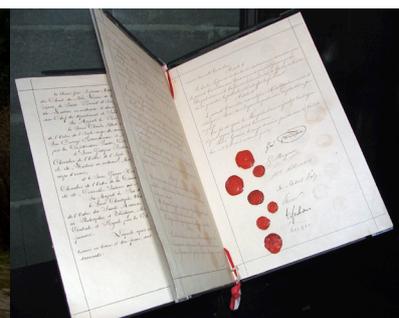




Croce Rossa Italiana

# I "NUOVI" COMMENTARI ALLE CONVENZIONI DI GINEVRA DEL 1949. RIFLESSIONI NELL'ANNIVERSARIO DEI SETTANT'ANNI DELLE CONVENZIONI



Atti del XVI Convegno nazionale di aggiornamento degli Istruttori  
di Diritto internazionale umanitario della Croce Rossa Italiana



Croce Rossa Italiana

## Indice

### **Introduzione**

Rosario Maria Gianluca Valastro, *Vice Presidente Nazionale, Croce Rossa Italiana*

### **I 70 anni delle Convenzioni di Ginevra: un bilancio**

Edoardo Greppi, *Presidente IIHL, Università di Torino*

### **Prospettive future per il diritto internazionale umanitario: La XXXIII Conferenza internazionale di Croce Rossa e i temi di rilievo**

Giulio Bartolini, *Università Roma Tre*

### **L'art. 1 comune**

Marco Longobardo, *University of Westminster*

### **L'art. 2 comune**

Federica Favuzza, *Università di Milano*

### **L'art. 3 comune**

Andrea Spagnolo, *Università di Torino*

### **L'ambito di applicazione geografica dell'art. 3 comune**

Flavia Zorzi Giustiniani, *Link Campus University*

### **Gli articoli comuni sulla repressione penale**

Marina Castellaneta, *Università di Bari*

### **Le nuove tecnologie e il loro impatto nei Commentari**

Diego Mauri, *Università di Palermo*

### **Recenti iniziative in materia di disaster law e sul ruolo del personale sanitario in caso di disastro**

Tommaso Natoli, *Disaster Law Programme - IFRC*

### **Le recenti modifiche apportate al Meccanismo unionale di protezione civile**

Flavia Zorzi Giustiniani, *Link Campus University*



## Introduzione

Il settantesimo anniversario dell'adozione delle Convenzioni di Ginevra del 1949 non poteva essere celebrato in maniera migliore da parte della Croce Rossa Italiana. Come questi Atti testimoniano, il XVI Convegno Nazionale CRI di Diritto Internazionale Umanitario tenutosi a Benevento nel Novembre del 2019 ha costituito una preziosa opportunità di riflessione su questi fondamentali strumenti giuridici, la cui perdurante attualità, anche dinanzi ai cambiamenti connessi ai conflitti armati contemporanei, è stata testimoniata dalle riflessioni svolte attorno ai nuovi Commentari alle Convenzioni di Ginevra del 1949, strumenti fondamentali per comprendere a pieno il significato di tali fonti giuridiche realizzati negli ultimi anni dal Comitato Internazionale della Croce Rossa. È infatti nelle Convenzioni che rinveniamo, oltre alle norme basilari di tutela rispetto alle conseguenze delle ostilità, il fondamento ultimo della nostra esistenza ed operatività come Società Nazionale ed è pertanto necessario continuare a interrogarsi sul loro significato e sulla loro applicazione negli scenari conflittuali contemporanei.

Come ricostruito dagli studiosi che generosamente hanno contribuito al Convegno, molti sono gli spunti di riflessione emersi nell'ambito dei processi di revisione dei Commentari condotti in questi anni. Ciò con particolare riferimento alle ulteriori specificazioni connesse ai primi tre articoli comuni alle Convenzioni, nei quali ritroviamo i tratti costitutivi del DIU in tutta la loro forza valoriale e nella sua definizione applicativa. L'art. 1, che ne precisa l'applicabilità "in ogni circostanza" e sancisce la duplice accezione dell'obbligo per gli Stati di "rispettare" e "far rispettare" il DIU; il secondo, che ne definisce l'ambito di applicazione primario facendo riferimento all'esistenza di un conflitto armato fra due o più Stati parti e ai casi di occupazione (totale o parziale) del loro territorio, superando il dato formale di dichiarazioni di guerra; e infine il terzo, questa "convenzione nelle Convenzioni", volto ad assicurare obblighi minimi di tutela delle vittime di un conflitto armato non internazionale che sancì, per la prima volta nel 1949, un quadro miniale di protezione in questi contesti. Non poteva poi mancare una riflessione sugli articoli relativi alla repressione penale dei crimini di guerra, altro aspetto imprescindibile e necessario per garantire l'effettività del DIU. Sono passati settanta anni, ma si tratta di norme quantomai "vive", come dimostrato anche dalla necessità di valutare il contenuto delle Convenzioni alla luce delle evoluzioni tecnologiche in atto in campo militare e nell'industria degli armamenti.

Il Convegno ha poi rappresentato l'occasione per confrontarsi sulle trasformazioni in atto nel settore umanitario anche al di fuori degli scenari conflittuali, e a comprendere il ruolo del diritto in tal senso. È apparso quindi necessario volgere l'attenzione alle nuove sfide e agli impegni che sono richiesti al Movimento tutto, anche in connessione alla 33a Conferenza internazionale di Croce Rossa e



Croce Rossa Italiana

Mezzaluna Rossa che si è svolta a Ginevra nel dicembre del 2019, specie in ragione della sua capacità di definire una mappa dell'azione degli Stati e delle Società nazionali nel quadriennio successivo. Particolare attenzione venne data nel Convegno alla pertinente Risoluzione n. 1 della Conferenza, "Bringing IHL Home", che ha poi rappresentato, sul piano interno, lo sprone necessario alla ricostituzione della Commissione per lo studio e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario presso il Ministero degli Affari Esteri, che vede la Croce Rossa Italiana fra le sue componenti istituzionali.

Infine, in ragione dell'espandersi delle competenze e dei settori di interesse per gli Istruttori, il Convegno ha dedicato attenzione al diritto internazionale dei disastri, che se fino a qualche anno fa veniva ancora definito "emergente" oggi ha senza dubbio acquisito una notevole rilevanza nel quadro delle attività di Croce Rossa Italiana e del Movimento. Molti sono gli aspetti di interesse e di potenziale specializzazione per gli Istruttori DIU, alla luce delle numerose analogie tra i due settori, con la possibilità di garantire alla Croce Rossa un ulteriore ambito di formazione ed advocacy esterna.

L'evento che ha portato alla pubblicazione di questi Atti è stato organizzato con il decisivo supporto delle Volontarie e dei Volontari del Comitato di Benevento e a loro e al suo Presidente Stefano Tangredi va tutta la mia riconoscenza per il lavoro svolto. Altrettanto preziosa è stata l'azione, sia per la realizzazione dell'evento che per la finalizzazione di questi atti, della Commissione nazionale per il diritto internazionale umanitario, presieduta da Milena-Maria Cisilino, e del Comitato scientifico della CRI, sezione diritto internazionale umanitario, coordinato dal prof. Giulio Bartolini, a cui va un ringraziamento per il costante supporto su questi temi, a cui si aggiunge quello verso l'Ufficio Diplomazia umanitaria per il lavoro finale di sistematizzazione dei contributi.

La presente raccolta dei contributi presentati al Convegno è stata realizzata con l'obiettivo di diffondere ulteriormente il patrimonio di conoscenza condiviso in tale occasione, così da estenderne il più possibile la portata nel tempo e nello spazio, come rafforzato dalla possibilità di accesso libero ai contributi presentati. Agli istruttori del Diritto Internazionale Umanitario della Croce Rossa Italiana rimane il compito di sostenere il proprio Presidente in questa opera di diffusione e radicamento.

Auguro a tutti una buona lettura.

Rosario Maria Gianluca Valastro  
Vice Presidente Nazionale, Croce Rossa Italiana  
Dicembre 2022



## I 70 anni delle Convenzioni di Ginevra: un bilancio

Edoardo Greppi, *Presidente IIHL, Università di Torino*

“Ginevra” è da tempo sinonimo di diritto internazionale umanitario. Quando si parla di norme di diritto dei conflitti armati, infatti, si fa riferimento alle convenzioni di Ginevra, anche quando – in realtà – si tratterebbe di altri trattati multilaterali, quali ad esempio le convenzioni dell’Aja del 1899 e del 1907.

Il punto di partenza è la Convenzione del 22 agosto 1864, quella la cui data sta scritta sul distintivo delle uniformi della Croce Rossa Italiana. Era un testo breve, di grande rilevanza storica ma ancora dotato di portata precettiva limitata, con formulazioni poco dettagliate. A questa prima convenzione fece seguito quella, sempre ginevrina, del 1906 (messa alla prova della Grande Guerra, 1914-18) e poi, soprattutto, si arrivò alle Convenzioni del 1929. Queste ebbero l’importanza storica di essere applicabili al secondo conflitto mondiale.

La tragedia di quel terribile conflitto ha indotto gli Stati a riprendere il cammino di elaborazione di strumenti convenzionali, e si è arrivati a quel 12 agosto 1949 che ha visto l’adozione delle quattro convenzioni destinate a dare sistemazione normativa alla nostra materia. Si era a soli quattro anni dalla fine della guerra ma, si sa, ogni grande conflitto determina spinte al cambio e all’aggiornamento delle norme. In aggiunta, ogni grande conflitto determina profondi cambiamenti nella tecnologia e nelle dottrine strategiche. La normativa deve trovare formule e modalità per recepire e riflettere queste evoluzioni. Peraltro, si trattava di cambiamenti nel senso genuinamente evolutivo, che non stravolgevano cioè l’impianto concettuale di riferimento. Lo *ius in bello* continuava ad essere un corpus normativo applicabile sempre e comunque, senza riguardo a considerazioni di *ius ad bellum*. In altre parole, le convenzioni si applicavano e si applicano sempre, senza riguardo a possibili distinzioni tra guerre “giuste” e guerre “ingiuste”. Come era stato evidenziato durante la guerra civile spagnola, anche gli insorti (soggetti di diritto internazionale) devono rispettare le norme del diritto di guerra.

