli Stati. All'articolo 26, infatti, si richiama fermamente lo Stato membro a conformarsi con le norme imperative. Non viene quindi riconosciuta la necessità come una scusa per escludere "l'illiceità dell'atto di uno Stato che non è in conformità con l'obbligo derivante da una norma imperativa del diritto internazionale generale".

7- È troppo pessimistico etichettare tale apparente incongruenza come un segno evidente della crisi del diritto internazionale moderno, ed ancora di più crisi della modernità in generale? Si può, piuttosto, leggere ciò come una chiara indicazione dell'esistenza di paradigmi in competizione all'interno della comunità internazionale: il paradigma Stato-centrico scaturito dall'ordine di Vestfalia e legato alla filosofia di Hobbes, contro un ordine umano fortemente influenzato dall'idea kantiana del regno dei fini.

¹ <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7497.pdf>.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

8- La giurisprudenza islamica incarnata nella normativa *Shari'ah*, appare come la lettura più influente, se non l'interpretazione dominante, nella storia dell'Islam. Resta però il fatto che non vi è stata un'unica lettura della giurisprudenza islamica, come dimostrato dall'evidente dibattito dottrinale tra giuristi musulmani, il che dimostra l'esistenza di una sorta di pluralismo giuridico nelle comunità islamiche. Come sistema normativo onnicomprensivo, la *Shari'ah* islamica è stata storicamente regola praticamente tutti gli aspetti della vita musulmana, tra cui le norme relative alla guerra.

9- Due categorie di norme sembrano essere distinte nella giurisprudenza islamica: le regole e i principi. Mentre le prime sono applicabili ai casi molto concreti, i secondi vivono di applicazioni molto più ampie. La necessità è un principio giurisprudenziale generale nel diritto islamico che copre una vasta gamma di aspetti, comprese le questioni legate ai conflitti armati. Il *fiqh* islamico non è diverso dal diritto internazionale contemporaneo nel concedere alla necessità uno status normativo rilevante. A prima vista, questo principio sembra essere chiaro e netto: la necessità autorizza condotte illecite. Il principio di proporzionalità, naturalmente, è un principio giuridico che altera l'applicazione della necessità. Sia il diritto internazionale moderno che il *fiqh* islamico sembrano concepire la proporzionalità come un principio giuridico distinto in grado di modificare la portata del principio di necessità. Sembra, tuttavia che la proporzionalità sia "riducibile" alla necessità.

10- Il diritto internazionale contemporaneo, così come la legge islamica, escludono in ogni caso la possibilità di invocare la necessità come motivo di esclusione dell'illiceità se lo Stato che la invoca ha contribuito a generare la situazione di necessità". Secondo un principio giurisprudenziale, la costrizione intenzionale del soggetto non nega la sua libera volontà, e, quindi una tale necessità non lo esime dalla responsabilità.

11- Osservazioni conclusive: verso un ordine internazionale umano e le virtù della Sharia
a- diritto internazionale atropo-centrico contro Stato-Centrico

Principio di umanità: "la regola d'oro" come un terreno comune nell'insegnamento Cristiano ed Islamico, così come dell'etica post-illuministica e laica

b- La necessità di un cambiamento di paradigma:

- Ordine internazionale: da ordine internazionale *hobbesiano* ad un ordine internazionale *kantiano*
- Giurisprudenza Islamica: dall'interpretazione positivista dei testi ad un criterio di contestualizzazione morale.

c- Equità come giustizia: Equità anche al nemico come una virtù coranica guida nel DIU:

"O voi che credete! Distinguetevi con fermezza per Allah e siate solo testimoni e non lasciate che





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

l'inimicizia e l'odio degli altri vi facciano evitare la giustizia. Siate più vicini alla pietà ed abbiate timore di Allah, poiché esso sa bene quello che fate "

(Corano: Sura 5, versetto 8)





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

2.3 LA CONCEZIONE ISLAMICA DELLO JUS IN BELLO: ANALISI STORICA E COMPARATIVA

Mostafa Mir Mohammadi, *Università di Mofid, Qom*

Nel nome di Allah, il compassionevole e il misericordioso.

Sono molto grato di essere qui in vostra compagnia, professori, esperti e consiglieri giuridici, attivisti e volontari della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. Vorrei ringraziare gli organizzatori di questo evento scientifico, la Croce Rossa Italiana e l'Università Roma Tre, per averci dato l'opportunità di esporre il punto di vista e la concezione islamica del Diritto internazionale umanitario. Il mio intervento riguarderà lo studio comparativo del concetto islamico del Diritto internazionale umanitario o *Jus in Bello* (come avrete notato dal titolo).

Prima di iniziare vorrei però fare due osservazioni importanti, dal punto di vista metodologico:

In primo luogo: quando si parla dell'evoluzione storica della legge islamica o *Sharia*, possono essere utilizzati due metodi di analisi: il metodo letterale di analisi del testo e il metodo extra-testuale. Vorrei pertanto concentrarmi sul secondo approccio, che passa in rassegna i principi e gli obiettivi del diritto umanitario negli insegnamenti islamici, e in seguito fornire alcuni esempi accettati dalla maggior parte delle scuole islamiche.

In secondo luogo: in ogni studio comparativo tra la legge islamica e il diritto internazionale moderno si deve tener conto di quattro differenze fondamentali, dal punto di vista storico e fondativo, così come delle fonti e dei soggetti.

Storicamente, l'Islam è nato nel VII secolo, mentre il diritto internazionale, per come lo si conosce oggi, nasce a seguito del Trattato di Vestfalia (1648) e la cristallizzazione del diritto internazionale umanitario moderno avviene solo nella seconda metà del secolo scorso.

Ci sono, quindi, tredici secoli tra la nascita di questi due concetti. Ciò significa che l'Islam è basato su regole e principi che ha introdotto ed attuato da più di tredici secoli.

Anche i soggetti ed il campo applicativo di questi due sistemi sono diversi. Il diritto internazionale riguarda le relazioni tra Stati e altre entità in tempo di pace o di guerra. Al contrario, l'Islam è una religione che prevede delle leggi (*Shari'a*), così come un'etica, dei doveri e delle credenze. In altre parole, la religione islamica e la *Shari'a* non sono limitate ad uno o due aspetti della legge, ma interessano tutti gli aspetti della vita umana, le credenze, adorazioni, così come il diritto privato, penale e internazionale.

"*Siyar*" è il nome di parte della giurisprudenza islamica sul diritto internazionale e sulle relazioni tra Stati e riguarda la condotta ed il comportamento degli Stati musulmani e islamici verso gli altri Stati.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

D'altro canto, i soggetti principali della legge islamica sono le singole persone, mentre i soggetti di diritto internazionale sono gli Stati, le organizzazioni internazionali e altri soggetti passivi.

Tuttavia, la differenza tra i singoli e gli Stati non ha importanza nella legge islamica per cui sia gli individui che gli Stati sono responsabili della loro condotta allo stesso modo.

Come riferito dalle fonti, sappiamo che i principali fondamenti della legge islamica sono il Corano e le tradizioni del profeta Maometto ("pace su di lui"), mentre nel diritto internazionale le fonti principali sono la prassi ed i trattati. E ciò implica che i principali atti del diritto internazionale sono considerati come fonti ausiliarie della legge islamica.

Dal punto di vista della giurisprudenza musulmana, il Corano è radicato nelle parole di Dio e questo viene considerato come una scrittura rivelatrice che l'uomo non ha il diritto di cambiare, mentre gli atti di diritto internazionale sono creati dall'uomo.

Pertanto può sembrare che le differenze fin qui evidenziate rendano lo studio comparativo piuttosto difficile ma, come sappiamo, i comparativisti devono familiarizzare con i limiti e le difficoltà che possono incontrare.

Quanto sopra non significa che il metodo di studio comparativo tra l'Islam e il diritto internazionale umanitario sia inaccessibile, ma a contrario, essi hanno propositi comuni in molti settori quali l'umanità, la pace, la sicurezza e la tutela della dignità umana nei conflitti armati.

L'impegno dei giuristi musulmani (*Foghah*) nelle raccolte giurisprudenziali dimostra che essi hanno sempre soddisfatto le esigenze del loro tempo, perché le norme flessibili e i principi riconosciuti e introdotti dagli stessi, alla luce del Corano e delle tradizioni, sono in grado di rispondere alle priorità giuridiche delle nostre società in continua evoluzione.

Questo implica che lo studio comparativo tra i due sistemi non significa sostituire uno con l'altro, ma trovare concetti comuni e va di conseguenza premesso che la terminologia non è determinante, mentre i concetti e le nozioni sono importanti. Basandosi su questo approccio, non c'è molta differenza nel dire "Diritto internazionale umanitario islamico" e "Diritto umanitario e Diritto islamico" e "concezione islamica dello *jus in bello*". Lo scopo di tutti questi titoli è il confronto.

Dopo questa breve introduzione, possiamo passare al tema e alla domanda principale: quali sono i principi e le linee guida stabilite o accettate nella legge islamica, al fine di umanizzare la guerra e ridurre le sofferenze umane nei conflitti armati?

Per rispondere a questa domanda, è sufficiente fare riferimento a due versi del Corano. È un dato di fatto, si può dire, che questi due versi del Corano possano essere considerati come la sintesi del DIU islamico.



Il primo può essere definito come il verso della "non-aggressione", mentre l'altro si può chiamare il verso "del diritto alla vita per gli esseri umani" (o dottrina del risveglio).

Primo verso (Capitolo Bagareh-verse 190)

«وَقَاتِلُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ الَّذِينَ يُقَاتِلُونَكُمْ وَلَا تَعْتَدُوا
إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُعْتَدِينَ» (بقره 190)

"E combatti nella maniera di Allah coloro che combattono contro di te, e non trasgredire (non eccedere i limiti), di sicuro Allah non ama i trasgressori (quelli che superano i limiti)" 2 (al-Baqarah) -190."

Alla luce di questo versetto, giuristi e interpreti hanno estratto tre importanti principi e linee guida nell'ambito dei conflitti armati:

Primo: Ai sensi di questo versetto, se c'è una guerra essa deve essere condotta *fi sabilillah* (in nome di Allah), il che significa che i principi e doveri divini devono essere rispettati. La guerra dovrebbe essere limitata ed i principi umanitari applicati e rispettati.

I principi umanitari islamici si trovano nel Corano e nella Sunna: questi principi sono la proporzionalità (Q 16: 126-128), l'umanità (Q 5,32), la compassione, la dignità, l'uguaglianza e la fraternità (Q 4: 1) e la giustizia (Q 16:90). Pertanto, una guerra per ottenere una maggiore influenza o dominio, così come le proprietà (per esempio il petrolio, oppure altri tipi di conflitti umani) non è consentita, né giustificata.

Secondo: "Combatti contro chi combatte contro di te". Questa frase riguarda allo stesso tempo lo jus ad bellum e lo jus in bello. La maggior parte dei giuristi musulmani ha sostenuto che la guerra islamica è consentita per autodifesa e deve essere mirata ai combattenti e a coloro che partecipano alla guerra, non ai civili o a coloro che non hanno partecipato alle ostilità.

Terzo: Non trasgredire (non superare il limite) La *ta dou* è anche interpretato come lo jus in bello islamico (regolazione della condotta della guerra). Ogni conflitto deve rispettare questi principi fondamentali.

Intellettuale islamici, partendo da questi principi hanno confrontato e identificato le regole umanitarie. Ad esempio, il divieto di provocare sofferenze non necessarie, uccidendo i civili non combattenti come le donne, i bambini, gli schiavi, i servi, le persone cieche e disabili, gli anziani, così come la protezione dei prigionieri di guerra. I feriti e i malati devono essere aiutati. Massacri, ritorsioni e rappresaglie sono vietati. Lo stupro è proibito, così come la mutilazione degli uomini e degli animali, che non possono neppure essere uccisi. Luoghi di culto e simboli come le chiese e le moschee devono essere rispettati.

Dal punto di vista di alcuni giuristi, altri gruppi come gli agricoltori, i commercianti, gli ambasciatori e corrieri militari sono meritevoli di protezione. Anche il bestiame e le foreste non devono essere distrutti. Non è consentito l'uso di armi di distruzione di massa e il campo di battaglia



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

deve essere limitato nel tempo e nello spazio. Anche i crimini di guerra sono vietati: il genocidio è un mancato rispetto del principio umanitario di uguaglianza. La tortura e altri trattamenti degradanti sono vietati in quanto contrari al principio di dignità. Questi sono i comandamenti divini e non possono essere trascurati: il fondamento di questi "comportamenti umanitari islamici" è quindi radicato nel senso di *تعدوا لا و* ("non trasgredire")

Queste tre linee guida derivate da questo verso sono: "Combattere seguendo la strada di Allah", "Con quelli che combattono con te" e "Senza superare i limiti". Oggi, nella terminologia del diritto internazionale umanitario contemporaneo vi si trovano invece tre principi: "il principio di distinzione", "il principio di proporzionalità", "il principio di necessità", "il principio di limitazione dei mezzi e metodi di combattimento" e la "Clausola Martens". Come ho fatto accennare prima, la terminologia non è importante, ma i concetti comuni devono e possono essere trovati nei criteri islamici.

Secondo Verso: Capitolo Maedeh (table-32)

Il secondo verso ci ricorda la protezione della vita dell'essere umano, all'inizio dice: "Abbiamo stabilito questa legge tra i figli di Israele, uccidere una persona senza motivo è come uccidere tutti gli esseri umani, e salvare la vita di una persona è come salvare la vita di tutti gli i suoi simili".

مَنْ أَجَلَ ذَلِكَ كَتَبْنَا عَلَى بَنِي إِسْرَائِيلَ أَنَّهُ مَنْ قَتَلَ نَفْسًا بِغَيْرِ نَفْسٍ أَوْ
فَسَادٍ فِي الْأَرْضِ فَكَأَنَّمَا قَتَلَ النَّاسَ جَمِيعًا وَمَنْ أَحْيَاهَا فَكَأَنَّمَا أَحْيَا
النَّاسَ جَمِيعًا (مانده 32)

Questa è una regola d'oro per coloro che lavorano per l'assistenza ed il primo soccorso umanitario.

Questo verso è descritto come "dottrina della vita". Infatti, salvare una vita significa rinascere, liberarsi e condurre. Quando a l'Imam Baqir (quinto leader sciita) è stato chiesto il significato di questo versetto, egli ha risposto: "Salvare qualcuno che brucia o che affoga è tra i significati del versetto". Gli hanno quindi chiesto di nuovo: costituisce una guida, un'indicazione o maggiore conoscenza? Egli di nuovo: questo è il significato più importante del verso. (La salvezza fisica e mentale sono nel significato di questo versetto)

Qual è il messaggio del diritto umanitario in questo versetto? Questo verso interpreta il diritto umanitario in due modi. In primo luogo, il diritto alla vita è protetto e ben stabilito anche in altre religioni. Nonostante i destinatari del verso siano il profeta dell'Islam e i musulmani, da questa dicitura "abbiamo governato e determinato", il Corano ricorda come il diritto della vita costituisca una legge precedente all'Islam, essendo un principio fondamentale di tutte le religioni.

In secondo luogo, tenendo conto che la guerra è da considerare come un mezzo eccezionale, per l'Islam vuol dire che la condotta della guerra e le sue disposizioni dovrebbero essere limitate con l'obiettivo di salvare vite umane.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

In confronto "uccidere una persona significa uccidere tutti gli esseri umani" è un concetto giuridico ed etico di base per la protezione degli esseri umani in generale. Alla luce di questa interpretazione, le categorie di individui impegnati al momento della guerra per salvare vite umane, come il personale sanitario, i medici, le istituzioni ospedaliere, le attrezzature e gli impianti, e gli assistenti umanitari, dovranno essere protetti alla luce di questo codice etico e normativo.

Anche alla luce di questo principio coloro che non sono coinvolti nella guerra, come i giornalisti o coloro che non sono in grado di combattere come i piloti in fase di atterraggio con un paracadute, saranno protetti.

Altro esempio di interazione tra la legge islamica e le norme internazionali riguarda le armi di distruzione di massa (WMD), che rappresentano ad oggi un importante argomento di dibattito in Iran. Vi è una discussione importante in Iran tra i giuristi (*mojtaheds*) e gli accademici se considerare tale tipologia di arma come concessa dall'Islam o *Haram* (proibita).

La convinzione principale è che tutti i tipi di armi di distruzione di massa siano da considerare come non-islamici, perché queste armi uccidono i civili e si estendono sul campo di battaglia in maniera illimitata. L'ayatollah Mohaghegh Damad riferisce che i bombardamenti e missili sono proibiti perché colpiscono i civili in maniera indiscriminata. L'Hadith richiede che l'uccisione sia "giusta" e quindi le armi di distruzione di massa sono percepite come un uso sproporzionato e causa di inutili sofferenze. Questo è un esempio di "superamento dei limiti"

Purtroppo, alcuni piccoli gruppi che combattono in nome dell'Islam, in particolare i terroristi, non agiscono in maniera conforme alle leggi umanitarie da questo stabilite. Ciò costituisce un problema: se qualcuno combatte per l'Islam è vincolato ad osservare le leggi islamiche di guerra.

Infine mi piacerebbe aggiungere due punti:

Primo: in caso di conflitto armato non internazionale, il comportamento dell'Imam Ali (Pace su di lui) è la principale fonte di indirizzo della condotta islamica. Il suo metodo umanitario di combattimento, è riconosciuto e accettato dalla maggioranza dei musulmani. La sua famosa frase: "curare i feriti, seppellire i loro corpi, e teneteli in prigionia" è presente in tutte le fonti giurisprudenziali musulmane.

Queste due frasi sono ben note nei testi sacri dell'Islam:

Prima addestrati e poi commercia

Prima addestrati e poi conduci la battaglia

La prima frase si riferisce al commercio e l'altra riguarda i conflitti. Ciò dimostra che prima di prendere e usare le armi occorre essere a conoscenza e avere familiarità con la condotta umanitaria.

Secondo: il discorso dell'Imam Ali (Pace su di lui), sui diritti umani è storico. Nella raccomandazione indirizzata al suo governatore per l'Egitto, egli disse che gli esseri umani si





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

dividono in due gruppi: o sono tuoi fratelli di religione o sono esseri umani come te. Nel suo insegnamento, la fraternità e l'umanità si completano a vicenda.

Kofi Annan nella sua lezione all'Università di Teheran nel ruolo di Segretario generale delle Nazioni Unite, ha ricordato questo detto di Imam Ali e ha sottolineato che questa "suddivisione" ha più di 14 secoli, ed è uno dei beni più preziosi dei musulmani nello sviluppo e nella tutela dei valori umani. Questi sono i nostri obiettivi comuni, che ci hanno riunito qui oggi.

Grazie a tutti per l'attenzione.





2.4 VALORI ETICI E CLAUSOLA MARTENS NEL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

Luisa Vierucci, *Università degli Studi di Firenze*

Introduzione

Il fondamento etico del diritto internazionale umanitario è da tempo oggetto di numerosi studi, perlopiù volti a mettere in rilievo la natura universale di questa branca del diritto, il quale quindi accomuna culture giuridiche molto diverse.¹ Poiché queste norme giuridiche mirano a garantire, in prim'ordine, assistenza ai militari che siano stati feriti sul campo di battaglia, l'intreccio fra valori etici, più specificamente l'etica medica e quella militare è, di tutta evidenza, alquanto stretto.²

Questa importante radice etica ha trovato riflesso, in epoca moderna, in una disposizione pattizia che sarà il centro dell'analisi della presente trattazione, la clausola Martens.

La clausola Martens: il dato normativo

In origine la clausola Martens fu inserita nel preambolo della II Convenzione dell'Aia del 1899, relativa alle leggi e agli usi della guerra terrestre, ai sensi del quale:

"In attesa che venga elaborato un Codice più completo delle leggi relative alla guerra, le Alte Parti Contraenti reputano opportuno constatare che, nei casi non compresi nelle disposizioni regolamentari da Esse adottate, le popolazioni e i belligeranti restano sotto la salvaguardia e sotto l'impero dei principi del diritto internazionale, quali risultano dagli usi stabiliti fra nazioni civili, dalle leggi dell'umanità e dalle esigenze della coscienza pubblica."

Come è noto, la clausola è stata definita "Martens" dal nome del diplomatico russo e professore di diritto che, secondo le ipotesi più accreditate, l'ha formulata. Questa formulazione è stata inserita in modo identico nelle disposizioni finali alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 relative al recesso da parte degli stati. Successivamente, a parte il riferimento alle "nazioni civili", essa appare nei medesimi termini anche nell'art. 1 par. 2) del I Protocollo del 1977 aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 e relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali³:

¹ Benvenuti P., *Riflessione sul carattere universale del diritto internazionale umanitario e del Movimento di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2001, pp. 37-48.

² Abi-Saab G., *The specificities of humanitarian law*, in Swinarski C. (a cura di), *Studies and essays on International Humanitarian Law and Red Cross principles in honour of Jean Pictet*, Geneva, 1984, pp. 266-280 e Meyrowitz H., *Réflexions sur le fondement du droit de la guerre*, ib., pp. 419-431.

³ Il Protocollo in versione italiana è disponibile [qui](#).



“Nei casi non previsti dal presente Protocollo o in altri accordi internazionali, le persone civili e i combattenti restano sotto la protezione e l'imperio dei principi del diritto internazionale, quali risultano dagli usi stabiliti, dai principi di umanità e dai precetti della pubblica coscienza”.

La medesima fraseologia è stata utilizzata nel preambolo alla Convenzione quadro su certe armi convenzionali adottata nel 1980 e nella Convenzione sulle munizioni a grappolo del 2008.

Nel II Protocollo del 1977 aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 e relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non-internazionali la clausola “torna” nel preambolo e compare nella seguente forma ridotta:

“... nei casi non previsti dal diritto in vigore, la persona umana resta sotto la salvaguardia dei principi di umanità e delle esigenze della pubblica coscienza”.

La clausola è una delle disposizioni più “enigmatiche ed elusive” del diritto internazionale umanitario.⁴ Di essa si è detto che è stata “formulata in modo particolarmente ambiguo”, che ha una “portata indefinibile”, che è “espressa con parole assolutamente vaghe”.⁵ E' stata persino definita un “mito del diritto”.⁶

Sul contenuto e significato di questa clausola esiste una pleora di scritti di autorevoli studiosi, inclusi i massimi esperti italiani del diritto internazionale umanitario. Il dibattito riguardante la clausola Martens è stato rivitalizzato negli ultimi cinque anni in relazione alla questione della liceità delle “armi autonome”, cioè quelle armi robotizzate che agiscono in maniera indipendente una volta ricevuta una minima programmazione iniziale.⁷

In riferimento alla clausola Martens, il quesito che emerge in maniera pressante riguarda il perché di questa straordinaria attenzione a così poche righe originariamente, tra l'altro, neppure aventi valore di vera e propria norma giuridica, essendo inserite nel preambolo e non nel testo di un trattato internazionale.

Connessa a detta questione, vi è quella dei motivi che sottendono all'attenzione a “così poche righe” su un arco temporale così lungo, che dal 1899 si estende fino ai giorni nostri.

Per tentare una risposta a questi due interrogativi, occorre distinguere due profili. In primo luogo, necessita soffermarsi sul preciso contenuto della clausola e, in secondo luogo, interrogarsi sulla natura giuridica oppure meta-giuridica, vale a dire morale, della clausola stessa.

Il contenuto della clausola

⁴ Miyazaki S., *The Martens clause and international humanitarian law*, in C. Swinarki, cit., p. 433.

⁵ Cassese A., *The Martens Clause: Half a Loaf or Simply Pie in the Sky?*, in *European Journal of International Law* (2000) p. 188.

⁶ Ib.

⁷ D. Mauri, *“Laws ... of humanity?” Un resoconto (critico) del primo gruppo di esperti sulle armi autonome*, disponibile [qui](#).



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Dal dato normativo poco sopra esposto si evince che, secondo la terminologia utilizzata nel Regolamento del 1899, la clausola Martens veniva individuata attraverso gli “usi stabiliti fra le nazioni civili”. Questa dicitura, tipicamente ottocentesca,⁸ fa indubbio riferimento al diritto internazionale consuetudinario.

Quanto alle espressioni “leggi dell’umanità”⁹ ed “esigenze della coscienza pubblica”, a nostro avviso, esse sono da valorizzare come endiadi. In questo senso, infatti, depone la versione originale in francese, che pone la virgola dopo “usi stabiliti fra le nazioni civili”, ma non fra “leggi di umanità e esigenze della coscienza pubblica”.

Volendo individuare in modo più preciso il significato della clausola, notiamo che due sono le teorie che si confrontano in materia.

In base alla prima teoria, la clausola opera un rinvio a standard etici che hanno a che fare con il principio di umanità. In effetti non è difficile rinvenire nel rispetto per la persona umana il fondamento etico del diritto internazionale umanitario.

Come precisato dalla Corte internazionale di giustizia (CIG) nel caso del Canale di Corfù: “le considerazioni elementari di umanità richiedono un maggior impegno (“are more exacting”) in tempo di pace che non in tempo di guerra” (1949).¹⁰ Più tardi, la Corte ha affermato che il diritto internazionale umanitario incarna “elementari considerazioni di umanità”.¹¹

In altri termini, il fondamento etico del diritto internazionale umanitario è il medesimo dei diritti umani, ovvero la “dignità umana”.¹²

Quanto sopra ci sprona a domandarci se non sia più preciso affermare che il fondamento della clausola Martens è da rinvenirsi in quei principi di etica che permeano i due aspetti - contrapposti - del diritto internazionale umanitario stesso, ossia le esigenze di umanità e la ragione militare. Potrebbe quindi valere la pena valutare se il contenuto della clausola Martens non sia collegato, da un lato, all’etica medica e, per altro verso, all’etica militare, che sono due ambiti professionali dove gli aspetti etici sono alquanto pregnanti. A ben vedere, l’autorevole studio di Benvenuti, che dimostra come il fondamento della clausola sia il diritto naturale, potrebbe rendere superflua l’indagine volta a verificare se e in che misura i due suddetti ambiti professionali abbiano costituito la base su cui costruire le fondamenta etiche del diritto internazionale umanitario. In particolare, secondo il Benvenuti:

⁸ Non sorprende che questa espressione sia stata sostituita, a partire dal 1977, da quella di “usi stabiliti”.

⁹ Questa espressione è la traduzione delle “lois de l’humanité”, già rinvenibile nella Dichiarazione di San Pietroburgo del 1868.

¹⁰ International Court of Justice, *Corfu Channel case*, Judgment of April 4th, 1949, I.C. J. Reports, 1949, p. 22, disponibile [qui](#).

¹¹ International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion of 8 July 1996, I.C.J. Reports, 1996, p. 259, par. 78, disponibile [qui](#).

¹² Ad esempio, le armi che provocano ai combattenti mali non necessari per il raggiungimento di un certo obiettivo sarebbero vietate perché appunto contrarie a questo principio, ib.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

“Con il richiamo al diritto naturale alcuni valori primari restano necessariamente punti cardinali di riferimento dell’uomo anche nel momento in cui il ricorso da parte dei governi alla logica di una violenza armata che giustifica la sottrazione alla persona anche del suo bene primordiale più prezioso, quello della vita, potrebbe indurre a credere che ogni uso, ogni regola del “consorzio civile” sia destinata a crollare.”¹³

Pertanto la clausola opererebbe sì un richiamo a valori sostanziali di tutela della persona umana ma, oltre a ciò, questi valori precederebbero il diritto scritto e manterrebbero la loro pregnanza anche quando il diritto scritto pare non assolvere più alla propria funzione.

Secondo l’altra teoria, a ben vedere minoritaria,¹⁴ la clausola non fu che una trovata diplomatica volta a superare una *impasse* nei negoziati relativi al Regolamento del 1899 e riguardanti la questione della resistenza opposta dalla popolazione civile all’occupante bellico. In questa prospettiva, la proposta di Martens aveva l’unico scopo di evitare che la conferenza diplomatica si rivelasse un fiasco per la potenza organizzatrice, cioè la sua Russia. La valenza della clausola come faro etico sarebbe stata invece, nelle intenzioni del suo ideatore, del tutto in subordine.

Quale delle due visioni si prediliga, a nostro avviso, il riferimento operato dalla clausola Martens alle esigenze della “coscienza pubblica” valorizza l’ancoraggio delle leggi di umanità al dato temporale. La clausola, cioè, si pone in un’ottica di “adattamento continuo ed automatico” al mutarsi della coscienza nel tempo.

Questa interpretazione spiegherebbe il motivo alla base del successo di questa clausola anche a distanza di 120 anni, ossia il merito andrebbe attribuito alla sua natura “camaleontica” della formulazione della clausola, dotata di grande adattabilità inter-temporale.

Natura giuridica o morale della clausola?

A questo punto è necessario soffermarsi sulla natura giuridica oppure meramente morale della clausola Martens, che è una questione sulla quale la dottrina non esprime unanimità di visione.

I sostenitori della natura giuridica della clausola a loro volta offrono una duplice interpretazione di questa valenza giuridica. Vi sono infatti quegli studiosi che ritengono che la clausola sia una norma giuridicamente vincolante, ossia fonte del diritto. Essa cioè mira a colmare le lacune del diritto internazionale umanitario. In questo senso sembra deporre Ronzitti, laddove afferma che: “Tramite questa clausola, regole metagiuridiche, quali quelle derivanti dai principi di umanità e dai dettami della pubblica coscienza, possono essere trasformate in principi giuridici”.¹⁵

¹³ Benvenuti P., *La clausola Martens e la tradizione classica del diritto naturale nella codificazione del diritto dei conflitti armati*, in Scritti degli Allievi in Memoria di Giuseppe Barile, Padova, 1995, p. 189.

¹⁴ Si veda Cassese A., *The Martens Clause: Half a Loaf or Simply Pie in the Sky?*, cit., p. 187 e R. Gilani, *The Enactment of Irony: Reflections on the Origins of the Martens Clause*, in *European Journal of International Law* (2014), p. 847.

¹⁵ Ronzitti N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino (2011), p. 151.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Questa posizione è stata, ancorché in modo incidentale, anche autorevolmente sostenuta dalla Corte internazionale di Giustizia nell'opinione sulla Liceità della Minaccia e dell'Uso delle Armi Nucleari.¹⁶

A noi pare che questa posizione sia condivisibile limitatamente all'operatività della clausola quale norma che restringe le ipotesi di ricorso alla forza ad opera delle parti ad un conflitto armato internazionale oppure non-internazionale. Per contro, la valenza di norma secondaria di criminalizzazione di condotte individuali non potrebbe essere accolta in quanto, data la vaghezza del suo contenuto, dubbi sorgerebbero circa il rispetto del principio di tassatività tipico del diritto penale.¹⁷

Secondo un altro gruppo di studiosi, invece, la clausola sarebbe da utilizzare come mero ausilio interpretativo delle norme del diritto internazionale umanitario. All'interno di questa corrente di pensiero si annoverano varie posizioni, alcune delle quali piuttosto sofisticate in punto di diritto.

Per esempio, il principio classico secondo cui "è consentito tutto ciò che non è vietato dalla legge" sarebbe temperato dall'operatività della clausola Martens, la quale imporrebbe limitazioni legate ai principi di umanità. Questa impostazione risulta fatta propria, recentemente, dal *Manual on the Law of War*, oggetto di revisione nel 2015 ad opera del Ministero della Difesa USA:

"The lack of an express prohibition in treaty law ... does not necessarily mean that an action is lawful under *jus in bello*. When no specific rule applies, the principles of the law of war form the general guide for conduct during war".

Passando alla configurazione della clausola come espressione della valenza puramente morale, o meta-giuridica, due sono le argomentazioni principali a sostegno di questa interpretazione.

In prim'ordine, la clausola ricorda alle parti al conflitto di applicare principi non-scritti e pre-giuridici di natura etica, indipendentemente dalle norme pattizie o consuetudinarie alle quali le parti sono vincolate.¹⁸ In secondo luogo, la clausola serve da sprone agli Stati per continuare a sviluppare il diritto internazionale umanitario.

In questo senso deporrebbe l'*incipit* della clausola come originariamente concepita nel 1899 ("In attesa che venga enunciato un Codice più completo delle leggi relative alla guerra") e

¹⁶ International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, cit., par. 84.

¹⁷ A questo proposito si potrebbero sollevare dubbi circa la correttezza delle decisioni dei tribunali penali internazionali, in cui la clausola Martens è stata considerata il fondamento della criminalizzazione della condotta. Ci si riferisce alla sentenza nel caso *Kupreskic*, adottata dalla camera di prima istanza del Tribunale Penale Internazionale per la ex-Iugoslavia il 14 gennaio 2000 (si veda il par. 525). Anche la decisione della camera di prima istanza del medesimo tribunale nel caso *Martic* dell'8 marzo 1996 fa riferimento alla clausola Martens quale fonte del diritto ma soltanto *ad abundantiam*.

¹⁸ Benvenuti P., cit.



altresì la circostanza che nelle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 la clausola è contenuta nelle disposizioni finali relative al 'recesso' di un'Alta Parte Contraente.

Considerazioni conclusive

Più che cercare di contribuire all'individuazione del contenuto della clausola Martens, ci preme avanzare alcune riflessioni conclusive circa la natura giuridica o meramente morale della medesima.

Quanto al valore giuridico da attribuire alla clausola Martens, ci sentiamo di accogliere l'opinione secondo cui la clausola mira a ricordare che alcuni principi etici volti a tutelare la persona umana vigono anche in assenza, o in caso di non vigenza, di norme pattizie del diritto internazionale umanitario. Questo perché il fondamento etico di questa branca del diritto, che lo si voglia rinvenire nell'etica medica piuttosto che in quella militare, è innegabile.

Anche il ricorso alla clausola in via interpretativa ci pare condivisibile, in quanto questo è, in linea generale, il ruolo del preambolo di ogni trattato - e la clausola è, per lo più, contenuta nei preamboli dei trattati di diritto internazionale umanitario.

Meno pacifico è invece l'accoglimento della visione secondo cui la clausola assume chiaramente la natura di fonte normativa, soprattutto laddove si ha riguardo ai procedimenti di natura penale, in ragione dei problemi di compatibilità con il principio di tassatività che la vaghezza della clausola potrebbe far sollevare.

Queste considerazioni, tuttavia, non devono indurre a ritenere che la clausola non abbia anche una valenza etica. Al contrario, proprio la sua natura di "faro" che fa luce sull'etica del belligerante consente di comprendere il successo che essa ha avuto in un arco temporale che supera, non di poco, un intero secolo.

Ma vi è di più. La clausola incarna quei valori meta-giuridici che, per quanto variabili nel tempo, sono comuni a tutte le culture, ossia valori relativi al rispetto della persona umana che trascendono i confini dei singoli stati parte ad uno specifico trattato di diritto internazionale umanitario.

Per questo profilo, la clausola ben testimonia della vocazione universalistica e a-temporale del diritto internazionale umanitario.



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

2.5 IL PERSONALE RELIGIOSO E LA PROTEZIONE DELLE ATTIVITÀ RELIGIOSE NEL SISTEMA DELLE CONVENZIONI DI GINEVRA

Mirko Sossai, *Università Roma Tre*

La tutela del credo religioso e della cura spirituale nei conflitti armati

Non deve stupire che il diritto internazionale umanitario si occupi delle attività religiose in maniera tanto ricca e dettagliata. Ciò risponde all'importanza che la religione, meglio la cura spirituale, continua a rivestire per gli individui e le comunità toccate dalla guerra.

Si trovano echi della presenza religiosa nei campi di battaglia anche nel *Souvenir* di Henry Dunant. In un passo molto citato a proposito del tema in esame, si legge infatti: "Nell'apice della mischia, mentre la terra tremava sotto un uragano di ferro, di zolfo e di piombo, le cui raffiche micidiali spazzavano il suolo e mentre da ogni parte ... scie di fuoco aggiungevano nuovi martiri a questa ecatombe umana, l'elemosiniere dell'imperatore Napoleone, l'abate Laine, visitava le ambulanze portando ai morenti parole di conforto e di simpatia¹".

Fortemente presente nell'immaginario collettivo italiano è la figura dei cappellani militari: il centenario dallo scoppio della prima guerra mondiale è stata l'occasione per la pubblicazione o la riproposizione di diverse opere ad essi dedicati. Non vi è dubbio che furono presenze assai significative tra i soldati: per tre anni condivisero con i fanti in trincea il sacrificio dei campi di battaglia, ne raccolsero le confidenze, portarono conforto ai feriti e ai morenti. Essenziale per la comprensione della Grande Guerra la ricchezza di testimonianze da essi raccolte in memorie, diari, lettere ed altri scritti.²

Ricordava così Papa Giovanni XXIII la sua esperienza durante la guerra mondiale: "Indimenticabile fu il servizio che compimmo come Cappellano negli ospedali del tempo di guerra. Esso ci fece raccogliere nel gemito dei feriti e dei malati l'universale aspirazione alla pace, sommo bene dell'umanità³".