Non solo, ma gli orrori della guerra hanno suggerito soluzioni e sviluppi alla codificazione che gli Stati volevano realizzare. In aggiunta, gli articoli “comuni” a tutte le quattro convenzioni del 1949 delineano norme generali di riferimento. Nell’art. 1 si precisa l’applicabilità “in ogni circostanza”, che accompagna l’obbligo di “rispettare” e di “far rispettare” il dettato convenzionale. Ma la grande novità risiede soprattutto nell’art. 3 comune, che è davvero una “mini convenzione”, dotata di una propria forza e robustezza concettuale.

La prima convenzione, sulla protezione dei feriti e dei malati nella guerra terrestre, rappresenta il punto di arrivo della evoluzione dei testi normativi dal 1864. La



materia oggetto del trattato è la stessa di allora, ma viene sviluppata in maniera estesa, dettagliata, e con contorni più precisi. Gli obblighi che gravano sulle parti contraenti sono dettagliati analiticamente, e coprono un vasto campo di aspetti.

La seconda convenzione, relativa alla protezione di feriti, malati e naufraghi nella guerra sul mare, da una parte riprende e applica al contesto peculiare delle operazioni navali i connotati della protezione che deve essere accordata ai combattenti di quelle terrestri, e dall'altra rappresenta in realtà una evoluzione della sistemazione offerta dal sistema convenzionale dell'Aja nel 1907.

La terza convenzione è propriamente figlia della convenzione del 1929 sul trattamento dei prigionieri di guerra, e delle lezioni impartite dalle atrocità della seconda guerra mondiale. Milioni erano stati i prigionieri oggetto di gravissime azioni in violazione della convenzione. Ad esempio, al processo di Norimberga, oltre agli orrori dei campi di sterminio, si erano richiamati i crimini perpetrati verso i prigionieri di guerra degli alleati, compresa l'uccisione di oltre due milioni di prigionieri sovietici.

La quarta convenzione è una novità nel diritto dei conflitti armati del tempo. La Grande Guerra aveva prodotto 8 milioni di morti, il 90 % dei quali erano militari combattenti. La seconda guerra ne ha determinato 50 milioni, metà dei quali erano civili. Si arriverà poi alle guerre balcaniche, alla fine dello stesso XX secolo, nelle quali oltre il 90 % delle vittime sono state tra la popolazione civile. La seconda guerra mondiale ha cioè anticipato una tristissima realtà, un grave *vulnus* all'essenza stessa del sistema normativo di protezione che chiamiamo il "diritto di Ginevra": oggi è più pericoloso essere un civile che un militare combattente.

In linea generale, l'impianto concettuale e normativo di Ginevra 1949 rimaneva saldamente ancorato a quello di Ginevra 1864, Ginevra 1906, Ginevra 1929, senza trascurare i necessari collegamenti con le convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907. La Dichiarazione di San Pietroburgo del 1868 aveva additato la strada: l'obiettivo di "alleviare" (seppure realisticamente "*as much as possible*") le calamità della guerra. Mezzi e metodi di guerra non potevano essere – e non possono essere – considerati illimitati. E la Dichiarazione – contemporanea della Convenzione di Ginevra, di soli quattro anni precedenti – consolidava l'impianto già abbozzato, poggiante su due colonne portanti fondamentali: il principio di distinzione e il divieto di causare sofferenze non necessarie. Come tutte le colonne portanti, una loro lesione comporta il collasso dell'intera struttura.

Un principio complementare (e familiare al diritto internazionale) è quello di proporzionalità, che viene introdotto esplicitamente. Non era in vigore nella seconda guerra e, quindi, non poteva ad esempio essere richiamato per il lancio delle bombe atomiche su Hiroshima e Nagasaki.

Il “danno collaterale” è probabilmente inevitabile, ma deve essere contenuto, deve essere limitato con gli strumenti adeguati: informazioni affidabili, intelligence, attività di previsione....

La “filosofia” del sistema convenzionale ginevrino confermava nel 1949 che i principi devono rimanere l’architrave della costruzione, anche quando alcune regole possono cambiare (per via dei necessari adeguamenti alle tecnologie moderne, ai cambi nelle dottrine strategiche ecc.).

Dopo 70 anni, che cosa possiamo osservare?

Le modifiche al diritto vigente possono intervenire soltanto con nuovi trattati o con la formazione di norme consuetudinarie.

Le quattro convenzioni sono ormai diritto universale. Possiamo, infatti, constatare l’avvenuta ratifica da parte del 100% degli Stati. Non è così per i due Protocolli aggiuntivi dell’8 giugno 1977. Basti pensare al peso delle mancate ratifiche di Paesi come gli USA o l’India.

Quanto al diritto consuetudinario, possiamo senz’altro constatare che si è sviluppato in maniera molto significativa, anche se occorre tenere presente che questo sviluppo si deve alla prassi e all’*opinio iuris* degli Stati, dal momento che i cosiddetti *Non-State Actors* non concorrono alla formazione di norme consuetudinarie. Le ONG, per parte loro, giocano un ruolo essenziale, ma come “*players behind the scene*”. Un esempio valga per tutti. La convenzione di Ottawa sulle mine antipersona si deve essenzialmente al ruolo propulsivo esercitato dal Comitato internazionale della Croce Rossa e da tutto il movimento (comprese le società nazionali), nonché a decine e decine di ONG, ma il trattato multilaterale è aperto alla firma e alla ratifica degli Stati, che sono i soggetti che producono le norme e sono chiamate a dare loro attuazione.

In questi settant’anni si sono realizzati sviluppi senz’altro significativi.

*In primis*, ovviamente, abbiamo poco più di 40 anni fa l’adozione dei due Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni del 12 agosto 1949, il 7 giugno 1977. Uno è dedicato alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali e l’altro di quelle dei conflitti armati non internazionali.

A settant’anni dalle Convenzioni e a quarantadue dai Protocolli aggiuntivi, qual è la situazione?

Il *War Report 2018* della *Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights* conta 7 conflitti armati internazionali (India-Pakistan, Ucraina-



Russia, Egitto-Libia, Turchia-Iraq e tre in Siria) e ben 51 conflitti non internazionali in 23 Stati. Sette di questi sono in Siria.

I conflitti armati non internazionali non sono più le tradizionali insurrezioni e poi le guerre di liberazione nazionale. I nuovi conflitti non sono nemmeno più soltanto quelli tra un governo “legittimo” (o presunto tale, almeno formalmente) e “*Non-State Actors*”, ma vi sono anche quelli tra numerosi attori “Non-Stati”. Alcuni, poi, non hanno un chiaro riferimento territoriale “statuale”, e si sviluppano in forma transnazionale, nei territori di più di uno Stato. Inoltre – come ben dimostra il caso siriano – un conflitto armato non internazionale può trasformarsi in internazionale e viceversa.

Il citato articolo 3 comune alle quattro convenzioni è un punto di partenza normativo di grande importanza, in quanto pone obblighi a carico di tutte le parti in conflitto, senza riguardo alla loro condizione giuridica (Stato, Non-Stato, milizia armata...).

Inoltre, in questi decenni assistiamo alla tendenza ad applicare ai conflitti (*in primis* quelli non internazionali) anche norme di diritto internazionale dei diritti umani (*International Human Rights Law*). Questo ambito normativo si applica ai conflitti non internazionali essenzialmente attraverso gli sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Ma vi sono stati anche alcuni importanti sviluppi per così dire “settoriali”. Pensiamo alla protezione dei beni culturali. Le convenzioni del 1949 non se ne sono occupate, ma il 14 maggio 1954 è stata stipulata un'apposita convenzione dell'Aja, e il sistema convenzionale ginevrino ha visto poi l'introduzione di specifiche norme nei Protocolli aggiuntivi del 1977 (articoli 53 del I e 16 del II Protocollo). La convenzione del 1954 è il primo grande atto normativo che offre un'ampia definizione dei beni culturali (all'art. 1), e il trattato delinea obblighi di salvaguardia (a partire dal tempo di pace) e di rispetto. Introduce, inoltre, un inefficace meccanismo di protezione “speciale”, che non ha funzionato. L'Italia, ad esempio, non ha iscritto alcun bene nel Registro tenuto presso l'UNESCO. Il successivo Secondo Protocollo del 1999 ha provato a percorrere un'altra strada, lasciando invariato il regime di protezione speciale previsto dalla convenzione del 1954 e introducendone uno meno macchinoso, la protezione “rafforzata”. Anch'esso, tuttavia, ha avuto poco successo, e il nostro Paese ha provveduto a iscrivere solo tre beni: Castel Del Monte e, soltanto nel 2018, la Biblioteca Nazionale di Firenze e la Villa Adriana di Tivoli. Il nostro Paese ha ancora molto da fare. Basti pensare alla semplice apposizione dello “scudo blu”, l'emblema di protezione adottato dalla Convenzione dell'Aja del 1954. Svizzera, Austria, Germania, Belgio, Paesi Bassi lo espongono regolarmente, e questo ha un grande valore simbolico, oltre a quello sostanziale ai sensi della convenzione.



Cambiamenti, evoluzione. All'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario (che da due mesi ho l'onore di presiedere) abbiamo avviato un'iniziativa importante e impegnativa: un gruppo di esperti di tutto il mondo sta lavorando (sotto la presidenza autorevole del Presidente onorario dell'Istituto, il professor Fausto Pocar) a una nuova edizione del Manuale di Sanremo sui conflitti in mare. A 25 anni dalla sua originaria pubblicazione, infatti, riteniamo che i tempi siano maturi per un suo aggiornamento. Il grosso dell'impianto resterà sostanzialmente invariato, ma – come ha notato il nostro autorevole collega professor Yoram Dinstein - vi sono norme convenzionali che richiedono di essere rivisitate.

Offro qui un solo esempio. L'art. 34 (2) della II convenzione di Ginevra del 1949 proibisce di usare codici segreti per le navi ospedale. Oggi anche il Commentario del Comitato internazionale della Croce Rossa ammette che questo uso non rappresenta più una violazione. Se fosse stato mandato un messaggio in chiaro mentre una di queste navi dirigeva verso le spiagge della Normandia sarebbe stato un evidente segnale ai tedeschi circa la località dove sarebbe avvenuto lo sbarco. Ebbene, possiamo ritenere che un'evoluzione di questo tipo sia ascrivibile al diritto consuetudinario.

Un altro esempio è relativo alla III Convenzione sul trattamento dei prigionieri di guerra. L'art. 118 prevede che i prigionieri di guerra siano "liberati e rimpatriati immediatamente dopo la fine delle ostilità attive". Prendiamo il caso della guerra di Corea. Dopo il 1951 la guerra è durata ancora due anni anche perché molti non volevano essere rimpatriati. La stessa cosa è avvenuta nel 1991, nella guerra del Golfo. Abbiamo, dunque, una prassi che ha portato cambiamenti nell'applicazione della norma della convenzione. Si tratta di un ambito nel quale si realizza anche una convergenza tra le norme del diritto internazionale umanitario e quelle del diritto internazionale dei rifugiati, in particolare con il divieto del *refoulement* previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato.

Le quattro Convenzioni del 1949 (completate dai due Protocolli aggiuntivi del 1977) restano oggi un monumento importante della codificazione del diritto internazionale umanitario nella sua componente di "diritto di Ginevra" (tenendo in posizione a sé stante, ancorché confluyente in pratica nel sistema normativo complessivo, il *corpus* delle convenzioni dell'Aja, prevalentemente dedicate alla condotta delle ostilità). Mentre il "diritto dell'Aja" – relativo alla condotta delle ostilità e all'uso di mezzi e metodi di guerra - ha visto in questi decenni l'adozione di alcune importanti nuove convenzioni, non constatiamo sviluppi convenzionali nel diritto ginevrino. Gli Stati sono, infatti, riluttanti ad adottare nuove norme. Al massimo possiamo pensare che si possa realizzare qualche operazione di aggiornamento del tipo di quello che ho ricordato relativamente al Manuale di Sanremo.

Come ho già osservato, sul terreno del diritto consuetudinario si possono constatare evoluzioni, anche relativamente rapide. Basti pensare a quanto è



avvenuto con le norme relative ai conflitti armati non internazionali. Fino al 1949 non vi erano norme specifiche. L'art. 3 comune alle quattro convenzioni di Ginevra ha aperto una via straordinaria, che ha poi portato alla conclusione del II Protocollo aggiuntivo del 1977. Non vi sono dubbi che sia molto meno soddisfacente del I, ma è innegabile che si sia comunque trattato di un passo avanti.

Se guardiamo al diritto internazionale umanitario come a un insieme ormai consolidato che comprende sia il diritto di Ginevra sia quello dell'Aja, un ambito merita di essere messo sotto osservazione. Le diverse rivoluzioni tecnologiche, che hanno conosciuto una stagione di forte accelerazione nei cambiamenti (si pensi alle armi semi-automatiche, automatiche, ai satelliti, alla robotica, ai droni, alle applicazioni dell'intelligenza artificiale...) hanno e avranno sempre più un impatto sulle norme e sulle modalità di applicazione. Se rimaniamo nella nostra prospettiva umanitaria, non possiamo negare che la tecnologia possa anche avere connotati positivi. Armi e tecnologie di precisione possono, ad esempio, contribuire a evitare o almeno limitare i danni collaterali. L'utilizzo di droni per attività di sorveglianza può andare nella stessa direzione, attenuando i danni collaterali grazie all'acquisizione di informazioni rilevanti per la corretta e mirata conduzione degli attacchi, nel rispetto del principio di distinzione.

Altri significativi cambiamenti sono (o almeno possono essere) portati dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Gli ormai vecchi sms e i più moderni e diffusi *whatsapp*, e poi anche i social media sono strumenti che sostituiscono il lancio di volantini da un aereo o la diffusione di messaggi di "warning" con i megafoni.

Desidero segnalare ancora due ambiti che hanno visto evoluzioni interessanti in questi 70 anni.

Un ambito importantissimo è quello del diritto internazionale penale, e della correlata giustizia internazionale penale. Dai processi di Norimberga e di Tokyo ha preso le mosse uno sviluppo straordinario, che ha portato all'adozione – il 17 luglio 1998 – dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale. Ci è voluto mezzo secolo per arrivare a questo trattato multilaterale, e si è passati attraverso la grande esperienza dei tribunali penali internazionali ad hoc, quello per i crimini commessi nell'ex Jugoslavia e quello per i crimini commessi in Ruanda. La giurisprudenza di questi due tribunali ha dato un contributo importantissimo proprio in tema di norme di diritto internazionale umanitario. Nelle sentenze dell'ICTY troviamo, infatti definizioni di conflitto armato non internazionale, precisazioni dei contorni del principio di distinzione, di quello di proporzionalità, con l'individuazione di norme consuetudinarie applicabili sia ai conflitti internazionali sia a quelli non internazionali. Anche ambiti come quelli dei crimini contro beni artistici e culturali e dei crimini sessuali hanno dato luogo a pronunce importanti. Esse hanno a loro volta contribuito a dare sostanza al diritto internazionale penale. Lo Statuto del TMI di Norimberga e quello di Tokyo non



prevedevano ad esempio lo stupro e i crimini sessuali. Quelli dell'ICTY e dell'ICTR hanno inserito un solo sostantivo: "Rape", stupro. Lo Statuto di Roma ha sviluppato le relative norme, con profili più nitidi ed estesi. Questo è avvenuto grazie ad alcune sentenze dell'ICTY, tra le quali ne spicca una del 2001, con condanne mirate proprio a questo ambito. I crimini di distruzione di beni culturali sono stati affrontati dalla giurisprudenza dell'ICTY e hanno permesso di inserire specifiche previsioni normative nello Statuto di Roma, e condotto poi alla prima sentenza della Corte interamente dedicata a questo (Al Mahdi, 2012).

Inoltre, è anche grazie a questa ricca giurisprudenza che possiamo constatare l'esistenza di un processo per così dire di "osmosi" tra norme relative ai conflitti internazionali e quelle sui conflitti non internazionali. Questo processo – la cui importanza in termini di efficacia e qualità della protezione delle vittime è innegabile – presenta una sfida al diritto internazionale umanitario: possiamo ancora considerarlo bicefalo oppure siamo in presenza di una possibile armonizzazione?

La "legacy" dei tribunali *ad hoc* (soprattutto dell'ICTY) è stata dunque straordinaria, ed è transitata nella Corte penale internazionale. Nello Statuto di Roma troviamo un mini "codice" di diritto penale sostanziale. Gli articoli 6 (sul genocidio), 7 (sui crimini contro l'umanità) e 8 (relativo ai crimini di guerra) contengono qualificazioni di queste categorie di crimini molto più precise di quelle offerte dallo Statuto del Tribunale militare internazionale di Norimberga. In particolare, l'art. 8 è la norma più ampia dell'intero Statuto, e ci presenta anche una elencazione analitica di fattispecie dei crimini di guerra, nella quale spicca proprio il collegamento tra queste e il diritto internazionale umanitario. Le "grave breaches" delle convenzioni di Ginevra sono al primo posto.

Un altro ambito è lo sviluppo e la diffusione dei manuali per le forze armate. Si tratta di pubblicazioni volte a fare conoscere le norme del diritto internazionale umanitario e a precisarne i contorni presso coloro che sono concretamente chiamati ad applicarle. Abbiamo manuali del nostro Stato Maggiore della Difesa (SMD), delle forze armate americane, tedesche, svedesi, britanniche. Il *Manual* del Ministero della Difesa del Regno Unito è pubblicato dalla Oxford University Press, ed è disponibile e accessibile al grande pubblico. Lo stesso dicasi per quello americano.

Vi è poi il settore della formazione. Il I Protocollo offre al sistema normativo ginevrino gli articoli 82 e 83, strumenti preziosi in quanto volti proprio a formare personale militare adeguato ma anche a diffondere la cultura del diritto internazionale umanitario nella società. Da molti anni, ad esempio, la Croce Rossa Italiana offre decine e decine di corsi. Il CASD ha l'ormai tradizionale corso per Consiglieri giuridici nelle Forze Armate (che recepisce il disposto dell'art. 82 del I Protocollo), ora trasformato in un corso di più alta specializzazione e abbinato a



un master in Diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati dell'Università di Torino.

L'Istituto di Sanremo compie 50 anni, e ha dedicato il suo mezzo secolo di vita alla realizzazione di corsi per ufficiali delle forze armate di tutto il mondo. Il suo "*core business*" è rappresentato proprio dai corsi per ufficiali delle forze armate, realizzati nelle principali lingue del mondo.

Concludo con un riferimento a una lezione che mi pare possa essere oggetto di riflessione.

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.

Questo creda possa essere il senso profondo di quello che facciamo in Croce Rossa e nelle varie altre istituzioni nelle quali operiamo (Università, Istituto di Sanremo, Accademie e Istituti di formazione militare).



## **Prospettive future per il diritto internazionale umanitario: La XXXIII Conferenza internazionale di Croce Rossa e i temi di rilievo**

Giulio Bartolini, *Università Roma Tre, Presidente del Comitato Scientifico, Sezione Diritto internazionale Umanitario, CRI*

### **1. Il diritto internazionale umanitario all'esame della XXXIII Conferenza internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa**

Lo scopo del mio breve intervento vuole essere quello di creare un filo rosso di collegamento fra alcuni delle prospettive temporali offerte dal convegno. Da un lato vi è uno sguardo al passato, rappresentato dall'occasione del settantesimo anniversario delle Convenzioni di Ginevra, così ben illustrate da Edoardo Greppi nella sua introduzione al convegno, che rappresentano però anche il presente, strumento vivo nell'ambito dei processi di revisione dei Commentari che il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) sta portando avanti come illustrato dagli altri colleghi nelle loro relazioni, e, dall'altro, vi è anche l'attenzione al futuro, alle nuove sfide e agli impegni che sono richiesti al Movimento, aspetto per il quale merita di soffermarsi sull'appuntamento della XXX Conferenza internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, incontro che, periodicamente, vuol fissare le coordinate di azione rispetto al diritto internazionale umanitario (DIU).

La XXXIII Conferenza Internazionale del dicembre 2019 permette infatti di rinnovare quel peculiare momento di incontro e discussione rappresentato da questi consessi quadriennali, nei quali siedono, in posizione paritaria, gli Stati parte alle Convenzioni di Ginevra, le Società nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, il CICR e la Federazione internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa. Nella sua agenda, sempre molto densa, il DIU rappresenta un importante elemento di discussione, ma non il solo, come riflesso nell'elevato numero di risoluzioni adottate che trattano altre tematiche di rilievo per il Movimento. Il mio focus odierno sarà comunque limitato a presentare la principale risoluzione che attiene al tema, visto che questa delinea i quattro anni futuri di azione del Movimento stesso e degli Stati.