Proprio per la propria funzione di assicurare la cura spirituale, il personale religioso costituisce un veicolo di diffusione di valori umanitari durante i conflitti armati.⁴ Per questo, la conoscenza del diritto umanitario deve essere estesa anche al personale religioso.⁵

¹ Henry Dunant, *Un souvenir de Solferino*, Milano, 2009, p. 20.

² Si veda *inter al.*, Morozzo Della Rocca R., *La fede e la guerra. Cappellani militari e preti soldati 1915-1919*, Roma, 1980 (ristampa 2015).

³ *Discorso del Santo Padre Giovanni XXIII ai membri dell'associazione nazionale italiana dei cappellani militari in congedo*, Giardini Vaticani, 11 giugno 1959.

⁴ Filibeck G., *The Church and Humanitarian Law*, in Pontifical Council for Justice and Peace, *Humanitarian Law and Military Chaplains*, Città del Vaticano, 2004, p. 41 ss., a p. 45.

⁵ Art. 47 della prima Convenzione di Ginevra; art. 48 della seconda Convenzione di Ginevra; Art. 127 della terza Convenzione di Ginevra; art. 144 della quarta Convenzione di Ginevra.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Per Papa Francesco, il Corso di formazione dei cappellani militari al diritto internazionale umanitario, promosso dal Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, è l'occasione per "meditare e [...] scambiare esperienze su come la vostra missione di accompagnamento spirituale dei membri delle forze armate e delle loro famiglie possa contribuire a prevenire le violazioni del diritto umanitario, allo scopo di ridurre il dolore e le sofferenze che la guerra sempre provoca, in chi la subisce, certo, ma anche in chi la combatte". Per il Papa, "il ruolo del cappellano militare è quello di accompagnarli e sostenerli nel loro cammino, essendo per tutti presenza consolante e fraterna⁶".

Divieto di fare distinzioni sulla base della religione nell'applicazione del diritto internazionale umanitario

La tutela del credo religioso si manifesta anzitutto in termini generali nel divieto di operare distinzioni di carattere sfavorevole nell'applicazione del diritto umanitario sulla base della religione. Come noto, lo sviluppo del diritto internazionale umanitario è caratterizzato, sin dalle sue origini, dall'obiettivo di assicurare il soccorso ai feriti senza distinzione.

Tra i progressi introdotti dalle quattro convenzioni di Ginevra del 1949 nella protezione dei feriti, dei malati, dei prigionieri di guerra e della popolazione civile, occorre sottolineare l'avanzamento da esse realizzato quanto al contenuto del divieto di fare distinzioni. Ciascuna delle quattro Convenzioni di Ginevra contiene una proibizione di carattere generale quanto al trattamento delle persone protette: l'aspetto significativo riguarda il fatto che tra i criteri di discriminazione enumerati, seppure non in via esaustiva, non vi è più soltanto la nazionalità ma anche il sesso, la razza, le opinioni politiche e, per quel che più riguarda il tema in esame, la religione.⁷

Contenuto pure nell'art. 3 comune alle quattro convenzioni di Ginevra relativo ai conflitti armati di carattere non internazionale, il divieto di fare distinzioni di carattere sfavorevole è riconosciuto come parte delle garanzie fondamentali sia nel primo che nel secondo Protocollo addizionale del 1977.

L'art. 75 del primo Protocollo, che stabilisce uno standard minimo di trattamento per le persone che sono in potere di una Parte in conflitto e che non beneficiano di un trattamento più favorevole in virtù di altre disposizioni, specifica che esse " ... saranno trattate con umanità in ogni circostanza e beneficeranno, come minimo, delle protezioni previste nel presente articolo, senza alcuna distinzione di carattere sfavorevole fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione o la credenza, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, il censo, la nascita o altra condizione, oppure qualsiasi altro criterio analogo".

⁶ *Discorso del Santo Padre Francesco al IV Corso di formazione dei cappellani militari al diritto internazionale umanitario*, promosso dal Pontificio Consiglio della giustizia e della pace, Sala Clementina, 26 ottobre 2015.

⁷ In generale v. Rona G. e J. Mc Guire R., *The Principle of Non-Discrimination*, in *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (a cura di Clapham, Gaeta e Sassoli), Oxford, 2015, p. 191 ss.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Lo studio del Comitato Internazionale della Croce Rossa ne ha riconosciuto la natura consuetudinaria sia nei conflitti armati internazionali sia non internazionali.⁸ Vale la pena infine sottolineare che il divieto di fare distinzioni trova il suo corrispettivo nel diritto internazionale dei diritti umani nel principio di non-discriminazione.⁹

Dalla figura del cappellano alla nozione di personale religioso

Già all'atto di nascita del diritto internazionale umanitario fu riconosciuta come meritevole di tutela la funzione esercitata dai cappellani. L'art. 2 della Convenzione di Ginevra del 1864 per il miglioramento delle condizioni dei feriti delle forze armate in campagna, infatti, stabiliva: "Le personnel des hôpitaux et des ambulances, comprenant l'intendance, le Service de santé, d'administration, de transport des blessés, ainsi que les aumôniers, participera au bénéfice de la neutralité lorsqu'il fonctionnera, et tant qu'il restera des blessés à relever ou à secourir".

In effetti, l'art. 24 della prima Convenzione di Ginevra del 1949 assicura ai "cappellani destinati alle forze armate" rispetto e protezione "in tutte le circostanze" allo stesso modo del personale sanitario.

Va evidenziato che l'art. 36 della seconda Convenzione di Ginevra, nell'accordare la protezione al personale delle navi ospedale, utilizza l'espressione più neutra di "personale religioso".

È questo il termine che si attesta nel primo Protocollo addizionale del 1977, che il suo art. 8 definisce come segue: le persone militari o civili, quali i cappellani militari, che siano esclusivamente dedite al loro ministero e assegnate sia alle forze armate di una Parte in conflitto, sia alle unità sanitarie o ai mezzi di trasporto sanitario sia agli organismi di protezione civile di una Parte in conflitto. Pertanto i due criteri essenziali per l'individuazione del personale religioso sono: l'esclusività dell'esercizio del loro ministero e l'assegnazione.¹⁰

L'espressione "personale religioso" individua allora i ministri del culto di ogni religione. Ne consegue che anche il termine cappellano nelle Convenzioni del 1949 - che si riferisce alle fedi cristiane - è oggi da intendersi come esemplificativo e va letto in questa prospettiva più generale.¹¹ Altrimenti vi sarebbe un'evidente violazione del principio di non discriminazione.

⁸ Henckaerts J.M. e Doswald-Beck L., *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*, Cambridge, 2005, p. 308.

⁹ Si veda Pejic J., *Non-discrimination and Armed Conflict*, *International Review of the Red Cross*, 2001, p. 183 ss.

¹⁰ Kumar N., *Protection of Religious Personnel*, in *The Handbook of International Humanitarian Law*³ (a cura di Fleck), Oxford, 2013, p. 413 ss.; Stefan Lunze, *Serving God and Caesar: Religious Personnel and their Protection in Armed Conflict*, in *International Review of the Red Cross*, 2004, p. 69 ss.

¹¹ International Committee of the Red Cross, *Commentary on the First Geneva Convention*, Cambridge, 2016, para. 1967; Barrat C., *Status of NGOs in International Humanitarian Law*, Leiden, 2014, pp. 123-125.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Va precisato, comunque, che la categoria individuata dall'art. 8 del Primo Protocollo è più ampia di quella dell'art. 24, dal momento che comprende anche il personale religioso civile e non soltanto quello assegnato alle forze armate.¹²

Pertanto, quanto alla disciplina sulla presenza del personale religioso accanto alle forze armate, le differenze di approccio tra Paese e Paese, connesse alla diversità di credo religioso e di tradizioni giuridiche, non hanno particolare rilevanza nel diritto internazionale umanitario purché rispettino le condizioni in esso previste. Il loro ruolo è fornire cura spirituale.¹³ Per i Paesi Bassi anche i consiglieri umanisti non-confessionali appartengono al personale religioso.

Quanto all'espressione "esclusivamente dediti al loro ministero", il Commentario del 1987 al primo Protocollo addizionale ha precisato che essi non possono esercitare altre funzioni se non quelle religiose sebbene "carrying out medical tasks could obviously not be considered an infringement of this rule"¹⁴.

Un ulteriore aspetto fondamentale riguarda la questione dell'identificazione:¹⁵ l'art. 40 della prima Convenzione stabilisce segni distintivi (bracciali e carte d'identità) per il personale religioso assegnato alle forze armate, mentre l'art. 18 del primo Protocollo estende la disciplina relativa al riconoscimento per attestarne lo status anche al personale civile che eserciti il ministero religioso. Naturalmente la protezione accordata non dipende comunque dalla carta d'identità, bensì dall'assegnazione, contrariamente a quanto affermato in alcune pronunce giudiziarie.

Infine, persone che svolgano compiti religiosi ma che non rientrino nella categoria di personale religioso sono comunque protetti in qualità di civili, in base al diritto internazionale umanitario.

L'obbligo di rispettare e proteggere in ogni circostanza

Non vi sono dubbi circa il fatto che l'obbligo di rispettare e proteggere in tutte le circostanze il personale religioso esclusivamente dedito al proprio ministero appartenga al diritto internazionale consuetudinario, che esso si estenda al personale civile e non soltanto a quello militare e che, infine, esso si applichi tanto ai conflitti armati internazionali quanto a quelli non internazionali.¹⁶

¹² Quanto allo status del personale religioso nei conflitti armati non internazionali, v. Sivakumaran S., *The Law of Non-International Armed Conflict*, Oxford, 2012, pp. 278-281.

¹³ V. anche Dinstein Y., *The Conduct of Hostilities Under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge, 2010, p.165.

¹⁴ International Committee of the Red Cross, *Commentary to the Additional Protocols of 8 June 1977* (a cura di Sandoz et al.), Geneva, 1987, p. 127.

¹⁵ Casey-Maslen S., *The Status, Rights, and Obligations on Medical and Religious Personnel, in The 1949 Geneva Conventions*, cit., p. 807 ss., a p. 814.

¹⁶ V. Henckaerts e Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*, cit., p. 88: regola 27.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Va naturalmente evidenziato che il personale religioso assegnato alle forze armate non ha lo status di combattente, come afferma l'art. 43 (Sezione II: Statuto di combattente e di prigioniero di guerra) del primo Protocollo.

La prassi raccolta dal Comitato Internazionale della Croce Rossa indica che per la generalità degli Stati il personale religioso gode dei medesimi privilegi del personale sanitario. Occorre dunque domandarsi quale sia il contenuto degli obblighi di rispettare e proteggere in tutte le circostanze. Sebbene talvolta sia difficile distinguere in termini chiari le due categorie - posto che una stessa condotta può considerarsi come in esecuzione di entrambe - si ritiene che gli obblighi di rispettare abbiano natura negativa e impongano pertanto agli Stati di astenersi dal tenere un certo comportamento, mentre gli obblighi di proteggere si configurino come "obblighi di fare".

Quanto ai doveri di astenersi, il nuovo Commentario del 2016 alla prima Convenzione di Ginevra offre qualche esempio: "not to attack medical and religious personnel (be it directly, indiscriminately or in violation of the principle of proportionality), kill them if they fall into one's hands, or ill-treat, harm in any way, injure, kidnap, threaten, intimidate, physically assault, or subject them to arbitrary arrest"¹⁷.

Occorre al riguardo tenere a mente che al personale religioso si richiede di indossare segni distintivi. Pertanto, l'attacco diretto nei loro confronti costituisce un crimine di guerra secondo quanto stabilito dall'art. 8 (2) (b) (XXIV) dello Statuto della Corte Penale internazionale, che in tal modo qualifica la condotta di "dirigere intenzionalmente attacchi contro il personale che usi, in conformità con il diritto internazionale, gli emblemi distintivi delle Convenzioni di Ginevra".

Quanto al contenuto dell'obbligo di proteggere, esso è di natura positiva e richiede, in linea di principio, che sia tenuto un comportamento attivo, sebbene talvolta la distinzione appaia sfumata, come emerge dalla descrizione contenuta nel già citato Commentario del 2016: "an obligation to take steps to ensure that they can carry out their work and to refrain from unduly interfering with their work, such as by arresting them simply for performing their assigned duties"¹⁸.

Le norme relative al personale religioso sono certo meno complesse rispetto a quelle relative al personale medico. Diversamente dalle attrezzature sanitarie, i beni necessari all'esercizio di pratiche religiose non sono espressamente protetti dal diritto internazionale umanitario, per quanto sia stato sostenuto che tale tutela sia in ogni modo assicurata dallo spirito delle Convenzioni di Ginevra.¹⁹

È appena il caso di ricordare la protezione assicurata ai luoghi di culto - come paradigma dei beni di carattere civile ed espressione del patrimonio culturale e spirituale dei popoli - dal

¹⁷ International Committee of the Red Cross, *Commentary on the First Geneva Convention*, para. 1987.

¹⁸ *Ibid.*, para. 1991.

¹⁹ Kumar, *Protection of Religious Personnel*, cit., p. 419.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

sistema convenzionale posto dagli Stati a tutela dei beni culturali, compresi gli art. 52 e 53 del primo Protocollo addizionale e dall'art. 16 del secondo Protocollo.²⁰

Infine, l'espressione "in tutte le circostanze" esprime il carattere assai stringente degli obblighi di rispetto e protezione, indipendentemente dalla condotta dell'avversario: in questo senso, sono esplicitamente vietate misure di rappresaglia nei confronti del personale religioso.

La disciplina sulla perdita della protezione del personale sanitario si applica *mutatis mutandis* anche al personale religioso.

Come stabilisce la regola 27 del diritto internazionale umanitario consuetudinario, "esso perde tale protezione qualora commetta, al di fuori della propria funzione umanitaria, atti che recano danno al nemico". Posto che il Commentario ai protocolli addizionali definisce l'espressione "acts harmful to the enemy" come "acts the purpose or effect of which is to harm the adverse party by facilitating or impeding military operations"²¹, la precisa individuazione di quali comportamenti siano in essa ricompresi è una questione che continua a impegnare la dottrina, soprattutto rispetto alla relazione con la nozione di diretta partecipazione alle ostilità.²²

Resta il fatto che il personale religioso non perde la protezione nel caso in cui abbia una arma leggera per finalità di legittima difesa personale. D'altro canto, ciò può essere escluso dal diritto interno o da ragioni di natura etica: alcuni manuali militari, come quello del Regno Unito, prevedono che i cappellani assegnati alle forze armate non siano armati.²³

In ragione del loro status di non combattente, il personale religioso non sarà considerato prigioniero di guerra qualora cada in potere della parte avversaria: essi potranno nondimeno essere trattenuti "soltanto nella misura in cui l'esigano le condizioni sanitarie, i bisogni spirituali e il numero dei prigionieri di guerra". Il trattamento del personale religioso trattenuto è almeno quello riservato ai prigionieri di guerra secondo la disciplina della terza Convenzione di Ginevra: nell'esercizio della propria "missione spirituale", essi godranno di ulteriori facilitazioni, come la disponibilità di mezzi di trasporto per garantire loro la visita ai prigionieri di guerra e la libertà di corrispondenza, per gli atti religiosi del loro ministero. Inoltre, essi non possono essere costretti ad alcun lavoro estraneo alla propria missione religiosa. Infine, si applicheranno anche al personale religioso le norme sulla liberazione e il rimpatrio dopo la fine delle ostilità previste dalla terza Convenzione.

²⁰ V. Greppi E., *La protezione internazionale dei beni culturali nei conflitti armati: dalla Convenzione dell'Aja al Protocollo del 1999*, in *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati* (a cura di Benvenuti), Milano, 2007, p. 75 ss.

²¹ ICRC, *Commentary to the Additional Protocols*, cit., para. 550.

²² V. Sassoli M., *When do Medical and Religious Personnel Lose what Protection?*, in *Vulnerabilities in Armed Conflicts: Selected Issues: Proceedings of the Bruges Colloquium = Vulnérabilités en temps de conflits armés : Quelques enjeux : Actes du Colloque de Bruges*, Bruges, 2014, p. 50 ss.

²³ UK Ministry of Defence, *The Manual of the Law of Armed Conflict*, Oxford, 2004, para. 333.



Tra le "funzioni spirituali" a beneficio dei prigionieri di guerra, occorre almeno ricordare quella di officiare funzioni religiose, come previsto dall'art. 34 della terza Convenzione, nonché l'inumazione dei defunti secondo i riti della religione alla quale appartenevano, ai sensi dell'art. 120.

Rispetto delle convinzioni personali e del credo religioso dei civili e delle persone *hors de combat*

Nella regolamentazione di dettaglio contenuta tanto nella terza quanto nella quarta Convenzione di Ginevra, colpisce l'attenzione al libero esercizio della pratica religiosa come un aspetto cruciale della dignità umana.²⁴

Così, l'art. 120 della terza Convenzione, già in precedenza richiamato, stabilisce in aggiunta che "le salme potranno essere cremate soltanto se impellenti ragioni igieniche o la religione del morto lo esigano, oppure se egli ne aveva espresso il desiderio".

Il rispetto del credo religioso tutela anche i civili privati della libertà. A titolo esemplificativo, ai sensi dell'art. 76 della quarta Convenzione, le persone protette detenute "saranno parimente autorizzate a ricevere l'aiuto spirituale che potessero chiedere"; mentre l'art. 86 prevede che: "la Potenza detentrica metterà a disposizione degli internati, qualunque sia la loro confessione, dei locali adeguati per la pratica dei loro culti". Il rispetto delle convinzioni e delle pratiche religiose rientra tra le garanzie fondamentali dell'art. 75 del primo Protocollo del 1977.

Secondo lo studio del Comitato internazionale di croce rossa, il dovere di rispettare il credo delle persone private della libertà appartiene al diritto internazionale consuetudinario.²⁵

Tra la prassi richiamata a sostegno, vi è il caso *Tanaka Chuichi*, in cui un tribunale militare australiano stabilì che l'imposizione a prigionieri di guerra di religione Sikh, di fumare sigarette e di tagliarsi barba e capelli, atti proibiti dal loro credo, configurasse un crimine di guerra.²⁶

A questo riguardo, occorre porre attenzione al crimine di guerra di oltraggio alla dignità personale, ai sensi degli art. 8 (2) (b) (xxi) e 8 (2) (c) (ii) dello Statuto di Roma.

Quanto all'elemento oggettivo della fattispecie di reato - ossia che "l'autore ha sottoposto a trattamenti umilianti e degradanti una o più persone o ne ha in altro modo violato la dignità" - il documento che contiene gli *elements of crime* specifica in una nota a piè pagina che occorre tener conto "degli aspetti rilevanti del contesto culturale della vittima"²⁷. Come è stato autorevolmente

²⁴ V. a tale riguardo Hiebel J-L, *Human Rights Relating to Spiritual Assistance as Embodied in the Geneva Conventions of 1949*, *International Review of the Red Cross*, 1980, p. 3 ss.

²⁵ Henckaerts e Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*, cit., regola 104. V. anche Ioana Cismas, *Religious Actors and International Law*, Oxford, 2014, p. 41.

²⁶ *Trial of Tanaka Chuichi and two others*, Australian Military Court, Rabaul, 12 luglio 1946, in *Law Reports of Trials of War Criminals*, vol. XI, 1949, p. 62.

²⁷ *Elements of Crimes*, Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, First session, New York, 3-10 September 2002, in <https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/ElementsOfCrimesEng.pdf>



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

osservato, tale precisazione si spiega con l'esigenza che "costringere una o più persone ad agire in modo contrario alle proprie convinzioni religiose" sia ricompreso tra i crimini di guerra.²⁸

In via conclusiva, va sottolineato che la tutela della libertà religiosa è pure garantita dalle convenzioni universali e regionali in materia di diritti umani.²⁹

È questo un ambito in cui si manifesta non soltanto il fatto che tali accordi trovano applicazione anche nel corso di un conflitto armato, ma che la relazione tra diritto umanitario e diritti umani è nel senso della complementarità e non della reciproca esclusione.³⁰

Si comprende anche come opera in questo contesto il principio di specialità, proposto dalla Corte internazionale di giustizia.³¹ Se i diritti umani sono *lex generalis*, ne consegue che essi possano orientare l'interpretazione e l'applicazione del diritto speciale, ossia il diritto umanitario, e siano pienamente applicabili in ogni situazione non regolamentata da quest'ultimo.³²

Vale la pena leggere, infine, il Commento generale n. 22 del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, in tema di restrizioni alla libertà di manifestare il proprio credo o religione: "persone già sottoposte a forme di coercizione legittima, come i detenuti, continuano a godere del diritto di manifestare il proprio credo e religione, in modo più possibile compatibile con la natura della coercizione"³³.

²⁸ Dörmann K., *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court: Sources and Commentary*, Cambridge, 2003, p. 315.

²⁹ Art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici; art. 14 della Convenzione sui diritti del fanciullo; art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; art. 12 della Convenzione americana; art. 8 della Carta africana.

³⁰ Human Rights Committee, *General Comment n. 29, States of Emergency (article 4)*, 31 agosto 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11: "the Covenant applies also in situations of armed conflict to which the rules of international humanitarian law are applicable. While, in respect of certain Covenant rights, more specific rules of international humanitarian law may be specially relevant for the purposes of the interpretation of Covenant rights, both spheres of law are complementary, not mutually exclusive".

³¹ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, parere consultivo dell'8 luglio 1996, in *ICJ Rep.*, 1996, p. 226 ss., par. 25.

³² *Conclusions of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law*, in UN Doc. A/61/10, par. 251.

³³ Human Rights Committee, *General Comment No. 22*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, 27 settembre 1993.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

2.6 LA SANTA SEDE E IL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO: L'ESPERIENZA DEI CORSI DI FORMAZIONE DEI CAPPELLANI MILITARI CATTOLICI

Christine Jeangey, *Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace*

È un piacere per me prendere la parola durante questa seconda giornata del *IV Aggiornamento Nazionale Istruttori di Diritto Internazionale Umanitario* e desidero innanzitutto ringraziare la Croce Rossa Italiana, in particolare il Presidente Francesco Rocca, ed il Presidente del Comitato Locale di Verona, Alessandro Ortombina, per la cortese ospitalità.

Vorrei anche esprimere un ringraziamento particolare ai professori Paolo Benvenuti e Giulio Bartolini per aver voluto coinvolgere in questo incontro il Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace ed infine rivolgere un saluto speciale alla Società Iraniana della Mezzaluna Rossa, che ha cooperato nell'organizzazione di questo evento.

Il tema che mi è stato affidato riguarda l'esperienza della Santa Sede, ed in particolare del Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, nella formazione degli ordinari e cappellani militari cattolici al diritto internazionale umanitario, attraverso l'organizzazione di Corsi di formazione a cadenza quadriennale.

Prima di soffermarmi su questi ultimi, però, mi sembra utile riflettere in un primo tempo sull'importanza che la Santa Sede consacra a questa branca del diritto internazionale pubblico, nonché sulla condanna della guerra che, nella prospettiva della Santa Sede, si accompagna sempre alla promozione dei principi umanitari.

Il senso della partecipazione della Santa Sede agli accordi afferenti al diritto umanitario

C'è da dire, innanzitutto, che la Santa Sede è parte dei principali accordi in materia di diritto umanitario, sia quelli concernenti la protezione delle vittime dei conflitti armati e della proprietà culturale in caso di conflitto, che quelli relativi all'uso (o meglio alle restrizioni o al divieto di uso) di alcuni tipi di armi.

Più precisamente, la Santa Sede ha ratificato le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e i due Protocolli addizionali del 1977. Ha altresì ratificato la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 ed il relativo Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati (2000).

La Santa Sede è, poi, parte della Convenzione dell'Aja del 1954 sulla protezione della proprietà culturale in caso di conflitto armato, nonché del Primo protocollo addizionale a detta Convenzione. Per quanto concerne gli accordi relativi ad alcuni tipi di armi, è da ricordare che la Santa Sede ha ratificato tutte le Convenzioni in materia, ad eccezione del Trattato sul commercio delle armi del 2013, che viene talora fatto rientrare fra gli accordi di diritto umanitario ma che





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

certamente non rientra nel campo del disarmo, avendo come fine piuttosto quello di regolamentare un commercio, quello delle armi, che continua a sollevare pesanti interrogativi di carattere etico¹.

A dire il vero, la ratifica di alcuni di questi strumenti non è stata esente da difficoltà. Ciò riguarda in particolare il Secondo protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (1977).

Nella prospettiva della Santa Sede, infatti, questo documento fu in buona parte svuotato della sua sostanza dall'Assemblea plenaria della Conferenza diplomatica chiamata ad adottarlo². Nella dichiarazione formulata al momento della ratifica del II Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra, sulla quale riverrò più volte nei prossimi minuti, la Santa Sede deplora le esitazioni e le omissioni che rendono questo accordo «uno strumento di un legalismo stretto sia nella lettera che nello spirito»³.

Al punto che la ratifica della Santa Sede si deve principalmente al fatto che essa considera questo Protocollo come «una porta aperta verso futuri sviluppi del diritto umanitario in un settore cruciale e troppo spesso trascurato»⁴.

Ora, anche alla luce di quest'ultima considerazione, non è scorretto affermare che la ratifica da parte della Santa Sede della maggioranza degli accordi internazionali afferenti al diritto internazionale umanitario ha principalmente lo scopo di incoraggiare la comunità internazionale nelle finalità che essa si propone attraverso gli strumenti di codifica e di sviluppo di questa branca del diritto internazionale. Ciò in vista di una migliore protezione della dignità umana e dei beni culturali nel contesto tragico dei conflitti armati, anche attraverso le restrizioni all'uso o il divieto di produzione ed utilizzo di alcuni tipi di armi.

Questo desiderio di incoraggiamento, che si accompagna ad una vera e propria assunzione di responsabilità internazionale, si deve da una parte al legame intimo che esiste tra il Cristianesimo e il diritto umanitario, sin dalla sua stessa nascita, e, dall'altra parte, alle finalità concrete che essa si

¹ Cfr. PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Il commercio internazionale delle armi. Una riflessione etica*, 1994, Città del Vaticano.

² Si tratta della *Conferenza diplomatica sulla riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati*, convocata dal Consiglio federale svizzero, e svoltasi in quattro sessioni a Ginevra: dal 20 febbraio al 29 marzo 1974; dal 3 febbraio al 18 aprile 1975; dal 21 aprile all'11 giugno 1976 e dal 17 marzo al 10 giugno 1977. Scopo della Conferenza era l'esame di due Progetti di Protocollo aggiuntivi elaborati dal Comitato Internazionale della Croce Rossa a seguito di consultazioni ufficiali ed informali e destinati a completare le quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949.

³ Déclaration formulée lors de la ratification du *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)*, 8 juin 1977. Traduzione Libera.

⁴ Déclaration formulée lors de la ratification du *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)*, 8 juin 1977. Traduzione libera.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

propone, finalità che corrispondono in buona parte con gli imperativi etici propri della morale cattolica.

Sul primo aspetto, quello relativo all'intimo legame tra Cristianesimo e diritto umanitario, mi piace ricordare quanto affermato da San Giovanni Paolo II: "Il diritto internazionale umanitario ha avuto un considerevole sviluppo negli ultimi tempi. Il cristianesimo offre a questo sviluppo una base nella sua affermazione del valore autonomo dell'uomo e della sua preminente dignità di persona (...). Anche nei secoli passati, la visione cristiana dell'uomo ha ispirato la tendenza a mitigare la tradizionale ferocia della guerra, in modo da assicurare un trattamento più umano per coloro che erano coinvolti nelle ostilità. Ha reso un contributo decisivo all'affermazione, sia da un punto di vista morale che in pratica, delle norme di umanità e giustizia che sono ora, in forma debitamente modernizzata e precisata, il nucleo delle nostre odierne convenzioni internazionali"⁵.

Nel *Messaggio inviato ai partecipanti al Primo Corso per la formazione dei cappellani militari cattolici al diritto internazionale umanitario*, lo stesso Pontefice affermò inoltre: "*Inter arma caritas* è stata la significativa parola d'ordine del Comitato Internazionale della Croce Rossa fin dai suoi albori, eloquente simbolo delle motivazioni cristiane che ispirarono il fondatore di tale benemerito organismo, il ginevrino Henri Dunant, motivazioni che non andrebbero mai dimenticate"⁶.

Tant'è vero che lo stesso Dunant ebbe a scrivere: "L'opera che ho concepito e che mi è stato dato di compiere è stata unicamente ispirata dalla speranza di Cristo, dal sentimento più propriamente universale che esista al mondo, la pura carità"⁷. Ciò detto, è forse il caso di chiarire che questo riconoscimento dell'ispirazione cristiana di Henri Dunant non intende in nessun modo mettere in discussione il principio fondamentale della neutralità, anche sul piano religioso, dell'azione del Comitato Internazionale della Croce Rossa e più in generale del Movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, fin dalla loro nascita. Esso vuole piuttosto mettere in luce le affinità che esistono tra la religione cristiana e le finalità perseguite da queste organizzazioni.

L'importanza che la Santa Sede accorda al diritto internazionale umanitario è dovuta, poi, allo scopo che esso si prefigge, quello cioè di salvaguardare i principi essenziali di umanità durante i conflitti armati. Questa branca del diritto contiene, infatti, un insieme di regole consuetudinarie e pattizie che si propongono di proteggere coloro che *non partecipano al conflitto*, come la popolazione civile o il personale sanitario e religioso, e coloro che *non vi partecipano più*

⁵ GIOVANNI PAOLO II, *Discorso ai membri dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario*, 18 maggio 1982, disponibile sul sito internet della Santa Sede www.vatican.va.

⁶ GIOVANNI PAOLO II, *Messaggio ai partecipanti al Primo Corso per la formazione dei cappellani militari cattolici al diritto internazionale umanitario*, 24 marzo 2003, in PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, *Diritto umanitario e cappellani militari*, 2004, Città del Vaticano, p. 7-9, citazione a p.8.

⁷ TOMASI S.M., *Identity and neutrality of humanitarian law: the Third Protocol to the Geneva Conventions on the "Red Crystal"*, in PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, *Humanitarian Law and Religions*, 2009, Città del Vaticano, p. 103-112, cit. p. 111. Traduzione libera.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

attivamente, come i feriti e i prigionieri; inoltre, pone limiti ai mezzi e metodi di guerra, nella misura in cui tende a bandire alcuni tipi di armi, incluse quelle che infliggono sofferenze superflue ai combattenti, e a vietare condotte belliche che arrechino danni particolarmente gravi all'ambiente naturale.

Non è inutile rilevare che lo stesso Catechismo della Chiesa Cattolica prevede il rispetto della legge naturale durante un conflitto armato. Quest'ultimo afferma esplicitamente che «La Chiesa e la ragione umana dichiarano la permanente validità della legge morale durante i conflitti armati»⁸. Riprendendo quanto affermato dal Concilio Vaticano II, il Catechismo della Chiesa Cattolica riafferma il valore dello *ius in bello* in termini chiarissimi: «Né per il fatto che una guerra è ormai disgraziatamente scoppiata, diventa per questo lecita ogni cosa tra le parti in conflitto»⁹. Il che significa che il rispetto delle regole e dei principi umanitari è per i Padri conciliari, come pure per il diritto umanitario, indipendente dalle ragioni del conflitto, dalla giustizia della causa in nome della quale si combatte, nonché dalla legittimità del ricorso alla forza (cioè del rispetto dello *ius ad bellum*).

Il rispetto della legge morale durante un conflitto armato ha due esplicite implicazioni nel *Catechismo*. In primo luogo, il dovere di «rispettare e trattare con umanità i non-combattenti, i soldati feriti e i prigionieri»¹⁰ e, in secondo luogo, che «le pratiche contrarie al diritto delle genti e ai suoi principi universali, deliberatamente messe in atto, sono dei crimini»¹¹. Non è forse superfluo ricordare che il Catechismo della Chiesa Cattolica dichiara espressamente che «Le azioni manifestamente contrarie al diritto delle genti e ai suoi principi universali, non diversamente dalle disposizioni che le impongono, sono dei crimini. Non basta un'obbedienza cieca a scusare coloro che vi si sottomettono. Così lo sterminio di un popolo, di una nazione o di una minoranza etnica deve essere condannato come un peccato mortale. Si è moralmente in obbligo di far resistenza agli ordini che comandano un genocidio»¹².

Il riferimento ai documenti ecclesiali sopra menzionati, rafforza il convincimento che per i Cristiani, e quindi *a fortiori* per gli ordinari e i cappellani militari cattolici, la missione di salvaguardare i principi essenziali di umanità ed il rispetto della dignità dell'uomo nel contesto drammatico dei conflitti armati, va oltre il mero rispetto di accordi e consuetudini internazionali, per quanto nobili siano i fini che questi ultimi si propongono. Essa, infatti, trae forza ed ispirazione prima di tutto dal Vangelo.

Sono particolarmente eloquenti in questa prospettiva le parole pronunciate da Papa Giovanni Paolo II durante la sua visita al Comitato Internazionale della Croce Rossa del 1982: «In

⁸ *Catechismo della Chiesa Cattolica*, n. 2312

⁹ CONCILIO VATICANO II, *Costituzione pastorale sulla chiesa nel mondo contemporaneo Gaudium et Spes*, 7 dicembre 1965, para. 79 ; *Catechismo della Chiesa Cattolica*, n. 2312

¹⁰ *Catechismo della Chiesa Cattolica*, n. 2313.

¹¹ *Catechismo della Chiesa Cattolica*, n. 2328.

¹² *Catechismo della Chiesa Cattolica*, n. 2313.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

questo servizio dell'uomo, i cristiani raggiungono facilmente gli scopi e la pratica della Croce Rossa. Essi trovano nella loro fede uno stimolo e delle motivazioni supplementari per vedere nell'uomo ferito, avvilito o nell'indigenza, un prossimo da amare e da soccorrere, quale che sia la sua dignità; anzi, essi vi ritrovano l'immagine stessa del Cristo che si è identificato con il prigioniero, con il malato, con lo straniero, con l'uomo privo di tutto».

Riferendosi poi alla pratica della tortura o di altri trattamenti crudeli, disumani e degradanti sui prigionieri di guerra e sulle persone private della libertà per ragioni connesse con un conflitto armato, il Santo Padre aggiunse: "Il ricordo di Gesù, denudato, colpito, schernito fin nelle sofferenze dell'agonia, dovrebbe sempre fargli rifiutare di veder applicato un trattamento analogo a uno dei suoi fratelli in umanità. Spontaneamente, il discepolo del Cristo respinge ogni ricorso a simili mezzi, che nulla potrebbe giustificare e in cui la dignità dell'uomo viene avvilita tanto in colui che viene colpito quanto nel suo carnefice"¹³.

La condanna assoluta della guerra

Per altro verso, sembra utile sottolineare che il "dovere di mitigare l'inumanità della guerra"¹⁴ espresso dai Padri conciliari nella *Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo Gaudium et Spes*, si accompagna alla "condanna assoluta della guerra"¹⁵, contenuta nel medesimo documento.

Secondo i Padri conciliari, infatti, "Ogni atto di guerra, che mira indiscriminatamente alla distruzione di intere città o di vaste regioni e dei loro abitanti, è delitto contro Dio e contro la stessa umanità e va condannato con fermezza e senza esitazione"¹⁶. Tale esplicita condanna trova un limite unicamente nel rispetto dell'inalienabile diritto alla legittima difesa e del dovere delle autorità statali di "tutelare la salvezza dei popoli che sono stati loro affidati"¹⁷. Affermano ancora i Padri conciliari: "una cosa è servirsi delle armi per difendere i giusti diritti dei popoli, ed altra cosa voler imporre il proprio dominio su altre nazioni"¹⁸.

Anche Papa Francesco ha espresso recentemente la medesima visione, allorché, dopo aver ricordato l'importanza di diffondere e promuovere il diritto umanitario, ha affermato: "Tuttavia, come cristiani, restiamo profondamente convinti che lo scopo ultimo, il più degno della persona e della comunità umana, è l'abolizione della guerra. Perciò dobbiamo sempre impegnarci a costruire

¹³GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Comitato Internazionale della Croce Rossa*, 15 giugno 1982, n. 5.

¹⁴CONCILIO VATICANO II, *Costituzione pastorale sulla chiesa nel mondo contemporaneo Gaudium et Spes*, 7 dicembre 1965, para. 79.

¹⁵CONCILIO VATICANO II, *Costituzione pastorale sulla chiesa nel mondo contemporaneo Gaudium et Spes*, 7 dicembre 1965, para. 82.

¹⁶CONCILIO VATICANO II, *Costituzione pastorale sulla chiesa nel mondo contemporaneo Gaudium et Spes*, 7 dicembre 1965, para. 80.

¹⁷CONCILIO VATICANO II, *Costituzione pastorale sulla chiesa nel mondo contemporaneo Gaudium et Spes*, 7 dicembre 1965, para. 79.

¹⁸CONCILIO VATICANO II, *Costituzione pastorale sulla chiesa nel mondo contemporaneo Gaudium et Spes*, 7 dicembre 1965, para. 79.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

ponti che uniscono e non muri che separano; dobbiamo sempre aiutare a cercare uno spiraglio per la mediazione e la riconciliazione; non dobbiamo mai cedere alla tentazione di considerare l'altro solamente come un nemico da distruggere, ma piuttosto come una persona, dotata di intrinseca dignità, creata da Dio a sua immagine (cfr Esort. Ap. *Evangelii gaudium*, 274). Anche nel mezzo della lacerazione della guerra, non dobbiamo mai stancarci di ricordare che «ciascuno è immensamente sacro» (*ibid.*)¹⁹.

Le riflessioni sopra sviluppate circa il dovere di mitigare gli effetti negativi dei conflitti armati e la parallela condanna della guerra, ispirate dalla *Costituzione Pastorale Gaudium et Spes* e nel *Catechismo della Chiesa Cattolica*, trovano, infine, un'eco nella Dichiarazione formulata dalla Santa Sede al momento della ratifica del II Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra, nella quale si riassume efficacemente la *ratio* dell'adesione della Santa Sede agli accordi internazionali in ambito umanitario.

Vale forse la pena leggerne un breve estratto:

“Le Saint-Siège réaffirme à cette occasion sa profonde conviction quant au caractère fondamentalement inhumain de la guerre. Une humanisation des effets des conflits armés, comme celle qui est entreprise par les deux Protocoles, est accueillie avec faveur et encouragée par le Saint-Siège dans la mesure où elle se propose d'apaiser des souffrances humaines et où, dans le déchaînement des passions et des forces maléfiques, elle tend à sauvegarder les principes essentiels d'humanité et les biens suprêmes de la civilisation. Le Saint-Siège exprime par ailleurs sa ferme conviction que le but ultime, celui qui est digne de la vocation de l'homme et de la civilisation humaine, doit être l'abolition de la guerre”.²⁰

La formazione degli ordinari e cappellani militari cattolici

Questa Dichiarazione si conclude, poi, con le seguenti parole: “Le Saint-Siège, pensant être l'interprète des inquiétudes et des espoirs des peuples, souhaite que la voie encourageante ouverte à Genève par la codification du droit humanitaire dans les conflits armés, ne reste pas lettre morte ou simple engagement de pure forme, mais qu'elle soit accueillie dans les consciences, traduite dans la pratique et poursuivie jusqu'au but final de l'abolition de toute guerre, de quelque genre que ce soit”²¹.

Ora, io credo che l'idea di organizzare dei Corsi di formazione destinati agli ordinari e ai cappellani militari cattolici sia espressione di questa volontà di contribuire a far sì che le regole di diritto umanitario siano 'accolte nelle coscienze', ed in particolare delle coscienze di coloro che sono

¹⁹ FRANCESCO, *Discorso al IV Corso di formazione dei cappellani militari al diritto internazionale umanitario, promosso dal Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace*, 26 ottobre 2015.

²⁰ Déclaration formulée lors de la ratification du *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)*, 8 juin 1977.

²¹ Déclaration formulée lors de la ratification du *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)*, 8 juin 1977.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

chiamati ad applicarle concretamente, cioè dei membri delle forze armate. È appena il caso di ricordare, infatti, che nella prospettiva della Chiesa cattolica la missione del personale religioso consiste specificamente nell'accompagnamento spirituale dei membri delle forze armate e delle loro famiglie, missione che include necessariamente una certa formazione della coscienza.

Lo stesso Papa Giovanni Paolo II, rivolgendosi ai cappellani militari cattolici presenti al primo Corso di formazione organizzato dalla Santa Sede scrisse: "Voi, Cappellani militari cattolici, oltre allo svolgimento del vostro specifico ministero religioso, non dovete trascurare di offrire il vostro contributo per un'appropriata educazione del personale militare ai valori che animano il diritto umanitario e ne fanno non solo un codice giuridico, ma anzitutto un codice etico"²².

Da un punto di vista più propriamente tecnico-giuridico, invece, i Corsi di formazione mi sembrano piuttosto riconducibili all'obbligo degli Stati contraenti, contenuto nelle prime due Convenzioni di Ginevra del 1949, "a diffondere, nel più largo modo possibile, in tempo di pace come in tempo di guerra, il testo [dell'accordo] nei loro rispettivi paesi e, in particolare a prevederne lo studio nei programmi d'istruzione militare e, se possibile, civile, di guisa che i principî ne siano conosciuti da tutta la popolazione, segnatamente dalle forze armate combattenti, dal personale sanitario e dai cappellani militari"²³.

L'idea di realizzare dei veri e propri itinerari formativi rivolti agli ordinari militari cattolici è maturata nel corso della XXVII Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, tenutasi a Ginevra nel novembre 1999, durante la quale la Santa Sede ha, per la prima volta, assunto l'impegno di promuovere un'appropriata formazione dei cappellani militari cattolici, al fine di aiutarli ad essere "meglio in grado di concorrere all'applicazione delle regole umanitarie durante i conflitti"²⁴.

L'accoglienza favorevole riservata a questo progetto da parte dei destinatari del Corso, testimoniata dalla partecipazione di ben trentaquattro ordinari su trentasette e di quarantuno cappellani militari, ha incoraggiato il proseguimento di questo percorso formativo, al punto che la

²² GIOVANNI PAOLO II, *Messaggio ai partecipanti al Primo Corso per la formazione dei cappellani militari cattolici al diritto internazionale umanitario*, 24 marzo 2003, in PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, *Diritto umanitario e cappellani militari*, 2004, Città del Vaticano, p. 7-9, citazione a p.8.

²³ Convenzione di Ginevra per migliorare la sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna, 12 agosto 1949, art. 47; Convenzione di Ginevra per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare, 12 agosto 1949, art. 48; Cfr. anche, senza menzione dei cappellani militari, Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, 12 agosto 1949, art. 127; Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra, 12 agosto 1949, art. 144; Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I), 8 giugno 1977, art. 83. Il corsivo è aggiunto.

²⁴ MARTINO R., *Saluto introduttivo*, in PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, *Diritto umanitario e cappellani militari*, 2004, Città del Vaticano, p. 11.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Santa Sede ha continuato ad assumere il medesimo impegno unilaterale durante quasi tutte le successive Conferenze Internazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa²⁵.

Ad oggi, la Santa Sede ha realizzato quattro Corsi di formazione al diritto umanitario, organizzati congiuntamente dal Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace e dalla Congregazione per i Vescovi e, in alcuni casi, con il coinvolgimento del Pontificio Consiglio per il Dialogo Inter-religioso.

Il primo di questi Corsi di formazione, si è tenuto in Vaticano il 25 e 26 marzo 2003 sul tema *Il diritto umanitario e i cappellani militari*. Esso aveva soprattutto lo scopo di offrire ai partecipanti una panoramica generale sul diritto umanitario, in particolare sulla protezione che esso accorda ad alcune categorie di persone e ad alcuni beni.

Non mancarono però interventi sulle armi vietate dal diritto umanitario e sugli strumenti tendenti a porre un termine all'impunità (cioè il principio della responsabilità individuale e lo Statuto della Corte penale internazionale). In questa occasione furono affrontati anche temi che permangono di grande attualità, tra i quali ne ricorderei due che restano ancora oggi particolarmente spinosi: quello del diritto umanitario e la cosiddetta guerra contro il terrorismo e quello degli strumenti o dei meccanismi volti a garantire il rispetto del diritto internazionale umanitario.

Il secondo Corso di formazione tenutosi in Vaticano il 12 e 13 ottobre 2007 ha, invece, avuto un carattere squisitamente religioso, o meglio inter-religioso. Esso infatti era interamente dedicato al tema *Il diritto umanitario e le religioni*, ed ha visto la partecipazione, tra i relatori, di esperti di diverse confessioni religiose che si sono confrontati sul tema *dignità umana e guerra* nelle rispettive tradizioni religiose. Erano in particolare coinvolti esponenti dell'ebraismo, dell'islam, delle grandi religioni indo-asiatiche e ovviamente del cristianesimo.

Tra gli altri temi trattati, ricorderei quello sulla cooperazione tra società civile e religioni per la difesa della dignità umana durante i conflitti armati. Naturalmente in questa riflessione di carattere etico - religioso non poteva mancare un approfondimento sulla questione delle armi nucleari²⁶, che, com'è noto, costituisce uno degli aspetti su cui lavora da anni la diplomazia della Santa Sede e su cui si è recentemente espresso lo stesso Papa Francesco²⁷.

²⁵ Ad eccezione dalla 29° Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa del 2006, avente principalmente lo scopo di emendare gli Statuti del Movimento Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa in maniera da incorporarvi l'emblema addizionale del cristallo rosso.

²⁶ Sul punto, sembra utile segnalare il documento presentato dalla Missione Permanente della Santa Sede presso le Nazioni Unite e le altre Organizzazioni Internazionali a Ginevra alla *III Conferenza sull'impatto umanitario delle armi nucleari* (Vienna, 8-9 dicembre 2014), intitolato *Nuclear Disarmament : Time for Abolition. A Contribution of the Holy See*.

²⁷ FRANCESCO, *Messaggio in occasione della Conferenza sull'impatto umanitario delle armi nucleari* (Vienna, 8-9 dicembre 2014), 7 dicembre 2014, disponibile sul sito internet della Santa Sede www.vatican.va.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

A partire dal terzo corso, l'impegno di formazione si è accompagnato a quello di promozione e sviluppo del diritto internazionale umanitario. Di conseguenza, i Corsi sono stati dedicati ad alcune sfide contemporanee considerate particolarmente urgenti.

Il terzo Corso (Vaticano, 21 ottobre 2011) aveva infatti come titolo *Soggetti statali e non statali: etica, diritto e politica*, mentre il quarto, focalizzato sui cosiddetti nuovi conflitti, era intitolato *Conflitti armati non internazionali e 'nuovi conflitti'. La protezione della dignità umana alla luce del diritto internazionale* (Vaticano, 26-28 ottobre 2015). Quest'ultimo Corso era diviso in tre sezioni concernenti rispettivamente la protezione delle categorie più vulnerabili, la condotta delle ostilità ed il rispetto del diritto internazionale umanitario. All'interno del Corso erano previsti due gruppi di lavoro, durante i quali i partecipanti sono stati chiamati a riflettere e scambiare esperienze sui due seguenti aspetti della loro missione di accompagnamento spirituale delle forze armate: come contribuire a prevenire le violazioni più gravi del diritto umanitario e quale cura pastorale specifica assicurare ai militari ed alle loro famiglie, specialmente per quanto concerne i combattenti che, avendo assistito a crimini atroci, si ritrovano a vivere con vere e proprie ferite spirituali e psicologiche.

A margine del Quarto Corso di formazione si è altresì tenuta una Conferenza internazionale sul tema *La responsabilità di proteggere alla luce della morale e del diritto*, durante la quale è stato esplorato il concetto di responsabilità di proteggere sotto il profilo interreligioso e quello giuridico.

Gli atti di quest'ultimo Corso di formazione sono in corso di pubblicazione, mentre quelli dei Corsi precedenti sono stati tutti pubblicati dalla Libreria Editrice Vaticana, alcuni anche in diverse lingue.

Conclusioni

A conclusione di questo mio intervento, vorrei ricordare alcune parole del Cardinale François-Xavier Nguyen Van Thuân, già Presidente del Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, parole che mi sembra possano essere particolarmente significative per gli operatori umanitari, indipendentemente dall'eventuale religione professata.

Commentando la sua visita a Belgrado, in qualità di inviato di Papa Giovanni Paolo II, nel mezzo dei bombardamenti della città, il Card. Van Thuân disse: "Ancora una volta, ho dovuto rendermi conto della distruzione della guerra. Ancora una volta, il mio viaggio è stato reso molto difficile perché i diversi ponti erano stati distrutti. Ancora una volta, sono giunto alla conclusione che mentre la guerra distrugge i ponti, noi cristiani siamo chiamati a mantenerli in piedi. Siamo chiamati dalla nostra vocazione ad essere costruttori di ponti. Costruttori di pace tra popoli che sono stati separati"²⁸. Grazie per la vostra attenzione.

²⁸ Nguyen VAN THUAN F.-X., *Discours du Conseil Pontifical Justice et Paix*, in CONSEIL PONTIFICAL JUSTICE ET PAIX ET CARITAS INTERNATIONALIS, *La paix fruit de la réconciliation*, Limete-Kinshasa, 2002, p. 33-36, citazione a p. 35. Traduzione libera.





3. I RISULTATI DELLA 32^a CONFERENZA INTERNAZIONALE DI CROCE ROSSA E MEZZALUNA ROSSA

3.1 LA RISOLUZIONE 2 E LA (FALLITA) PROPOSTA DI UN "MEETING OF STATES ON INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW"

Giulio Bartolini, *Università Roma Tre*

Introduzione

Una delle principali problematiche contemporanee per il diritto internazionale umanitario (DIU) concerne la sua attuazione. Considerando che questo termine, nella sua accezione di *compliance*, è attualmente inteso come "as respect for all relevant obligations under IHL"¹ o come "ensuring that belligerents act in conformity with IHL"² è chiaro come le problematiche connesse a questo tema risultino fra le più complesse per questo settore normativo: la valenza di questa tematica prescinde infatti dal mero dato giuridico, volto a garantire un sempre maggiore rispetto di obblighi internazionali, ma incide su un elemento di maggiore rilievo, ovvero la possibilità, per il suo tramite, di garantire una protezione rafforzata alle vittime dei conflitti armati.

Non sorprende, quindi, che una crescente attenzione, anche in dottrina, sia rivolta alla valutazione dei meccanismi di *compliance* esistenti, sia interni al sistema del DIU sia esterni ad esso, con delle analisi usualmente accompagnate da un certo scetticismo circa le possibilità per questi meccanismi di rispondere all'obiettivo prefisso, con, di conseguenza, un interesse circa l'esplorazione di nuove soluzioni volte a rafforzare l'applicazione di questa disciplina³.

A questo proposito le attività svolte su questo tema sotto l'egida della Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa hanno assunto un ruolo fondamentale.

¹ ICRC/SWISS FEDERAL DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS, *Strengthening Compliance with International Humanitarian Law, Concluding Report*, Giugno 2015, p. 12, nota 25: "The goal of the IHL compliance system discussed within the Swiss-ICRC facilitated consultation process is to strengthen respect for IHL. The term "compliance" may be understood in the present context as respect for all relevant obligations under IHL".

Il rapporto conclusivo (Concluding Report) presentato dai facilitatori, ovvero il CICR e il Governo Svizzero, così come i documenti sviluppati nel corso del processo consultativo come le *Chairs' conclusions* e i *Background Reports* sono disponibili a: <<https://www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-international-humanitarian-law-ihl-work-icrc-and-swiss-government>>.

² BOUTRUCHE, *Good Offices, Conciliation and Enquiry*, in CLAPHAM, GAETA and SASSÒLI (eds.), *The 1949 Geneva Conventions. A Commentary*, Oxford, 2015, p. 561: "Unlike the complementary notion of enforcement of IHL that focuses on the ways to restore observance with IHL when it has been violated, compliance pertains to ensuring that belligerents act in conformity with IHL".

³ SASSÒLI, *The Implementation of International Humanitarian Law: Current and Inherent Challenges*, YIHL, 2007, p. 45 ss.; PFANNER, *Various Mechanisms and Approaches for Implementing International Humanitarian Law and Protecting and Assisting War Victims*, IRRC, 2009, p. 307 ss.; BENVENUTI, BARTOLINI *Is There a Need for New International Humanitarian Law Implementation Mechanisms?*, in KOLB and GAGGIOLI (eds.), *Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law*, Cheltenham, 2013, p. 590 ss.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

L'interesse sul tema era già emerso nella Risoluzione 1 adottata nella trentunesima Conferenza internazionale tenutasi nel 2011⁴, che condusse alla creazione del cd. *compliance track*, con il quale si richiedeva all'ICRC e alla Svizzera di agire quali facilitatori e condurre delle consultazioni allo scopo di identificare soluzioni per rafforzare l'effettività dei meccanismi di attuazione del DIU, al fine di proporre queste ipotesi di lavoro alla 32^a Conferenza internazionale.

Su questa base, nell'ottobre 2015 i facilitatori presentarono una bozza di risoluzione su "Strengthening Compliance with International Humanitarian Law" in vista della XXXII Conferenza internazionale⁵. Nella bozza di risoluzione si prevedeva una rilevante novità, ovvero la proposta di creare un nuovo meccanismo, il c.d. "Meeting of States on International Humanitarian Law", ovvero un istituzionalizzato, periodico, volontario forum di discussione sul DIU fra gli Stati parti alle Convenzioni di Ginevra. Questa proposta, come vedremo, in ragione dell'opposizione netta di alcuni Stati, non ha però trovato il favore complessivo dei partecipanti alla Conferenza internazionale, tanto che la Risoluzione 2⁶ infine adottata ha sostanzialmente determinato una posticipazione del tema e richiesto ulteriori discussioni su queste problematiche fra gli Stati in vista della XXXIII Conferenza internazionale nel 2019.

Gli esistenti meccanismi per l'attuazione del diritto internazionale umanitario: caratteristiche e limiti

Un'analisi della proposta oggetto di attenzione per la 32^a Conferenza Internazionale presuppone ovviamente una valutazione degli attuali meccanismi per l'attuazione del DIU previsti nelle Convenzioni di Ginevra e nei Protocolli addizionali, così come di quelli sviluppati nell'ambito di altri settori normativi ed istituzionali ma con una ricaduta per il DIU, onde comprendere le motivazioni che potevano militare in favore per le soluzioni sottoposte all'attenzione di tale consesso.

I meccanismi previsti dal sistema del DIU

Tenendo conto della dimensione interna del DIU e dei meccanismi operanti alcune considerazioni su problematiche comuni possono svilupparsi quali iniziali spunti di riflessione come ad esempio in merito: (a) alla natura infruttuosa di diversi meccanismi di *compliance* previsti nei trattati di DIU, situazione in larga parte causata anche dalla riluttanza degli Stati parte nell'attivarli; (b) all'assenza di un forum istituzionale rivolto a supervisionare l'applicazione di questa normativa; e (c) al limitato campo di applicazione di diversi meccanismi pattizi, principalmente ristretti ai conflitti armati internazionali, senza un'adeguata considerazione verso quelli non internazionali.

⁴ Vedi XXXI Conferenza internazionale, Resolution 1: *Strengthening Legal Protection for Victims of Armed Conflicts*, 2011, disponibile [qui](#).

⁵ Per la Draft Resolution 2 circolata fra le delegazioni vedi [qui](#).

⁶ Vedi XXXII Conferenza internazionale, Resolution 2: *Strengthening Compliance with International Humanitarian Law*, 32IC/15/R2, disponibile [qui](#).



(a) In primo luogo occorre considerare che diversi meccanismi offerti dal sistema del DIU si sono rilevati infruttuosi, data l'assenza di un adeguato interesse politico/giuridico degli Stati nell'attivarli⁷. Dato che numerosi meccanismi implicano la necessità di accertare un consenso statale per il loro funzionamento, l'assenza di quest'ultimo ne ha implicato l'irrilevanza all'atto pratico.

Ad esempio, il ruolo delle Potenze Protettrici, ovvero degli Stati neutrali nei conflitti armati internazionali chiamati a svolgere alcune funzioni di garanzia una volta acquisito il consenso delle Parti al conflitto, è stato progressivamente trascurato⁸. Dall'adozione delle Convenzioni di Ginevra nel 1949, ad esempio, le Potenze protettrici sono state nominate in soli cinque conflitti armati internazionali. Questo declino può essere attribuito a diverse cause concorrenti. In particolare pochissimi Stati membri sono percepiti come neutrali o come in grado, ovvero disposti, a svolgere questo compito, dato che una simile attività li potrebbe facilmente esporre a difficoltà di politica estera. Inoltre, il CICR, come già ipotizzato dalle Convenzioni di Ginevra, ha potuto svolgere un ruolo sostitutivo rispetto alle Potenze protettrici quando queste non vengono nominate, così riducendo il rilievo, e la necessità, per il ricorso a questo meccanismo⁹.

In definitiva, come recentemente riconosciuto anche nel nuovo Commentario alle Convenzioni di Ginevra, edito nel 2016, "(t)he obstacles do not appear to result from the inadequacy of the procedures nor from the financial burden, but are more likely to be related to political considerations"¹⁰.

Allo stesso modo, le procedure di inchiesta previste dalle Convenzioni di Ginevra del 1949¹¹ non hanno suscitato l'interesse degli Stati. I tentativi di rendere operative queste procedure sono falliti in passato a causa della mancanza di consenso da parte degli Stati coinvolti nei conflitti, requisito fondamentale per la loro attivazione¹². Anche in questo caso non stupisce quindi che il nuovo Commentario finisca per riconoscere che "the ineffectiveness of the enquiry mechanism established under the 1949 GCs is due mainly to lack of political will and its absence of institutionalization"¹³.

⁷ SASSÒLI, cit., nota 3, p. 52.

⁸ Vedi gli articoli 8 e 9 delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e l'art. 5 del Primo Protocollo addizionale del 1977.

Vedi sul tema BUGNION, *Article 8. Protecting Powers*, in ICRC, *Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces, Commentary of 2016* (edizione on-line); KOLB, *Protecting Powers*, in CLAPHAM, GAETA and SASSÒLI (eds.), cit. nota 2, p. 549 ss.

⁹ ICRC, "Improving Compliance with International Humanitarian Law. ICRC Expert Seminars", ottobre 2003, pp. 10-12, disponibile [qui](#).

¹⁰ BUGNION, cit. nota 8, para. 116.

¹¹ CG I, Art. 52; CG II, Art. 53; CG III, Art. 132; CG IV, Art. 149. Vedi VITÉ, "Article 52. Enquiry Procedure", in ICRC, cit. nota 9, para. 1 ff.

¹² Circa il fallito tentativo del CICR di facilitare la creazione di una commissione di inchiesta in relazione al conflitto coinvolgente Israele e alcuni Stati arabi nel 1973 vedi BUGNION, *Le Comité International de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, Geneva, 1994, p. 1099.

¹³ VITÉ, cit. nota 11, par. 34.



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Simili carenze sono riscontrabili per la *International Humanitarian Fact-Finding Commission* (IHFFC), prevista dall'art. 90 del Primo Protocollo¹⁴, volta a scrutinare possibili gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra o dello stesso Protocollo attraverso una procedura confidenziale.

La Commissione non è stata mai, utilizzata per questa finalità, nonostante più di 70 Stati abbiano effettuato una dichiarazione generale volta ad accettare la competenza della Commissione. Allo stesso modo, la volontà espressa da tempo dalla Commissione di estendere le sue attività ai conflitti armati non internazionali, purché tutte le parti in conflitto siano d'accordo, non ha portato a risultati concreti¹⁵. Anche i recenti avvenimenti, come l'attacco nel 2015 ad un ospedale di *Médecins sans frontières*, rispetto al quale la ONG aveva richiesto l'intervento della Commissione non si è potuto concretizzare stante la carenza dello Stato interessato di procedere in tale senso¹⁶. Solo recentemente, in relazione ad un attacco sviluppato in danno di una missione OSCE in Ucraina, la Commissione ha potuto sviluppare delle limitate attività, la cui base giuridica risulta oggetto di discussione in dottrina¹⁷.

Un altro meccanismo che non è ancora stato testato nella prassi è la riunione delle Alte Parti Contraenti prevista all'art. 7 del Primo Protocollo addizionale¹⁸. Questo meccanismo, così come le analoghe riunioni degli Stati parti di seguito analizzate e previste su basi giuridiche, è di particolare interesse alla luce delle proposte presentate nel 2015. Ai sensi dell'articolo 7, sulla base della richiesta di uno o più Stati parte e a seguito dell'approvazione della maggioranza degli Stati che hanno ratificato il Primo Protocollo addizionale, la Svizzera può essere chiamata a convocare una riunione di questi per discutere i "general problems concerning the application of the Conventions and of the Protocol".

Ad oggi nessuna riunione è però mai stata convocata su questa base, in parte a causa di alcuni limiti intrinseci previsti dalla stessa norma. In primo luogo, la riunione potrà realizzarsi solo ove si riscontri una comune richiesta espressa da un numero significativo di Stati parte. In secondo luogo, questo meccanismo non è previsto come una regolare conferenza degli Stati parti, quindi non potrebbe beneficiare di elementi istituzionali e burocratici necessari per facilitare la gestione di questi incontri intergovernativi. In terzo luogo, l'ampio riferimento alla possibilità di discutere

¹⁴ DE PREUX, "Article 90", in SANDOZ, SWINARSKI and ZIMMERMANN (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva, 1987, p. 1039 ss.; CONDORELLI, "The International Humanitarian-Fact Finding Commission: An Obsolete Tool or a Useful Measure to Implement International Humanitarian Law?", IRRC, 2001, p. 393 ss.

¹⁵ KALSHOVEN, "The International Humanitarian Fact-Finding Commission: A Sleeping Beauty?", *Humanitäres Völkerrecht*, 2002, p. 214.

¹⁶ HARWOOD, "Will the 'Sleeping Beauty' Awaken? The Kunduz Hospital Attack and the International Humanitarian Fact-Finding Commission", *EJIL: Talk!*, 15 ottobre 2015, disponibile a: <<http://www.ejiltalk.org/will-the-sleeping-beauty-awaken-the-kunduz-hospital-attack-and-the-international-humanitarian-fact-finding-commission/>>.

¹⁷ Vedi sul punto AZZARELLO C., NIEDERHAUSER M., "The Independent Humanitarian Fact-Finding Commission: Has the 'S Sleeping Beauty' Awoken?", 9 gennaio 2018, [qui](http://www.ijerl.org).

¹⁸ ZIMMERMANN, "Article 7", in SANDOZ, SWINARSKI and ZIMMERMANN (eds.), cit. nota 15, p. 104 ss.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

“general problems” relativi all’applicazione della Convenzione di Ginevra determina la necessità “to exclude the discussion of specific situations”¹⁹ dal suo campo applicativo. Si pensi, in proposito, al rifiuto, giuridicamente corretto, opposto dalla Svizzera alla richiesta di convocare un incontro urgente quale espressa da un gruppo di Stati in occasione del conflitto in Libano del 2006, dato che questa ipotesi venne considerata quale estranea ai requisiti fissati dall’art. 7 del Primo Protocollo addizionale²⁰.

Fino ad ora, solo una diversa tipologia di riunione degli Stati parte è stata realizzata in circostanze eccezionali. Le sue basi sono contenute nella Risoluzione 1, adottata dalla ventiseiesima Conferenza internazionale del 1995²¹, che ha approvato la raccomandazione di un gruppo di esperti intergovernativi²² di richiedere al “Depositary to organize periodical meetings of the States Parties to the 1949 Geneva Conventions to consider general problems regarding the application of IHL”.

Finora, la Svizzera è riuscita a organizzare un solo incontro nel 1998, inerente la disintegrazione delle strutture statali e il suo rilievo per il DIU e la sicurezza delle organizzazioni umanitarie²³. Questa iniziativa, come originariamente suggerito dalla XXVI Conferenza internazionale, avrebbe potuto contribuire a creare un forum periodico di discussione sulle sfide contemporanee per il DIU, anche se la sua non istituzionalizzazione e le incertezze relative alla gestione delle questioni chiave (ad esempio la selezione degli argomenti, la diffusione e gestione dei risultati degli incontri, ecc.) non ha facilitato il successo di questa iniziativa, successivamente abbandonata.

Tuttavia, conferenze coinvolgenti Stati parti alle Convenzioni di Ginevra sono state occasionalmente organizzate su una base diversa. In particolare, attraverso alcune sue risoluzioni l’Assemblea generale delle Nazioni Unite ha raccomandato alle Alte Parti contraenti della IV Convenzione, o al governo svizzero in quanto depositario di questo trattato, di organizzare conferenze sull’applicazione di questo trattato relativamente ai territori palestinesi occupati²⁴.

¹⁹ *Ibid*, p. 104.

²⁰ Per la richiesta effettuata da venti Stati parte e la posizione della Svizzera vedi “Federal Department of Foreign Affairs, Notification to the Geneva Conventions of 12 August 1949 for the Protection of War Victims”, del 12 settembre 2006, disponibile [qui](#). Sul tema DISTEFANO e HENRY, “*Final Provisions, Including the Martens Clause*”, in CLAPHAM, GAETA and SASSÒLI (eds.), cit. nota 2, p. 172.

²¹ “Resolution 1 of the 26th International Conference of the International Red Cross and Red Crescent (Geneva, Switzerland, 3-7 December 1995)”, IRRC, 1996, p. 58 ss.

²² “Meeting of the Intergovernmental Group of Experts for the Protection of War Victims: Recommendations”, IRRC, 1995, p. 37 ss.

²³ BURCI, “*The First Periodic Meeting of the States Parties to the 1949 Geneva Conventions*”, CI, 1998, p. 116 ss.; CAFLISCH, “*First Periodical Meeting on International Humanitarian Law*”, IRRC, 1998, p. 366 ss.

²⁴ Vedi UN Doc. A/RES/64/10 (2009); UN Doc. A/RES/ES-10/7 (2000); UN Doc. A/RES/ES-10/6 (1999); e UN Doc. A/RES/ES-10/3 (1997). Vedi HAPPOLD, “*The Conference of High Contracting Parties to the Fourth Geneva Convention*”, YIHL, 2001, p. 389 ss.; e LANZ, MAX and HOEHNE, “*The Conference of High Contracting Parties to the Fourth Geneva Convention of 17 December 2014 and the Duty to Ensure Respect for International Humanitarian Law*”, IRRC, 2015, p. 1116 ss.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

L'allontanamento rispetto al modello sopra indicato è chiaro. In questo caso l'attenzione si concentra sull'organizzazione di riunioni degli Stati contraenti di una delle Convenzioni rispetto ad uno specifico conflitto armato, la cui realizzazione è stata talora subordinata dalla Svizzera al raggiungimento di un consenso sufficiente da parte degli Stati parte circa la convocazione di questa specifica riunione. La base giuridica principale per questi incontri è stata ricondotta all'art. 1 comune alle Convenzioni di Ginevra²⁵ e, al momento, in tre occasioni, ovvero nel 1999, 2001 e 2014, si sono registrate riunioni degli Stati parte dedicate a questa problematica.

Tuttavia queste soluzioni si sono dimostrate tutt'altro che soddisfacenti. In primo luogo, la natura altamente sensibile della situazione specifica oggetto di indagine ha imposto un complesso bilanciamento di interessi, come accertato in merito alla necessità di realizzare un consenso minimale sulla stessa istituzione della riunione. Ad esempio, il processo multilaterale avviato nel 2009 sulla base della risoluzione 64/10 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che appunto richiedeva la predisposizione di una simile conferenza, si è concluso solo con la convocazione avvenuta nel 2014, favorito da un'ulteriore escalation militare che ha colpito l'area. Allo stesso modo, gli Stati rilevanti, compresi quelli direttamente coinvolti nella situazione in esame, si sono opposti a questo meccanismo, sollevando così dubbi sulla sua efficacia²⁶. Le difficoltà di replicare questo tipo di conferenza per altri conflitti sono poi evidenti, con il rischio di un approccio ad hoc rispetto a questa possibilità. Nonostante questi limiti simili soluzioni hanno comunque il merito di sensibilizzare sulle conseguenze umanitarie di determinati conflitti ed esercitare delle pressioni diplomatiche sulle parti.

L'analisi effettuata sui meccanismi di previsti dal DIU evidenzia quindi il loro limitato ruolo, anche se altre possibilità non devono essere sottovalutate. Si potrebbe ad esempio fare riferimento alle molteplici attività del CICR²⁷, che sono di fondamentale importanza in questo settore. Allo stesso modo, anche se principalmente rivolta alla fase dell'*enforcement*, occorre fare riferimento alla responsabilità penale individuale (anche dei comandanti) per crimini di guerra, data la valenza di deterrente²⁸ delle azioni repressive svolte in materia volte, in definitiva, a garantire una maggiore *compliance* per il DIU. Tuttavia il rilievo di queste ultime misure è di ridotta importanza in questo ambito dato che, come vedremo, uno dei punti di partenza delle discussioni che si sono svolte

²⁵ LANZ, MAX e HOEHNE, *ibid.*, p. 1116. Il Commentario del 2016 menziona questi incontri come prassi rilevante nell'ambito dell'applicazione dell'art. 1 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949: HENCKAERTS, "Article 1. Respect and Ensure Respect", in ICRC, cit. nota 9, par. 39. Sull'art. 1 comune vedi: DÖRMANN e SERRALVO, "Common Article 1 to the Geneva Conventions and the Obligation to Prevent International Humanitarian Law Violations", IRRC, 2015, p. 707 ss.; e GEISS, "The Obligation to Respect and Ensure Respect for the Conventions", in CLAPHAM, GAETA and SASSÒLI (eds.), cit. nota 2, p. 111 ss.

²⁶ HAPPOLD, cit. nota 24, pp. 391-393; LANZ, MAX e HOEHNE, cit. nota 25, p. 1125.

²⁷ Vedi ad esempio GILADI e RATNER, "The Role of the International Committee of the Red Cross", in CLAPHAM, GAETA and SASSÒLI (eds.), cit. nota 2, p. 525 ss.

²⁸ Per diverse impostazioni su questo aspetto vedi JENKS e ACQUAVIVA, "Debate: The Role of International Criminal Justice in Fostering Compliance with International Humanitarian Law", IRRC, 2015, p. 775 ss.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

rispetto alla possibile istituzione del *Meeting of States on IHL* è stato rappresentato dalla non volontà di analizzare anche possibili azioni inerenti il diritto internazionale penale.

b) Una seconda lacuna degli attuali meccanismi di *compliance* del DIU è la carenza di un coerente quadro istituzionale volto a promuovere l'applicazione di questo *corpus* normativo e a verificarne l'adempimento. Come noto in settori affini operano Conferenze degli Stati parte, come nell'ambito del diritto internazionale penale²⁹ o dei trattati sulle armi³⁰, volti anche a facilitare l'adozione di misure da adottarsi a livello nazionale per attuare gli obblighi del trattato, anche se non va sottaciuto come questi meccanismi abbiano principalmente affrontato simili tematiche secondo un approccio più burocratico e di dialogo che di scrutinio sostanziale delle condotte degli Stati.

Un simile meccanismo istituzionale potrebbe avere alcuni effetti positivi anche nel settore del DIU, tenendo conto del fatto che questa branca normativa presta un'attenzione significativa agli obblighi degli Stati di adottare misure nazionali volte a facilitare l'applicazione della normativa anche indipendentemente dall'esistenza di un conflitto armato, come disposto dall'art. 2 comune e dettagliato in numerose altre norme pattizie³¹. Si pensi alle norme che richiedono agli Stati di prevedere norme penali per criminalizzare le violazioni del DIU o alle disposizioni volte a favorire la disseminazione del DIU fra le Forze Armate e la popolazione civile. Tuttavia, in carenza dell'accettazione delle proposte del CICR di richiedere agli Stati di fornire indicazioni periodiche circa la realizzazione di queste misure,³² l'implementazione di queste norme è largamente delegata alla discrezionalità degli Stati, senza sostanziali margini di supervisione esterna³³.

Attualmente l'unico momento di regolare dialogo istituzionale tra le parti interessate è rappresentato dalle predette Conferenze internazionali, che si tengono ogni quattro anni. Tuttavia, le Conferenze internazionali hanno un carattere principalmente di dialogo diplomatico e politico piuttosto che quale momento volto al monitoraggio delle condotte degli Stati, in quanto le delegazioni evitano di trasformare questi incontri in un possibile sistema di controllo³⁴. Inoltre,

²⁹ Statuto Corte penale internazionale, art. 112. Vedi SCHABAS, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, Oxford, 2010, pp. 1115-1134.

³⁰ Vedi ad esempio: art. 8 della Convenzione che proibisce alcune armi convenzionali del 1980; art. 11 della Convenzione sulle mine antipersona del 1997 e art. 11 della Convenzione sulle munizioni a grappolo del 2008.

³¹ Per le attività richieste in questo ambito vedi ZIEGLER e WEHRENBURG, "Domestic Implementation", in CLAPHAM, GAETA and SASSÒLI (eds.), cit. nota 2, p. 647 ss.

³² Per le proposte sviluppate dal CICR su questo tema nell'ambito della Conferenza diplomatica del 1974-1977 vedi DE PREUX, "Article 83", in SANDOZ, SWINARSKI and ZIMMERMANN (eds.), cit. nota 14, p. 963.