Ovviamente se si vuol comprendere il quadro del DIU alla XXXIII Conferenza Internazionale occorre proprio partire dal portato della XXXII Conferenza Internazionale del 2015 per comprenderne l'impatto rispetto alle soluzioni adottate nel 2019. La XXXII Conferenza del 2015 non fu, nell'ottica del DIU, una conferenza facile, visto che si sviluppò in un momento non facile per la Comunità internazionale, scossa da molteplici conflitti, tra cui in specie la crisi siriana, allora ancora più forte di quanto non fosse nel 2019, contesto che ebbe un impatto non secondario sui risultati, o meglio sulla mancanza di risultati, che si riscontrarono

nel 2015. Nel corso della XXXII Conferenza internazionale il tema centrale, che aveva attratto molta attenzione, era connesso ai progetti volti alla creazione di una riunione periodica volontaria, non vincolante, per gli Stati parte alle Convenzioni di Ginevra, per discutere in maniera franca sull'applicazione del DIU, anche attraverso l'ipotesi di creazione di alcuni strumenti di verifica, come rapporti nazionali volontari e discussioni mirate su specifici temi<sup>1</sup>. Come già ripercorso in pregressi incontri nazionali di DIU organizzati dalla CRI, questo tentativo fallì. Sebbene il CICR e la Svizzera, quali facilitatori, erano andati avanti nell'ipotizzare, concretamente, alcuni elementi potenzialmente caratterizzanti questo meccanismo, sull'assunto che vi era un consenso di massima tra gli Stati, nel corso dei lavori della XXXII Conferenza internazionale emerse in modo chiaro come questo consenso non era presente per motivazioni prettamente di carattere politico, non inerenti problematiche giuridiche inerenti il testo e la struttura proposta: vi era una mancanza di unità politica, non una carenza di qualità giuridica nella proposta sottoposta.

Di conseguenza, la risoluzione che venne fuori dalla Conferenza Internazionale del 2015, la n. 2<sup>2</sup>, dovette limitarsi a dare mandato ai facilitatori (Svizzera e CICR) di sviluppare un processo ulteriore di dialogo interstatale su questo tema. Questo mandato ha permesso lo svilupparsi di ulteriori sforzi da parte dei facilitatori che, fra il 2016 e il 2018, organizzarono cinque incontri formali di carattere intergovernativo, volti a evidenziare quali misure potevano essere realizzate per facilitare l'applicazione del DIU sulla scorta del lavoro svolto in precedenza. Ancora vi era l'idea, in quegli anni, di valutare se effettivamente si poteva giungere a Ginevra, per la XXXIII Conferenza internazionale del 2019, ad un nuovo accordo politico volto alla realizzazione di una periodica riunione degli Stati parte. Queste speranze risultarono però vane tanto che i facilitatori dovettero concludere che risultava chiaro, come espresso nel loro rapporto conclusivo, che "in the current international environment, the time was not ripe for reaching a consensual agreement among States on ways to strengthen respect for IHL within the intergovernmental process"<sup>3</sup>. Si realizzava quindi una significativa frenata rispetto alla possibilità di raggiungere un accordo in materia nonostante, ormai, molti anni di discussioni in materia.

Al tempo stesso, se si vuole ricercare un elemento positivo in queste attività, si deve riscontrare come nell'ambito dei vari incontri formali intergovernativi che hanno caratterizzato il dibattito negli anni preparatori alla XXXIII Conferenza

---

<sup>1</sup> Per un esame di questa proposta vedi, ad esempio,: PEJIC J., "Strengthening compliance with IHL: The ICRC-Swiss initiative", *International Review of the Red Cross*, 2016, disponibile a <https://international-review.icrc.org/articles/strengthening-compliance-ihl-icrc-swiss-initiative>; BARTOLINI G., "La (fallita) proposta di un "Meeting of States on International Humanitarian Law"", in DI BLASE A., BARTOLINI G., SOSSAI M., *Diritto internazionale e valori umanitari. Atti della giornata di studio in onore di Paolo Benvenuti*, 2019, p. 239 ss., disponibile a <http://romatrepress.uniroma3.it/repository/0/pdf/1e8649ab-eda8-48cc-8761-7376b5c7afc7.pdf>.

<sup>2</sup> Per il testo vedi [https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/04/32IC-AR-Compliance\\_EN.pdf](https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/04/32IC-AR-Compliance_EN.pdf).

<sup>3</sup> Vedi "Factual Report on the Proceedings of the Intergovernmental Process on Strengthening Respect for IHL", 9 aprile 2019, disponibile a <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/foreign-policy/international-law/international-humanitarian-law/zwischenstaatlicher-prozess-fuer-die-staerkung-des-humanitaeren-.html>.

internazionale sia stato confermato, da parte di tutti gli Stati, il principio che il DIU è elemento imprescindibile del dialogo umanitario e della regolamentazione dei conflitti armati. Quindi, da un lato possiamo considerare questo dialogo intergovernativo anche come una nuova riconferma della continua valenza del DIU. Dall'altro, però, sulla necessità di creare strumenti ulteriori, di dialogo istituzionalizzato fra gli Stati o forum permanenti in materia di DIU, occorre registrare come un consenso non era al momento realizzabile. Stesse difficoltà potevano riscontrarsi per l'altra risoluzione inerenti temi di DIU adottata nel corso della XXXII Conferenza internazionale<sup>4</sup>, la n. 1 che riguardava la detenzione nei conflitti armati, in cui veniva richiesto di analizzare ulteriormente le possibilità di rafforzare la tutela di persone private della loro libertà in caso di conflitto armato, in modo particolare nei conflitti armati non internazionali, che sono poi il contesto dove è riscontrabile una maggiore incertezza giuridica. Anche qui occorre evidenziare come il CICR abbia sviluppato un incontro formale fra gli Stati per implementare la risoluzione n. 1, tenutosi nell'aprile 2017. Anche in questo caso era possibile evidenziare le difficoltà nel progredire, visto che il rapporto finale evidenzia come non era stato possibile trovare un accordo sulle modalità di lavoro e su un programma provvisorio durante i due giorni di meeting, situazione che portò al blocco delle discussioni intergovernative sul tema<sup>5</sup>.

Questo pregresso quadro ha avuto un rilevante impatto anche nella costruzione dei temi da analizzare nel corso della XXXIII Conferenza internazionale del 2019. Quello che era emerso nell'informale dialogo fra gli Stati, il CICR e le Società Nazionali era l'interesse a superare l'approccio tematico delle risoluzioni più recenti, nelle quali si delineavano possibili specifiche aree di azione, come nel caso della detenzione o di meccanismi di controllo, per favorire, al contrario, un approccio forse più minimalista e generale, probabilmente particolarmente necessario per una fase in cui occorreva ricreare un basilare dialogo comune fra le parti coinvolte. In questo contesto, nell'ambito di riunioni preparatorie, emerse la necessità di riportare il DIU "a casa", secondo un approccio che poi è stato l'ossatura della risoluzione "Bringing IHL Home"<sup>6</sup> infine adottata dalla XXXIII Conferenza internazionale del 2019, che rappresenta una mappa basilare di buone azioni e opportuna prassi per garantire una migliore implementazione a livello nazionale del DIU.

L'idea è quella di affrontare il DIU secondo un approccio "back to basic", ovvero di cercare di ripristinare, da un lato, la fiducia tra i vari attori coinvolti, specie gli stessi Stati, anche sulla base della loro confermata volontà di ribadire la valenza del DIU negli scenari contemporanei e, dall'altro, cercare di capire, non con slanci in avanti verso nuove iniziative e tematiche giuridiche, quali azioni possono

---

<sup>4</sup> Vedi "Strengthening international humanitarian law protecting persons deprived of their liberty", disponibile a [https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/04/32IC-AR-Persons-deprived-of-liberty\\_EN.pdf](https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/04/32IC-AR-Persons-deprived-of-liberty_EN.pdf).

<sup>5</sup> Vedi <https://www.icrc.org/en/document/detention-non-international-armed-conflict-icrcs-work-strengthening-legal-protection-0>.

<sup>6</sup> Vedi "Bringing IHL home: A road map for better national implementation of international humanitarian law", Resolution, 33IC/19/R1, [https://rcrcconference.org/app/uploads/2019/12/33IC-R1-Bringing-IHL-home\\_CLEAN\\_ADOPTED\\_FINAL-171219.pdf](https://rcrcconference.org/app/uploads/2019/12/33IC-R1-Bringing-IHL-home_CLEAN_ADOPTED_FINAL-171219.pdf).



garantire una miglior applicazione del DIU a livello nazionale, anche per il tramite di un'adeguata sinergia fra i vari attori nazionali che sono coinvolti nell'applicazione del DIU, siano essi le forze armate, altri rappresentati governativi, le Società nazionali e la società civile, tramite un'azione coordinata. In sostanza, piuttosto che indirizzare gli sforzi verso nuovi strumenti giuridici, la cui realizzazione anche nell'ambito di possibili iniziative non vincolanti sono comunque complessi da sviluppare, come esemplificato dalle pregresse iniziative sulla detenzione e sui meccanismi di implementazione, si partiva dalla constatazione che il quadro giuridico attuale è già ricco e, se venisse rispettato, offrirebbe già un'importante tutela in ragione dei principi basilari che esso esprime, capaci di predisporre una tutela rilevante in molte situazioni conflittuali.

Si è trattato quindi di un'impostazione in parte minimalista, confermata anche dal non aver sviluppato documenti ulteriori di accompagnamento e azione successiva, come il piano quadriennale, che erano stati adottati in pregresse Conferenze internazionali quali linee-guida per l'azione delle Società nazionali ed altri attori su alcuni temi. Una scelta che, comunque, appare ponderata poiché in molti casi occorre poi considerare la complessa dinamica del Movimento, in cui non tutte le Società nazionali sono ben equipaggiate per poter seguire anche le nuove sfide che possono essere identificate verso innovative aree tematiche.