³³ Prima Convenzione di Ginevra, art. 47; Seconda Convenzione di Ginevra, art. 48; Terza Convenzione di Ginevra, art. 127(1); Quarta Convenzione di Ginevra, art. 144(1); Primo Protocollo Addizionale, art. 83(1); Secondo Protocollo Addizionale, art. 19. Vedi MÜLLER, "Article 47. Dissemination", in ICRC, cit. nota 9, par. 1 ss.; e MIKOS-SKUZA, "Dissemination of the Conventions, Including in Times of Armed Conflicts", in CLAPHAM, GAETA and SASSÒLI (eds.), cit. nota 2, p. 597 ss.

³⁴ PFANNER, cit. nota 3, p. 307.



l'intenso programma delle Conferenze e i lunghi periodi di inattività impediscono qualsiasi dialogo regolare.

Allo stesso modo, a livello nazionale, l'esistenza di un quadro istituzionale in grado di promuovere un quadro giuridico e politico che favorisca l'attuazione del DIU non può essere data per scontata. In alcune aree del diritto internazionale, l'operare di piattaforme e *focal points* nazionali volti a consentire una migliore applicazione dei trattati³⁵ e anche di norme internazionali non vincolanti³⁶ rappresenta un indubbio valore aggiunto. Nonostante le raccomandazioni a questo proposito da parte di varie Conferenze internazionali³⁷, nell'ambito del DIU la creazione di simili istituzioni, come le Commissioni nazionali sul diritto internazionale umanitario, usualmente composte da rappresentanti dei vari dicasteri governativi coinvolti, accademici e dalla Società nazionali di Croce rossa o Mezzaluna Rossa, dipende dall'interesse governativo in materia³⁸. Questi organismi sono presenti in appena la metà degli Stati parte alle Convenzioni di Ginevra e presentano al loro interno significative differenze quanto alla capacità di svolgere un ruolo effettivo in materia³⁹.

Gli effetti negativi connesse all'assenza di strutture istituzionali a livello internazionale e nazionale per favorire la *compliance* rispetto al DIU può essere esemplificata per quanto riguarda l'Italia. Come noto l'Italia non ha ancora modificato integralmente il suo sistema normativo penale per recepire la criminalizzazione di talune condotte vietate ai sensi delle Convenzioni di Ginevra e dei Protocolli addizionali rispetto alle quali questi trattati richiedono un necessario adattamento a livello interno⁴⁰. Allo stesso modo, il Comitato interministeriale sul diritto internazionale umanitario, originariamente istituito dal Ministero degli Affari esteri nel 1998 e formalmente ancora in vigore, non è più operativo da anni. È evidente come altre priorità legislative e problematiche di allocazione delle risorse possono militare contro un'attenzione rispetto a queste problematiche e, di conseguenza, la creazione di meccanismi istituzionali, internazionali o nazionali, volti a favorire un'attenzione in materia potrebbe risultare quale funzionale in questo ambito

³⁵ Vedi ad esempio le attività dei focal point nazionali previsti da diversi trattati multilaterali sull'ambiente o dalle WHO International Health Regulations.

³⁶ Vedi ad esempio la richiesta di creare focal point nazionali in relazione alla disaster risk reduction, come previsto dallo Hyogo Framework for Action (2005-2015) e riaffermato nel Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-2030).

³⁷ Vedi in particolare il par. 4 della Risoluzione 1 della ventiseiesima Conferenza internazionale, cit. nota 22.

³⁸ PELLANDINI, "Ensuring National Compliance with IHL: The Role and Impact of National IHL Committees", IRRC, 2015, p.1043 ss.

³⁹ Attualmente sono formalmente previsti circa 110 comitati o commissioni nazionali di diritto internazionale umanitario. Per i dati rilevanti vedi: <<https://www.icrc.org/en/document/table-national-committees-and-other-national-bodies-international-humanitarian-law>>.

⁴⁰ BARTOLINI, "Le modifiche al codice penale militare di guerra a seguito della missione italiana in Afghanistan", CI, 2002, p. 179 ss.; e BENVENUTI, "Il ritardo della legislazione italiana nell'adeguamento al diritto internazionale umanitario", in LAMBERTI ZANARDI e VENTURINI (eds.), *Crimini di guerra e competenza delle giurisdizioni nazionali*, Milano, 1998, p. 107 ss. Simili valutazioni possono farsi per l'implementazione dello Statuto della Corte penale internazionale.



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

c) Infine, una delle principali carenze di diversi meccanismi di *compliance* del DIU è rappresentato dal loro campo di applicazione, che è essenzialmente circoscritto ai conflitti armati internazionali. Molti meccanismi sopra evidenziati sono inapplicabili in relazione allo scenario più comune per l'applicazione del DIU, ovvero i conflitti armati non internazionali⁴¹. Inoltre, le complessità poste dai gruppi armati organizzati sono quasi del tutto trascurate da questi meccanismi, così come totalmente assente è un ruolo in materia, così da evidenziare ancora una volta la percezione di un'asimmetria giuridica fra le parti dei conflitti armati che difficilmente favorisce l'osservanza di queste norme.

I meccanismi "esterni" di *compliance* del DIU.

La consapevolezza dei limiti riscontrati dal DIU quanto ai suoi meccanismi interni di *compliance* ha determinato un progressivo ricorso all'utilizzo di strumenti previsti da altre branche normative, come in particolare quanto predisposto nell'ambito della normativa internazionale sui diritti umani e sulle organizzazioni internazionali. L'uso crescente di questi meccanismi ha implicato aspetti positivi - in quanto arricchiscono il catalogo di strumenti disponibili per favorire l'implementazione del DIU - e l'emergere di alcune problematiche, dato che possono essere percepiti come guidati da dinamiche politiche o come selettivi se non, parimenti, quali poco efficaci. In particolare, in questo ambito occorre considerare come una serie di rilevanti meccanismi è riconducibile agli organismi internazionali di controllo sui diritti umani.

In proposito, in primo luogo, si può richiamare il coinvolgimento di organismi giudiziari o quasi - giudiziari sui diritti umani relativamente a reclami individuali o finanche interstatali su violazioni della normativa internazionale sui diritti umani accadute nel corso di conflitti armati, così da compensare, almeno in parte, l'assenza di simili meccanismi nell'ambito del DIU⁴².

Tuttavia questo trend è lontano dal dirsi quale non problematico, a causa delle tensioni giuridiche ed interpretative che spesso si pongono fra disciplina del DIU e dei diritti umani anche in ragione dei diversi approcci adottati dagli organismi di controllo⁴³. L'esame dei rapporti periodici degli Stati parti ai trattati sui diritti umani ha ugualmente permesso a questi organismi di effettuare generici riferimenti al DIU o a certe specifiche disposizioni di questi trattati che hanno una peculiare valenza in caso di conflitti armati⁴⁴. Tuttavia, questi riferimenti non seguono un approccio uniforme,

⁴¹ ICRC, cit. nota 10, pp. 20-24.

⁴² KLEFFNER, *"Improving Compliance with International Humanitarian Law through the Establishment of an Individual Complaints Mechanisms"*, Leiden JIL, 2002, p. 237 ss.

⁴³ Vedi ad esempio JINKS, MAOGOTO e SOLOMON (eds.), *International Humanitarian Law in Judicial and Quasi-Judicial Bodies. International and Domestic Aspects*, The Hague, 2014; KOLB e GAGGIOLI (eds.), cit. nota 3, 2013; e BEN-NAFTALI (ed.), *International Humanitarian Law and International Human Rights Law: pas de deux*, Oxford, 2011.

⁴⁴ Vedi ad esempio Comitato dei diritti umani, *Concluding Observations (Central African Republic)*, UN Doc. CCPR/C/CAF/CO/2 (2006), par. 8; Comitato sui diritti del fanciullo, *Concluding Observations (Canada)*, UN Doc. CRC/C/OPAC/CAN/CO/1 (2007), par. 12. Su questa prassi vedi OBERLEITNER, *Human Rights in Armed Conflict. Law, Practice, Policy*, Cambridge, 2015, pp. 262-270.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

in quanto solo un ridotto numero di Stati coinvolti in conflitti armati è stato oggetto di questo particolare scrutinio e non tutti gli organismi internazionali di controllo hanno adottato un approccio uniforme in materia.

A livello universale un contributo aggiuntivo è fornito dalle attività del Consiglio dei diritti umani, tramite il c.d. *Universal Periodic Review*.

Nello specifico, la risoluzione istitutiva di questo meccanismo⁴⁵ attribuisce al Consiglio il compito di valutare le condotte degli Stati anche rispetto al DIU. Questa attività, relativamente al DIU, è stata però sviluppata in modo non particolarmente esaustivo, anche se una crescente attenzione in materia si può registrare negli ultimi anni⁴⁶, nonostante le persistenti critiche di alcuni Stati rispetto a questa possibilità⁴⁷. Inoltre, il carattere politico-diplomatico del sistema determina limiti sulle modalità con le quali questo meccanismo di controllo viene esercitato. Il crescente interesse verso il DIU trova poi espressione in risoluzioni del Consiglio che condannano le violazioni di questa normativa⁴⁸, che possono contribuire ad aumentare la pressione diplomatica sulle parti in conflitto, oltre all'incremento nelle sessioni speciali dedicate a conflitti armati⁴⁹, che hanno permesso anche di prendere in considerazione le condotte degli attori non statali in questi contesti.

Un elemento molto significativo è rappresentato dall'istituzione di commissioni di inchiesta indipendenti e *fact-finding missions* relative ai conflitti armati, gestite dal Consiglio dei diritti umani⁵⁰, da altri organismi delle Nazioni Unite⁵¹ e da organizzazioni internazionali regionali⁵². Queste attività sono particolarmente rilevanti dato che evidenziano lo spostamento di attenzione verso queste attività - originariamente previste come parte del sistema di *compliance* del DIU -

⁴⁵ Consiglio dei diritti umani, *Institution-Building of the United Nations*, UN Doc. A/HRC/RES/5/1 (2007).

⁴⁶ ZHU, "International Humanitarian Law in the Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council", *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 2014, p. 186 ss.

⁴⁷ Vedi ad esempio, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, UN Doc. A/HRC/8/25 (2008), par. 36.

⁴⁸ Vedi ad esempio UN Doc. A/HRC/RES/S-23/1(2015) in relation to Boko Haram; UN Doc. A/HRC/RES/S-8/1 (2008), Democratic Republic of Congo.

⁴⁹ Delle ventitre sessioni speciali del Consiglio dei diritti umani, diciotto sono state dedicate a situazioni inerenti conflitti armati, nel cui ambito questioni di diritto internazionale umanitario hanno trovato trattazione (Iraq, Repubblica Centrafricana, Sri Lanka, Repubblica Democratica del Congo, Sudan, Israele, Siria e Libia). Vedi recentemente "Twenty-third special session on activities carried out by the terrorist group Boko Haram", 2015.

⁵⁰ Vedi le commissioni di inchiesta o *fact-finding* relativamente a: Libano, 2006 (UN Doc. A/HRC/S-2/1); Gaza, 2009 (UN Doc. A/HRC/RES/S-9/1); *Freedom Flotilla*, 2010 (UN Doc. A/HRC/RES/14/1); Libia, 2011 (UN Doc. A/HRC/RES/S-15/1); Costa d'Avorio, 2011 (UN Doc. A/HRC/RES/16/25); e Siria, 2011 (UN Doc. A/HRC/RES/S-17/1).

⁵¹ Per commissioni di inchiesta o di *fact-finding* ovvero *panel* di esperti creati dal Consiglio di Sicurezza o dal Segretario Generale delle Nazioni Unite vedi: Darfur, 2004 (UN Doc. S/RES/1564); Guinea, 2009 (UN Doc. S/2009/556); Sri Lanka, 2010 (UN Doc. SG/SM/12967); Repubblica Centrafricana, 2013 (UN Doc. S/RES/2127).

⁵² Vedi Decisione Consiglio UE 2008/901/CFSP atta a creare una commissione di *fact-finding* per il conflitto in Georgia; Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights' Fact-Finding Mission to the Republic of Sudan in the Darfur Region, EX.CL/364 (XI), Annex III, 2004; Inter-American Commission on Human Rights, Third report on the human rights situation in Colombia, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 1999.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

rispetto a meccanismi esterni. Queste commissioni, oltre a fornire valutazioni primariamente inerenti il rispetto dei diritti umani, di solito hanno il mandato di analizzare le vicende in esame anche alla luce del DIU. Un loro indubbio vantaggio, rispetto i meccanismi pattizi di DIU, è rappresentato dalla possibilità di indirizzarsi anche rispetto ai conflitti armati non internazionali e alle attività degli attori non statali.

Inoltre, agendo sulla base di un mandato attribuito da un'organizzazione internazionale, queste commissioni non devono basarsi sul consenso delle parti in conflitto per svolgere le loro attività, ovvero un elemento di criticità che come riscontrato, in molte occasioni, ne ha precluso il funzionamento nell'ambito del DIU.

Tuttavia, questi organismi sono stati caratterizzati da approcci che differiscono ampiamente dai simili meccanismi previsti in ambito DIU. Ad esempio uno degli obiettivi di questi organismi è fornire uno scrutinio pubblico degli eventi, e delle relative violazioni, mentre l'IHFFC è tenuta a svolgere le proprie attività in base al principio di riservatezza, se non diversamente stabilito dalle parti. Allo stesso modo, queste commissioni si sono raramente limitate a semplici attività di accertamento dei fatti, dato che hanno altresì previsto funzioni sostanzialmente giudiziarie, facendo largo uso di valutazioni giuridiche sugli eventi in causa, arrivando financo, in alcuni casi, ad identificare i presunti responsabili delle violazioni, soluzione che ha sollevato un crescente dibattito sugli standard giuridici relativi a queste valutazioni⁵³.

L'attenzione sul DIU ha altresì caratterizzato alcune attività del Consiglio dei diritti umani, come i procedimenti tematici⁵⁴ o per paese⁵⁵, che hanno riguardato anche le attività degli attori non statali. Funzioni analoghe sono identificabili nelle attività del Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per i bambini e i conflitti armati⁵⁶, o nei rapporti periodici del Segretario generale per la protezione dei civili nei conflitti armati⁵⁷. Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha poi fatto ripetuto ricorso ai suoi ampi poteri per adottare una serie di misure riguardanti l'applicazione del diritto internazionale umanitario⁵⁸. Infine, altre istituzioni hanno

⁵³ Vedi HENDERSON, " *Commissions of Inquiry: Flexible Temporariness or Permanent Predictability?*", NYIL, 2014, 287 ss.; VEZZANI, " *Fact-Finding by International Human Rights Institutions and Criminal Prosecution*", in POCAR, PEDRAZZI and FRULLI (eds.), *War Crimes and the Conduct of Hostilities: Challenges to Adjudication and Investigation*, Cheltenham, 2013, p. 349 ss.

⁵⁴ Vedi le procedure speciali relative a: esecuzioni arbitrarie, sommarie e extra-giudiziarie; tortura, detenzioni arbitrarie, ecc.

⁵⁵ Vedi ad esempio i rapporti degli esperti indipendenti relativamente a Sudan (UN Doc. A/HRC/14/41, 2010, par. 52-58) e Somalia (UN Doc. A/HRC/15/48, 2010, par. 12-18).

⁵⁶ Per il suo mandato vedi UN Doc. A/Res/51/77 (1997). Vedi KLOSTERMANN, " *The UN Security Council's Special Compliance System - The Regime of Children and Armed Conflict*", in KRIEGER (ed.), *Inducing Compliance with International Humanitarian Law*, Cambridge, 2015, p. 313 ss.

⁵⁷ Per un rapporto rilevante in questo contesto vedi ad esempio UN Doc. S/2015/453 (2015).

⁵⁸ ROSCINI, " *The United Nations Security Council and the Enforcement of International Humanitarian Law*", in Israel Law Review, 2010, p. 330 ss. Vedi per esempio le risoluzioni volte a: condannare violazioni del diritto internazionale umanitario; creare commissioni di inchiesta; focalizzarsi su tematiche rilevanti nel corso di conflitti armati, come la tutela dei bambini soldato. Violazioni del diritto internazionale umanitario rilevano





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

concentrato i loro sforzi sull'applicazione del DIU o sul monitoraggio della sua applicazione, come l'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁵⁹, l'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani⁶⁰ e di altre organizzazioni internazionali⁶¹.

Le suddette misure, sviluppate al di fuori dell'ambito del sistema di DIU, rivelano quindi uno scenario abbastanza frammentato. Sebbene singolarmente considerate queste misure non possono risultare come atte a risolvere le problematiche in questione, queste risultano nondimeno complementari a quelle previste nell'ambito del DIU così da contribuire comunque al miglioramento della sua *compliance*.

In alcuni casi, le misure esterne hanno di fatto sostituito le norme pattizie di DIU che si sono rivelate non effettive, come nel caso delle attività di accertamento dei fatti. Allo stesso modo, diversi meccanismi esterni condividono il vantaggio di potere prescindere, per la loro operatività, dal consenso delle parti al conflitto, un limite che ha impedito l'operatività di alcuni strumenti previsti dal DIU. Inoltre, questi meccanismi hanno operato specie relativamente ai conflitti armati non internazionali, un'area dove i meccanismi del DIU sono molto meno sviluppati. Allo stesso tempo, alcune tensioni connesse allo sviluppo di questi meccanismi esterni possono manifestarsi.

Ad esempio, l'attenzione alle questioni inerenti il DIU è risultata frammentaria o ha dato vita a valutazioni giuridiche controverse che hanno acceso un rilevante dibattito diplomatico. Inoltre, potrebbero esistere limiti politici che implicano una selettività nelle decisioni in merito a quali conflitti o problemi devono essere affrontati.

Lo sviluppo di tali meccanismi esterni è tuttavia lontano dall'essere considerato come non problematico per gli Stati, come emerso espressamente anche durante il processo di consultazione nell'ambito del *compliance track*. In quel contesto, nel corso delle discussioni preliminari inter-governative, più volte si è sottolineato il carattere talora politicizzato e l'assenza di expertise sulle questioni di DIU, come ripreso poi nel rapporto conclusivo dei facilitatori dove si è affermato che: "While IHL is being increasingly referenced in International political for and in specialized bodies overseeing the implementation of other branches of international law, such attention is of a sporadic and therefore insufficient nature. Focus on IHL is often the result of real or perceived

anche per l'imposizione di sanzioni da parte di questo organismo. Vedi ad esempio per la Costa d'Avorio UN Doc. S/RES/1572, 2004, par. 9.

⁵⁹ Vedi risoluzioni dedicate a temi generali di diritto internazionale umanitario (per un primo esempio vedi ad esempio UN General Assembly Resolution 2444 (XXIII) sul rispetto dei diritti umani in caso di conflitto armato del 1968) o atte a condannare violazioni di questa disciplina (es., UN Doc. A/RES/64/10 (2009), e UN Doc. A/RES/64/254 (2010), on Israele).

⁶⁰ BELLAL, "Building Respect for the Rule of Law in Violent Contexts: The Office of the High Commissioner for Human Rights' Experience and Approach", IRRC, 2015, p. 881 ss.

⁶¹ NAERT, *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy, with a particular Focus on the Law of Armed Conflict and Human Rights*, Antwerpen, 2010.



emergencies, in which political considerations prevail over the need to expertly assess the specific content and implementation of this body of rules”⁶².

Di conseguenza, accanto alle carenze intrinseche di alcune norme pattizie del DIU volte a definire i meccanismi di *compliance* di questo sistema normativo, il sistema attuale volto a sviluppare ed utilizzare strumenti esterni a questo ha favorito lo sviluppo di soluzioni ulteriori, non prive di alcune difficoltà.

Le precedenti proposte in materia di creazione di un organismo degli Stati parte alle Convenzioni di Ginevra.

L’idea di creare un organismo permanente intergovernativo di discussione sulle tematiche del DIU - all’interno del quadro delle Nazioni Unite o fra le parti alle Convenzioni di Ginevra - era già stato proposto in passato, specie nel Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite del 1970 sul *Respect for Human Rights in Armed Conflicts*⁶³.

Allo stesso modo, a metà degli anni '90, il CICR presentò una proposta per sviluppare, attraverso un comitato di esperti, un meccanismo per “to examine reports and advise States on any matters regarding the implementation of IHL”⁶⁴. Questo meccanismo doveva essere modellato sull’esempio degli organismi di controllo previsti nei trattati sui diritti umani, ma non venne accolto dagli Stati timorosi delle attività di scrutinio che questo organismo poteva sviluppare. Allo stesso modo, nell’ambito dello UN Millennium Summit, la proposta di Kofi Annan di stabilire “a mechanism to monitor compliance by all parties with existing provisions of international humanitarian law”⁶⁵ non venne accolta.

Le Conferenze internazionali hanno quindi fornito periodiche occasioni di discussione sulla possibilità di rafforzare i meccanismi di attuazione del DIU. Per esempio, in vista della ventottesima Conferenza internazionale tenutasi nel 2003 il CICR organizzò un processo di consultazione, i cui risultati vennero presentati alla Conferenza⁶⁶. Tuttavia, il dibattito che ne emerse, e che aveva anche condotto ad alcune proposte in materia, non trovò un riflesso nella risoluzione 1 adottata dalla

⁶² Concluding Report, cit. nota 1, p. 19. Vedi, inoltre, le *Chairs’ conclusions* dell’ *Informal Meeting* tenutosi il 13 luglio 2012, p. 3 (cit. nota 1): “The positive contributions of these mechanisms and bodies of law to enhancing the protection of victims of armed conflict are beyond doubt. Yet the discussion showed that the specificities of IHL, which reflect the extraordinary situation it regulates, suggest a need for further thinking on how best to conceptualize specific IHL compliance”.

⁶³ Report of the UN Secretary - *General, Respect for Human Rights in Armed Conflicts*, UN Doc. A/8052 (1970), par. 75-79.

⁶⁴ “Proposals by the International Committee of the Red Cross, Special Rapporteur at the International Conference for the Protection of War Victims (Geneva, 1993)”, IRR, 1995, p. 25 ss.

⁶⁵ ANNAN, *We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century*, New York, 2000, p. 46.

⁶⁶ XXVIII Conferenza internazionale, ICRC’s Report on “*IHL and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*”, p. 20-25 e 45-70, disponibile [qui](#).



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Conferenza, che si limitava ad invitare i membri ad utilizzare e garantire l'efficace funzionamento dei meccanismi di DIU esistenti⁶⁷.

Ciò nonostante, dopo ulteriori consultazioni in occasione del sessantesimo anniversario delle Convenzioni di Ginevra del 1949⁶⁸, un consenso quanto la necessità di sviluppare attività concrete in questo settore venne finalmente raggiunto durante la trentunesima Conferenza internazionale tenutasi nel 2011. In particolare, come accennato, la Risoluzione 1 adottata dalla Conferenza internazionale affidava al CICR (poi affiancato dalla Svizzera) il compito di condurre "further research, consultation and discussion in cooperation with States [...] to: [...] ii) enhance and ensure the effectiveness of mechanisms of compliance with international humanitarian law [...] and to submit a report [...], with a range of options, to the 32nd International Conference"⁶⁹. Questa Risoluzione era quindi il punto di partenza delle proposte poi presentate alla XXXII Conferenza internazionale, concretizzatosi tramite nove riunioni tenutesi tra il 2012 e il 2015 capaci di coinvolgere circa 140 Stati⁷⁰. Consultazioni vennero realizzate anche con le Società Nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, anche se il loro ruolo è risultato secondario rispetto ai dibattiti tra gli Stati.

Secondo i rapporti preparati dai facilitatori, gli Stati sottolineavano un interesse limitato a rafforzare gli esistenti meccanismi di *compliance* previsti dai trattati di DIU. I limiti intrinseci che caratterizzano tali meccanismi vennero sottolineati più volte durante le consultazioni e un diffuso scetticismo venne registrato circa la possibilità di una loro modifica⁷¹. Unicamente con riferimento alla IHFFC si poteva riscontrare un maggiore interesse, ma i facilitatori non suggerirono ulteriori azioni in materia a causa della mancanza di proposte specifiche da parte degli Stati, così non contribuendo a modificare il suo status di "sleeping beauty"⁷².

Al contrario, un interesse condiviso tra gli Stati sembrava emergere per quanto riguarda la creazione di una struttura istituzionale dedicata a facilitare la *compliance* con le Convenzioni di Ginevra e i Protocolli addizionali⁷³, al fine di affrontare una carenza dannosa per il sistema del DIU: l'assenza di riunioni periodiche degli Stati parti per migliorare il rispetto di questo corpus legislativo. Le consultazioni si concentrarono quindi nel chiarire il contenuto di una proposta in materia, specie a partire dalla metà del 2015, quando sono stati diffusi gli elementi di base della possibile Risoluzione 2, così da offrire alle delegazioni l'opportunità di confrontarsi su di essa. Su questa base,

⁶⁷ XXVIII Conferenza internazionale, "Resolution 1: Adoption of the Declaration and Agenda for Humanitarian Action", 2003, disponibile [qui](#).

⁶⁸ Vedi 60 Years of the Geneva Conventions and the DecadesAhead, 2010, pp. 34-43, disponibile [qui](#).

⁶⁹ Vedi XXXI Conferenza internazionale, Resolution 1, cit. nota 5.

⁷⁰ Per i documenti rilevanti vedi *supra* nota 1.

⁷¹ Vedi le *Chairs' conclusions* del secondo (giugno 2013) e terzo (giugno 2014) incontro fra gli Stati (cit. nota 1).

⁷² KALSHOVEN, cit. nota 15, p. 213 ss.

⁷³ Per iniziali riferimenti al tema vedi le *Chairs' conclusion* dello *Informal Meeting* del 13 luglio 2012, p. 2, cit., nota 1.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

il testo definitivo della bozza di Risoluzione 2, fatto circolare nell'ottobre 2015 in vista della sua potenziale adozione da parte della XXXII Conferenza internazionale, rappresentava il punto finale del quadriennale processo di consultazione.

La proposta di Risoluzione 2: un'analisi critica.

Il progetto di Risoluzione 2 forniva una proposta articolata per la creazione di un innovativo "Meeting of States on IHL", sebbene la proposta rinviasse a future decisioni alcune questioni non secondarie.

Il primo punto rilevante da affrontare è il modo in cui il *Meeting of States on IHL* doveva essere istituzionalizzato. Secondo la Risoluzione 2, la Conferenza internazionale doveva limitarsi a raccomandare "the establishment, by States, of a regular Meeting of States on International Humanitarian Law, with the functions and features described above, at the first Meeting of States, which the government of Switzerland is invited to convene within one year".⁷⁴

Durante il processo di consultazione le proposte alternative vennero infatti respinte. Le ipotesi di emendare le Convenzioni di Ginevra, o di adottare un nuovo Protocollo addizionale in materia, non vennero prese in considerazione a causa del desiderio di preservare la natura non vincolante del *Meeting*. Allo stesso modo, la possibilità della 32ª Conferenza internazionale di creare direttamente il *Meeting* non venne accolta, in larga parte date le difficoltà di conciliare la natura mista degli attori coinvolti nella Conferenza internazionale con il carattere strettamente inter-statale del meccanismo ipotizzato. Di conseguenza, il progetto di Risoluzione 2 si limitava a facilitare i successivi passi che gli Stati dovevano intraprendere in materia, deferendo la concreta creazione del meccanismo alla sua iniziale riunione.

Inoltre, attraverso una serie di paragrafi operativi, la bozza di Risoluzione 2 intendeva fornire gli elementi di base che dovevano fungere da *road map* per la costituzione *del Meeting of States on IHL*, definendo una serie di aspetti considerati accettabili dai partecipanti alla Conferenza internazionale.

In primo luogo, il progetto di Risoluzione 2⁷⁵ raccomandava che il forum potesse riunirsi annualmente, aspetto che avrebbe finalmente garantito un contesto regolare per facilitare il dialogo tra gli Stati sulle questioni relative al DIU. Questa soluzione era da considerarsi anche come una conseguenza della difficile interrelazione con i meccanismi di controllo esterni al sistema DIU, come espressamente accennato nel rapporto dei facilitatori secondo cui la cadenza annuale era determinata "given the important challenges to IHL observance on the ground, which are being

⁷⁴ Draft Resolution 2, cit. nota 6, paragrafo operativo 17. Vedi inoltre il *Concluding Report*, cit. nota 1, pp. 31-33.

⁷⁵ *Draft Resolution 2*, cit. nota 6, paragrafo operativo 9.



dealt with on an almost continuous basis in other International *fora not specifically dedicated to IHL*".⁷⁶

Altre caratteristiche significative del *Meeting of States on IHL* erano date dalla sua prevista natura volontaria, potenzialmente aperto alla partecipazione di tutti gli Stati parti alle Convenzioni di Ginevra del 1949, ma non vincolante per questi⁷⁷. Questo elemento poteva risultare quale una sfida per l'effettività del meccanismo, dato che il concreto coinvolgimento degli Stati politicamente e militarmente più rilevanti non poteva affatto considerarsi quale scontato. Inoltre, tenendo conto della sua natura volontaria, il *Meeting of States on IHL* non avrebbe rappresentato una vera e propria conferenza degli Stati Parte, con la necessità di adattare le sue attività a questa caratteristica specifica, al fine di evitare tensioni tra gli Stati membri che non avrebbero però aderito al proposto meccanismo.

La Risoluzione 2 prevedeva la partecipazione di altri soggetti interessati in qualità di osservatori, in ragione del loro ruolo nel rafforzamento sulla *compliance* del DIU. A questo proposito, un riferimento era posto alle organizzazioni internazionali, attori della società civile come le ONG e componenti del Movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa⁷⁸. Il *Meeting of States on IHL*, quanto alla sua composizione, sarebbe quindi stato diverso rispetto alla Conferenza internazionale, al fine di sottolineare il suo carattere incentrato sugli Stati. Come noto in quest'ultimo forum sono presenti gli Stati parte, il CICR, l'IFRC e le Società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e ciascuna di queste delegazioni ha uguali diritti, compresi in materia di voto⁷⁹. La Risoluzione 2 non dettagliava però le modalità di partecipazione come osservatori per le Società Nazionali. In proposito vennero discusse varie opzioni, che andavano dalla loro rappresentanza sotto l'egida dell'IFRC, al coinvolgimento di gruppi regionali o come membri delle delegazioni governative, quindi non fornendo loro una posizione autonoma⁸⁰. Al contrario al CICR sarebbe stato riconosciuto un ruolo autonomo, con la possibilità di parteciparvi "in an expert or other capacity"⁸¹, ad esempio sostenendo la gestione del *Meeting of States on IHL*.

Tuttavia, la definizione delle modalità di partecipazione degli osservatori venne rinviata a ulteriori deliberazioni che dovevano avere luogo fra gli Stati una volta instaurato il meccanismo. Il loro coinvolgimento poteva infatti assumere varie forme, che ne avrebbero determinato un ruolo maggiormente rilevante o meno, compresa la possibilità di: diffondere documenti, direttamente o tramite il sostegno degli Stati; partecipare a sessioni pubbliche; prendere la parola durante i

⁷⁶ *Concluding Report*, cit. nota 1, p. 25 (corsivo nell'originale).

⁷⁷ *Draft Resolution 2*, cit. nota 6, paragrafi operativi 4- 5.

⁷⁸ *Draft Resolution 2*, cit. nota 6, paragrafi operativi 11-12.

⁷⁹ Vedi art. 9 dello Statuto del Movimento internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa adottato nel corso della venticinquesima Conferenza internazionale nel 1986 e emendato nel 1995 e 2006, disponibile [qui](#).

⁸⁰ Vedi *Concluding Report*, cit. nota 1, pp. 25-26.

⁸¹ *Draft Resolution 2*, cit. nota 6, paragrafo operativo 13.

dibattiti; organizzare eventi collaterali⁸². Queste diverse soluzioni avrebbero ovviamente avuto un impatto significativo sulle caratteristiche del *Meeting of States on IHL*.

La possibilità per le ONG di partecipare al *Meeting of States on IHL* era in linea con gli attuali *trend* volti a favorire il loro possibile contributo nell'implementazione di norme internazionali, anche nello stesso settore del DIU dove la "implementation is seen less and less as the sole prerogative of state or of state-driven actors".⁸³

Un riferimento può essere fatto, ad esempio, ad attività di ONG come *Geneva Call*⁸⁴ o al ruolo di istituzioni dedicate alla formazione nell'ambito del DIU, come l'Istituto internazionale di diritto umanitario di Sanremo. Allo stesso modo, in settori complementari al DIU, come i trattati internazionali sulle armi, la partecipazione di organizzazioni non governative alle Conferenze di revisione o alle riunioni periodiche degli Stati parti è espressamente previsto dalle disposizioni dei trattati, così da riconoscere espressamente il loro ruolo di supporto nell'attuazione di queste convenzioni, come realizzato in specie a livello interno⁸⁵.

Allo stesso modo, la bozza di risoluzione rinvia ad ulteriori negoziati tra gli Stati la definizione di elementi istituzionali volti a sostenere le attività del *Meeting of States on IHL*. Tenendo conto del suo carattere permanente, il progetto di Risoluzione 2 faceva un generico riferimento all'istituzione di una presidenza, un *bureau* e un segretariato per la gestione degli incontri annuali⁸⁶. Le questioni di bilancio non erano state parimenti risolte nel testo sottoposto, sebbene la relazione conclusiva abbia esplorato diverse alternative in materia per garantire la prevedibilità dei fondi, un elemento essenziale per l'efficacia del meccanismo previsto⁸⁷.

Per quanto riguarda i principali elementi sostanziali circa l'operare di questo meccanismo, il progetto di Risoluzione 2 definiva le aree di attività del *Meeting of States on IHL*, indicando innanzi tutto la necessità "to find appropriate ways to ensure that all types of armed conflicts, as defined in the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols (for the latter as may be applicable), and the parties to them are included"⁸⁸.

⁸² VABULAS, "Consultative and Observer Status of NGOs in Intergovernmental Organizations", in REINALDA (ed.), *Routledge Handbook of International Organization*, London, 2013, 189 ss.; GARCIA, *Les observateurs auprès des organisations intergouvernementales : contribution à l'étude du pouvoir en droit international*, Bruxelles, 2012.

⁸³ MÉGRET, "Universality of the Geneva Convention", in CLAPHAM, GAETA and SASSÒLI (eds.), cit. nota 2, p. 685.

⁸⁴ BONGARD e SOMER, "Monitoring Armed Non-State Actor Compliance with Humanitarian Norms: A Look at International Mechanisms and the Geneva Call Deed of Commitment", IRRC, 2011, p. 673 ss.

⁸⁵ Es. articoli 11(3) e 12(3) della Convenzione sulle munizioni a grappolo del 2008; art. 11(4) e 12(3) della Convenzione sulle mine antipersona del 1997. Vedi CASEY-MASLEN, "Article 11. Meeting of States Parties", in NYSTUENE CASEY-MASLEN(eds.), *The Convention on Cluster Munitions. A Commentary*, Oxford, 2010, pp. 504-506.

⁸⁶ *Draft Resolution 2*, cit. nota 6, paragrafo operativo 10. Per riferimenti aggiuntivi vedi *Concluding Report*, cit. nota 1, pp. 28-30.

⁸⁷ *Draft Resolution 2*, cit. nota 6, paragrafo operativo 15 e *Concluding Report*, cit. nota 1, pp. 30-31.

⁸⁸ *Draft Resolution 2*, cit. nota 6, paragrafo operativo 4 e *Concluding Report*, cit. nota 1, pp. 13-14.



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Questo riferimento sottolineava correttamente la necessità di comprendere nell'ambito delle sue attività elementi pertinenti i conflitti armati internazionali e non internazionali, anche se, come vedremo, la concreta possibilità di affrontare questioni inerenti questa ultima tipologia di conflitti armati poteva essere messa in dubbio.

Relativamente al pertinente quadro normativo per le attività del futuro meccanismo, non un singolo passaggio della Risoluzione 2 era dedicato a questo rilevante aspetto. Questa carenza era principalmente imputabile alle difficoltà degli Stati nel concordare una soluzione in materia, data la necessità di preservare esigenze di sovranità degli Stati coinvolti e il carattere volontario del meccanismo. In proposito solo alcuni elementi del rapporto conclusivo elaborato dai facilitatori forniva delle indicazioni, specie quando si prevedeva, quale punto di partenza, che "the Meeting of States [...] should focus on the 1949 Geneva Conventions and their Additional Protocols".⁸⁹ Questa soluzione era chiaramente condivisibile, al fine di evitare sovrapposizioni con altri trattati rilevanti per il DIU, ma già provvisti di autonome Conferenze degli Stati parte, come nel caso delle convenzioni sui sistemi di armamento⁹⁰.

Allo stesso tempo, per ampliare l'efficacia del Meeting of States on IHL, la relazione conclusiva sottolineava che "States not party to the Additional Protocols should be able to invoke them if they so wish". La stessa posizione era poi espressa per quanto concerne le norme consuetudinarie in materia⁹¹, così da evitare un approccio strettamente limitato alle Convenzioni del 1949 per gli Stati che non hanno aderito ai Protocolli addizionali. I limiti di un approccio ancorato alle Convenzioni del 1949 era piuttosto evidente, dato che questi trattati come noto si concentrano principalmente sulla protezione delle persone che prendono o non prendono più parte ai conflitti armati, mentre le regole relative alla condotta delle ostilità sono state codificate nei Protocolli Addizionali del 1977 oltre che nelle pertinenti regole consuetudinarie. Allo stesso modo, il riferimento alle norme consuetudinarie presente nel Rapporto conclusivo elaborato dai facilitatori risultava particolarmente pertinente soprattutto per i conflitti armati non internazionali, dato il ridotto novero di norme pattizie applicabili in materia.