Questa impostazione si è riflessa anche nella struttura della Risoluzione "Bringing IHL Home", che consta di soli tredici paragrafi, con un elenco di azioni apparentemente minimali, ma comunque fondamentali, per permettere una migliore implementazione del DIU specie a livello interno, grazie anche ad un'auspicata maggiore sinergia a livello nazionale da parte degli attori interessati, con un conseguente specifico richiamo al ruolo ausiliario svolto dalle Società nazionali. La Risoluzione identifica quindi una serie di azioni che possono essere raggruppate secondo alcuni assi principali.

In primo luogo, si rivolge un invito agli Stati ad adottare delle misure di carattere strutturale per migliorare l'implementazione del DIU. In tale senso vanno letti i richiami generali presenti già al par. 2, dove si richiede, "States to adopt necessary legislative, administrative and practical measures at the domestic level to implement IHL", che poi è dettagliato in esemplificazioni più concrete. In tale senso vanno letti, al par. 4, i richiami alla ratifica di trattati di DIU e all'accettazione della competenza della Commissione internazionale di accertamento dei fatti, alla realizzazione degli obblighi di criminalizzazione previsti dalle Convenzioni e dal Primo Protocollo al fine di predisporre adeguate norme interne per reprimere le gravi infrazioni e gli altri atti contrari agli obblighi di DIU (par. 11) e alla necessità di integrare il DIU nella dottrina militare anche richiamando il rilievo dei consiglieri giuridici in questo ambito (par. 7). Ugualmente, al fine di favorire le sinergie fra le istituzioni nazionali rilevanti, l'invito agli Stati è stato quello di rafforzare, o istituirne se non presenti, organismi quali i comitati nazionali di DIU (par. 5), rispetto ai quali si evidenzia anche il positivo ruolo degli incontri universali e regionali coinvolgenti



questi organismi con l'invito ad una partecipazione ad essi (par. 6), includendo quindi degli elementi di cooperazione internazionali ripresi anche nel conclusivo par. 13 dove si invitano gli Stati a scambiarsi esempi di buone prassi sull'implementazione.

In secondo luogo, il focus è incentrato sulla disseminazione (parr. 3, 8, 10) dove si invitano gli Stati e le componenti del Movimento a sviluppare adeguate partnership in materia, con una diffusione da estendersi non solo alle Forze Armate, ma ai diversi settori della società, con la richiesta di prestare particolare attenzione verso metodologie innovative per promuovere l'apprendimento e lo sviluppo del DIU, specie tramite mezzi digitali.

In terzo luogo, la Risoluzione affronta azioni di carattere maggiormente operativo, soffermandosi sulla necessità di proteggere le categorie più vulnerabili e fornire loro adeguata assistenza umanitaria (par. 9), e di impegnarsi, in linea con gli obblighi pattizi delle Convenzioni di Ginevra e del Primo Protocollo, a ricercare e reprimere le persone responsabili di infrazioni grazie sulla base del principio di giurisdizione universale (par. 12).

Infine, l'ultimo punto (par. 13) è dedicato alla cooperazione esterna ed internazionale, rispetto alla quale si invitano gli Stati a condividere esempi di buone prassi nell'implementazione nazionale del DIU, anche per il tramite dell'azione dei Comitati nazionali di DIU. In questo senso, seppure non esplicitato, il riferimento va all'invito rivolto dal CICR agli Stati a sviluppare un nuovo strumento che si sta affacciando nel panorama del DIU, i rapporti nazionali volontari di DIU, tramite i quali si effettua una ricognizione dell'attuazione interna delle norme rilevanti, eventualmente accompagnata dallo sviluppo di un piano di azione. Al fine di facilitare la realizzazione di questi rapporti si può riscontrare, ad esempio, lo sforzo effettuato dalla Gran Bretagna e dalla Croce Rossa britannica per sviluppare un modello di rapporto nazionale volontario, la cui struttura è risultata funzionale per realizzare i primi documenti in materia, come quello della Svizzera, Germania e di altri Stati<sup>7</sup>.

La risoluzione "Bringing IHL Home" non rappresenta, quindi un progetto ampio, connesso alla possibilità di sviluppare nuovi strumenti, ma ha comunque l'ambizione di affrontare, in modo più strutturale, quelle misure che sarebbero funzionali a facilitare l'applicazione, a livello interno, delle misure potenzialmente necessarie a tale fine, tramite una serie di elementi che potrebbero avere una puntuale applicazione pratica da parte degli Stati, come poi è stato possibile riscontrare nelle fasi successive alla XXXIII Conferenza.

---

<sup>7</sup> Per un elenco di questi rapporti nazionali volontari vedi <https://www.icrc.org/en/document/voluntary-reports-domestic-implementation-ihl>.



Accanto alle risoluzioni va poi considerato come ulteriori strumenti sono sviluppati nell'ambito delle Conferenze internazionali al fine di facilitare l'applicazione e l'azione in materia di DIU. Un particolare rilievo è svolto dai cosiddetti "pledges", documenti sottoscritti dagli Stati parte, dalle Società nazionali o anche da attori esterni, come organizzazioni internazionali o enti della società civile, nei quali questi si impegnano a realizzare determinate attività, di carattere maggiormente concreto e puntuale, su specifici temi<sup>8</sup>. In molti casi i "pledges" sono inerenti temi di DIU e, per quanto concerne la XXXIII Conferenza internazionale, la Croce Rossa Italiana ha sottoscritto diversi strumenti, alcuni in cooperazione con il governo italiano o altre Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa. In particolare si può segnalare il "pledge" relativo a "Protect the rights of children affected by armed conflicts", proposto dal Ministero degli Affari esteri italiano e che è risultato essere quello maggiormente sottoscritto nell'ambito della Conferenza<sup>9</sup>, ovvero quello inerente "Strengthening compliance with international humanitarian law (IHL) through its promotion, dissemination and implementation", che ha la caratteristica di essere un "pledge" congiunto fra Unione europea, Stati membri e Società nazionali europee<sup>10</sup>.

## 2. I riflessi della XXXIII Conferenza internazionale per quanto concerne l'Italia

In particolare modo, per quanto concerne l'Italia, un risultato tangibile conseguente all'approvazione della risoluzione 1 può essere identificato nella recente ricostituzione del Comitato nazionale DIU, avvenuta nel settembre 2021 tramite il decreto n. 6600/558 bis del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale con il quale, richiamando nel suo preambolo proprio la risoluzione adottata dalla XXXIII Conferenza internazionale, si dà vita alla "Commissione per lo studio e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario"<sup>11</sup>. In questo modo l'Italia torna a dotarsi di uno strumento in materia, che era stato già previsto nel passato, ma che non risultava più operante da alcuni anni.

L'Italia si era infatti dotata, fra i primi Stati, di un simile organismo, sulla scorta delle raccomandazioni già effettuate nel corso della XXVI Conferenza internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa del 1995, tanto da creare, con il Decreto del Ministro degli Affari Esteri n. 21bis del 16 febbraio 1998, la "Commissione per lo studio del diritto internazionale umanitario", dove si prevedeva la partecipazione di rappresentanti dei Ministeri degli Affari esteri, Difesa, Giustizia, un'autonoma componente per la Giustizia militare, oltre che di rappresentanti della Croce Rossa Italiana ed esperti accademici nominati quali membri della Commissione. Questo organismo, però, dopo un'iniziale attività

<sup>8</sup> Per un elenco dei "pledges" sottoscritti vedi <https://rcrcconference.org/about/pledges/>.

<sup>9</sup> Per il testo vedi <https://rcrcconference.org/pledge/protect-the-rights-of-children-affected-by-armed-conflicts/>.

<sup>10</sup> Per il testo vedi <https://rcrcconference.org/pledge/strengthening-compliance-with-international-humanitarian-law-ihl-through-its-promotion-dissemination-and-implementation/>.

<sup>11</sup> Per il testo del decreto vedi [https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/09/dm\\_6600558bis\\_16092021.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/09/dm_6600558bis_16092021.pdf). Vedi anche [https://www.esteri.it/it/sala\\_stampa/archivionotizie/comunicati/2021/09/nota-farnesina-istituzione-commissione-nazionale-per-lo-studio-del-diritto-internazionale-umanitario/](https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2021/09/nota-farnesina-istituzione-commissione-nazionale-per-lo-studio-del-diritto-internazionale-umanitario/).

aveva cessato le sue funzioni, così privando l'Italia della possibilità di disporre di un organismo stabile che potesse svolgere funzioni di raccordo in materia.

Al contrario, negli anni, questi organismi aveva avuto un significativo sviluppo negli altri Stati. Sulla scorta delle raccomandazioni svolte dalle Conferenze internazionali, negli anni scorsi oltre centodieci Stati parti alle Convenzioni di Ginevra avevano istituito dei Comitati nazionali in materia di DIU, giungendo all'attuale numero di 117<sup>12</sup>. Sebbene questi organismi agiscano sulla base di modelli organizzativi autonomi, decisi a livello nazionale, la loro articolazione e funzioni seguono ormai canoni piuttosto simili, come si evince dai documenti di supporto elaborati dal CICR, tramite il suo Advisory Service on IHL, sulla scorta degli organismi attualmente operanti e della rilevante prassi<sup>13</sup>.

Usualmente questi Comitati vedono coinvolti rappresentanti dei principali Ministeri rilevanti nell'ambito del DIU, data la molteplicità e trasversalità delle questioni di riferimento, con l'usuale presenza di Ministeri quali Affari Esteri, Difesa, Giustizia, Beni culturali, Interni, ai quali possono affiancarsi dicasteri quali l'Istruzione/Università, l'Ambiente o altre articolazioni rilevanti a livello nazionale, come la Presidenza del Consiglio dei Ministri o rappresentanti degli organi legislativi nazionali. Nella prassi, a queste Istituzioni governative, si affiancano sempre rappresentanti delle Società nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa che, in taluni casi, agiscono anche con funzioni di supporto tecnico-amministrativo in favore del Ministero che assume la leadership nei Comitati nazionali DIU. Altri soggetti, quali esperti accademici, sono in molti casi chiamati a fare parte dei Comitati nazionali DIU sia come membri/osservatori sia, sulla base di inviti ad hoc e dei temi affrontati, quali partecipanti a singole sessioni dei lavori. Altre eterogenee categorie sono, talora, invitate a contribuire in maniera episodica alle attività, come nel caso di rappresentanti di ulteriori organismi nazionali (es. rappresentanti delle pertinenti Commissioni parlamentari, esponenti di organizzazioni non governative) o internazionali (es. CICR), anche sulla scorta dei temi in discussione. Le riunioni avvengono su base annuale/semestrale (o anche per il tramite di working groups su temi specifici per facilitare un'azione più puntuale su singoli aspetti), mentre le funzioni di coordinamento generale sono usualmente svolte da un Ministero, normalmente quello degli Affari Esteri.

Le principali funzioni svolte da questi sono rappresentate da attività di coordinamento, implementazione e promozione del diritto internazionale umanitario a livello nazionale sulla scorta di quanto richiesto in sede internazionale e degli inputs e criticità che possono presentarsi anche in presenza delle crescenti problematiche presenti in questo settore. Di conseguenza rientrano fra le attività normalmente svolte dai Comitati nazionali DIU la realizzazione di analisi

---

<sup>12</sup> Per l'elenco vedi <https://www.icrc.org/en/document/table-national-committees-and-other-national-bodies-international-humanitarian-law>.

<sup>13</sup> Vedi per alcuni documenti in materia <https://www.icrc.org/en/war-and-law/ihl-domestic-law/national-committees>.



preliminari sulla necessità di interventi legislativi/amministrativi a livello interno sulla scorta delle previsioni internazionali; il supporto alle Amministrazioni coinvolte in attività inerenti il diritto internazionale umanitario (es. attività preparatorie e conseguenti alle periodiche Conferenze internazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa; reports ad istituzioni internazionali o Assemblee degli Stati parte, quali ad esempio i rapporti periodici sui trattati di disarmo, di diritto internazionale penale o sui diritti umani; l'esame di questi temi in forum internazionali di discussione; l'analisi delle emergenti problematicità in questo ambito, anche al fine di contribuire a definire posizioni nazionali in materia o acquisire autorevoli supporti tecnici e di expertise giuridica in favore delle Amministrazioni coinvolte; lo sviluppo di azioni coordinate fra i vari attori nazionali, ad esempio relativamente alla formazione inerente il diritto internazionale umanitario; la redazione dei rapporti nazionali volontari sull'implementazione del DIU. Queste attività sono facilitate anche da una crescente cooperazione internazionale in materia, anche al fine di condividere buone prassi tramite un costruttivo confronto delle esperienze maturate. Esistono ormai riunioni periodiche a livello universale di questi organismi, l'ultima delle quali, la quinta, si è svolta nel 2021 in modalità on-line date le limitazioni causate dalla pandemia, con la partecipazione di rappresentanti di numerosi Comitati nazionali DIU<sup>14</sup>. Esistono, inoltre, anche degli incontri regionali, come in ambito europeo, volti ugualmente a facilitare il dialogo fra istituzioni della medesima area geografica, sul presupposto di una maggiore vicinanza e possibili interconnessioni fra questi organismi.

Sulla scorta di queste esperienze la (ri)costituzione della "Commissione per lo studio e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario" nel settembre 2021 non può che essere salutata positivamente, anche per il ruolo di sprone che la Croce Rossa Italiana ha avuto nella sua realizzazione. Questa Commissione vede la partecipazione, oltre che di rappresentanti della Croce Rossa Italiana, di personale appartenente ai Ministeri degli Affari Esteri, della Difesa, della Giustizia, e della Magistratura militare ed è presieduto dal Ministro plenipotenziario Filippo Formica. La Commissione ha iniziato i suoi lavori nell'ottobre 2021<sup>15</sup> e nel corso delle sue prime riunioni ha focalizzato l'azione verso la realizzazione di un rapporto nazionale volontario al fine di dotare anche l'Italia di questo importante strumento idoneo non solo ad effettuare una ricognizione del quadro dell'attuazione del DIU in Italia, ma altresì a fornire esempi di buone prassi in materia, utili a facilitare il confronto e lo scambio di informazioni con gli altri Stati. L'auspicio è che questo organismo possa, negli anni a venire, consolidare il suo ruolo, anche per il tramite di una sua apertura verso altri soggetti con competenze in materia, al fine di rappresentare un significativo strumento per una maggiore coordinazione fra gli attori coinvolti al fine di garantire un'attenta attuazione del DIU in Italia e un dialogo costante sui temi umanitari.

---

<sup>14</sup> Per dei riferimenti vedi <https://www.icrc.org/en/document/fifth-universal-meeting-national-committees>.

<sup>15</sup> Vedi [https://www.esteri.it/it/sala\\_stampa/archivionotizie/comunicati/2021/10/prima-riunione-della-commissione-nazionale-per-lo-studio-e-lo-sviluppo-del-diritto-internazionale-umanitario-messaggio-del-ministro-di-maio/](https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2021/10/prima-riunione-della-commissione-nazionale-per-lo-studio-e-lo-sviluppo-del-diritto-internazionale-umanitario-messaggio-del-ministro-di-maio/).



## L'art. 1 comune

Marco Longobardo, *University of Westminster*<sup>1</sup>

### 1. Saluti

Ringrazio sentitamente il Professore Benvenuti per le generose parole con cui ha presentato il mio intervento. Mi sia consentito un ringraziamento anche al caro amico Professor Giulio Bartolini per questo graditissimo invito. Non lo dico per retorica o circostanza: sono veramente felice di essere qui, anche se è stato un po' difficile arrivare in tempo a causa di disguidi aerei. Ho partecipato negli anni a diverse iniziative di Croce Rossa nella diffusione del Diritto Internazionale Umanitario (DIU): questi eventi mi hanno dato modo, in passato, di crescere come accademico e docente. Rinnovo quindi i miei ringraziamenti per l'invito.

### 2. Introduzione al Tema dell'Intervento

Sono contento oggi di parlare dell'Articolo 1 Comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 (da qui in avanti: Articolo 1 Comune) perché è sicuramente una materia in cui la Croce Rossa, attraverso soprattutto i Commentari curati dal Comitato Internazionale della Croce Rossa, ha avuto un impatto decisivo e maggiore rispetto a quello avuto in altri settori. Cercherò, nel tempo che mi è stato assegnato, di analizzare insieme a voi l'interpretazione che il Commentario alla Prima Convenzione, pubblicato nel 2016 (da qui in avanti: Commentario)<sup>2</sup>, dà alla disposizione in questione.

Una piccola premessa terminologica è necessaria, nell'eventualità che vi sia nel pubblico qualcuno che non è familiare con le Convenzioni. Usiamo l'espressione Articolo 1 Comune perché questa disposizione, come l'Articolo 2 e l'Articolo 3 di cui avete sentito parlare stamattina, è uguale in tutte e quattro le Convenzioni. In altre parole, il testo dell'Articolo 1 è identico nella Prima, nella Seconda, nella Terza e nella Quarta Convenzione. Questo è molto interessante in questo momento storico, perché, banalmente, sono stati pubblicati solo tre Commentari, quello alla Prima, quello alla Seconda, e quello alla Terza Convenzione. Ciononostante, i ragionamenti che faremo oggi sono applicabili anche alla Quarta Convenzione, in virtù del fatto che il testo dell'Articolo 1 è sempre lo stesso, e quindi identico è anche il suo commento.

---

<sup>1</sup> Rielaborazione dell'intervento tenuto in data 16 novembre 2019, rivisto e aggiornato al 30 agosto 2021. Lo scritto mantiene il tono colloquiale della presentazione svolta ed è corredato da minime note di accompagnamento. Per approfondimenti, si rinvia alla bibliografia in calce.

<sup>2</sup> Vedi HENCKAERTS J. M., "Article 1: Respect and Ensure Respect", in *International Committee of the Red Cross (a cura di), Updated Commentary on the First Geneva Convention*, Cambridge/Ginevra, 2016, pp. 35–67.

Cominciamo la nostra analisi dal testo dell'Articolo 1 Comune. Come forse saprete, le Quattro Convenzioni di Ginevra sono autenticate in inglese e in francese, e ciò comporta che i soli testi vincolanti sono quelli in queste due lingue. Ad ogni modo, per comodità, pongo alla vostra attenzione la norma in inglese, in francese e in italiano. Secondo il testo in inglese, "The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the present Convention in all circumstances"<sup>3</sup>. Il testo francese recita: "Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances". In italiano, questa disposizione può tradursi così: "Le alte parti contraenti si impegnano a rispettare e a far rispettare la presente Convenzione in tutte le circostanze"<sup>4</sup>.

La norma di cui all'Articolo 1 Comune non è una norma isolata, bensì la si può ritrovare riprodotta in alcuni successivi strumenti normativi. Tale norma appare la prima volta nel 1949 con le Quattro Convenzioni di Ginevra all'Articolo 1 Comune, e viene ripresa successivamente in molte occasioni. Potremmo dire che il fatto che gli Stati hanno confermato questa norma nelle codificazioni successive è sintomo di una grande fiducia nel suo contenuto normativo. Tale norma si ritrova, ad esempio, nell'Articolo 1 del Primo Protocollo addizionale del 1977<sup>5</sup> e nella Convenzione ONU dei Diritti del fanciullo del 1989 all'articolo 28, riferita specificatamente al diritto del fanciullo<sup>6</sup>. Per questo motivo oggi noi diciamo che l'obbligo di rispettare e l'obbligo far rispettare si applicano all'intero diritto internazionale umanitario, anche se l'Articolo 1 Comune si riferisce solo alle Convenzioni di Ginevra.

Questa disposizione apparentemente semplice ha dato luogo a una mole di studi che si sono divisi sull'interpretazione da darsi a quasi ogni sua parola<sup>7</sup>. Tale dibattito ci spingerebbe quasi ad analizzare questa norma parola per parola. Due campi principali possono distinguersi: alcuni autori propendono per una lettura restrittiva dell'Articolo 1 Comune, e in particolare dell'obbligo "di far rispettare" il DIU. Altri autori e il Comitato Internazionale della Croce Rossa, invece, propugnano un'interpretazione più ampia di questa espressione.

Ora, voi mi potreste chiedere: "A noi che importa dei problemi interpretativi di questo testo? Non siamo qui per ascoltare i dettagli di beghe fra studiosi, discorsi da nerd che devono pubblicare ancora un articolo per fare un passo avanti nella loro carriera". Sarebbe un commento ingeneroso: dietro le diverse opzioni interpretative dell'Articolo 1 Comune si nasconde una scelta di campo importante

---

<sup>3</sup> I testi in inglese e francese delle Convenzioni e dei tratti citati successivamente sono reperibili sul sito web del Comitato Internazionale della Croce Rossa.