Tuttavia, le possibilità aggiuntive di cui sopra erano intrinsecamente limitate dal fatto che simili soluzioni facevano affidamento su un atteggiamento proattivo degli Stati coinvolti. Se uno Stato partecipante al *Meeting of States on IHL*, ma non parte ai Protocolli addizionali, voleva mantenere un'impostazione strettamente limitata alle Convenzioni di Ginevra del 1949 sarebbe stato perfettamente libero di farlo: questo approccio gli avrebbe evitato di affrontare tematiche sensibili, ad esempio quelle relative alla condotta delle ostilità o ai conflitti armati non internazionali, dato che l'articolo 3 comune difficilmente può fornire un quadro completo delle sfide attuali presenti in questi contesti conflittuali. Inoltre la soluzione prevista, concentrata sulle Convenzioni di

⁸⁹ *Concluding Report*, cit. nota 1, p. 19.

⁹⁰ Oltre ai citati esempi forniti dai trattati sui sistemi d'armamento vedi ad esempio art. 27 della Convenzione sulla Protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 1954.

⁹¹ *Concluding Report*, cit. nota 1, p. 14.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Ginevra del 1949 e sui Protocolli addizionali, risultava financo determinare un limite rispetto alle proposte, accolte in precedenza nel corso della ventiseiesima Conferenza internazionale, di stabilire degli incontri regolari degli Stati parte per discutere "general problems regarding the application of IHL": questa formulazione era stata infatti indicata per ampliare le aree di intervento rispetto al riferimento incluso nell'art. 7 del Primo Protocollo relativamente alle riunioni delle Parti contraenti, che richiede di focalizzarsi sulla "application of the Conventions and of the Protocol".⁹²

Un elemento chiave affrontato dal progetto di Risoluzione 2 riguardava le potenziali funzioni attribuite al previsto meccanismo. Il processo di consultazione è stato di fondamentale importanza per gli Stati onde valutare diverse opzioni. In particolare, la seconda riunione consultiva svoltasi a Ginevra nel giugno 2013 può essere identificata come il punto di svolta in materia. In quella occasione, infatti, il CICR e la Svizzera presentarono una serie di proposte in un *background document*⁹³ basate sulle funzioni di *compliance* esistenti in altre aree del diritto internazionale, quali: esami di reclami individuali e interstatali; funzioni di risoluzione delle controversie; visite negli Stati interessati; allarmi precoci; appelli urgenti; buoni uffici; attività di *fact-finding*; rapporti periodici; discussioni tematiche. L'insieme delle proposte permetteva quindi agli Stati di valutare le soluzioni preferibili in materia che, se accolte, avrebbero potuto attribuire rilevanti funzioni al nuovo meccanismo. Tuttavia, è quasi inutile dire che nel corso di quella riunione solo le opzioni minime vennero accolte, ovvero l'elaborazione di rapporti periodici e discussioni tematiche, mentre la possibilità di attribuire al Meeting of States on IHL un ruolo relativamente al *fact-finding* venne posticipato alle future discussioni da svolgersi in questo organismo.

In proposito la bozza di Risoluzione 2 indicava che "among the possible functions [...] two were deemed by the consultation process to be particularly relevant [...]: thematic discussions on issues of IHL and periodic reporting on national compliance with IHL [...]. [T]hese voluntary functions should be organized so as to be non-contextual and non-politicized", con alcune ulteriori indicazioni presenti nel rapporto conclusivo dei facilitatori⁹⁴. L'attribuzione di estese funzioni al *Meeting of States on IHL* venne pertanto esclusa a priori, così da seguire un approccio minimalista in linea con il carattere generale non vincolante del meccanismo proposto

Relativamente ai rapporti periodici la proposta era di sviluppare un iniziale "basic report", volto ad evidenziare come gli Stati implementano il DIU nei loro ordinamenti, così da soffermarsi su misure quali attività di diffusione, la nomina di consulenti giuridici, le procedure per indagare le violazioni del diritto internazionale umanitario, anche al fine di individuare le *best practices* e le *lessons learned* da condividere. Inoltre, la possibilità di preparare "subsequent reports", entrambi destinati ad aggiornare il "basic report" e concentrarsi sulle questioni legate alle discussioni tematiche era stata ugualmente menzionata. In tal caso, la natura mista dei "subsequent reports"

⁹² LANZ, MAX W HOEHNE, cit. nota 25, pp. 1117-1118.

⁹³ *Second Meeting of States on Strengthening Compliance with International Humanitarian Law. Background Document*, May 2013 (vedi *supra* nota 1).

⁹⁴ *Draft Resolution 2*, cit. nota 6, paragrafo operativo 8. Vedi anche *Concluding Report*, cit. nota 1, pp. 12-24.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

sarebbe stata particolarmente funzionali rispetto all'ulteriore compito attribuito al *Meeting of State on IHL*, ovvero le discussioni tematiche. In particolare, tramite i rapporti successivi gli Stati avrebbero potuto esaminare nel dettaglio queste tematiche e la prassi pertinente, così compensando il limitato ammontare di tempo dedicato a queste problematiche nell'ambito delle riunioni annuali.

In ogni caso, l'esame dei rapporti degli Stati non avrebbe rappresentato una significativa forma di controllo per questi. Dato che il procedimento era basato su una valutazione non contestualizzata e non politicizzata, così da implicare un approccio informato al "no naming, no shaming", un esame individuale dei rapporti era escluso. Al contempo era stata espressa una preferenza per un unico documento conclusivo volto ad includere le migliori pratiche, le sfide comuni riscontrate dagli Stati e/o raccomandazioni generali, non prevedendo un esame singolo della posizione degli Stati coinvolti⁹⁵. Pertanto, non ci si poteva attendere in questo ambito nemmeno il limitato controllo esercitato per il tramite di *concluding observations* sviluppate dagli organismi di controllo sui diritti umani. L'efficacia di questa funzione di revisione sarebbe stata inoltre probabilmente limitata a causa dei noti ritardi che molti Stati accumulano nell'elaborare rapporti periodici sull'implementazione di norme internazionali⁹⁶. Inoltre, tenendo conto della natura non contenziosa di questa funzione, né la relazione conclusiva né le conclusioni sviluppate al termine delle pregresse consultazioni fornivano indicazioni tecniche per evitare gli ostacoli dovuti a Stati non collaborativi, come la preparazione di 'rapporti ombra', o suggerimenti su come affrontare le situazioni poste dall'assenza di rapporti periodici. Era chiaro, quindi, che il rilievo di questa funzione sarebbe completamente dipeso da un atteggiamento positivo da parte degli Stati coinvolti.

La funzione aggiuntiva attribuita al *Meeting of States on IHL* era rappresentata dalla possibilità di devolvere parte delle riunioni plenarie a discussioni tematiche sul DIU⁹⁷. Queste sessioni avevano lo scopo di facilitare lo scambio di opinioni sulle posizioni giuridiche e politiche degli Stati relativamente ai temi affrontati, anche al fine di condividere *best practices* ed *expertise* tecnica. A questo proposito, la possibilità di beneficiare di input esterni, come presentazioni tenute da esperti nel settore o *background documents*, era stata menzionata, così da aumentare l'efficacia di questa funzione.

Tuttavia, la creazione di organi ausiliari, come un comitato di esperti indipendenti, venne espressamente respinta, così confermando ancora una volta la natura "State-driven" del proposto organismo. La funzione prevista avrebbe quindi permesso agli Stati di discutere di argomenti di DIU su una base *peer-to-peer*, a intervalli regolari, facilitando così un dibattito franco su queste sensibili tematiche. Ciò nonostante, per placare le preoccupazioni di alcuni Stati, si prevedeva che le

⁹⁵ *Concluding Report*, cit. nota 1, pp. 19-20.

⁹⁶ Per delle proposte volte ad affrontare la cd. *reporting fatigue* vedi MORJUN, "Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform", NILR, 2011, p. 295 ss.

⁹⁷ *Concluding Report*, cit. nota 1, pp. 20-22.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

discussioni tematiche dovevano essere non politicizzate, non selettive e su base volontaria. Queste caratteristiche erano anche in grado di influenzare l'eventuale follow-up dei dibattiti: la proposta fatta era quella di elaborare un documento finale per riassumere le discussioni. Anche rispetto a questo aspetto si confermava quindi la natura diplomatica e non avversativa del Meeting of States on IHL, dato che questo meccanismo era ispirato alla volontà di promuovere il dialogo tra gli Stati, piuttosto che a segnalare casi di non applicazione della normativa rilevante.

Le discussioni sul tema nel corso della trentaduesima Conferenza internazionale e la Risoluzione 2 approvata nel suo ambito.

Il progetto di Risoluzione 2 era quindi un tentativo di sintetizzare le posizioni degli Stati come risultavano espresse durante le consultazioni dove, nonostante le critiche rivolte da alcuni Stati, sembrava essersi delineato un consenso generale sugli elementi sopra esposti, tanto da indurre i facilitatori a presentare la proposta all'attenzione della Conferenza internazionale. La proposta aveva certamente diversi meriti, favorendo la creazione di un forum regolare per la discussione delle questioni di DIU, con la speranza intrinseca che questo meccanismo potesse gradualmente migliorare la fiducia reciproca tra gli Stati in questo settore e facilitare discussioni orientate a sensibilizzare questi attori nel rispetto della normativa.

Allo stesso tempo la proposta evidenziava delle possibili carenze, che erano principalmente attribuibili all'approccio auto-limitato espresso dagli Stati, che portò a facilitare soluzioni minimaliste, poi traslate nella bozza di risoluzione circolata. Data la sua natura volontaria, incerta era la possibilità di attirare al suo interno gli Stati politicamente e militarmente più rilevanti, specialmente nel caso in cui la prassi di questo organismo si fosse allontanata dalle sue caratteristiche originali per assumere un carattere più incisivo. Allo stesso modo, sarebbe stato difficile mantenere la sua natura non contestuale e non politicizzata di fronte alle ricorrenti crisi politico-diplomatiche legate ai conflitti armati.

Infine, la probabilità che le (piuttosto limitate) funzioni attribuite al *Meeting of States on IHL* potessero essere in grado di incrementare l'effettiva applicazione del DIU era da considerarsi quale un dato incerto, anche in ragione del fatto che la loro rilevanza sarebbe sostanzialmente dipesa da un'attitudine proattiva degli Stati coinvolti, *dominus* di questo meccanismo.

Lo sviluppo di un processo guidato dagli Stati al fine di creare "a venue [...] for dialogue and cooperation on IHL issues among States"⁹⁸ implicava altresì la totale irrilevanza dei gruppi armati organizzati. Una soluzione del genere era ovviamente dettata da motivazioni di ordine politico, ma rappresentava un'occasione sostanzialmente sprecata, dato che il limitare la discussione sul DIU nei conflitti armati non internazionali alla sola posizione degli Stati poteva difficilmente fornire un quadro esaustivo delle problematiche giuridiche ed operative connesse all'applicazione della disciplina in questo contesto. In particolare, poiché i conflitti armati non internazionali rappresentano lo scenario più complesso per l'applicazione del DIU, sarebbe stato

⁹⁸ *Concluding Report*, cit. nota 1, p. 16 (corsivo nell'originale).





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

auspicabile attribuire a questo contesto un rilievo prioritario, con la necessità di accogliere anche le prospettive degli attori non statali, come già realizzato in passato⁹⁹.

L'esperienza della Conferenza Diplomatica del 1974-1977, in cui i movimenti di liberazione nazionale agirono in qualità di osservatori, sottolinea le potenzialità del loro coinvolgimento in attività volte al rafforzamento del DIU¹⁰⁰. Allo stesso modo, prassi recente ha evidenziato come i gruppi armati organizzati, o almeno alcuni di essi, possono venire coinvolti in iniziative volte a generare il rispetto del DIU, come evidenziato dai *Deeds of Commitment* sottoscritti da questi nell'ambito delle attività promosse da *Geneva Call* e dalle susseguenti attività connesse che si spingono fino all'implementazione sul terreno di attività di accertamento sul rispetto degli impegni unilaterali assunti in materia.

Forse alcune soluzioni creative avrebbero potuto essere successivamente adottate nelle riunioni del *Meeting of States on IHL*, quali la possibilità di estendere la partecipazione alle discussioni svolte da gruppi di esperti anche ad ex membri di gruppi armati organizzati coinvolti nei processi di pace, con il necessario consenso degli Stati coinvolti, così da permettere di condividere le loro esperienze e prospettive in materia. Analogamente, dal punto di vista astratto, altre possibilità per il coinvolgimento di attori non statali potevano essere esplorate, al fine di rendere più efficace il meccanismo nel favorire un accresciuto rispetto per il DIU¹⁰¹. Era tuttavia evidente dai dibattiti svoltisi durante il processo consultivo che gli Stati non erano interessati alla ricerca di ulteriori possibilità creative relativamente a questo ambito.

Il progetto di Risoluzione 2 presentato alle delegazioni della trentaduesima Conferenza internazionale rifletteva quindi l'attuale approccio minimalista degli Stati per quanto riguarda le questioni relative al DIU. Gli esiti della Conferenza internazionale si sono dimostrati poi deleteri per il processo di consultazione che, con fatica, era stato condotto dal CICR e dalla Svizzera. Difatti, stante la netta opposizione manifestata da alcuni Stati e la non volontà di giungere ad una spaccatura in materia per il tramite di una votazione sulla bozza di Risoluzione 2, così come presentata alle delegazioni, durante la Conferenza internazionale si è assistito ad un sostanziale impasse, dato che le delegazioni non si sono accordate per favorire la creazione del Meeting of States on IHL.

Viceversa, la risoluzione 2 infine adottata si limita a raccomandare la continuazione delle consultazioni fra gli Stati "to find agreement on features and functions of a potential forum of States and to find ways to enhance the implementation of IHL"¹⁰² in vista della XXXIII Conferenza internazionale del 2019. Inoltre nel suo paragrafo operativo 1 la Risoluzione indicava una serie di

⁹⁹ ICRC's Report, cit. nota 66, pp. 24-25 e 64-68.

¹⁰⁰ PICTET, "General Introduction", in SANDOZ, SWINARSKI and ZIMMERMANN (eds.), cit. nota 14, p. xxxiii; e SASSÒLI, "Involving Organized Armed Groups in the Development of Law?", in ODELLO and BERUTO (eds.), *Non-State Actors and International Humanitarian Law*, Milano, 2010, p. 217.

¹⁰¹ BENVENUTI e BARTOLINI, cit. nota 3, pp. 617-620.

¹⁰² XXXII Conferenza internazionale, Resolution 2, cit. nota 7, paragrafo operativo 2.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

principi che dovevano informare le future consultazioni, come: "the State-driven and consensus-based character of the process; [...] the importance to avoid politicization [...]; the need to [...] address all types of armed conflicts [...]; [...] the voluntary, i.e. non-legally binding, nature of the consultation process, as well as its eventual outcome; the need for the process and the mechanism to be non-contextualized".

La divergenza tra il testo finale della Risoluzione 2 e la bozza originale è chiara, tanto da attrarre le pesanti critiche del Presidente del CICR Maurer¹⁰³. In sostanza la Risoluzione 2 prevede principalmente un ulteriore round di consultazioni tra gli Stati con la speranza di raggiungere un accordo sulle caratteristiche e le funzioni di un potenziale forum dedicato alle questioni di DIU. È tuttavia difficile capire quale potrà essere il futuro compromesso, anche perché la proposta presentata alla XXXII Conferenza internazionale era già piuttosto minimale, per stessa volontà degli Stati. Ciò nonostante la soluzione prospettata avrebbe avuto l'indubbio merito di sviluppare un possibile percorso che determinasse la possibilità di svilupparsi "From Tiny Seed to Ripening Fruit", come sperimentato dal DIU per altre norme di riferimento¹⁰⁴.

A seguito della Risoluzione 2 il CICR e la Svizzera stanno compiendo nuovi passi, tramite periodiche consultazioni fra gli Stati, per valutare nuovamente questa tematica in vista della 33ª Conferenza internazionale. Tuttavia, a differenza di quanto realizzato nel precedente percorso diplomatico in materia, i risultati delle discussioni periodiche sviluppate non sono disponibili pubblicamente, così da non permettere di sviluppare preventive valutazioni circa i futuri esiti di questo processo consultivo.

¹⁰³ Vedi il comunicato stampa del 10 dicembre 2015 del Presidente del CICR Peter Maurer, disponibile [qui](#).

¹⁰⁴ KALSHOVEN, "The Undertaking to Respect and Ensure Respect in All Circumstances: From Tiny Seed to Ripening Fruit", YIHL, 1999, p. 3 ss.



3.2 LA RISOLUZIONE 3: 'SEXUAL AND GENDER-BASED VIOLENCE IN ARMED CONFLICTS AND DISASTERS'

Cristiana Carletti, *Università Roma Tre*

I principi fondamentali del DIU, il Movimento internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e la protezione della dimensione di genere

Il fenomeno dello stupro e della violenza sessuale può essere esaminato nel quadro dei conflitti armati di natura sia internazionale che non internazionale. Esso poggia sul duplice riferimento alle discipline del Diritto internazionale umanitario (Stati Parti Contraenti del diritto di Ginevra, 1949-1977) e del Diritto internazionale penale (Stati firmatari dello Statuto della CPI / categorizzazione dei crimini quali fattispecie di reato giuridicamente rilevanti in quanto *jus cogens*).

Nel Rapporto preliminare alla XXXII Conferenza internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa dal titolo "Sexual and gender-based violence: joint action on prevention and response" la violenza sessuale e, più in generale, la violenza di genere sono definite in modo complesso come segue:

"Sexual violence and gender-based violence are pervasive threats to the lives and well-being of millions of people in countries around the world. Throughout history, sexual violence has been widespread in situations such as armed conflicts, and often regarded as an unavoidable corollary thereof. While absolutely prohibited under international law, such violence continues to be prevalent. For example, to this day, rape and other forms of sexual violence continue to cause terrible suffering to countless people in international and non-international armed conflicts worldwide, despite an explicit prohibition under international humanitarian law that binds both State and non-State parties to armed conflict. There is also growing and worrying evidence that sexual and other forms of gender-based violence either increase in disasters and other emergencies or present special concerns (for example, when domestic and sexual violence is carried out in evacuation centres that are under the oversight and responsibility of governmental or humanitarian actors). Here again, international norms, in particular international human rights law, apply, but there is clearly still work to be done to improve outcomes on the ground".

In passato, il Movimento aveva già affrontato il tema della protezione dei diritti di genere in alcuni importanti passaggi.

Nell'ambito della XXVII Conferenza Internazionale del 1999 fu stabilito il divieto di commissione di atti qualificabili come violenza sessuale e una particolare attenzione venne riservata alle donne e bambine vittime nei conflitti armati.

Al fine di dar seguito a tale impegno, nel 2001 il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) ha pubblicato uno studio intitolato [Women facing war](#), seguito dall'attuazione di molteplici programmi in materia di contrasto alla violenza sessuale. Nel 2013 il Comitato ha nuovamente



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

ribadito il suo impegno per il rafforzamento e l'ampliamento delle attività in questo ambito per il successivo quadriennio (2013-2016).

Parallelamente, intorno alla metà degli anni '90, la Federazione Internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (FICR) ha affrontato progressivamente il tema della protezione dei diritti di genere tramite la compilazione di un documento-guida sull'assistenza e la protezione delle donne nei conflitti armati. Conseguentemente, la Federazione ha elaborato nel 1999 un documento omnicomprensivo volto ad affermare una propria politica generale in materia di genere (*Gender Policy*) e, nel 2013, uno [Strategic Framework on Gender and Diversity Issues](#), nel quale sono formulati una serie di impegni volti ad affrontare le principali questioni legate a tali tematiche, per la migliore gestione delle criticità - incluse quelle della violenza sessuale e di genere - anche in connessione ai disastri di maggiore entità.

Al contempo molte Società Nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (SN) sono impegnate nell'affrontare tali aspetti nell'ambito del proprio lavoro sul territorio. Una ricognizione delle attività del Movimento svoltasi tra l'ottobre del 2014 e l'aprile del 2015 ha identificato, oltre alle attività del CICR e della FICR, almeno 47 delle 189 Società Nazionali impegnate in qualche modo sul tema della violenza sessuale e di genere in relazione ai conflitti armati e ai disastri naturali, in linea con i loro mandati e con le rispettive priorità istituzionali. Inoltre, a seguito di un *Workshop* sul tema tenutosi nel corso del Consiglio dei delegati del 2013, è stato istituito un apposito Gruppo di coordinamento del Movimento incaricato di occuparsi di tali argomenti.

Tali iniziative del Movimento sono volte a completare ed integrare gli importanti impegni assunti dagli Stati, dalle Organizzazioni internazionali e da vari attori umanitari negli scorsi decenni in materia di prevenzione e risposta alla violenza sessuale e di genere. Tra gli esempi più importanti si possono menzionare l'inclusione dello stupro e di altre forme di violenza sessuale nella lista dei crimini di guerra e di crimini contro l'umanità nello Statuto della Corte penale internazionale (CPI), le numerose risoluzioni dell'Assemblea generale e del [Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite](#) e, non da ultimo, altre iniziative come [Preventing Sexual Violence in Conflict](#) e il [2014 Global Summit to End Sexual Violence in Conflict](#) organizzati su iniziativa del governo del Regno Unito, la [Call to Action on Protection from Gender-Based Violence in Emergencies](#), e la [Safe from the Start Initiative](#) dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) realizzata grazie ai finanziamenti del Governo statunitense.

Il tema non è del resto nuovo nemmeno per quanto riguarda la definizione dei temi di dibattito nel quadro delle Conferenze internazionali. Alcuni riferimenti di rilievo possono infatti essere individuati già nella XXVI Conferenza (1995), nella XXVII Conferenza (1999) e nella XXX Conferenza (2007). Più di recente, nell'ambito della XXXI Conferenza (2011), oltre ad essere stata affermata la considerazione preliminare secondo la quale "Armed conflicts continue to cause enormous suffering, including violations of international humanitarian law, such as (...) rape and other forms of sexual violence", è stato dato rilievo al tema giacché i lavori "Addressed sexual and gender-based violence as an element of enhancing the protection of women in armed conflict".





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

In particolare, in materia di iniquità nella fornitura di servizi sanitari, la richiesta alle Società Nazionali è stata quella di "Scale up efforts for social inclusion by non-discrimination programming and by ending violence against women and children", mentre agli Stati è stato fortemente raccomandato di "Make a firm commitment to gender equality, non-discrimination, and to ending violence against women and children".

Al contempo, nel corso dei lavori della Conferenza, molti membri hanno inoltre presentato specifici *pledges* su tali aspetti che saranno esaminati più avanti con riferimento alla XXXII sessione.

Tuttavia, nonostante tali sforzi, la violenza sessuale e di genere nelle situazioni di conflitto armato e di disastri rimane una realtà allarmante e una sfida umanitaria molto significativa. Sulla base di queste considerazioni, in virtù della consapevolezza che tali problematiche riguardano la Comunità internazionale nella sua interezza e nel convincimento che l'azione coordinata dei membri del Movimento può rafforzare un'efficace azione di risposta, il CICR e la FICR hanno deciso di presentare una risoluzione alla XXXII Conferenza internazionale del 2015 specificamente dedicata al tema "Sexual and gender-based violence".

Il tema della protezione dei diritti di genere nell'ambito dei lavori della XXXII Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa del 2015

Nel quadro dei lavori della XXXII Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa il tema della protezione dei diritti di genere è stato trattato dalla Commissione C). Tale gruppo di lavoro ha condotto un'analisi puntuale delle principali componenti in materia di contrasto a tutte le forme di violenza di genere, ivi compresa la violenza sessuale. Tra queste sono state individuate le seguenti:

- il rafforzamento del contesto normativo di riferimento, mediante la correlazione tra Diritto internazionale umanitario e Diritto internazionale penale al fine di agevolare il recepimento degli obblighi internazionali di carattere vincolante (convenzionale e consuetudinario) funzionali al perseguimento dei responsabili;

- l'elaborazione di azioni complesse di carattere procedurale e cooperativo da parte degli Stati, con il coinvolgimento degli attori non istituzionali, volte ad assicurare una reale ed efficace protezione delle categorie c.d. vulnerabili;

- l'attuazione di un'opera di sensibilizzazione sul tema, che tenga conto anche delle molteplici criticità dovute a fattori culturali e religiosi di natura locale, al fine di potenziare le misure preventive, educative e di assistenza alla vittime di violenza.

La Delegazione italiana ha rivestito un ruolo rilevante nel quadro della discussione in materia. In particolare sono stati compiuti riferimenti alle buone pratiche nel settore della formazione degli operatori militari e civili, nonché alle attività in favore delle vittime della violenza di genere nelle situazioni di emergenza poste in essere sul piano bilaterale e multilaterale dalla Cooperazione Italiana.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

È stato menzionato l'impegno italiano nell'attività di promozione e *advocacy* sul tema in ambito [COHAFA](#) (Gruppo di Lavoro sugli Aiuti Umanitari del Consiglio dell'Unione europea) durante il [Semestre italiano di Presidenza](#) ed in vista del [WHS](#) (*World Humanitarian Summit*). È stata quindi sottolineata la costante azione dell'Italia nel settore della riduzione del rischio disastri, sia attraverso il fondo della Banca Mondiale GFDRR ([Global Facility for Disaster Reduction and Recovery](#)) sia mediante le attività di implementazione del [Sendai Framework for Action](#) in coordinamento con il Dipartimento della Protezione Civile.

Tra le considerazioni presentate dalla Delegazione italiana alla Conferenza rilevano in particolare l'impegno di natura preventiva, protettiva e di assistenza alle donne in quanto vittime potenziali e reali di violenza sessuale, tradotto nell'adozione di misure di natura legislativa, operativa e formativa: "Italy is fully committed to address the issue to prevent women from sexual violence, to protect them and to give them adequate support to redress. To this scope a relevant background has been experienced in last years to deal with gender mainstreaming and including gender perspective in national legislation and actions at international level, and to provide for specific training modules on gender issues and IHL for Italian military personnel and international Armed Forces trained within bilateral and multilateral programmes with the EU and the UN". La componente formativa ha assunto un ruolo importante in particolare nel contesto militare: "At the same time we have established ad hoc investigative units involving Italian Armed Forces. Just to make an example an ad hoc Unit working within the Italian Ministry of Defence has been tasked with the implementation of gender perspective within the Armed Forces and Carabinieri Forces. It has been also tasked with statistical research, the organization of training and information programs on specific issues and the planning of events, further with a media content aimed at disseminating a gender culture. Moreover ad hoc Teams, known as "Female Engagement Teams", have been formed by two specialized Army Units and are meant to establish a direct relationship with the local population. Personnel assigned to these Teams are provided with all necessary instruments, including linguistic tools, for cultural interaction and cooperation with the local female population".

Altrettanto significativo è il tipo di impegno che il nostro Sistema-Paese ha garantito sul piano interno ed internazionale nel settore civile, in occasione di situazioni di ricostruzione post-disastri nelle quali la prospettiva di genere ha assunto una specifica connotazione: "It is a matter of fact that Italy succeeded in turning our weaknesses into strengths, developing an efficient and modern Civil Protection System, with effective governance mechanisms, a highly mobile force of volunteers in support of professionals and advanced technological and scientific assets. So far Italy has strongly supported DRR activities at all levels - local, national and international, also by financing the Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), which has among its priorities the gender perspective. As it concerns gender-based violence in disasters and other emergencies, Italy is fully committed on this issue and has supported the relevant contents of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, whose article 19, letter d) underlines the need to adopt policies and actions taking into proper account gender issues as well as the leadership of women in disasters management, as stated in article 36, letter i) of the above





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

mentioned Framework". Questo approccio ha caratterizzato i numerosi interventi del sistema cooperativo italiano in situazioni ordinarie e di emergenza: rispetto a queste ultime l'impegno è stato peraltro rinnovato in occasione del Summit mondiale tenutosi nel 2016 nel quale l'Italia ha confermato la piena disponibilità per "encouraging debate to advocate the protection of women from sexual and gender based violence (we are among those Countries that endorsed the Call to Action Initiative launched by Sweden), to address gender dimension in the emergencies and protracted crisis and to understand the social, cultural and economic factors which prevent women and girls to access to resilience mechanisms".

Il tema in parola è stato affrontato non soltanto nei lavori della summenzionata Commissione C) ma anche in occasione degli eventi paralleli organizzati in occasione della XXXII Conferenza. In un *side event* apposito si è discusso sul tema della violenza di genere nei disastri, facendo seguito ai risultati della ricerca "[Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disaster](#)" condotta in nove Paesi (Bangladesh, Bosnia-Herzegovina, El Salvador, Haiti, Malawi, Myanmar, Namibia, Romania e Samoa).

Da tali risultati emergono alcuni aspetti interessanti: le criticità proprie del contesto di riferimento non facilitano l'intervento di assistenza in favore dei pazienti, vittime di violenza, da parte degli operatori umanitari e questi ultimi sono spesso esposti a forme di violenza ed abuso; tuttavia è stato possibile raccogliere ed esaminare rilevanti buone pratiche sul piano locale, nazionale e regionale (*community ownership*), ispirate da co-fattori quali il genere, la diversità e la consapevolezza culturale e dalle quali emergono alcune priorità complementari: la necessità di una maggiore prevenzione e di un efficace coordinamento, con il sostegno di tutti gli attori presenti nel teatro di conflitto, per risposte di elevata qualità nel fornire assistenza sanitaria sulla base delle esigenze tipiche del singolo caso; la necessità di assicurare il pieno rispetto dei principi fondamentali del Diritto internazionale umanitario e di favorire una reale operatività dell'apparato umanitario in tempo di pace e di conflitto; la creazione di un meccanismo di monitoraggio ed analisi dei casi di violenza nei riguardi delle vittime e del personale medico, il quale deve essere tutelato nell'esercizio di assistenza mantenendo la propria indipendenza, neutralità ed imparzialità.

La Risoluzione "Sexual and gender-based violence: Joint action on prevention and response"

Il principale risultato del lavoro della Commissione C) si è tradotto nella compilazione ed adozione, nel contesto della sessione plenaria della XXXII Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, della Risoluzione in materia di violenza sessuale e di genere, il cui dispositivo recepisce indubbiamente alcuni degli elementi più innovativi della normativa internazionale vigente in materia. Tra questi:

- l'utilizzo dell'espressione "vittime/sopravvissuti", che pone accento sulla capacità di reazione alla violenza subita e il riconoscimento del ruolo di uomini e ragazzi sia come potenziali vittime sia come attori della strategia di contrasto alla violenza di genere;
- l'attenzione alla stigmatizzazione sociale che colpisce le vittime;



- la necessità di un approccio olistico e multidisciplinare al fenomeno;
- l'importanza di rafforzare e dare attuazione alla normativa nazionale ed internazionale in materia al fine di garantire la tutela delle vittime e la condanna dei responsabili.

La Risoluzione muove da una considerazione di fatto inerente la persistente verifica e la correlata raccolta di prove sul fenomeno della violenza sessuale di genere in circostanze proprie del conflitto, del disastro o di situazioni di carattere emergenziale.

Si tratta di un fenomeno che è declinabile in relazione alla compresenza di fattori tesi a destabilizzare l'ordinaria convivenza collettiva sul piano familiare e sociale, ad innescare percorsi di mobilitazione forzata, a comprimere le possibilità di accesso agli apparati sanitari e giudiziari: tutto ciò risulta ancor più complesso se osservato nell'ottica di genere - in via parallela alle situazioni che riguardano la componente maschile della popolazione - e nelle condizioni in cui si registrano atti di violenza, ancorché di matrice sessuale, sui quali incidono concause quali l'età, la condizione di disabilità, la privazione della libertà personale, lo sfollamento, la religione, l'origine etnica, la razza e la nazionalità.

Benché la Risoluzione non introduca alcun nuovo obbligo nel quadro del Diritto internazionale né estenda il mandato dell'apparato internazionale competente per l'attuazione della disciplina del Diritto internazionale umanitario, la tutela della popolazione civile in situazione di conflitto o di disastro, nella dimensione di genere, non può venir meno.

Se è vero che il fenomeno è in crescita e che i responsabili possono essere rintracciati anche tra gli operatori umanitari o altri attori in rappresentanza della comunità internazionale, la predisposizione di misure ad impatto preventivo, protettivo e repressivo di natura multidisciplinare è quanto mai indispensabile: tali misure devono essere atte a consentire di comprendere le reali cause del fenomeno in esame e a gestirlo in ogni fase di natura emergenziale, soprattutto quando atti di violenza sessuale e di violenza di genere non sono facilmente identificabili e dimostrabili in conseguenza dell'impatto non soltanto fisico ma anche psicologico che ne discende sulla vittima.

Nel dispositivo della Risoluzione il tema della violenza sessuale e di genere viene affrontato in ordine al contesto di conflitto o di disastro.

Nel primo deve essere richiamata con forza la vigenza del Diritto internazionale umanitario e del Diritto internazionale penale: entrambe le discipline provvedono, infatti, ad introdurre l'esplicito divieto di commissione di atti violenti di matrice sessuale nella dimensione di genere:

"[2.] all existing provisions of international humanitarian law that prohibit acts of sexual violence in armed conflict, which are binding upon both State and non-State parties to armed conflict [...] 3. [...] also [...] sexual violence can constitute a crime against humanity or a constitutive act with respect to genocide, when it is committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group and that rape and other forms of sexual violence in armed conflict can constitute war crimes, that acts of sexual violence can amount to torture and



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

that in international armed conflicts acts of sexual violence can constitute grave breaches as listed in the 1949 Geneva Conventions". L'azione punitiva condotta sul piano internazionale, da parte di organismi di natura giurisdizionale, deve essere corredata da una parallela azione nazionale "to put an end to impunity and to effectively use all appropriate means to thoroughly investigate and prosecute those subject to their jurisdiction that are alleged to have committed such crimes; [...] 7. [...] to criminalize acts of sexual violence if they have not done so and encourages States to review, as appropriate, their domestic legal frameworks to determine whether they fully implement applicable obligations with respect to sexual violence, provide for investigation and prosecution, and offer protection and other necessary responses to the needs of victims/survivors. [...] to make every feasible effort to ensure that their authorities at all levels, including military and civilian commanders and superiors, adopt and enforce a zero-tolerance policy towards sexual violence".

Un'azione di contrasto al fenomeno consta di una serie di misure di natura preventiva, non solo ai fini del rafforzamento dell'apparato legislativo domestico ma anche delle strutture e delle modalità operative proprie del contesto militare "to disseminate international humanitarian law, including its existing provisions that prohibit sexual violence in armed conflict, as widely as possible in their respective countries and, in particular, in their programmes of military and, if possible, civil instruction, and also calls upon States to make every effort to fully integrate those prohibitions of sexual violence into all activities of their armed and security forces and their detaining authorities, with the support of the components of the Movement as appropriate and in accordance with their respective mandates". In maniera del tutto complementare, l'azione preventiva deve poter essere completata da adeguati meccanismi di monitoraggio interno all'apparato militare e di sicurezza. D'altra parte anche il dialogo con la società civile e le comunità locali si rivela un importante strumento di prevenzione cognitiva e di ampia consapevolezza sul fenomeno, incidendo in modo anticipato su ulteriori forme di vittimizzazione, stigmatizzazione e azionabilità dei meccanismi di indennizzo.

La protezione e l'accesso alla giustizia per le vittime degli atti di violenza sessuale e di genere sono considerati prioritari: essi vanno garantiti in un ambiente confortevole, nel quale la sicurezza fisica e la condizione psicologica individuale debbono poter facilitare il meccanismo di denuncia e l'interlocuzione con il personale addetto a ricevere la testimonianza. Queste precondizioni, indubbiamente, agevolano le procedure di carattere investigativo finalizzate alla imputabilità ed alla persecuzione dei responsabili delle azioni criminose, assicurandone la effettività e l'imparzialità come anche l'esercizio dei diritti della difesa da parte del convenuto e l'utilizzo degli esiti in una funzione riconciliatoria nelle situazioni post-conflitto. In ognuno dei passaggi sopra descritti gli operatori umanitari debbono poter operare in modo sicuro affinché l'assistenza sanitaria emergenziale, ordinaria e specifica sia resa accessibile alle vittime in funzione della tutela della loro dignità ed incolumità personale, nel rispetto della confidenzialità e della privacy.