<sup>4</sup> Testo italiano in GREPPI E. e VENTURINI G., *Codice di diritto internazionale umanitario*, Torino, 2012, p. 12.

<sup>5</sup> In inglese: "The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for this Protocol in all circumstances".

<sup>6</sup> In inglese: "States Parties undertake to respect and to ensure respect for rules of international humanitarian law applicable to them in armed conflicts which are relevant to the child".

<sup>7</sup> Si veda la bibliografia in calce per alcuni di essi.

fra considerare il rispetto del DIU come un affare rilevante solamente per gli Stati che combattono un determinato conflitto armato, o considerare il rispetto del DIU come una situazione di interesse per tutti gli Stati, belligeranti e non. È questo lo scontro sotteso dietro le diverse opzioni interpretative applicabili a questa norma, ed è per questo che noi cercheremo oggi di fornire una corretta interpretazione.

Questa disparità di vedute si riflette sul Commentario. Il Commentario del 2016 all'Articolo 1 Comune è un Commentario molto dottrinale, che discute con la dottrina molto più di quanto faccia nel commento di altri articoli. Il Commentario adotta un approccio molto netto sull'interpretazione di questa norma, un approccio più radicale rispetto a quello adottato solo l'anno prima dal un altro commentario curato da alcuni studiosi dell'Università di Ginevra<sup>8</sup>.

Fatte queste premesse, possiamo iniziare l'interpretazione di questa norma. Per convenienza, adotteremo un approccio analitico, scindendo la norma in due obblighi distinti: l'obbligo di rispettare il diritto internazionale umanitario e l'obbligo di far rispettare il diritto internazionale umanitario.

### 3. L'Obbligo di *Rispettare* il DIU

Cosa vuol dire "obbligo di rispettare"? La risposta è abbastanza semplice. Nelle relazioni internazionali, lo Stato agisce attraverso gli individui. Lo Stato è una nozione giuridica che, in natura, non esiste, se non attraverso l'attività di alcuni esseri umani che il diritto internazionale individua come organi dello Stato. A me piace dire ai miei studenti, in maniera provocatoria, che lo Stato non esiste, non possiamo *vedere* lo Stato, non possiamo mettere in prigione lo Stato, ma lo Stato agisce nelle relazioni internazionali attraverso persone fisiche. Chi è lo Stato Italiano in questo momento? Lo Stato Italiano è il Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica e altri organi – quindi, persone fisiche. Cosa vuol dire che lo Stato deve rispettare le Convenzioni di Ginevra? Vuol dire che tutte quelle persone che agiscono quali organi dello Stato devono rispettare le Convenzioni di Ginevra.

In diritto internazionale si pone quindi il problema di capire chi agisce per lo Stato. Tale problema è stato risolto nel 2001 dalla Commissione del Diritto Internazionale, che ha codificato le regole secondo cui un'azione umana, di uno specifico essere umano, è attribuibile allo Stato. Semplificando, si può dire che la regola principale è che una condotta è attribuibile allo Stato se ad agire è un individuo che è considerato organo dello Stato alla luce dell'ordinamento nazionale o alla luce di una norma di diritto internazionale<sup>9</sup>. Quindi, per fare alcuni esempi, se agisce il Presidente del Consiglio italiano, il Ministro della Difesa o

---

<sup>8</sup> Vedi GEISS R., "The Obligation to Respect and to Ensure Respect for the Conventions", in CLAPHAM A., GAETA P. e SASSÒLI M. (a cura di), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary*, Oxford, 2015, p. 111 ss.

<sup>9</sup> Progetto di Articoli sulla Responsabilità dello Stato, testo in LUZZATTO R. e POCAR F., *Codice di diritto internazionale pubblico*, 4° ed., Torino, 2006, Articoli 4-11.



l'Ambasciatore italiano in Polonia, che secondo le norme del diritto italiano sono organi dello Stato, il loro comportamento è un comportamento dello Stato.

Le regole sull'attribuzione, qui solo accennate, valgono con piccole modifiche, per il DIU. Dobbiamo ricordarci che organi dello Stato per eccellenza sono i militari dello Stato. Quindi, l'obbligo di rispettare le Convenzioni o il DIU significa che tutti gli organi dello Stato devono seguire quelle regole, in particolare, per quanto ci riguarda, i militari. Quindi questo obbligo riguarda i soldati che combattono per lo Stato e quegli individui che non fanno parte dell'organigramma statale ma agiscono sotto il diretto controllo dello Stato: pensate a dei gruppi armati o a *private contractors* che siano integrati nella catena di comando di un esercito.

L'obbligo di rispettare le Convenzioni, per lo Stato, quindi si applica unicamente a questi individui. Tale obbligo esplicito nelle Convenzioni probabilmente è superfluo: il fatto stesso che lo Stato decida di ratificare o aderire alle Quattro Convenzioni di Ginevra fa sì che, secondo la regola del diritto dei trattati consacrata nella formula latina *pacta sunt servanda*, quel trattato vincola lo Stato<sup>10</sup>.

Quindi l'obbligo di rispettare si applica agli individui la cui condotta è attribuibile allo Stato e si concretizza nell'obbligo di seguire le norme delle Quattro Convenzioni di Ginevra.

#### 4. L'Obbligo di *Far Rispettare* il DIU

Maggiori problemi interpretativi sono posti dall'obbligo di far rispettare il DIU, anch'esso contenuto dell'Articolo 1 Comune.

Che vuol dire che gli Stati hanno un obbligo di far rispettare il DIU? Ci sono due opzioni interpretative davanti a noi. Una è sostenere che le espressioni "rispettare" e "far rispettare" vogliono dire la stessa cosa. È stato detto molto autorevolmente in dottrina, benché in maniera isolata, che l'obbligo di far rispettare è una bolla di sapone<sup>11</sup>, non vuol dire nient'altro che quanto già previsto già nell'obbligo di rispettare.

Tale posizione è problematica. Se gli Stati hanno specificato due obblighi nell'Articolo 1 Comune – l'obbligo di rispettare e quello di far rispettare – non è possibile abrogarne uno in via interpretativa, sostenendo che le due espressioni sono identiche. Dobbiamo allora cercare di identificare il significato dell'obbligo di far rispettare il DIU senza ricorrere a una confusione con l'obbligo di rispettare il DIU.

---

<sup>10</sup> Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, 1967, Articolo 26.

<sup>11</sup> FOCARELLI C., "Common Article 1 of the 1949 Geneva Conventions: A Soap Bubble?", *European Journal of International Law*, 2010, p. 125 ss.



Qual è questo significato diverso? Il punto di partenza, dicevamo, è che l'obbligo di rispettare grava sugli individui la cui condotta è attribuibile allo Stato. Ciò vuol dire che l'obbligo di far rispettare si riferisce alla condotta di individui quando questa condotta *non* è attribuibile allo Stato, ma quando lo Stato ha comunque la capacità di influenzare detta condotta. E chi sono allora questi individui?

Di solito, si distingue una dimensione *interna* da una dimensione *esterna* dell'obbligo di far rispettare il DIU. La dimensione interna, ve lo dico subito, è quella più facilmente accettata, più tradizionalmente certa, quella più in linea coi lavori preparatori delle Convenzioni di Ginevra. Come dimostrato da un intervento della delegazione norvegese al momento della negoziazione delle Convenzioni, con l'espressione "obbligo di far rispettare" gli Stati volevano probabilmente dire che gli organi dello Stato non solo dovevano rispettare le Convenzioni, ma dovevano far sì che gli individui sul proprio territorio, i quali non fossero organi di Stato, rispettassero le Convenzioni. Ad esempio, gli organi dello Stato devono far sì che privati cittadini, stranieri che si trovano nel territorio dello Stato durante il conflitto armato, compagnie private o gruppi armati che agiscono al di fuori del controllo dello stato, rispettino il DIU. Il Commentario ricostruisce molto bene questa interpretazione abbastanza pacifica dell'obbligo di far rispettare il DIU.

Quindi, secondo questa interpretazione, l'obbligo di far rispettare il DIU sarebbe un obbligo, localizzato all'interno dei confini dello Stato stesso o all'interno di un territorio posto sotto il suo controllo, di far sì che non solo gli organi, ma tutti gli individui, in ogni circostanza, rispettino le Convenzioni, a prescindere dal loro ruolo come organi. Come accennato sopra, questa interpretazione, supportata dai lavori preparatori, è generalmente accettata da tutti gli osservatori.

Più controverso è il dibattito circa l'esistenza di una dimensione *esterna* dell'obbligo di far rispettare il DIU. L'esistenza di tale obbligo è sostenuta con forza dal Comitato Internazionale della Croce Rossa, la cui autorevole interpretazione, oggi ribadita nel Commentario del 2016, è riuscita ad imporsi in dottrina.

Secondo tale interpretazione, l'Articolo 1 Comune imporrebbe a uno Stato A di far sì che individui al di fuori del proprio territorio o territorio comunque sottoposto al suo controllo, e sprovvisti della qualifica di organo di tale Stato, rispettino il DIU. Ciò varrebbe anche se l'individuo in questione ricopre la posizione di organo di un altro Stato, sì che, secondo tale interpretazione, uno Stato avrebbe l'obbligo di adoperarsi affinché individui coinvolti in un conflitto armato che non sono suoi organi rispettino il DIU.

Possiamo distinguere fondamentalmente due ipotesi. La prima è quella della guerra di coalizione. Facciamo un esempio di fantasia: poniamo caso che l'Italia, che partecipa in coalizione con gli Stati Uniti al conflitto in Kosovo del 1999, viene



a sapere che gli Stati Uniti stanno bombardando delle navi ospedali piene di civili, senza alcun dubbio sul fatto che quelle navi siano genuinamente intente alla cura dei malati. Secondo l'interpretazione del Comitato Internazionale della Croce Rossa, l'Italia, ai sensi dell'Articolo 1 Comune, deve fare tutto quanto in suo potere per far sì che gli Stati Uniti, in un'operazione di coalizione, rispettino la Convenzione. In altre parole, non è sufficiente che gli organi dell'Italia rispettino le Convenzioni, ma l'Italia avrebbe un obbligo di adoperarsi per farle rispettare ai suoi alleati.