In caso di disastro, i principi a fondamento dell'intervento riposano sulla disciplina del Diritto internazionale dei diritti umani e gli Stati devono poterli avere pienamente recepiti sul piano





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

domestico, includendovi la dimensione di genere. Anche in simili circostanze è fondamentale prevedere apposite misure di natura preventiva, informativa e formativa, con la collaborazione degli operatori umanitari e della società civile, per impedire la commissione di atti di violenza sessuale e di genere: tra queste rileva la raccolta di dati per una effettiva valutazione dimensionale del fenomeno, in funzione della definizione materiale degli strumenti programmatici ed operativi da attivare in caso di disastro; ad essa si accompagna la formazione della componente umanitaria femminile nei *teams* di emergenza e nei processi decisionali per la gestione dei rischi e delle conseguenze prodotte da disastri come anche negli apparati organici competenti per la ricezione delle denunce. Soprattutto in simili circostanze la reazione immediata e l'articolazione della risposta assistenziale da parte degli operatori umanitari rappresentano elementi centrali per garantire l'accesso ai servizi sanitari di carattere generale o specifico (vedi i "sexual and reproductive health-care services, according to national law, physical rehabilitation, psychological and psychosocial support, legal assistance, and socio-economic support, spiritual services").

Nei contesti di conflitto e di disastro il CICR, la FICR e le SN sono chiamati ad intensificare il proprio impegno preventivo, protettivo e di assistenza alle vittime, in uno spirito di forte collaborazione ed in previsione di un rafforzamento delle misure di supporto che il Diritto internazionale umanitario già dispone. In questa prospettiva la componente formativa è essenziale e va potenziata in relazione alle modalità operative in essere nei sistemi nazionali e sulla scorta delle esperienze locali, in linea con quanto accade anche nei principali assetti sistemici intergovernativi e non governativi sul piano regionale ed internazionale.

Facendo seguito al dispositivo della Risoluzione appena esaminata, al termine dei lavori della Conferenza i partecipanti hanno formulato i rispettivi impegni - c.d. *pledges* - ai fini dell'attuazione della Risoluzione stessa. Tali impegni possono categorizzarsi come segue:

- *Pledges* specifici: vengono proposti da ogni Stato membro-osservatore e costituiscono impegni concreti in riferimento al sistema nazionale o regionale/proposta individuale o congiunta Stato-Società Nazionale;

- *Pledges* aperti: vengono proposti da ogni membro della Conferenza ed hanno una natura tipica delle petizioni; possono essere eventualmente modificati a titolo individuale e soltanto il proponente si assume la responsabilità del monitoraggio attuativo del *pledge*.

Per quanto concerne il nostro Sistema-Paese, la posizione è stata concordata ed è confluita nella elaborazione del *pledge* dell'Unione europea, formulato come segue richiamandosi l'importanza di un approccio multidisciplinare per la migliore gestione del fenomeno in esame da sottoporre a costante e sistemico monitoraggio:

"The EU, its Member States and National Red Cross Societies are concerned about the critical humanitarian issue of sexual and gender-based violence during times of armed conflict and in the aftermath of disasters and other emergencies. Sexual and gender-based violence destroys





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

local communities and infringes international human rights law and international humanitarian law, as applicable.

In the framework of its Comprehensive Approach to Implementation of UN Security Council Resolutions 1325 and 1820 on Women, Peace and Security, the EU and its Member States will prioritise the implementation of its Guide to Practical Actions at EU level for Ending Sexual Violence in Conflict, adopted at the end of 2014. Through a multidisciplinary approach, the EU and its Member States will undertake actions in the areas of prevention, support, protection and accountability, in contexts of conflict prevention, crisis response and humanitarian aid, and will promote cooperation in the multilateral fora, ensuring strong reporting and transparency to guarantee accountability, support of victims and the sharing of good practice. The EU also recently adopted a Joint EU Gender Action Plan which will set the framework for action for all EU's external services and that includes clear actions regarding response and prevention of GBV in emergencies, including capacity building of different actors, endorsement of international guidelines and the Call to Action Road Map.

The EU will report twice a year on progress made on the actions suggested in this Guide. EU Member States and National Red Cross Societies will, according to their respective mandates,

- a) raise awareness of the issues, including the causes and effects, of sexual and gender-based violence in armed conflict, disasters and other emergencies, through dissemination of and training in international humanitarian law and/or other humanitarian education activities; and
- b) work together, as appropriate, to raise awareness of the issues of sexual and gender-based violence in armed conflict, disasters and other emergencies, and the policies, systems, and mechanisms necessary to prevent and mitigate this violence;
- c) support the UN Secretary General's Special Representative on Sexual Violence's (Zainab Hawa Bangura) work and efforts to improve the international community's response to sexual and gender based violence in conflicts, disaster and other emergencies across the world;
- d) explore opportunities to share lessons and knowledge learnt through responding to sexual violence in times of conflict that may be applicable to other situations, such as disasters and other humanitarian emergencies;
- e) promote the International Protocol on the Documentation and investigation of Sexual Violence as a tool for States and local actors to investigate and record sexual violence crimes; and
- f) continue supporting prevention and response activities related to sexual and gender based violence".

Il *World Humanitarian Summit* del 2016: alcuni aspetti generali in relazione alla dimensione di genere ed alla violenza di genere





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

In occasione del [WHS](#) tenutosi ad Istanbul, il riferimento alla materia dei diritti di genere è stato introdotto nell'ambito del Principio 1- "Leave no one behind: stakeholders must empower and protect the most vulnerable, including women and girls, young people, the displaced and people with disabilities, among others".

In tale contesto occorre tener conto di come la conduzione del processo consultivo sia stata strettamente correlata ai contenuti del Rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite "[One humanity: shared responsibility](#)". In esso il Segretario generale muove da una considerazione principale: "66. Among the most appalling crimes is sexual and gender-based violence. Perpetrators must be held to account and the rampant impunity witnessed in conflicts around the world must be stopped. States that have not already adopted national legislation in line with international norms on the rights of women, including outlawing all forms of violence against women and girls, must do so without delay. National justice systems must be strengthened to investigate and prosecute gender-based violence, as part of a long-term effort to end discrimination against women and girls in institutional and cultural structures, both in times of peace and of crisis. Demanding and resourcing such efforts must be a top priority for international, national and community leaders".

La condizione delle donne e delle bambine - ad avviso del Segretario generale - dipende da una reale invisibilità e da un limitato ascolto partecipativo, che si traducono nella facile violazione del principio di non discriminazione: "77. [...] Discrimination also often leaves them without access to crucial health-care, legal, and psychosocial services and safe and sufficient livelihood opportunities. In some crisis settings, gender-based violence affects over 70 per cent of women. The social stigma and shame that are attached, along with insufficient access to health-care services, often lead to a second wave of neglect and suffering".

Per questo motivo è fondamentale agire ai fini del rafforzamento della condizione femminile in termini di partecipazione e di responsabilizzazione delle donne e delle bambine nel contribuire al loro sviluppo e nel rendere possibile l'accesso ai meccanismi di programmazione e di raccolta fondi per l'assistenza di matrice umanitaria come anche nel beneficiare di tale assistenza, soprattutto ai fini del contrasto preventivo e repressivo degli atti di violenza sessuale e di violenza di genere commessi nei loro riguardi: "95. Access to livelihoods can empower women to be self-reliant, increase their status and influence in families and communities, enable their children to stay in school and access health-care services, and allow them and their daughters to avoid trafficking and transactional sex. Programmes providing income-generation opportunities for women must be scaled up and expanded as part of preparedness and resilience initiatives and in crisis response and recovery in a manner that ensures women's safety and dignity. Web-based platforms linking women to training opportunities, suppliers, finance providers and customers could profoundly shape and broaden livelihood opportunities".

La componente dell'assistenza sanitaria riveste una specifica rilevanza, non soltanto quando le donne e le bambine devono poter accedere, in condizioni ordinarie, "to information, voluntary





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

family planning, basic items for safe delivery and sanitary supplies and improved capacity of health-care systems and workers”, ma anche e soprattutto quando sono vittime di violenza. Ciò richiede innanzitutto un apparato legislativo sufficientemente garantista in quanto atto a prevenire forme di stigmatizzazione ed esclusione sociale: “In addition to the urgent need to adopt and implement laws to prevent gender-based violence and prosecute perpetrators, action is needed to combat the social stigma attached to survivors. Evidence suggests that legislation is more likely to be implemented, survivors are more willing to seek help and social exclusion is minimized when public discourse condemns such violence”. A questo si deve aggiungere un’azione complessa di assistenza nei riguardi delle vittime: “Dedicated, well-resourced, community-based and comprehensive long-term support packages need to be put in place. Such packages should include medical and trauma treatment and care that is safe, confidential and provided without discrimination; survivor-centred services, including psychosocial and legal support and sexual and reproductive health-care services; and programmes that promote social inclusion”.

Tra i vari eventi organizzati in occasione del Summit va menzionata la *High-level leaders’ roundtable* su “Women and girls: catalyzing action to achieve gender equality. Core Responsibilities Two and Three of the Agenda for Humanity”, la quale ha portato alla proposta e all’adozione dei c.d. *core commitments*.

- “Commitment 1: Empower Women and Girls as change agents and leaders, including by increasing support for local women’s groups to participate meaningfully in humanitarian action.
- Commitment 2: Ensure universal access to sexual and reproductive health and reproductive rights as agreed in accordance with the Programme of Action of the International Conference on Population and Development and the Beijing Platform for Action and the Outcome documents of their review conferences for all women and adolescent girls in crisis settings.
- Commitment 3: Implement a coordinated global approach to prevent and respond to gender-based violence in crisis contexts, including through the Call to Action on Protection from Gender-based Violence in Emergencies.
- Commitment 4: Ensure that humanitarian programming is gender responsive.
- Commitment 5: Fully comply with humanitarian policies, frameworks and legally binding documents related to gender equality, women’s empowerment, and women’s rights”.

Nel documento di sintesi dei risultati del Summit ([WHS Outcome Document](#)) sono presenti alcuni passaggi importanti in materia di protezione dei diritti di genere. Si tratta di impegni di natura propositiva per uno studio comprensivo del fenomeno della violenza di genere nella dimensione internazionale penale, che consente di promuovere una più ampia riflessione sul ruolo delle donne e delle bambine quali ‘agenti del cambiamento’ nel quadro della Comunità internazionale.

“The World Summit confirmed that gender equality, fulfilment of women’s and girls’ human rights and their empowerment in political, humanitarian and development spheres is a universal





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

responsibility. The skills and experience of women of all ages and their role as leaders and agents of change are pivotal to sustaining conflict prevention and resolution, to peacebuilding and to building resilient communities”: è dunque evidente che ogni misura programmatica di natura umanitaria poggi sul ruolo attivo e partecipativo della componente femminile e che interventi efficaci in questo senso richiedano ulteriori impegni di natura finanziaria, insieme al rafforzamento degli apparati legislativi e all’adozione di adeguati strumenti di pianificazione nella materia in parola. “[...] all Member States [are called] to meet their obligation to protect and fulfil the human rights of women of all ages and call on all stakeholders to ensure that these rights are promoted at all times in the implementation of their commitments in all aspects of the Agenda for Humanity”.

Simile approccio compilativo è stato adottato per il [WHS Commitment to Action](#), documento riassuntivo degli impegni assunti dai partecipanti al Summit, nel quale sono stati inclusi alcuni passaggi importanti in materia di protezione dei diritti di genere.

Innanzitutto, affermandosi che la “Gender-based violence prevention emerged as a key issue generating commitments to join, fund and otherwise support global initiatives to end violence against women and girls”, la *Core Responsibility 2 - Uphold the norms that safeguard humanity* è stata articolata in una Dichiarazione d’Impegno per porre fine ad ogni forma di violenza di matrice sessuale in situazioni di conflitto, e in una *Call to Action* sulla protezione dalla violenza di genere in situazioni emergenziali, corredata da un’apposita *roadmap* che comprende importanti passaggi a carico degli operatori umanitari per tradurre gli impegni assunti in misure, politiche, sistemi e meccanismi di risposta alle emergenze.

La *Core Responsibility 3 - Leave No One Behind* è stata declinata invece in due obiettivi principali. Il primo è quello di “*Achieve gender equality and greater inclusivity*”.

La parità e le pari opportunità, dunque i temi principali della dimensione di genere, sono stati richiamati in numerosi impegni assunti dagli Stati partecipanti al Summit, sia nella sessione ordinaria che in occasione della *High-level leaders’ roundtable* sopra richiamata.

“At least 20% of the individual commitments tagged under this core responsibility focused on the prevention of and response to gender-based violence. [...] Gender-based violence generated more than 152 commitments including prevention, increased access to education, training, and livelihoods, and response services for survivors, as well as prosecution of perpetrators. Specifically:

- Several Member States pledged support for the United Kingdom-led Declaration of Commitment to End Sexual Violence in Conflict here were new commitments to sign onto and/or promote the Call for Action on Gender-Based Violence in Emergencies, including by Concern Worldwide, France and Luxembourg. Additionally, the United States pledge US\$ 12.5 million in 2016 in support of the Safe from the Start Initiative which will help implement the Call to Action.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

- Some stakeholders - in particular the International Organization for Migration (IOM), InterAction and the United Kingdom - committed to considerably increasing efforts to combat sexual exploitation and abuse by humanitarian actors”.

Il secondo obiettivo formulato nell’ambito della *Core Responsibility 3* è l’impegno di “*Empower and protect women and girls*”. Esso si articola nella necessità composta di far fronte a difficoltà strutturali e comportamentali in cui si manifestano le ineguaglianze di genere, affinché le capacità femminili - soprattutto a livello locale - siano adeguatamente promosse e dotate di adeguate coperture finanziarie, e i diritti delle donne efficacemente garantiti.

Tra gli impegni assunti anche dall’Unione europea, si ritiene opportuno menzionare quello inerente la necessità “to applying a gender lens, utilizing sex and age disaggregated data, and instituting mechanisms for incorporating women and girl’s engagement in their programming”: si vuol fare riferimento, in particolare, all’utilizzo di un *gender marker* nella pianificazione delle misure programmatiche e progettuali.

La componente dell’assistenza sanitaria ordinaria e d’emergenza è stata altresì richiamata in altri impegni formulati dai partecipanti al Summit con riferimento specifico alla rilevanza della salute sessuale riproduttiva di donne e bambine. Ma è importante sottolineare che sono stati elaborati anche nuovi impegni come il contrasto a pandemie che colpiscono donne e bambine in situazioni di crisi, o la compilazione ed attuazione sistematica di interventi progettuali inerenti la dimensione di genere nelle comunità di riferimento, includendo un ampio esercizio di raccolta, analisi e diffusione di dati disaggregati per sesso ed età riguardanti i bisogni e le principali vulnerabilità di donne e bambine: ciò allo scopo di predisporre una risposta umanitaria adeguata al contesto ed alle peculiarità di genere in esso riscontrate.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

3.3 LE RISOLUZIONI RELATIVE AL MOVIMENTO (RISOLUZIONI 5, 7 E 10: 'SAFETY AND SECURITY OF HUMANITARIAN VOLUNTEERS', 'RESPONSE TO HUMANITARIAN NEEDS', 'POWER OF HUMANITY')

Anastasia Siena, *Croce Rossa Italiana*

Prima di affrontare i temi delle risoluzioni numero 5, 7 e 10 della XXXII Conferenza internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, mi preme sottolineare l'importanza che riveste, per ogni appartenente al Movimento, il momento di incontro universale rappresentato dalla Conferenza internazionale, dove più di 1500 persone provenienti da tutto il mondo, che condividono gli stessi principi, si confrontano su delicati temi umanitari.

Quando nel ruolo di Istruttori DIU parliamo di struttura del Movimento Internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, il primo organo che normalmente citiamo è proprio la Conferenza internazionale e la descriviamo sottolineandone il ruolo, la composizione, i partecipanti, facendo cioè una panoramica puramente didattica. Ciò che io invece vorrei suggerirvi è di raccontare l'incontro tra centinaia di persone, ma ponendo anche l'attenzione sul singolo partecipante che con il proprio contributo umanizza questo momento di confronto universale.

Ciò che vi invito a trasmettere è la vita, la passione, l'energia e l'entusiasmo che si respirano nel momento in cui si mette piede all'interno di quella sala che offre, in uno spazio unico, la panoramica della grandezza del Movimento.

Relativamente alle Risoluzioni che proverò ad illustrarvi, le stesse, hanno offerto la possibilità ai partecipanti alla Conferenza Internazionale di confrontarsi su tematiche quotidiane che ogni appartenente al Movimento affronta nelle proprie realtà, perché talvolta in effetti parlare di Diritto Internazionale Umanitario potrebbe sembrare (per fortuna) qualcosa di lontano dalla nostra quotidianità. E' un tema che ci appassiona, ma che alla nostra latitudine non riguarda in modo diretto la sicurezza e la qualità delle nostre vite. I temi ad oggetto delle Risoluzioni 5, 7 e 10 invece, toccano in modo diretto le attività che ci troviamo a svolgere quotidianamente nei nostri servizi in Croce Rossa.

La Risoluzione numero 5 ha come tema la "Sensibilizzazione e Promozione della Sicurezza e la Protezione dei Volontari umanitari".

Tale risoluzione, in primo luogo, scatta una fotografia del mondo del volontariato umanitario, dalla quale risulta che 17 milioni di Volontari nel mondo, appartengono al Movimento internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa: persone che operano in varie attività umanitarie, come ad esempio i 7000 Volontari che hanno lavorato a supporto delle popolazioni colpite dall'epidemia di Ebola.



Comincerei in tal senso ad evidenziare che, trattando il tema del volontariato, non dobbiamo concentrarci solo sull'attività nell'ambito dei conflitti armati, ma anche sulle problematiche sanitarie che sono e restano una sfida molto ardua a livello globale.

Certo, dobbiamo osservare anche che, dalle relazioni trattate durante la Conferenza internazionale risulta che ci sono 1 milione di appartenenti al Movimento che lavorano in zone soggette a conflitti armati, 1 milione! Un numero altissimo e stiamo parlando soltanto di Volontari appartenenti al Movimento. Ciò che impone una riflessione seria sul fatto che, di questo milione, purtroppo, tra la Conferenza del 2011 e la Conferenza del 2015 ne sono morti 100, coinvolti in azioni di guerra, la maggior parte di loro in Siria, dove la quotidianità è molto più complicata di quello che viene riportato dai media.

Il responsabile del Servizio sanitario della Consorella siriana, nel suo intervento alla Commissione "Health care in danger", ha sottolineato l'importanza della presenza del personale appartenente al Movimento nelle situazioni di conflitto armato, evidenziando come tutti loro siano considerati una risorsa preziosa, indispensabile per le attività a supporto alla popolazione civile sia nell'attività di soccorso e cura, che nel processo di resilienza. Tuttavia il collega ha anche evidenziato come i rischi ai quali i Volontari sono esposti siano in aumento. Infatti, oltre alla violenza fisica sono sempre più frequenti anche le discriminazioni di genere e la violenza psicologica.

Ciò che appare sempre più evidente è il problema, sottolineato dal rappresentante della Mezzaluna siriana ma anche da alcuni paesi africani, dello stigma da parte della società. Troppo spesso, infatti, la popolazione non percepisce gli operatori umanitari in modo positivo, il che comporta una ripercussione seria sulla loro sicurezza e su quella delle loro famiglie: un meccanismo pericolosissimo, che crea timori tra coloro che operano in campo umanitario.

In tema di sicurezza dei Volontari, un dato interessante, che conoscevo poco, è quello relativo alle morti a causa di incidenti stradali: è impressionante come in tutto il mondo la "guida sicura" sia un tema così attuale e per il quale è necessario tenere l'attenzione alta, creando percorsi di formazione e responsabilizzazione degli operatori.

Dall'analisi del confronto avvenuto in merito alla Risoluzione numero 5, è poi emersa la necessità urgente di migliorare la cooperazione tra i membri del Movimento, oltre alla necessità di incentivarla tra tutti gli attori umanitari che operano nelle situazioni di conflitto o di catastrofi naturali o umanitarie, in particolare con gli operatori umanitari delle Nazioni Unite.

È necessario, dunque, che i singoli membri si confrontino regolarmente con gli altri attori al fine di migliorare la visione globale dei bisogni, migliorando l'efficacia dell'azione di prevenzione e mitigazione del rischio attraverso lo scambio di esperienze e procedure.

In tal senso, grande rilievo ha avuto il tema della formazione, non solo operativa, ma anche nel campo delle procedure e dei protocolli; l'obiettivo deve essere quello di superare l'idea che il Volontario sia solo un mero esecutore, e di spiegare al contrario come lo stesso debba sviluppare una partecipazione attiva tale da accrescere la consapevolezza delle direttive che salvaguardano la



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

sua sicurezza. È necessario, ad esempio, promuovere il rispetto della cultura e delle tradizioni, affinché non si verifichino azioni che compromettano la sicurezza di chi opera. Al fine di tutelare l'efficacia delle attività a favore delle popolazioni vulnerabili è necessario operare sempre, da un lato, con il massimo rispetto della cultura e delle tradizioni locali, dall'altro informando in modo puntuale la popolazione sul ruolo e sugli obiettivi degli attori umanitari.

Sul tema del rispetto vorrei fare una breve riflessione con voi.

Talvolta mi capita di vedere Volontari che agiscono, per interventi sanitari su persone coscienti, quasi imponendosi; è ovvio che la necessità di seguire i protocolli è una priorità, ma, ad esempio, toccare fisicamente qualcuno senza avergli spiegato cosa stiamo facendo e perché lo facciamo, può risultare una violazione della propria intimità. La nostra divisa, in quanto tale, non assicura la credibilità delle nostre azioni, è necessario renderla viva, umana. Il corretto approccio innesca la giusta percezione e dunque il raggiungimento dell'obiettivo umanitario senza ostacoli: ricordiamoci sempre che essere dei bravi professionisti significa anche entrare in empatia con i sentimenti delle persone delle quali ci occupiamo.

La Risoluzione 7 il cui titolo è "Il potenziamento della risposta alla crescita dei bisogni umanitari del Movimento", focalizza la propria attenzione sulla necessità di rileggere i bisogni globali anche a seguito del cambiamento climatico.

È noto a tutti noi, che a seguito del surriscaldamento del globo, sono aumentati gli eventi catastrofici soprattutto di natura meteorologica. Alluvioni ripetute, ad esempio, non consentono uno sviluppo economico adeguato alle esigenze della popolazione, compromettendo seriamente le produzioni agricole e l'allevamento. La mancanza di beni di sussistenza di base, oltre a far aumentare i bisogni delle popolazioni, causa morti indirette, legate alla mancanza di acqua potabile, con un grande impatto anche sul sistema igienico sanitario. Dal confronto che si è avuto in merito a questa risoluzione è emerso in modo evidente come il cambiamento climatico e l'aumento dei bisogni delle popolazioni non coinvolga solo i Paesi dell'area tropicale, ma da almeno un decennio, investe anche Paesi di altre regioni, la stessa Italia subisce le conseguenze di quanto detto. La risoluzione vuole quindi rammentarci l'enorme potenzialità del Movimento nella rilettura e rivalutazione dei bisogni delle popolazioni e il valore aggiunto del poter proporre soluzioni attraverso i cardini del Movimento stesso.

I Principi, l'Emblema, i Loghi.

Non dobbiamo mai dare per scontati questi 3 fattori. I Principi non sono un elenco di valori che abbiamo letto, talvolta non con la giusta attenzione, quando siamo entrati in Croce Rossa. I Principi necessitano una rilettura ed una sedimentazione intima continua legata alle attività che scegliamo di svolgere in Croce Rossa. Oltre a dover rispondere ai servizi indispensabili al funzionamento del Comitato, ad ognuno di noi deve essere riconosciuta la possibilità di svolgere l'attività che più gli piace, deve rimanere sempre un piccolo spazio nel quale il Volontario possa dedicarsi a ciò che più ama; è necessario approfondire la consapevolezza, il significato, il legame





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

dei Principi con le azioni. Leggere i Principi senza essere in grado di collegarli tra loro, toglie efficacia alla nostra azione, la rende priva di forza, debole e noi non vogliamo essere deboli; la Croce Rossa vuole essere forte perché altrimenti non avrebbe alcun senso un incontro come quello di questi giorni.

Sull'importanza dell'Emblema, permettetemi di fare un piccolo inciso relativo alle segnalazioni di uso improprio che mi arrivano per la conseguente valutazione; è veramente incredibile come la "creatività" diffusa ne stravolga il design. L'Emblema distintivo ad uso protettivo adottato dalla Croce Rossa Italiana è una Croce Rossa su fondo bianco, nulla di più nulla di meno. Ricordiamoci sempre che è l'unico strumento internazionale che permette ai terzi di riconoscere chi siamo, quello che facciamo ed a garantirci la protezione prevista dalle Convenzioni di Ginevra. Ricordo inoltre che l'Emblema distintivo ad uso protettivo non è di nostra proprietà, ma è dello Stato, di tutti gli Stati che hanno sottoscritto e firmato le Convenzioni di Ginevra. L'Emblema è il simbolo universale di protezione in caso di conflitto armato, ricordiamoci, dunque, che gli Stati, ma anche i membri del Movimento, hanno la responsabilità di far rispettare, diffondere e tutelare il suo significato e utilizzo. La stessa cosa vale per i loghi, per i quali sia gli Stati che i membri del Movimento si debbono adoperare affinché il loro utilizzo non ne comprometta la credibilità.

Il Logotipo è il segno che identifica la nostra società nazionale, è debitamente previsto e descritto dal nostro Statuto; non possiamo modificarlo a nostro piacimento, il fondo è bianco, non dorato, né bianco, rosso e verde. Modificare il Logotipo è pericoloso perché, in un panorama dove esistono centinaia di organizzazioni umanitarie che operano nel nostro stesso campo, la riconoscibilità è fondamentale. Inoltre, il logotipo rappresenta uno strumento ad uso di tutte le Società nazionali che, identificando l'appartenenza al Movimento, facilita il dialogo, la cooperazione efficace ed inclusiva ed il coordinamento tra le consorelle, specialmente nelle situazioni dove si deve prevenire, preparare, analizzare e rispondere al bisogno dei vulnerabili.

La XXXII Conferenza internazionale è stato momento di adozione di un nuovo Logo che potrà essere utilizzato solo eccezionalmente, qualora si debba comunicare e promuovere attività o raccolte fondi internazionali.

L'immagine seguente è il logo del Movimento internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, realizzato nelle 6 lingue ufficiali della Conferenza internazionale (inglese, francese, spagnolo, arabo, cinese, russo); rappresenta tutti i membri del Movimento ovvero le 190 società nazionali, la Federazione ed il Comitato.

Non ne sostituisce il logotipo, ma offre un'identità visiva addizionale. Non può essere in nessun caso utilizzato in operazioni, ciò significa che non può essere usato su uniformi, veicoli, strutture, costruzioni e materiale distribuito in caso di calamità o conflitti armati.

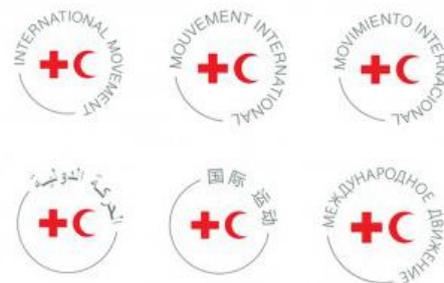




Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

Il suo utilizzo deve essere approvato dal Comitato Internazionale ed è di carattere eccezionale, in particolare può essere usato in caso di campagne internazionali di raccolta fondi, comunicazioni o promozioni di attività.



Concludo con la Risoluzione 10 "Il potere dell'Umanità", che riprende e sottolinea l'importanza della condivisione dei Principi fondamentali in tema di impegno del Movimento a ridurre il rischio di disastri, rafforzare la resilienza delle popolazioni vulnerabili, migliorare la salvaguardia e la sicurezza dei Volontari umanitari attraverso il dialogo e la cooperazione.

A tal proposito vorrei illustrarvi come ha operato la Federazione internazionale in tema di dialogo e cooperazione. In primo luogo, in fase di preparazione della Conferenza internazionale, ha creato un laboratorio di visione strategica, "Vision Lab", che, operando su una piattaforma informatica universale, ha stimolato un confronto globale tra le Società nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, gli operatori umanitari di altre organizzazioni locali o internazionali e le popolazioni vittime di catastrofi naturali e non.

Il dialogo tra gli operatori, le popolazioni, i rappresentanti istituzionali e governativi ha permesso, attraverso una serie di domande e indagini, di formulare delle proposte di risoluzione condivise che, elaborate da un gruppo di lavoro ristretto, composto da esperti della Federazione internazionale, sono state analizzate nella Commissione ad hoc, "Vision lab", durante i lavori della XXXII Conferenza.

Il risultato del lavoro svolto è la "Carta delle Soluzioni" (*"Aid Chart"*), ovvero una serie di soluzioni e rimedi da proporre e divulgare con lo scopo di suggerire risposte efficaci alle diverse tipologie di emergenza. La vera novità della Carta consiste in una serie di pareri espressi anche da gente comune che risulta essere afflitta dall'emergenza e non deputata a risolverla. Lo scopo di tale elaborato è quello di offrire non una semplice risposta alle emergenze, ma una risposta che sia efficace ed aderente alle vere necessità delle popolazioni afflitte dalle catastrofi sia a livello nazionale che globale, una risposta dunque "glocalizzata", cioè che tenga conto dell'impatto globale, ma che soddisfi le necessità di ogni singolo appartenente ad una comunità locale.



4. LA 32^a CONFERENZA INTERNAZIONALE DI CROCE ROSSA E MEZZALUNA ROSSA: SPUNTI DI RIFLESSIONE

4.1 DIU E FORZE MULTINAZIONALI. IN PARTICOLARE, IL CASO DELLE NAZIONI UNITE

Andrea Spagnolo, *Università di Torino*

Il dibattito intorno all'applicabilità del diritto umanitario nei conflitti armati in cui le organizzazioni internazionali sono parti

Nel corso dell'evoluzione e della storia delle operazioni militari istituite da o nell'ambito di organizzazioni internazionali, il problema dell'applicabilità del diritto internazionale umanitario (DIU) si è posto con una certa frequenza. Il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) ha spesso richiamato al rispetto del DIU confrontandosi con la posizione delle Nazioni Unite (ONU) - che verrà utilizzata come parametro principale di valutazione nel corso di questo lavoro.

La premessa necessaria è che le organizzazioni internazionali non sono nella posizione di divenire parte dei trattati in materia di DIU perché, principalmente, tali trattati non consentono l'adesione a soggetti diversi dagli Stati. Inoltre, le organizzazioni internazionali non hanno la capacità di applicare molte delle dettagliate norme di DIU contenute nei trattati internazionali.

A ciò si aggiunga un altro problema. Il tema dell'applicabilità del DIU nel contesto delle operazioni militari istituite dalle organizzazioni internazionali deve essere collocato nel più ampio discorso sulla natura stessa dei contingenti impiegati. Come è noto, tali operazioni prendono forma solo grazie all'invio volontario, da parte degli Stati membri delle organizzazioni, di propri contingenti militari. La prassi delle operazioni, tuttavia, dimostra come tali contingenti mantengano un forte legame con i rispettivi Stati di invio, che si traduce nell'esercizio di un elevato grado di controllo che gli ultimi esercitano sui primi, nonostante il fatto che la catena di comando promani dai vertici di un ente sovranazionale. La situazione che si viene così a creare può determinare uno stato di incertezza circa le norme applicabili e, in caso di loro violazioni, sull'attribuzione della responsabilità.

A questi problemi il CICR ha recentemente tentato di trovare una soluzione nel rapporto sulle sfide che gli attuali conflitti armati pongono a una corretta ed efficace applicazione del DIU. Il rapporto è stato pubblicato nel 2015 nel corso della 32esima Conferenza internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e sarà oggetto di una breve analisi nel presente lavoro.

La posizione del Comitato internazionale della Croce Rossa

Il rapporto del 2015 non rappresenta, chiaramente, il primo tentativo da parte del CICR di risolvere il problema dell'applicabilità del DIU nel contesto delle operazioni internazionali. Il CICR si è impegnato a tal fine sin dalle prime esperienze di operazioni militari autorizzate o istituite dalle



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

organizzazioni internazionali, a cominciare dall'operazione in Corea del 1950, rientrante nella prima categoria. Vale la pena ricordare che l'operazione in Corea benché autorizzata dall'ONU non possa in realtà riferirsi a quest'ultima; essa, dunque, presenta problemi diversi rispetto a quelli che caratterizzano, ad esempio, le operazioni di *peacekeeping*.

Nonostante il peculiare inquadramento dell'operazione in Corea, il problema dell'applicabilità del DIU in quell'operazione fu sollevato dal CICR, considerata, in particolare, la natura del conflitto armato che le forze autorizzate dall'ONU avrebbero dovuto affrontare. La questione si presentava alquanto complicata, non essendo ancora in vigore, al momento dell'operazione, le Convenzioni di Ginevra, approvate solo l'anno precedente. Il CICR si limitò dunque a chiedere il rispetto *de facto* dei principi di DIU contenuti nelle Convenzioni, invocando, nello specifico, l'applicazione dell'articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949.

Entrate in vigore le Convenzioni di Ginevra, nel 1960, nel novembre del 1961, il CICR pubblicava un memorandum rivolto agli Stati parti delle Convenzioni di Ginevra e membri delle NU, dal titolo: "Application and dissemination of the Geneva Conventions". In esso, tra le altre cose, veniva richiesto al Segretario Generale dell'ONU di assicurare il rispetto del DIU da parte delle forze messe a disposizione dell'Organizzazione dagli Stati. Nel medesimo documento, peraltro, veniva suggerita una prima impostazione con riguardo ai soggetti destinatari degli obblighi di DIU e, di conseguenza, al diritto applicabile e all'attribuzione della responsabilità. Il CICR, infatti, indicava come responsabili per l'applicazione del DIU gli Stati fornitori, alla luce dell'impossibilità dell'ONU di aderire alle Convenzioni di Ginevra. La responsabilità degli Stati doveva inizialmente tradursi in un obbligo di formazione delle truppe precedente al loro dispiegamento sul campo e in seguito, in virtù dell'obbligo di cui all'art. 1 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra, in un impegno affinché il diritto ginevrino fosse rispettato da tutte le parti coinvolte nell'operazione ed anche dal comando unificato.

Durante la ventesima conferenza internazionale della Croce Rossa, tenutasi a Vienna nel 1965, veniva nuovamente affrontato il problema. Con la risoluzione n. XXV denominata proprio "Application of the Geneva Conventions by the United Nations Emergency Forces" veniva ribadita l'esigenza che le forze armate messe a disposizione dell'ONU rispettassero il DIU e che fosse riconosciuto un obbligo a carico delle autorità responsabili dei contingenti di adottare tutte le misure per prevenire e reprimere eventuali violazioni delle Convenzioni di Ginevra. È interessante notare come nella risoluzione si menzioni non solo l'obbligo per le forze di pace di rispettare il DIU, ma anche la necessità che le forze stesse siano protette da quelle stesse norme.

Gli stessi contenuti furono ripresi in una lettera indirizzata al Segretario Generale dell'ONU dal Presidente del CICR il 10 aprile 1978, un anno dopo l'approvazione dei protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra, in occasione dell'istituzione della forza di pace UNIFIL in Libano. Anche in quel caso numerosi commentatori rilevarono come fosse ormai fuori di dubbio che anche le forze di pace istituite dall'ONU fossero tenute al rispetto del DIU. D'altronde, essendo i principi di DIU riconosciuti come diritto consuetudinario, gli stessi devono potersi considerare vincolanti anche per le Organizzazioni internazionali.



La posizione e la prassi delle Nazioni Unite

Nelle prime fasi del dibattito tra CICR e Nazioni Unite è importante richiamare anche la posizione di quest'ultima organizzazione attraverso l'analisi della prassi delle operazioni militari.

La prima prassi in tema di rispetto del diritto umanitario nelle missioni ONU

La prassi relativa all'applicabilità del diritto umanitario nel contesto delle missioni ONU ha subito una notevole evoluzione che ha accompagnato il progresso stesso delle operazioni di *peacekeeping*.

Fin da subito l'ONU ha aperto all'applicazione del DIU nel contesto di tali operazioni favorendo l'inserimento di clausole abbastanza generiche, ma significative, nei documenti istitutivi delle prime operazioni. La clausola in questione era la seguente: "La force observe et respecte les principes et l'esprit des conventions internationales générales applicables à la conduite du personnel militaire".

Un simile orientamento è anche rinvenibile nella lettera di risposta del Segretario Generale al Presidente del CICR a proposito dell'istituzione di UNIFIL nel 1978. Sempre nell'ambito dell'operazione UNIFIL, ancora il Segretario Generale inviò una lettera ai rappresentanti permanenti degli Stati contributori dei contingenti in cui ricordava che, qualora i soldati avessero dovuto usare la forza in legittima difesa, avrebbero dovuto farlo in conformità con i principi e lo spirito del DIU. Veniva poi ricordato che sarebbe stata responsabilità degli Stati la formazione dei propri contingenti e che l'ONU, per mezzo della catena di comando, avrebbe dovuto assicurare il rispetto del DIU.

Nel 1991 fu inserito nell'accordo modello tra gli Stati fornitori delle truppe e l'ONU, l'articolo 28, con il quale si chiedeva agli Stati di far rispettare ai propri contingenti il DIU inserendo riferimenti a specifici trattati internazionali di DIU.

Una simile disposizione normativa non venne invece mai prevista per gli Status of Forces Agreements (SOFA), fino al 1992, quando nel SOFA concluso per l'operazione UNAMIR venne introdotta una norma sul rispetto dei "principles and spirit" del DIU. La prassi dell'inclusione di riferimenti al diritto umanitario si è poi ripetuta e consolidata nel corso degli anni.

Il dibattito si ripropose con forza negli anni 90 dopo le operazioni di pace in Somalia e gli scandali del 1993 che portarono all'attenzione, anche mediatica, gli abusi e le violazioni dei diritti umani commesse dai contingenti ONU in quel difficile contesto. Il caso preoccupò non poco l'allora Segretario Generale Kofi Annan, che espresse profonda preoccupazione nel rapporto pubblicato il 24 aprile 1995. Il Segretario Generale, in quel rapporto, tra le altre cose auspicava una riflessione sugli obblighi di diritto internazionale - incluso il DIU - applicabili in un'operazione come quella in Somalia. Tra le righe del rapporto del Segretario Generale è possibile intravedere già una prima ripartizione di responsabilità nell'ambito delle operazioni internazionali: agli Stati spetta in prima battuta il controllo, ma l'ONU deve comunque adoperarsi affinché non ci siano violazioni.



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

La Convenzione per la salvaguardia del personale delle Nazioni Unite e del personale associato

Dal punto di vista normativo, la c.d. *Safety Convention*, ossia la Convenzione conclusa per la sicurezza del personale impegnato nelle missioni di peacekeeping delle Nazioni Unite, per quanto consideri i militari impegnati passivamente, è altresì un importante riconoscimento dell'applicabilità del DIU. L'articolo 2, comma 2 della Convenzione afferma l'applicabilità della stessa in tutte quelle operazioni che non siano azioni coercitive istituite dal Consiglio di Sicurezza ex Capitolo VII della Carta dell'ONU, nell'ambito delle quali deve ritenersi applicabile il DIU, in particolare il diritto dei conflitti armati internazionali. A questa norma va affiancato l'articolo 20, una clausola di salvaguardia per l'applicabilità del DIU e dei diritti umani.

Il Bollettino del Segretario Generale del 1999

Merita poi attenzione la pubblicazione nel 1999 del Bollettino del Segretario Generale dell'ONU sull'osservanza da parte delle forze dell'ONU del DIU.

Il Bollettino si compone di dieci articoli che riassumono i principi e le norme di DIU alla cui osservanza i militari impegnati nelle operazioni dell'ONU sono tenuti. È un atto importante in quanto sembra avvicinare, quasi a far coincidere, la posizione dell'ONU a quella del CICR. Questa interpretazione sembra essere confortata dallo stesso preambolo al Bollettino, nel quale viene affermato che l'obiettivo di questo atto è: "setting out fundamental principles and rules of International humanitarian law applicable to United Nations Forces conducting operations under United Nations command and control".

Il Bollettino non impone nuovi obblighi all'ONU, bensì codifica il diritto già esistente e in un certo senso già considerato come applicabile nella prassi già esaminata.

Si tratta di un atto amministrativo del Segretario Generale con il quale viene imposto il rispetto del diritto umanitario alle forze poste sotto il suo comando. Benché la sua efficacia nei confronti degli Stati fornitori sia poco chiara, l'indicazione della parola "rules" nel preambolo con riferimento al DIU palesa quanto poi lo stesso Segretario Generale ha confermato nel 2001: il Bollettino costituisce un formale riconoscimento dell'applicabilità del DIU di natura consuetudinaria alle forze poste sotto il comando e il controllo delle Nazioni Unite.

È importante citare il primo articolo del Bollettino, che ne delimita il campo di applicazione:

"The fundamental principles and rules of International humanitarian law set out in the present bulletin are applicable to United Nations forces when in situations of armed conflict they are actively engaged therein as combatants, to the extent and for the duration of their engagement. They are accordingly applicable in enforcement actions, or in peacekeeping operations when the use of force is permitted in self-defence".

L'ambito di applicazione del Bollettino sembra indicare subito due dati rilevanti: il DIU si applica quando le forze dell'ONU usano la forza, ma manca qualsiasi riferimento all'intensità richiesta a tal proposito e la soglia per l'applicabilità del diritto dei conflitti armati è poco chiara.



Sembra, infatti, che il limite per la sua applicabilità possa coincidere con il limite, negativo, di applicazione della *Safety Convention* del 1994.

La prassi successiva al Bollettino

Il Bollettino del Segretario Generale ha avuto il merito di sensibilizzare sull'applicabilità del diritto umanitario e di inaugurare una prassi nell'ambito della quale, invero, i riferimenti al documento sono quasi assenti. Nella sostanza, il contenuto del Bollettino è ribadito nella risoluzione n. 1327 del 2000 del Consiglio di Sicurezza che ha recepito il c.d. rapporto Brahimi sulle operazioni di peacekeeping. In quella risoluzione veniva chiesto il rispetto del diritto umanitario nell'attuazione degli accordi di pace, anche laddove fosse responsabilità delle organizzazioni internazionali.

Una prassi interessante riguarda la tendenza del Consiglio di Sicurezza a inserire, nelle risoluzioni istitutive delle operazioni militari, riferimenti al rispetto, da parte dei soldati impegnati, del diritto umanitario. Invero si tratta di una prassi non troppo cospicua, ma meritevole di una certa attenzione. Nello specifico si tratta delle risoluzioni istitutive della missione MONUSCO, in Congo, e UNMISS, in Sud Sudan.

I problemi giuridici aperti e le soluzioni offerte dal rapporto del CICR del 2015

Il rapporto del 2015 del CICR sulle sfide contemporanee al DIU evidenzia tre problemi ancora aperti in relazione al tema in esame, sintetizzati dalle seguenti domande: nell'ambito di un conflitto armato, da quale momento si può considerare applicabile il DIU? A quale soggetto (l'organizzazione internazionale o lo Stato che mette a disposizione le proprie truppe) si applicano le norme?

Con riguardo al primo problema, la soluzione proposta nel rapporto CICR è l'adozione del cosiddetto 'support based approach'. Tale approccio si fonda sul presupposto che la maggior parte degli scenari in cui forze multinazionali possono essere dispiegate è rappresentato da scenari in cui vi sono conflitti in corso; il dispiegamento avviene, spesso, in supporto di una delle parti in conflitto. Perciò, secondo il CICR, occorre valutare caso per caso la natura del *support* offerto dalle forze multinazionali. A questo fine, nel rapporto è suggerito di verificare, nell'ordine:

1. che le forze multinazionali siano chiamate a intervenire sul territorio di uno Stato in cui sia in corso un conflitto armato non internazionale;
2. che, in generale, le azioni delle forze multinazionali siano intraprese nel contesto di un conflitto armato pre-esistente;
3. che le forze multinazionali supportino una delle parti di un conflitto pre-esistente;
4. che il supporto sia deducibile da una decisione ufficiale di uno degli Stati fornitori delle truppe o della stessa organizzazione internazionale.

La costruzione offerta dal CICR con riguardo a questo primo aspetto ha diversi pregi. Il primo è senza dubbio quello di fondarsi su una riflessione pragmatica, prendendo atto della (ormai definitivamente) mutata natura dei conflitti armati in cui forze multinazionali possano essere



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

dispiegata. È, infatti, poco realistico – sebbene non impossibile – affermare che operazioni di peacekeeping possano essere dispiegate nel corso di conflitti internazionali, essendo molto più plausibile che le stesse agiscano in contesti puramente interni.

Questa prima riflessione porta a considerare un secondo aspetto positivo. Il pragmatismo delle premesse, infatti, si riflette sulla determinazione delle norme applicabili. La scelta tra l'applicabilità del diritto dei conflitti armati internazionali o del diritto dei conflitti armati non-internazionali ha da sempre causato forte incertezza sulle norme applicabili alle forze multinazionali. Il *support-based approach* offre dunque una ragionevole certezza sulle norme da applicarsi; certezza che si fonda sul soggetto a cui il "supporto" viene offerto dalle forze multinazionali nell'ambito di un conflitto armato non internazionale.

Per contro, e proprio sotto quest'ultimo profilo, viene così definitivamente accantonata l'ipotesi, avanzata da diversi studiosi, di considerare sempre applicabile alle forze multinazionali il diritto dei conflitti armati internazionali, poiché più protettivo nei confronti delle parti in conflitto.

Il rapporto prova anche a offrire una risposta al quesito sui soggetti obbligati dalle norme di DIU. Le operazioni militari che si formano nell'ambito di una organizzazione internazionale, infatti, sono costituite da contingenti militari inviati dagli Stati. Le truppe messe a disposizione dalle organizzazioni internazionali non cessano, per questo motivo, di essere organi degli Stati di invio, ma al contempo vengono inquadrare nell'assetto istituzionale dell'organizzazione, divenendone organi, come nel caso dell'ONU. I soggetti di diritto internazionale coinvolti, dunque, sono due: lo Stato d'invio e l'organizzazione internazionale che riceve i contingenti.

Un simile scenario non contribuisce certo a far chiarezza sulle norme applicabili, perciò il CICR prova, nel rapporto del 2015, a mettere ordine. E lo fa utilizzando come parametro l'esercizio di una forma di controllo sulle truppe coinvolte. E così, la parte obbligata dalle norme di DIU – e dunque la parte "in conflitto" – sarà quella che effettivamente eserciterà un controllo sui soldati dispiegati nell'ambito della missione. Il rapporto cita due esempi: le operazioni ONU e quelle NATO. Con riguardo alle prime, evidenzia come gli accordi sul comando e controllo permettano di presumere che sia l'organizzazione a esercitare un controllo e, dunque, di considerare l'ONU come parte di un conflitto. A conclusioni diametralmente opposte il rapporto giunge quando cita l'esempio della NATO, nel cui contesto la catena di comando e controllo è gestita quasi interamente dagli Stati fornitori.

L'esercizio del controllo è certamente una via sostenibile da un punto di vista normativo. Il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali redatto dalla Commissione del diritto internazionale, infatti, utilizza il medesimo criterio per attribuire la responsabilità in caso di condotte illecite commesse durante una operazione di peacekeeping. Sembra pertanto ragionevole ammettere che vi sia coerenza e coincidenza tra il criterio utilizzato per attribuire la responsabilità e quello – ipotizzato dal CICR – per individuare il soggetto obbligato dalla norma primaria (nel nostro caso, il DIU).

D'altro canto, però, occorre riconoscere i limiti di una simile costruzione. Limiti che sono sia di carattere metodologico, sia di merito. Sotto il primo profilo, occorre ricordare che le regole sulla responsabilità – da cui l'esercizio del controllo è tratto – sono pensate per valutare una situazione





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

ex post, cioè dopo che una determinata condotta si sia verificata. Quando si parla di applicazione del DIU e di individuazione dei soggetti obbligati, sarebbe forse meglio avere a disposizione criteri applicabili ex ante, cioè prima che una condotta si verifichi ed eventualmente porti a un illecito. In secondo luogo, l'esercizio del controllo è da valutarsi caso per caso, in relazione a ogni singola condotta. È difficile, infatti, che tutte le missioni, od operazioni, multinazionali presentino le medesime caratteristiche. È altrettanto difficile che nel corso della stessa operazione gli accordi tra gli Stati fornitori e l'organizzazione internazionale vengano rispettati. La prassi, infatti, dimostra come i primi, spesso, interrompano la catena di comando e controllo dell'organizzazione per impartire alle loro truppe ordini diretti. Ciò è accaduto in Ruanda, ad esempio, quando il contingente belga dell'operazione UNAMIR dell'ONU è stato dirottato ad altre funzioni dal proprio governo, contravvenendo così agli ordini promananti dal comando dell'operazione.

Ciò detto, l'esercizio del controllo rimane, al momento, l'unica plausibile elaborazione dottrinale che riesca a descrivere il complesso fenomeno delle forze multinazionali. Forse non sarà risolutivo, ma senz'altro rappresenta un utile punto di partenza, che il CICR ha correttamente individuato.

Conclusioni

Il rapporto del 2015 del CICR si colloca, come visto, in un dibattito ancora vivo e attuale sull'applicazione del DIU nel contesto delle operazioni militari internazionali. Il Comitato ha provato a individuare alcune soluzioni ai problemi ancora aperti. Tali soluzioni sembrano orientate verso un certo pragmatismo, a discapito, forse, di una rigorosa delimitazione delle categorie giuridiche internazionalistiche. Certamente, l'indicazione di un approccio fondato sul supporto, e il riferimento al controllo come criterio di determinazione dei soggetti obbligati rappresentano spunti utili - e realistici - di discussione.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

4.2 IL RAPPORTO DEL CICR SUL DIU NELLE SFIDE DEI CONFLITTI ARMATI CONTEMPORANEI: LA *CYBER WARFARE*

Isabella Pierangeli Borletti, *Università di Verona*

La scelta di ragionare sul tema della *cyber warfare* nonostante il rapporto del 2015 del Comitato Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa se ne occupi solo in una breve sotto-sezione (la VII. i) dedicata ai mezzi e metodi di guerra, nasce dalla convinzione che questo argomento rappresenti un ottimo esempio di sfida concreta che i conflitti armati contemporanei presentano al diritto internazionale umanitario (DIU). Una sfida impellente e dalle forti connotazioni politiche con risvolti giuridici importanti che, come avremo modo di vedere attraverso alcuni esempi, sono di non facile né immediata soluzione.

La Guerra Cibernetica

La guerra cibernetica si combatte nella “quinta dimensione” della conflittualità, lo spazio cibernetico appunto, che alla pari di terra, acqua, aria e spazio è un nuovo teatro delle operazioni belliche. Appare oggi sorprendente sapere che negli ambienti militari già nel 1997 lo spazio cibernetico venisse considerato possibile teatro bellico. Allora il Segretario della Difesa americano William Cohen prendeva atto che “la rivoluzione dell’informazione sta creando una rivoluzione negli affari militari che cambierà profondamente il modo di combattere [...]. Dobbiamo sfruttare queste e altre tecnologie per dominare il campo di battaglia”.

Un campo di battaglia, lo spazio cibernetico, che si caratterizza per pervasività, anarchia e per interdipendenza delle reti, e che implica (i) un’asimmetria intrinseca e congenita, (ii) una difficoltà fattuale alla geo-localizzazione (iii) in un sistema tendenzialmente “multipolare”, oltre ad (iv) un annullamento della dimensione fisica e spazio-temporale. Tutte queste caratteristiche, insieme ai caratteri peculiari degli obiettivi e dei nuovi mezzi e metodi di guerra virtuali, rendono la portata di un fenomeno nuovo come il *cyber warfare* e la complessità delle questioni giuridiche che da essa derivano.

La natura della guerra cibernetica non può prescindere dalla definizione di spazio cibernetico e della sua rilevanza o (ir)rilevanza (e ciò lo deciderà il futuro) per il DIU, perché solo alla luce dell’analisi delle caratteristiche di questa dimensione si può comprendere quanto sia difficoltosa l’interpretazione e l’applicazione dello *ius in bello* in vigore, e non solo per la riluttanza politica degli Stati a cedere la propria sovranità in tale ambito.

Ability e *willingness* degli Stati entrano in gioco anche in questo campo: da un lato, non tutti gli Stati presentano lo stesso grado di sviluppo delle capacità tecnologiche e non tutti gli Stati hanno sperimentato e ponderato i rischi della potenziale militarizzazione dello spazio cibernetico; dall’altro, gli Stati più sviluppati nel settore (Stati Uniti, Cina, Russia e Israele) stanno proponendo orientamenti giuridici antitetici: alcuni sono assai refrattari all’idea di sviluppare un *corpus*





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

normativo *ad hoc* per disciplinare attività belliche nello spazio cibernetico e ritengono ci si debba limitare a trasporre i principi e le disposizioni del DIU, altri propendono per la creazione di un codice di norme speciali di condotta con l'intento di scongiurare la legittimazione del concetto stesso di guerra cibernetica.

Lo spazio cibernetico è ancora privo di una definizione consensualmente accettata a livello internazionale e presenta caratteristiche peculiari tali da rendere assai complesso il processo di codificazione di un *corpus* normativo ad esso dedicato o, in alternativa, di modifica del diritto internazionale dei conflitti armati già presente. Il termine *cyberspace* presenta differenti significati a seconda dello Stato o dell'Organizzazione Internazionale che ne fa uso e solo recentemente si è intrapreso un processo volto a uniformare le definizioni con l'aiuto di glossari condivisi in piattaforme internazionali o regionali (NU, OSCE, NATO, SCO). La maggior parte di esse sono estrapolate dalle Strategie Nazionali relative alla sicurezza cibernetica (qualora esistenti), altre richiamano i pochi riferimenti normativi internazionali come il Manuale di Tallinn (2013) sul diritto internazionale applicabile alla *cyberwar* che tuttavia assurgono al rango di *soft law*. Seguendo le indicazioni del Manuale, cyberspazio è "l'ambiente formato da componenti fisiche, caratterizzate dall'uso del computer e di uno spettro elettromagnetico al fine di memorizzare, modificare e scambiare dati tramite reti di computer".

Con una locuzione ossimorica come *cyber(-)space* si indica, quindi, l'unica dimensione interamente costruita dall'uomo che, non è uno spazio effettivo in quanto tale. Esso è un "non-luogo" creato, mantenuto, posseduto e reso operativo collettivamente da soggetti pubblici e privati (*stakeholders*) in tutto l'emisfero e che subisce cambiamenti costanti, quasi quotidiani, in risposta all'innovazione tecnologica.

Tutte queste caratteristiche presentano numerosi vantaggi nella potenziale conduzione di operazioni informatiche offensive e lo rendono un luogo privilegiato per la guerra:

1. Si pensi che la sua creazione e gestione è affidata contemporaneamente a strutture militari e a compagnie private aumentando considerevolmente il numero degli obiettivi sensibili.
2. I continui sviluppi tecnologici, nonché la connettività e l'interdipendenza tra questa dimensione e le apparecchiature che operano negli altri domini, se da un lato migliorano le attività umane, dall'altro ne aumentano la vulnerabilità.
3. Non è soggetto a confini politici o naturali: le informazioni o i contenuti in esso caricati sono distribuiti quasi istantaneamente da un punto di origine a qualsiasi altra destinazione nel globo connessa, attraverso uno spettro elettromagnetico, permettendo di operare attacchi fulminei anche a lunga distanza, senza la necessità di uno scontro fisico diretto.
4. I programmi/software necessari per operare nel cyberspazio riducono il margine di errore umano poiché esso non è soggetto a variabili provenienti dagli altri domini (come gli agenti atmosferici) e pertanto comporta un'elevata capacità di controllo umano.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

5. Permette un considerevole risparmio di tempo, di mezzi e di risorse umane. Inoltre, la produzione di massa di "armi" nel cyberspazio è considerevolmente più veloce ed economica rispetto a quelle convenzionali.

6. In linea di principio, nello spazio virtuale è possibile sferrare attacchi generalmente meno letali (ma questo è da provare) sia per le truppe combattenti, sia in termini di coinvolgimento della popolazione civile, rispetto alle armi cinetiche, ma economicamente più devastanti e pericolosamente destabilizzanti.

7. Consente di operare in pieno anonimato e di nascondersi dietro attività di altri soggetti (hackers, organizzazioni criminali o terroristiche, agenzie estere, nazioni), favorendo un'esposizione minima al rischio di accuse e di contrattacchi.

8. Consente, infine, ai virus di replicarsi esponenzialmente e tale circostanza fornisce il vantaggio, a chi attacca, di poter creare effetti addizionali, capaci di diffondersi in maniera virale, anche mediante sforzi limitati.

Il cyberspazio è accessibile ai Governi, alle Organizzazioni Internazionali, alle ONG, alle imprese private e ai singoli individui, e con tutti questi soggetti sulla "piazza" il semplice utilizzo di un'identità falsificata (IP *spoofing*) o di una rete formata da PC collegati ad Internet e infettati da un *malware*, ad esempio, potrebbe camuffare e mimetizzare l'origine di un'operazione e rendere l'identificazione e l'attribuzione delle attività cibernetiche assai complesse.

Siamo pertanto di fronte a rischi inediti e a nuove vulnerabilità che rendono l'utilizzazione ostile dello spazio *cyber* un tema di grande attualità. E benché la maggior parte degli attacchi cibernetici sperimentati sino ad oggi non abbiano a che vedere con un conflitto armato, lo sviluppo delle capacità cibernetiche militari e la possibilità del loro impiego nel quadro di un conflitto armato, sia esso cibernetico *tout court* o misto, generano un crescente sentimento di insicurezza tra gli Stati e l'intera Comunità Internazionale.

Quel che preme sottolineare in questa sede oggi sono dunque i caratteri unici e salienti di questa *cyberwar* che già sta allarmando i vertici militari di molte nazioni, per lo meno quelle più digitalizzate (si pensi che le all'interno delle forze di difesa israeliane alla fine del 2015 è stato istituito un nuovo comando *cyber*). È necessario, infatti, prendere sempre più coscienza che lo spazio cibernetico è diventato così totalizzante da trasformarsi addirittura in uno strumento di politica nazionale.

Alcuni eclatanti esempi possono essere utili per comprendere quanto rapidamente attacchi ostili nello spazio cibernetico stiano diventando "mezzi legittimi" sempre più utilizzati. Premetto tuttavia che di essi solo alcuni possono essere ricompresi nella definizione - seppur ancora in uno stato embrionale - di operazioni di guerra cibernetica:

- 2003: gli Stati Uniti accusarono la Cina di essere a capo dell'operazione *Titan Rain*, diretta contro diversi dispositivi elettronici americani.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

- 2006: il caso Stuxnet, virus informatico creato e appositamente diffuso dal governo statunitense, in collaborazione con il governo israeliano, che come una bomba digitale a penetrazione attacca il programma nucleare iraniano (nella centrale nucleare iraniana di Natanz) allo scopo di sabotare la centrifuga della centrale tramite l'esecuzione di specifici comandi da inviarsi all'hardware di controllo industriale responsabile della velocità di rotazione delle turbine allo scopo di danneggiarla.
- 2007: uno dei paesi più informatizzati al mondo, l'Estonia, viene messa in ginocchio per alcuni giorni attraverso il blocco dei sistemi informatici di istituti bancari e di tutta l'amministrazione pubblica da parte di una serie di attacchi informatici su vasta scala che avrebbero potuto far scattare l'art. 5 del trattato NATO che prevede la difesa collettiva dello stato aggredito.
- Dicembre 2010: *Wikileaks* pubblica migliaia di documenti secretati del Dipartimento di Stato americano.
- Dicembre 2015: dopo l'abbattimento turco del jet russo nello spazio aereo siriano, la Turchia subisce per diversi giorni un'escalation di attacchi sistematici e generalizzati che hanno messo in ginocchio il paese.
- Analogamente a quanto è avvenuto in Ucraina dove un attacco realizzato tramite *malware* (*Black Energy* ed altri) ha consentito agli attaccanti di alterare il funzionamento di alcune sottostazioni della rete elettrica con il risultato di provocare un black-out che ha interessato circa 80.000 utenze e la chiusura dell'aeroporto di Kiev. È il primo caso noto al mondo di black-out provocato maliziosamente - ovvero non per guasto o per errore umano - con mezzi "cyber".

Tutti esempi, questi, che possono permettere di comprendere quanto sia complesso identificare nell'arena informatica degli atti offensivi/ostili cosa sia effettivamente la guerra cibernetica e come si possa distinguere empiricamente e giuridicamente da altre realtà come il "cyber crime", il "cyber terrorismo", la "cyber piracy" e la "info war" - unica fattispecie, quest'ultima, ad avere una definizione convenzionale in base all'accordo tra gli stati della *Shanghai Cooperation Organization on Cooperation in the Field of International Information Security* del 2009.

Definizioni di guerra, operazioni e attacchi cibernetici

Non esiste ad oggi una definizione consensuale di "cyberwarfare", ne esistono varie, di portata più o meno ampia, che pongono l'accento su elementi costitutivi differenti. Nella sua definizione più semplice "la guerra cibernetica è un conflitto condotto nello spazio cibernetico attraverso mezzi e metodi cibernetici" e si distingue da altri fenomeni ostili virtuali, come quelli sopracitati, perché essi non sono necessariamente regolamentati dal DIU.

"Cyberwar", "cyberwarfare", "cyberhostilities" e "cyber conflicts" sono fattispecie disciplinate dal DIU, certamente nel caso in cui una guerra cibernetica si svolga nel quadro di un conflitto armato condotto anche attraverso operazioni cinetiche (conflitto armato cibernetico misto o ibrido) e probabilmente questa interpretazione vale anche qualora il teatro delle operazioni e i mezzi e metodi di guerra fossero esclusivamente virtuali, ovvero in assenza di operazioni cinetiche convenzionali - e l'*opinio juris* maggioritaria si orienta in tal senso. Ciò, beninteso, a condizione che





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

l'impiego di "cyber operations" sia costitutivo di un conflitto armato - situazione quest'ultima che rappresenta per ora solo un caso teorico di scuola poiché ad oggi nessuno Stato ha pubblicamente qualificato un'operazione cibernetica ostile "pura" in quanto tale.

In tal senso si è espresso anche il rapporto della CICR per il quale "la guerra cibernetica consiste in operazioni impiegate contro un computer o un sistema informatico per mezzo di un flusso di dati qualora tali operazioni siano impiegate come mezzi e metodi di guerra - quindi come armi - nel contesto di un conflitto armato così come inteso dal diritto internazionale umanitario". Il rapporto sposa quindi una definizione ampia della guerra cibernetica - sia nella sua forma puramente virtuale sia in quella mista - che sembra porre l'accento sulla natura cibernetica dei mezzi e metodi di guerra basati sulle tecnologie dell'informazione, senza tuttavia entrare nel merito di un aspetto non marginale quello cioè della scala e della portata delle operazioni commisurate alla luce degli effetti causati.

La regola n. 30 del Manuale di Tallinn, nella sezione II dedicata agli attacchi generalizzati, piuttosto che di guerra cibernetica fornisce l'interessante definizione di attacchi cibernetici (nella cui categoria rientrano le *cyber operations*) e distingue tra "computer network attacks", indirizzati esclusivamente contro i sistemi informatici, privi quindi di conseguenze convenzionali, e altri, ben più articolati e penetranti (aggiungerei - generalizzati e di ampia scala), le cui ricadute sul mondo reale potrebbero procurare conseguenze ben più gravi, anche di stampo convenzionale, seconde solo all'uso di armi nucleari.

Le sfide relative alla protezione delle infrastrutture civili essenziali

A questo riguardo, ai fini esemplificativi di quanto detto sino ad ora, è di particolare interesse esaminare le sfide relative alla protezione delle infrastrutture civili essenziali che gli attacchi *cyber* presentano al DIU. Sembra infatti che, se l'umanità è riuscita a costruirsi un futuro - le infrastrutture appunto - allo stato attuale non sia in grado di proteggerle, siano esse (i) infrastrutture critiche fisiche ovvero sistemi, di carattere civile, il cui corretto funzionamento è essenziale per garantire l'efficacia operativa di molti servizi vitali per la società (centrali elettriche e nucleari, oleodotti, dighe, porti, ferrovie, istituzioni bancarie, amministrative e sanitarie); o (ii) infrastrutture informatiche critiche (software, hardware, Internet, servizi di informazione e sistemi di controllo), da cui dipendono massicciamente le infrastrutture fisiche moderne.

Ad oggi, non si sono verificati eventi con conseguenze umanitarie drammatiche, ma seppur non si sia ancora in grado di misurare tutto il potenziale militare dello spazio virtuale, è oramai chiaro a tutti che operazioni mirate contro reti infrastrutturali sensibili siano tecnicamente possibili, ontologicamente generalizzate (e non più mirate), con un danno potenziale di larga scala.

Numerosi sono stati gli appelli per l'elaborazione di norme di condotta nello spazio cibernetico al fine di garantire la protezione di infrastrutture civili critiche da attacchi virtuali ostili, ma in linea di principio è il divieto di attaccare obiettivi civili previsto dal DIU a dover essere applicato. Tuttavia, si noti che l'estensione della protezione assicurata in base alle norme





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

consuetudinarie o convenzionali del DIU dipende, anche in questo caso, principalmente dall'interpretazione che di alcuni concetti e nozioni ne faranno gli Stati - e a questo riguardo l'interpretazione che si vorrà dare della nozione di attacco (cibernetico) influenzerà considerevolmente la protezione delle infrastrutture civili essenziali. La natura "immateriale" degli strumenti e concetti della guerra cibernetica creano, infatti, numerose aree grigie: quali caratteristiche deve avere un attacco cibernetico per essere considerato un atto di guerra? Quali sono i limiti entro cui un attacco cibernetico può essere considerato legittimo, nel quadro dello *jus in bello*?

In questo ambito, la nozione di attacco cibernetico viene interpretata alla luce degli effetti dannosi che esso comporta (qui il riferimento normativo può essere individuato nella regola del Manuale di Tallinn sopracitata) e si deve inoltre elaborare in funzione della nozione di "perdita della funzionalità di un bene", poiché nello spazio cibernetico è possibile mettere fuori uso dei beni senza danneggiarli fisicamente. La dematerializzazione tipica della dimensione virtuale - ossia la perdita della fisicità palpabile dell'obiettivo, sia esso infrastrutturale o umano - induce a riflettere sulla letalità di un attacco cibernetico che potrà essere caratterizzato da ripercussioni di secondo o terzo livello sia sulle persone che sui beni. Il rapporto della CICR si esprime chiaramente su questo punto e sostiene che, analogamente, a tutte le operazioni cibernetiche che causano effetti diretti di violenza e danni fisici a persone e beni, anche quelle che implicano effetti indiretti (decesso di un paziente in terapia intensiva a causa di un attacco alla rete elettrica) rientrano nella definizione di attacchi cibernetici. Lo stesso vale per le operazioni concepite esclusivamente per "neutralizzare" un bene - un computer o una rete informatica - attraverso dei mezzi cinetici o cibernetici. Solo così, sposando quindi un'interpretazione ampia, la nozione di attacco potrà ricomprendere alcune delle fattispecie più severe di danno non fisico che le operazioni cibernetiche contro infrastrutture sensibili possono causare, ciò in conformità dei divieti previsti dal DIU di dirigere attacchi indiscriminati e sproporzionati contro obiettivi civili. Pertanto danno, distruzione e morte non costituiscono i requisiti minimi per identificare un attacco: piuttosto, ogni operazione che miri civili o obiettivi civili potrebbe essere qualificata come un attacco cibernetico indipendentemente dal suo effetto nocivo fisico o meramente virtuale.

Se, per contro, si adottasse un'interpretazione più restrittiva, si dovrebbero considerare attacchi solo quelle operazioni cibernetiche che comportano danni fisici a cose o persone, mentre sabotaggi di centrali nucleari, blocchi sistematici di banche o reti elettriche rimarrebbero circoscritte a semplici forme di pressione psicologica e potrebbero essere perseguiti dal diritto penale nazionale, senza interessare il DIU.

Applicazione del DIU alla *Cyber Warfare*

La certezza del DIU e la tassatività dei suoi principi fondamentali sembrano quindi vacillare qualora applicati all'ambiente virtuale in cui, ad esempio, l'applicazione del principio di separazione tra civili e militari appare assai problematico. Infatti l'elevata interconnessione delle reti civili e militari rende difficile, se non praticamente impossibile, definire quali infrastrutture o reti possano





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

essere ascritte ad uso esclusivamente civile o puramente militare. In effetti, la maggior parte delle reti militari poggiano su infrastrutture cibernetiche civili (si pensi a cavi sottomarini in fibre ottiche, satelliti e *routers*); d'altro canto, i veicoli civili, la marina e i dispositivi del controllo del traffico aereo sono sempre più dipendenti da sistemi di posizionamento satellitare (GPS) utilizzati anche dai militari. Nella concezione tradizionale il "doppio uso" di beni o reti infrastrutturali fisiche comporta che essi vengano classificati come obiettivi militari legittimi di un attacco sia esso cinetico o cibernetico. In punto di diritto quindi la dualità dell'obiettivo non garantirebbe la protezione delle infrastrutture cibernetiche da cui dipendono le infrastrutture civili essenziali con conseguenze pratiche preoccupanti specialmente per i civili. Tuttavia, a fronte di una realtà in cui nel futuro l'interconnessione e l'interdipendenza tra la dimensione digitale civile e militare sarà sempre più stretta, una simile prospettiva dottrinale dovrà necessariamente cambiare e trovare un'adeguata disciplina anche nello *ius in bello*.

Per concludere – un'etica nuova prima di un nuovo diritto

Il *leit motif* di tutte le sezioni del rapporto della ICRC dedicate ad aspetti relativi allo sviluppo e applicazione delle nuove tecnologie nei conflitti è la convinzione che i principi, le consuetudini e le norme convenzionali dello *ius in bello* si applichino - come ha sostenuto anche la Corte Internazionale di Giustizia nel parere consultivo sulla liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari (1996) - "a tutte le forme di guerra e a tutte le armi" ivi comprese "quelle dell'avvenire" in cui si include evidentemente anche la guerra cibernetica. Nella stessa direzione vanno i rapporti del Gruppo di esperti delle Nazioni Unite per l'esame dei progressi della teleinformatica (UNGEE) nel contesto della sicurezza internazionale che hanno confermato l'applicabilità dei principi di diritto internazionale riconosciuti, ivi compresi, i principi di umanità, di necessità, di proporzionalità e di discriminazione. E' chiaro quindi che, da questa prospettiva, le operazioni cibernetiche non sono condotte in un totale *vacuum* giuridico nonostante la guerra digitale non sia espressamente né vietata né regolamentata da trattati e convenzioni *ad hoc*.

Come si è avuto modo di vedere però il presupposto che il DIU si applichi "a tutti i mezzi e metodi di guerra ed in qualunque luogo essi vengano impiegati" incluso lo spazio cibernetico, implica numerosi rischi e lascia insolite altrettante questioni giuridiche. Se da una parte estendere lo *ius in bello* alla *cyberwar* assicura una regolamentazione che altrimenti sarebbe inesistente allo stato attuale e che richiederà probabilmente decenni per essere codificata, dall'altra, presenta il rischio di trasporre - distorcendola - una disciplina con una forte connotazione fisica e spaziotemporale ad una realtà virtuale che nel 1949 e nel 1977 non era neppure lontanamente immaginabile. A fronte delle nuove dinamiche informatiche è inevitabile che l'architettura giuridica dei conflitti armati mostri una fisiologica arretratezza.

Inoltre, si è constatato che gli sforzi di interpretazione e di adattamento del DIU ad ambiti in cui la dimensione virtuale perde ogni legame diretto con quella "terrestre" (oserei addirittura dire "naturale") rischiano di generare un diritto aperto a interpretazioni arbitrarie e funzionali alla volontà politica e a quella militare. Pertanto è doveroso mantenere un approccio prudente per





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

evitare di pregiudicare questioni giuridiche che potrebbero essere sollevate nel prossimo futuro in un'area di così rapido sviluppo.

A mio avviso, e mi discosto sensibilmente dalle posizioni prese dal rapporto, perpetuare nel disconoscere la *cyber war* come una particolare categoria di guerra con proprie caratteristiche peculiari, ritenendola piuttosto una guerra di stampo convenzionale condotta con l'uso di particolari strumenti tecnico-informatici cui applicare un diritto già esistente, rischia di soffocare un dibattito dottrinario fondamentale per sviluppare un'etica, ancora inesistente, del mondo cibernetico. Appare infatti che il diritto non sia ancora pronto per affrontare il tema della guerra cibernetica - seppur sia oramai chiamato a farlo e a reagire in tempi rapidi - cercando delle soluzioni concrete, puntuali e definitive, non tanto per inerzia del legislatore quanto perché non si è ancora giunti ad accettare il fatto che il mondo fisico e quello dematerializzato non si equivalgono e che, seppur tangenti e interconnessi, partono da presupposti e seguono logiche differenti.





4.3 IL RAPPORTO DEL CICR SULLE SFIDE AL DIU NEI CONFLITTI ARMATI CONTEMPORANEI: LA DISCIPLINA DEI COMBATTENTI TERRORISTI STRANIERI

Tommaso Natoli, *Università Roma Tre*

1. Introduzione: gli effetti della sovrapposizione tra scenari di violenza bellica e azioni terroristiche

Al fine di esaminare nel dettaglio la categoria di coloro che vengono oggi definiti "combattenti terroristi stranieri" o *foreign terrorist fighters*, e in particolare in quale misura questa interessi la disciplina del Diritto Internazionale Umanitario (DIU), appare utile compiere una breve premessa di carattere generale, ripercorrendo quanto già sottolineato dal Comitato Internazionale di Croce Rossa (CICR) nel suo precedente [Report sulle sfide poste al DIU dai conflitti armati contemporanei del 2011](#). Già da alcuni anni, infatti, il CICR ha rilevato come le forme di conflitto che caratterizzano lo scenario contemporaneo al livello globale, così come le misure di contrasto al terrorismo adottate al livello sia nazionale che internazionale, abbiano contribuito in maniera significativa ad offuscare i confini delle situazioni configurabili come conflitto armato e quelle invece da classificare come fenomeni sistemici di natura terroristica.

In particolare, è stata riscontrata la tendenza da parte di molti Stati nel cui territorio è in corso un conflitto armato a considerare come "azioni terroristiche" una vasta gamma di attività belliche compiute da parte di attori non-statali, andando così a ricomprendere in tale definizione anche casi in cui queste sono di fatto rientranti nel campo di applicazione del DIU, e quindi - al netto delle specifiche valutazioni del caso - da questo regolate. Ciò è chiaramente legato alla resistenza "fisiologica" degli Stati a riconoscere l'esistenza di un conflitto armato interno nel proprio territorio, circostanza che conferirebbe una serie di diritti (oltre che di obblighi) alle forze insurrezionali che questi si trovano a fronteggiare.

In secondo luogo, il clima emergenziale generato dal susseguirsi di attacchi sul suolo europeo e nordafricano, ha sistematicamente spinto i leader dei paesi colpiti a rappresentare agli occhi della pubblica opinione l'idea di una "guerra" che guerra non è, portata in casa nostra da "combattenti" che combattenti non sono, giustificando così sul piano comunicativo l'adozione di stringenti misure di prevenzione e repressione che niente hanno a che vedere con il DIU. Al contempo, si è in effetti reagito tramite lo strumento militare andando a colpire territori controllati da gruppi legati - in maniera più o meno diretta - alle azioni terroristiche, in territori dove i criteri di intensità, organizzazione e controllo territoriale supportano l'esistenza di un conflitto armato interno, e dove però le forme di protezione proprie del diritto dei conflitti armati appaiono di difficile attuazione.

Nel cercare di tenere distinti i due campi d'applicazione, il CICR ha quindi ribadito nuovamente la sua contrarietà a riconoscere l'esistenza di una "guerra internazionale al terrorismo", espressione coniata nel 2001 dall'amministrazione statunitense, e più volte utilizzata negli anni





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

successivi anche se con minore frequenza. Di fatti, il Comitato si è sempre opposto alla prospettiva secondo la quale l'applicabilità del DIU potesse essere proiettata oltre il territorio delle parti effettivamente coinvolte in un conflitto. La ragione di ciò è ovviamente il mancato soddisfacimento dei requisiti di intensità degli scontri e di organizzazione richiesta agli attori non statali, senza i quali risulta insostenibile l'esistenza di un conflitto armato non internazionale finanche laddove si intenda intervenire per ragioni di sicurezza, tramite lo strumento militare, con l'obiettivo di debellare frange armate di estremisti o colpire singoli individui (si pensi all'utilizzo dei droni e alla prassi delle uccisioni mirate). Di conseguenza, alla luce del continuo sovrapporsi sul piano operativo tra azioni belliche e misure di lotta al terrorismo, appare ancora più necessario operare specifiche valutazioni caso per caso, con l'intento di identificare l'esatta classificazione della fattispecie in esame e il relativo regime giuridico da applicare.

Le ricadute di tali evoluzioni hanno poi una doppia natura, al contempo pratica e teorica. Sul piano operativo, tra i principali pericoli evidenziati da parte del CICR vi è l'elevata difficoltà a rispondere alle necessità primarie della popolazione residente nelle aree controllate da gruppi armati associabili ad azioni terroristiche, come tragicamente dimostrato nel quadro del conflitto siriano in questi anni. Infatti, oltre ai pericoli legati alle dinamiche belliche sul campo, ciò porta anche ad una riduzione del raggio d'azione dell'attività umanitaria, in quanto la designazione di "terroristico" riferito a un gruppo armato non statale che prende parte ad un conflitto interno, ne può comportare l'inserimento in apposite *black list* elaborate in seno alle Nazioni Unite, ad altre organizzazioni regionali come l'Unione Europea, o negli ordinamenti interni degli Stati. Ciò si riflette in una diminuzione della capacità di intervento diretto da parte delle organizzazioni umanitarie impegnate nell'assistenza e nella protezione dei civili nei territori di conflitto controllati da tali gruppi. L'aspetto peculiare riguarda in questo senso il pericolo di criminalizzare il personale umanitario impegnato nella fornitura di "supporto materiale" o "servizi di assistenza" che interessano o vengono erogati in tali territori¹. Di fatti, nell'attuazione di attività su larga scala rivolte coloro che si trovano nelle aree di conflitto o che sono in fuga dalla guerra, vi è la possibilità che individui "associabili" all'organizzazione terroristica possano rientrare tra i beneficiari diretti, o comunque trarne vantaggi materiali e organizzativi, esponendo così il personale umanitario al rischio di conseguenze di natura penale.

Un ulteriore esempio pratico è rappresentato dall'impossibilità di rivendicare l'accesso ai luoghi di detenzione o di permettere visite familiari, qualora gli individui detenuti siano sospettati di essere componenti di un'organizzazione terroristica, o eventualmente già condannati come tali. Inoltre, la diminuzione dei fondi messi a disposizione delle organizzazioni umanitarie a sostegno degli interventi in scenari non chiaramente identificabili costituisce un potenziale corollario di tale

¹ Il riferimento in questo caso è all'astrattezza terminologica contenuta nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU n.1373 del 2001, par. 1(d) e 2 (a) relativa al contrasto al finanziamento e alle misure di "supporto" al terrorismo



dinamica, mentre non è da sottovalutare è il venir meno della possibilità di organizzare attività di disseminazione del DIU ai membri dei gruppi armati coinvolti.

2. Il rapporto tra il DIU e le norme internazionali di contrasto al terrorismo

Sul piano teorico-giuridico, ad essere messi in discussione negli scenari sopra delineati sarebbero innanzitutto i principi di neutralità, imparzialità e indipendenza dell'azione umanitaria, ritenuti fondamentali dal Comitato nello svolgimento della sua missione. Il CICR ha inteso infatti affermare ancora una volta la sua libertà d'azione a beneficio dei civili e di altre persone coinvolte in un conflitto armato anche nei casi in cui questi si trovino sotto il diretto controllo di, o in aree controllate da, gruppi armati non statali associabili ad attività terroristiche, siano queste locali o transnazionali.

In questo senso, il problema di fondo è legato al fatto che tali dinamiche si traducono con sempre maggiore frequenza in una sovrapposizione impropria tra il regime giuridico stabilito dal DIU e quello relativo al contrasto dei fenomeni terroristici. Occorre infatti tener conto della loro diversa natura giuridica, ovvero del loro essere improntati a logiche di fondo e obiettivi differenti: basti pensare al semplice fatto che nei contesti di conflitto armato vi sono atti ostili considerati del tutto leciti, come gli attacchi agli obiettivi militari del nemico (pur nel rispetto di alcuni requisiti) mentre ogni atto giuridicamente configurabile come di matrice terroristica è sempre considerato illegittimo sul piano giuridico e quindi da perseguire penalmente. In altri termini, il *corpus* normativo volto a contrastare i fenomeni terroristici non conosce la dicotomia tra ciò che è legittimo e cosa no, contrariamente al DIU che invece si costruisce attorno a questa dinamica.

Un altro esempio di come i due contesti normativi siano animati da logiche profondamente differenti è rappresentato dal principio di eguaglianza stabilito dal DIU in termini di diritti e obblighi dei belligeranti, in base al quale non rileva l'esame delle motivazioni che muovono le rispettive parti allo scontro armato. Al contrario, le finalità intimidatorie volte a diffondere terrore tra la popolazione e/o a costringere una particolare istituzione a compiere (o astenersi da) un determinato atto sulla base di ragioni politiche, religiose o ideologiche, sono un elemento riconosciuti come determinanti nella classificazione internazionale di un atto come "terroristico", almeno nella sua accezione "occidentale"².

Nonostante tali differenze di fondo, i due regimi conoscono invero alcuni punti di contatto. Il primo e più importante è riconducibile al fatto che il DIU proibisce in maniera chiara e distinta la maggior parte degli atti che il diritto internazionale e (in genere) il diritto interno degli Stati considerano come "terroristici", qualora compiuti in scenari di conflitto, e più in generale qualifica

² Il riferimento è in questo caso agli elementi definitivi identificati nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU n. 1566 (2004) par. 3 e citati anche dal Tribunale Speciale per il Libano nella sua *Interlocutory decision on the applicable law: terrorism, conspiracy, homicide, perpetration, cumulative charging*, STL-11-01/I/AC/R176bis del 16 febbraio 2011. Si veda inoltre CASSESE A., *Lineamenti di diritto internazionale penale*, Bologna, 2005, pp. 162-75, in particolare p. 167 e CASSESE A., *Il sogno dei diritti umani*, Milano, 2008, pp. 177-84, in particolare p. 179.



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

come crimini di guerra gli atti di violenza compiuti contro la popolazione o gli obiettivi civili. Nei conflitti armati internazionali il riferimento è all'art. 33 della IV Convenzione di Ginevra che punisce le "collective penalties and all measures of intimidation or terrorism" contro i civili sotto protezione e all'art. 51.2 del I Protocollo Addizionale che vieta gli attacchi o le minacce di attacco dirette contro la popolazione civile con l'intento primario di diffondere terrore.

Ciò è poi implicitamente stabilito dall'art. 3 comune per quanto riguarda i conflitti armati interni, il quale - come è noto - proibisce la violenza contro la vita e l'integrità corporale, e la cattura di ostaggi, rispetto a coloro che non prendono parte attiva al conflitto. Tale divieto è peraltro esplicitamente affermato dall'art. 4.2 (d) del II Protocollo Addizionale, che vieta gli atti di terrorismo nei confronti di tutti gli individui *hors de combat* e dal successivo art. 13.2 che vieta gli atti violenti, o le minacce di violenza, compiuti con il fine primario di diffondere il terrore tra la popolazione civile e quindi anche tutti gli atti diretti contro installazioni e strutture compiuti con tale finalità. Vi è infine da considerare in senso più ampio la rilevanza dei principi di distinzione e proporzionalità che mirano a scongiurare, in contesti di conflitto, quella gamma di azioni che - se compiuti in tempo di pace - potrebbero essere considerati come atti terroristici. Si pensi ad esempio agli attacchi con effetti indiscriminati, o che vanno a colpire risorse e strutture indispensabili al sostentamento della popolazione civile o che comportano il rilascio nell'ambiente di sostanze tossiche o dannose per la salute pubblica.

In tutti questi casi gli Stati possono decidere di considerare come "terroristiche" determinate fattispecie nei loro ordinamenti interni, portando quindi ad una doppia criminalizzazione degli stessi sul piano sia nazionale che internazionale. Tuttavia, in contesti di conflitto armato, questi non possono considerare come terroristici gli atti non esplicitamente vietati dal DIU, come ad esempio gli attacchi compiuti contro obiettivi legittimi, in quanto ciò creerebbe un conflitto tra i due regimi normativi e oltretutto avrebbe l'effetto di scoraggiare gli attori non statali a conformarsi al DIU, sapendo di essere comunque perseguibili sul piano nazionale per i loro atti. Non da ultimo, tale eventualità indebolirebbe il contenuto dell'art. 6.5 del II Protocollo addizionale. Tale norma, concepita al fine di ridurre gli ostacoli al raggiungimento di un accordo di pace e alla riconciliazione tra le fazioni che hanno preso parte ad una guerra civile, ha infatti come obiettivo quello di vincolare gli Stati alla concessione della più ampia amnistia possibile a coloro che hanno preso parte ad un conflitto armato non internazionale senza violare in maniera sostanziale il DIU.

3. La disciplina normativa relativa ai combattenti terroristi stranieri (*Foreign Terrorist Fighters* - FTF)

In tale quadro, già caratterizzato da una certa complessità, ha bruscamente fatto irruzione il fenomeno dei così detti combattenti terroristi stranieri, il quale pone oggi ulteriori profili di criticità sul piano giuridico. Occorre in primo luogo precisare come si rilevi una certa ambiguità nell'utilizzo equivalente delle definizioni "combattenti stranieri" e "combattenti terroristi stranieri". Nel primo caso si fa infatti riferimento a categorie di individui che la storia ha conosciuto ben prima





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

della nascita di *Daesh*³, vale a dire in tutti quei casi in cui i cittadini di un paese sono partiti per l'estero per combattere al fianco di una fazione in guerra sul territorio di un altro Stato, per motivazioni politiche, ideologiche o religiose. In epoca contemporanea tale fenomeno è stato riscontrato in maniera consistente già nel corso della Guerra civile spagnola (1936-1939) e della guerra in Afghanistan successiva all'invasione sovietica del 1989⁴. Nel secondo caso siamo invece di fronte ad un fenomeno più complesso, sviluppatosi a partire dagli attentati del 2001, a seguito dei quali si è in effetti riscontrato come tra gli affiliati dell'organizzazione Al-Quaeda, impegnata al tempo anche nel conflitto afgano a fianco del regime talebano, fossero presenti combattenti di varie nazionalità.

La definizione di questa nuova categoria è stata formalizzata sul piano internazionale solo di recente, da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nella sua [risoluzione n. 2178 del 2014](#), volta a stabilire una serie di misure che gli Stati membri sono obbligati ad adottare per contenere il fenomeno. Questa definisce i FTF come individui intenzionati a viaggiare verso uno Stato diverso da quello di nazionalità o di provenienza, al fine di perpetrare, pianificare, preparare o partecipare ad attacchi terroristici o al fine di fornire o ricevere addestramento terroristico "including in connection with armed conflict".

È possibile quindi constatare ancora una volta la sovrapposizione, per certi versi inevitabile, tra due contesti applicativi che giuridicamente dovrebbero essere mantenuti distinti ma che per far fronte alle dinamiche reali il Consiglio ha ritenuto necessario far confluire nella stessa definizione. A tal proposito, è stato rilevato come la qualificazione stabilita dal CdS di combattente straniero come "terrorista" sia foriera di conseguenze problematiche rispetto alla necessità di armonizzare il contenuto di suddetta risoluzione al diritto internazionale umanitario, con particolare riferimento alle azioni che gli Stati sono vincolati a porre in essere. Non è un caso, infatti, che nell'ultimo [Rapporto del CICR del 2015](#) si parli unicamente di *foreign fighters*, lasciando quindi da parte la definizione comprensiva del termine *terrorist*. Sembra in questo senso possibile riscontrare una presa di posizione chiara da parte del Comitato, animata dall'intento di fare chiarezza almeno sul piano definitorio, dinnanzi ad un evolversi degli eventi il cui inquadramento giuridico appare tutt'altro che agevole.

Ciononostante, nel corso dell'ultima Conferenza internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa⁵ è apparso chiaro l'intento di andare a scandagliare un fenomeno sempre più dilagante, in particolare nei territori siriano e iracheno⁶. Qui si stima una presenza di circa 20.000 combattenti stranieri (di cui circa il 20% europei), fortemente differenziati tra loro sia come retroterra culturale

³ Sul significato e sull'utilizzo delle possibili definizioni dello "Stato islamico" si veda The Economist, *What to call Islamic State*, 15 novembre 2015, tradotto in italiano per Internazionale [qui](#).

⁴ Si veda *Foreign Fighters under International Law*, Academy Briefing No. 7 - Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, October 2014, p. 5.

⁵ *32nd International Conference of the Red Cross and Red Crescent*, Ginevra, 8-10 dicembre 2015.

⁶ Come dimostrato dalla mole di documenti approvati in seno delle Nazioni Unite a partire dal 2014, consultabili [qui](#).





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

(coloro che combattono in Siria appartenerebbero ad almeno novanta nazionalità diverse), sia sul piano delle intenzioni, che variano da coloro intendono rimanere sul territorio di conflitto al fine di sostenere lo sforzo bellico *in loco*, a coloro che si addestrano per poter poi fare ritorno e colpire il proprio paese di provenienza⁷. Sul piano normativo, pur riconoscendo come ad oggi il fenomeno venga combattuto con misure di natura legislativa interna (ad es. tramite modifiche delle fattispecie di reato, forme di intervento preventivo, maggiori controlli sulle comunicazioni e sul traffico web, restrizioni alla libertà di movimento), il Comitato ha ritenuto necessario ribadire come la possibile rilevanza del DIU debba essere presa in considerazione sotto una serie di profili specifici.

Sebbene infatti sia da riconoscere come la definizione di “combattente straniero” non faccia parte del bagaglio terminologico tipico del DIU, è comunque importante ribadire come l'applicabilità delle sue norme a tale categoria di individui dipenda dalla valutazione dell'effettiva situazione sul terreno, e in particolare dal soddisfacimento dei requisiti giuridici stabiliti dagli articoli 2 e 3 comuni delle Convenzioni di Ginevra. In tal senso, il DIU interessa la condotta dei *foreign fighters* nella misura in cui questa abbia un nesso diretto con un conflitto armato in corso, di qualsivoglia natura esso sia.

Quanto al contesto siriano e iracheno, appare incontestabile sostenere che siano in corso due conflitti armati di natura non internazionale, nei quali lo Stato islamico, e nel caso siriano l'organizzazione *Jabhat al-Nusra*, al di là della loro innegabile qualificazione come organizzazioni terroristiche, si configurano come gruppi armati coinvolti. Così, un *foreign fighters* che prenda attivamente parte alle dinamiche belliche rientra a pieno titolo nello spettro applicativo dell'articolo 3 comune, non essendo i due Paesi parti del II PA. Occorre ad ogni modo ricordare come ciò non comporti alcuna modifica all'assunto di base del DIU secondo il quale non è riconoscibile alcuna legittimità di combattente agli insorti, compresi quindi i combattenti stranieri, i quali rimangono punibili per il solo fatto di aver preso parte alle ostilità. Ciò che rileva è quindi il comportamento dell'individuo in qualità di combattente, disinteressandosi il DIU delle rispettive nazionalità che non costituiscono alcun ostacolo applicativo rispetto alle norme e ai principi che vincolano ogni altro belligerante, sia nei conflitti armati di natura internazionale che in quelli di natura interna.

In maniera parallela, la protezione garantita dal DIU rimane valida a fronte della necessità di tutela della popolazione civile, anche se tale previsione sembra ormai sgretolarsi di fronte alle barbarie di cui le cronache provenienti da quei territori ci raccontano con cadenza regolare: pulizie etniche, esecuzioni pubbliche, mutilazioni, torture, reclutamento di minori, solo per citarne alcune tra le più aberranti.

A fronte di tale impostazione generale, una considerazione particolare merita invece la questione della detenzione. Ciò in quanto, in un contesto di conflitto armato internazionale, la nazionalità avrà un impatto sullo *status* delle “persone protette” sulla base della terza Convenzione

⁷ Si veda SOSSAI M., *Foreign terrorist fighters: una nozione ai confini del diritto internazionale*, in Focus - Human Rights N. 4 - Federalismi.it, 25 settembre 2015, pp. 6-7.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

di Ginevra. Infatti, sebbene alla luce del suo contenuto tale criterio sia irrilevante nel determinare se una persona può essere qualificata come combattente, questa potrebbe essere importante nel determinare la volontà di uno Stato di garantire lo *status* di prigioniero di guerra ai suoi propri cittadini catturati mentre combattevano per un esercito straniero. Si rileva in merito che l'atteggiamento degli Stati è piuttosto eterogeneo in merito a tale circostanza e non è ancora possibile delineare una prassi generalizzata.

La nazionalità è invece un criterio decisivo nello stabilire se una persona detenuta potrà beneficiare dello status di "persona protetta" alla luce della Quarta Convenzione di Ginevra, il cui articolo 4 stabilisce in maniera esplicita che questa non si applica - oltre che ovviamente alle persone della nazionalità dello Stato di detenzione - anche ai cittadini di Stati neutrali o co-belligeranti che si trovano sul territorio di quello Stato, tranne nei casi in cui non sussistano tra questi "normali" rapporti diplomatici, con relative rappresentanze. In tale circostanza infatti, verrebbe meno la possibilità dello Stato di appartenenza di agire in protezione diplomatica, e l'individuo interessato diventerebbe quindi titolare dello status di persona protetta in via residuale per non rimanere privo di tutele. Di conseguenza, anche in situazioni di occupazione bellica, gli individui di nazionalità di uno stato neutrale, così come i cittadini di uno Stato alleato, devono vedersi garantito lo status di persona protetta soltanto qualora non sussista la possibilità di rivolgersi ad una propria rappresentanza diplomatica.

In ogni caso, secondo quanto evidenziato dal Comitato nel Rapporto del 2015, se ad un combattente straniero non è garantito lo status di prigioniero di guerra o di persona protetta alla luce della terza o della quarta Convenzione di Ginevra per ragioni relative alla nazionalità, egli beneficerà comunque della "rete di sicurezza" fornita dall'articolo 75 del primo Protocollo addizionale, dedicato alle così dette 'garanzie' fondamentali, applicabile sia in senso convenzionale che consuetudinario. Secondo tale disposizione infatti, le persone che sono in potere di una Parte in conflitto e che non beneficiano di un trattamento più favorevole in virtù delle altre Convenzioni o dello stesso Protocollo, saranno trattate con umanità in ogni circostanza e beneficeranno, come minimo, di un lungo elenco di protezioni previste, senza alcuna distinzione di carattere sfavorevole fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione o la credenza, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, il censo, la nascita o altra condizione.

Tornando invece agli scenari di conflitto armato interno, ovvero le forme conflittuali più comuni al giorno d'oggi, occorre sottolineare come la nazionalità non abbia alcuna rilevanza sullo status dei *foreign fighters*, non essendo previsto in tali contesti alcuno status specifico di protezione individuale di chi prende parte alle ostilità, o relativo alla protezione giuridica dei detenuti di guerra. Di conseguenza, il DIU protegge i combattenti stranieri *hors de combat* nei limiti delle garanzie scaturenti dall'articolo 3 comune, dal II PA (quando applicabile), e ovviamente dal diritto internazionale generale.

Un ulteriore elemento rilevato dal CICR è quello volto a chiarire la possibilità di assimilare, o in qualche modo accostare, la categoria dei *foreign fighters* a quella dei mercenari. Com'è noto,





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

quest'ultima è prevista solamente nel *corpus* normativo relativo ai conflitti armati internazionali, avendo come conseguenza principale quella di comportare il venir meno dello *status* di prigioniero di guerra in caso di cattura⁸. Sebbene il Comitato riconosca come, almeno in linea teorica, un combattente straniero possa soddisfare i requisiti stabiliti da tale articolo o dalle legislazioni nazionali pertinenti, occorre considerare come negli scenari attuali la finalità di ottenere un guadagno economico personale sembrerebbero cedere il passo a motivazioni di carattere ideologico-religiose ben più rilevanti.

Un ultimo aspetto di rilievo contenuto nel rapporto riguarda la capacità operativa e il ruolo del Comitato nei confronti dei FF, i quali dovrebbero rimanere analoghi a quelli posti in essere in relazione a qualsiasi altra persona catturata da una delle parti di un conflitto armato. Questo significa che se un combattente straniero è detenuto nell'ambito di un conflitto armato internazionale e soddisfa i requisiti necessari per essere titolare di *status* protettivi stabiliti dalla III CG e IV CG, al Comitato deve essere garantita la possibilità di avere accesso al luogo di detenzione. Parallelamente, se ciò accade in un conflitto di natura interna, il Comitato deve poter offrire i propri servizi umanitari alla parte detentrica, e beneficiare di un diritto di visita nei casi in cui si riesca a pervenire ad un accordo *ad hoc* con le autorità territoriali.

4. Considerazioni conclusive:

Da questa breve ricostruzione è emerso come gli scenari che vanno delineandosi pongano problemi e sfide nuovi, rispetto alle quali il DIU, e il Comitato nelle vesti di suo custode e interprete, sono chiamati ad un impegno costante di analisi, interpretazione e adattamento alle dinamiche reali. Allo stesso tempo, nel corso dell'ultima Conferenza internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (2015), il CICR ha voluto invitare nuovamente tutte le delegazioni statali presenti a considerare la necessità di armonizzare il più possibile le politiche e le misure legislative di contrasto al terrorismo con il diritto umanitario, in maniera tale da favorire un rapporto sinergico volto al rafforzamento reciproco dei due regimi, così come il raggiungimento degli obiettivi a cui questi sono preposti.

In particolare, le misure adottate dai governi sul piano internazionale (e non), finalizzate alla repressione penale degli atti di terrorismo, dovrebbero essere elaborate tenendo conto della necessità di non creare ostacoli o impedimenti all'azione umanitaria. Ciò implica che le fattispecie perseguibili penalmente riguardanti il "supporto materiale", i "servizi" o "l'assistenza" a persone o entità coinvolte in dinamiche associabili al terrorismo, dovrebbero considerare la possibilità di esentare quelle attività di carattere imparziale e puramente umanitario, condotte senza alcuna distinzione sfavorevole. È chiaro altresì come al Comitato debba essere riconosciuta la facoltà di entrare in contatto con gruppi armati non statali che prendono parte ad un conflitto armato, così come previsto del resto dall'articolo 3 comune. In questo senso, misure normative facenti

⁸ Occorre in proposito considerare come in questo contesto i criteri che devono essere soddisfatti per considerare un individuo un *mercenario* ex art. 47 I PA sono stati raramente riscontrati nella prassi.





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

riferimento in maniera eccessivamente generica o astratta a “servizi” o “supporti” al terrorismo, rischiano di impossibilitare il CICR nello svolgimento del suo mandato.

Tali auspici sono frutto di un ragionamento strettamente giuridico, come del resto è normale che sia. Allo stesso tempo non si può non rilevare come la nascita e l’affermazione di *Daesh*, con particolare riferimento ai territori da questo occupati militarmente in Siria e in Iraq, e la recrudescenza del fenomeno terroristico determinata dall’aumento della frequenza e della severità dei suoi attacchi, rendano al momento estremamente problematico qualsiasi tentativo di distinguere con chiarezza i limiti dei diversi corpi normativi attuabili.

La tendenza generale che è stato possibile rilevare negli ultimi anni converge al contrario verso un offuscamento del principio di legalità internazionale e della tutela dei diritti individuali, non di rado sacrificati sull’altare della sicurezza intesa in senso internazionale, nazionale e non da ultimo “umana”. Il repentino incremento del così detto *blowback* (ovvero di presunti combattenti stranieri che si recano in territori di conflitto con il fine di addestrarsi al compimento di attacchi terroristici da compiere una volta rientrati nel proprio paese di cittadinanza o residenza) ha già cominciato ad incidere in maniera determinante sui presupposti cardine di alcuni settori normativi. Si pensi ai limiti alla libertà di movimento legati al ritiro dei documenti per impedire ad un cittadino di lasciare il proprio paese o parimenti di farvi ritorno o al fatto che le nuove fattispecie di reato inserite in numerosi ordinamenti collocano l’*actus reus* sempre più “a monte” rispetto all’azione terroristica vera e propria, punendo di fatto anche la sola pianificazione dello stesso. L’eventualità che tale contrazione delle garanzie giuridiche investa anche il diritto dei conflitti armati così come lo conosciamo oggi è quindi più che concreta.

Al momento sono le dinamiche reali a parlare, dinamiche che il diritto appare rincorrere non senza qualche difficoltà. Tuttavia ciò non costituisce una novità storica: il DIU è stato in un certo senso forgiato proprio dalla necessità di contenere e rispondere alle sfide che gli impulsi più violenti dell’animo umano gli hanno posto nel corso dell’ultimo secolo e mezzo. Non è quindi detto che il repentino evolversi degli eventi non renderà necessaria l’elaborazione di nuovi strumenti che gli permettano di rimanere il più possibile aderente ai nuovi contesti di violenza bellica. Ciò non dovrà però andare a discapito dell’integrità e dei fondamenti teorici del diritto esistente, come ribadito del resto dallo stesso CICR in sede di Assemblea Generale ONU (Ottobre 2016), che in merito alla possibile adozione di una convenzione globale contro il terrorismo ha sottolineato la necessità di inserire una specifica disposizione volta a evitare contraddizioni e sovrapposizioni con il diritto internazionale umanitario⁹.

⁹ United Nations, General Assembly, 71st session, Sixth Committee, statement by the ICRC, New York, October 2016, disponibile [qui](#). È interessante sottolineare come le normative internazionali più recenti in materia di contrasto al terrorismo, come ad esempio la [Convenzione contro il terrorismo nucleare del 2005](#), contengano clausole di eccezione che escludono dal proprio spettro applicativo le attività delle forze armate negli scenari di conflitto, essendo riconosciuta la specialità del DIU in tali circostanze, anche se solamente con riferimento agli atti da questo disciplinati.



5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Edoardo Greppi, *Vice-Presidente IIHL (Sanremo); Università di Torino*

Queste giornate di aggiornamento nazionale Istruttori di Diritto Internazionale Umanitario hanno offerto ai partecipanti l'occasione per riflettere su tre grandi argomenti.

Il primo capitolo è stato dedicato al ruolo dei valori religiosi ed etici nel diritto internazionale umanitario. Si è trattato essenzialmente di un confronto e dialogo tra studiosi iraniani e italiani, volto ad enfatizzare la centralità degli aspetti religiosi ed etici che permeano la nostra materia. Sono stati esaminati il rapporto che intercorre tra religione e DIU, la concezione islamica dello *jus in bello* e la visione giuridico-teologico islamica della necessità militare, i valori etici della clausola Martens, l'attività e il personale religioso nelle Convenzioni di Ginevra e l'interessante esperienza della Santa Sede nella formazione dei cappellani militari cattolici.

Il secondo grande capitolo è stato dedicato alla 32esima Conferenza internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, che ha affrontato argomenti delicati come la detenzione, la violenza sessuale e di genere nei conflitti armati, l'assistenza sanitaria, la risposta ai disastri, e ha anche adottato alcune risoluzioni relative al Movimento.

Un ultimo capitolo mirava ad offrire spunti di approfondimento specifico su alcuni problemi che sollecitano l'attenzione della comunità internazionale contemporanea: l'applicazione delle norme alle operazioni multinazionali, la *Cyber Warfare*, i *Foreign Fighters*, e il fenomeno migratorio. Si tratta di temi scelti dal Movimento tra i tanti possibili e suscettibili di attenzione. Per esempio, si è scelto di affrontare il dramma degli attacchi agli ospedali in Siria, e si è tralasciato invece il bruciante aspetto degli attacchi ai beni culturali.

Lo scopo della Conferenza internazionale era di:

- offrire una "*Overview*" su alcune sfide poste dai conflitti armati contemporanei al diritto internazionale umanitario;
- generare una più ampia riflessione su queste sfide;
- delineare le prospettive dell'azione del Comitato internazionale della Croce Rossa.

Il Movimento di Croce Rossa sottolinea con forza l'importanza del problema della applicazione del DIU alle operazioni militari. Si tratta di un argomento che è oggetto di interesse anche del Centro Alti Studi per la Difesa, che ha organizzato e ancora organizza giornate di studio e formazione interforze.

Significativa mi pare anche la scelta di affrontare il problema del *Cyberspace*. Esso presenta sfide particolari, dal momento che l'ordinamento internazionale fa tradizionalmente riferimento alla sovranità, che si esprime essenzialmente in una dimensione politico-territoriale. Il *Cyberspace*, invece, è un "non luogo", un'entità senza confini politici o naturali. In questo spazio prevale



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

l'anonimato, con conseguenti problemi di attribuzione delle condotte e dei comportamenti rilevanti. Per non dire del fatto che non esiste una definizione universalmente accettata di che cosa sia "Cyberwar".

Il terrorismo, la proliferazione di conflitti armati non internazionali, poi, pongono ulteriori sfide al DIU, per la riluttanza degli Stati a riconoscere l'esistenza di un conflitto, e per la conseguente crisi del principio di distinzione, che il I Protocollo eleva invece al rango di "regola fondamentale". Non solo, ma la proliferazione di attori non statali in un ordinamento giuridico che si è sviluppato essenzialmente nel tradizionale rapporto tra Stati contribuisce a rendere difficile la puntuale e corretta applicazione delle norme e il controllo del loro rispetto.

Quale conclusione è, dunque, ragionevolmente proponibile?

Mi pare che essa sia insita nella stessa ragion d'essere di queste giornate di aggiornamento. L'elemento essenziale è la formazione, introdotta significativamente nel I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra, all'art. 83. La Croce Rossa Italiana e l'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario prendono molto sul serio questa norma, che pone precisi obblighi a carico degli Stati che hanno ratificato le Convenzioni.

Un vecchio amico, il Colonnello Charles Garraway delle forze armate britanniche, autorevole voce di Chatham House e membro dell'Istituto di Sanremo, nelle sue lezioni propone spesso la sua ricetta, che ricava dall'esperienza maturata nel 1991 nella guerra del Golfo. La ricetta è "*Do What is Right*". Garraway racconta che, durante un allarme per il lancio di missili Scud, chiese a un soldato inglese come mai non indossasse il previsto abbigliamento di protezione chimica. Il soldato rispose che lo aveva ceduto a un prigioniero di guerra iracheno, cui non era stato fornito. Alla domanda "*why*", "perché?", il soldato gli aveva risposto molto semplicemente: "perché mi è sembrato giusto". Qual è la lezione che ci viene da quel soldato? Non ha citato norme giuridiche del diritto internazionale umanitario, ma ha agito in conformità con esse e con i principi che le ispirano. Tutto qui. Vuol dire che aveva fatto propria l'essenza di quanto la norma prevede.

Nel mondo positivista non è forse stravagante richiamare qualcosa che fa riferimento al diritto naturale. La sera della battaglia di Fontenoy, nel 1747, a chi gli chiedeva come si dovessero trattare i feriti nemici, Luigi XV rispondeva: "*Mais exactement comme les nôtres, car, étant blessés, ils ne sont plus nos ennemis*". Questa risposta non richiama una norma di diritto positivo, ancora inesistente, ma fa riferimento a un diritto naturale, che meriterebbe talvolta di essere rivisitato.

La clausola Martens, approfondita in queste giornate, ha ancora molto da dire in proposito.

A mo' di conclusione mi permetto di richiamare un episodio della seconda guerra mondiale. Al comando del sommergibile "Cappellini", il 15 ottobre 1940 in Atlantico, il capitano di corvetta Salvatore Todaro aveva affondato il mercantile belga "Kabalo", al servizio delle forze armate britanniche, soccorrendo i 26 naufraghi e portandoli, dopo una pericolosa navigazione di 750 miglia in emersione, fino alle coste delle Azzorre, del neutrale Portogallo. Per questa azione, rispettosa delle norme del diritto di guerra e del principio di umanità, fu sprezzantemente qualificato





Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

IV Aggiornamento Nazionale Istruttori D.I.U. - Atti del Convegno

dall'ammiraglio Doenitz come "don Chisciotte del mare". Quando l'ammiraglio convocò il coraggioso marinaio siciliano e gli chiese ragione di quella decisione, precisando che un ufficiale tedesco non l'avrebbe presa, si sentì rispondere (in modo anche un po' insolente) che aveva sentito soffiare un vento particolare, ed erano 2000 anni di civiltà! Morto in combattimento nel 1942, l'eroico ufficiale fu poi decorato con la medaglia d'oro al valor militare alla memoria.

L'azione del comandante Todaro era frutto di una scelta, anche a costo - come gli aveva addebitato l'ammiraglio tedesco - di mettere a rischio il sommergibile del quale era responsabile. Una signora portoghese, in una lettera indirizzata al Ministero della Marina e inviata al ministro plenipotenziario che reggeva la legazione del Regno d'Italia a Lisbona, espresse il significato profondo dei valori in gioco, chiedendo che il suo messaggio fosse consegnato al comandante Todaro: "Heureux le pays qui a des enfants tels que vous! Nos journaux font le récit de votre façon d'agir envers l'équipage d'un navire que votre devoir a fait torpiller. Il y a un héroïsme barbare et un autre devant lequel l'âme se met à genoux : c'est le votre... Soyez béni pour votre bonté que fait de vous un héros non seulement de l'Italie mais de l'humanité "¹. Si tratta di una rappresentazione efficace del significato della scelta, che traccia il confine tra un comportamento rispettoso del diritto dei conflitti armati (e ispirato al principio di umanità) e una potenziale grave violazione del diritto di guerra che, a sua volta, comporta la responsabilità individuale *under international law*.

¹ Cfr. UFFICIO STORICO DELLA MARINA MILITARE, *La Marina italiana nella seconda guerra mondiale*, vol. XII, *I sommergibili negli oceani*, Roma 1966, 77.