Ma si va anche oltre nell'interpretare l'obbligo di far rispettare il DIU. Prendiamo l'esempio del terribile conflitto in corso in Yemen, nel quale numerosissime norme del DIU sono violate (ad esempio, il divieto di affamare la popolazione civile). Secondo l'interpretazione del Comitato Internazionale della Croce Rossa, l'Italia, che non è parte al conflitto, ha comunque l'obbligo di adoperarsi per indurre i belligeranti a rispettare il DIU. Questa seconda lettura espansiva è supportata dall'oggetto e dallo scopo delle Convenzioni che parlano di dovere di far rispettare il DIU *in tutte le circostanze*. Tale orientamento è confermato da una certa prassi statale. In questo momento, ci sono diversi Stati che stanno protestando contro crimini di guerra in Yemen, alcuni di essi bloccando la vendita di armi all'Arabia Saudita.

## 5. L'Obbligo di Far Rispettare il DIU e gli Interessi Giuridici Sottesi

Ci potremmo chiedere a questo punto qual è l'interesse di questi Stati al rispetto del DIU in un conflitto che non li vede coinvolti.

Un interesse giuridico esiste sulla base dell'idea che le violazioni del DIU riguardano tutti gli Stati in quanto i valori sottesi al DIU in materia di protezione dei civili e delle persone che non prendono parte alle ostilità sono valori universali e patrimonio di tutti gli Stati. Tale assunto emerge chiaramente dal Commentario ove si evidenzia che il DIU pone obblighi nei confronti di tutti gli Stati contraenti le Convenzioni. In altre parole, tutti gli Stati contraenti hanno un interesse giuridico al rispetto del DIU, rafforzato dalla dimensione esterna dell'obbligo di far rispettare il DIU. Usando il gergo tecnico, gli obblighi discendenti dal diritto internazionale umanitario sono obblighi *erga omnes partes*, e l'Articolo 1 Comune obbliga tutti gli Stati a sforzarsi affinché non vi siano violazioni.

L'interpretazione che vorrebbe una dimensione esterna dell'obbligo di far rispettare il DIU alla luce dell'esistenza di un interesse collettivo degli Stati parti non è una convinzione originaria del Commentario. Tale interpretazione si poteva

già intravedere nel vecchio commentario degli anni '50 a cura di Jean Pictet<sup>12</sup>, per poi essere ripresa e compiutamente elaborata alcuni anni più tardi da due studiosi, Luigi Condorelli e Laurence Boisson de Chazournes, in un capitolo degli studi in onore di Pictet<sup>13</sup>.

Il fatto che la violazione degli obblighi di DIU riguarda tutti gli Stati contraenti, e l'esistenza di un corrispondente obbligo di tutti gli Stati contraenti di far rispettare il DIU ai sensi dell'Articolo 1 Comune, è stata ripresa da molti studiosi ed è oggi la posizione ufficiale del Comitato Internazionale della Croce Rossa. Tale interpretazione ha ricevuto autorevole riscontro giurisprudenziale dalla Corte Internazionale di Giustizia nel parere sulla costruzione del muro in Palestina<sup>14</sup>. A detta della Corte, tutti gli Stati hanno l'obbligo di non stare in silenzio di fronte alla costruzione di un muro che viola il DIU, ma devono adoperarsi affinché Israele ponga fine alla violazione delle Convenzioni.

## 6. Misurare l'Adempimento dell'Obbligo di Far Rispettare

Il problema principale in capo all'obbligo di far rispettare il DIU, sia nella sua dimensione esterna che interna, è che non sappiamo cosa lo Stato debba fare esattamente per rispettare tale obbligo. Più precisamente, l'Articolo 1 Comune lascia agli Stati la libertà di individuare i mezzi più idonei a far rispettare il DIU. Diremmo noi internazionalisti che tale obbligo è un obbligo di condotta diligente, nel senso che lo Stato non è tenuto a raggiungere il risultato sperato dalla norma (il rispetto del DIU da parte di terzi) ma soltanto di *sforzarsi* affinché questo accada, scegliendo da solo i mezzi più idonee.

L'obbligo di far rispettare il diritto internazionale umanitario va commisurato alla luce della nozione di diligenza dovuta (due diligence)<sup>15</sup>. Sulla scorta della giurisprudenza internazionale in materia dell'analogo obbligo di prevenzione del genocidio<sup>16</sup>, si può sostenere che l'obbligo di far rispettare il DIU è più stringente (richiede, cioè, uno sforzo maggiormente diligente) se lo Stato è in grado di influenzare la commissione delle violazioni di diritto internazionale umanitario. Per esempio, la diligenza è particolarmente alta in riferimento a quelle persone che si trovano all'interno di uno Stato, in quanto si presume che, entro i propri confini, lo Stato abbia una capacità elevatissima di influenzare la commissione di violazioni

<sup>12</sup> PICTET J. (a cura di), *Commentary: IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, Genève, 1958, p. 15.

<sup>13</sup> CONDORELLI L. e BOISSON DE CHAZOURNES L., "Quelques remarques à propos de l'obligation des États de «respecter et faire respecter» le droit international humanitaire « en toutes circonstances»", in *Études en l'honneur de Jean Pictet* (a cura di Swinarski), Ginevra, 1984, p. 17 ss.

<sup>14</sup> Corte Internazionale di Giustizia, parere 9 luglio 2004, nell'affare delle *conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*, *I.C.J. Reports*, 2004, p. 136 ss., par. 158.

<sup>15</sup> Vedi, in genere, LONGOBARDO M., *The Relevance of the Concept of Due Diligence for International Humanitarian Law*, *Wisconsin International Law Journal*, 2019, p. 44 ss.

<sup>16</sup> Corte Internazionale di Giustizia, sent. 26 febbraio 2007 relativa all'*applicazione della Convenzione sulla prevenzione e repressione del crimine di genocidio, Bosnia-Erzegovina c. Serbia e Montenegro*, *I.C.J. Reports*, 2007, p. 43 ss., par. 430.

del DIU. Se l'Italia, ad esempio, domani entra in guerra con la Libia e io, cittadino italiano nel territorio italiano, tento di violare il DIU da privato cittadino, è chiaro che vi è un'aspettativa affinché lo Stato italiano reprima quella mia condotta, arrestandomi.

L'obbligo è progressivamente meno intenso nel caso di guerra di coalizione. Se c'è un'operazione congiunta e lo Stato A si aspetta ragionevolmente che lo Stato B violi il DIU, vige in capo allo Stato A l'obbligo di fare tutto quanto in suo potere affinché tale violazione non avvenga, anche al costo di non partecipare a una specifica operazione congiunta. In altre parole, nelle guerre di coalizione, il rapporto operativo fra Stati diversi è così alto che l'obbligo di far rispettare il DIU richiede una particolare diligenza. I comportamenti virtuosi di uno Stato, in altre parole, possono essere molto efficaci nell'indurre lo Stato partner a non violare le Convenzioni. Questo è un concetto che le Nazioni Unite ha recepito benissimo: i *peacekeepers* non partecipano a operazioni militari nell'ambito delle missioni di pace se non ottengono garanzie che i loro *partners* sul campo rispettino il DIU<sup>17</sup>.

Chiaramente, la diligenza richiesta dall'obbligo di far rispettare diminuisce nei casi in cui uno Stato non sia parte a un conflitto armato dove possono verificarsi delle violazioni. La diligenza richiesta all'Italia nel far rispettare il DIU all'Arabia Saudita nel conflitto in Yemen è, ad esempio, piuttosto bassa, perché la capacità di influenza dell'Italia in questo scenario è limitata.

Esiste in ogni caso un limite che non può essere valicato mai da parte degli Stati contraenti le Quattro Convenzioni. Uno Stato non può prestare alcuna assistenza alla violazione del DIU, come spiegato molto bene nel Commentario. Tale conclusione è autorevolmente supportata dalla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia nel caso Nicaragua contro Stati Uniti: nel caso di specie, la Corte ha riconosciuto l'illeceità del comportamento degli Stati Uniti che, attraverso la diffusione di un manuale militare contenente istruzioni in contrasto con le norme di DIU, incitavano gruppi armati locali a violare il diritto internazionale umanitario<sup>18</sup>.

Avvicinandosi alla conclusione dell'intervento, possiamo chiederci quali siano le misure che gli Stati devono adottare per far rispettare il DIU. Non è possibile rinvenire nell'Articolo 1 Comune una specifica indicazione. Gli Stati possono scegliere caso per caso. Ci sono alcune misure che attengono alla dimensione interna della vita associativa di uno Stato, come, ad esempio, adottare una legislazione interna che punisca le violazioni del diritto umanitario, diffondere la conoscenza del diritto internazionale umanitario, introdurre regole di ingaggio chiare che spieghino cosa si possa fare e cosa no, e così via. Queste sono norme

---

<sup>17</sup> AUST H. P., "The UN Human Rights Due Diligence Policy: An Effective Mechanism against Complicity of Peacekeeping Forces?", *Journal of Conflict and Security Law*, 2015, p. 61 ss.

<sup>18</sup> Corte Internazionale di Giustizia, sent. 27 giugno 1986 concernente l'affare delle *attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (Nicaragua c. Stati Uniti)*, *I.C.J. Reports*, 1986, p. 14 ss., par. 118-122.



che sono limitate dalla sovranità dello Stato, alla luce del principio di non intervento degli affari interni, che permette a uno Stato di organizzare la vita associativa al proprio interno come meglio crede, purché nel rispetto degli obblighi internazionali.

Nella dimensione esterna, lo Stato deve dimostrare di fare tutto il possibile per evitare violazioni da parte di individui il cui comportamento non è attribuibile allo Stato medesimo. Nelle operazioni di coalizione, lo Stato dovrebbe quanto meno decidere di non partecipare ad una missione se i suoi *partner* violano il DIU. Inoltre, uno Stato potrebbe decidere di esercitare pressioni politiche su un altro Stato, chiedendo, se possibile, l'intervento di un'organizzazione internazionale affinché si prevenissero violazioni del DIU in un determinato conflitto. Pensate alla guerra civile in Siria, nel corso della quale il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione Europea hanno adottato numerose sanzioni a seguito di violazioni del DIU (ad esempio, l'uso di armi chimiche proibite).

Qual è il maggiore problema in questa complessa costruzione giuridica? Come detto, il problema è che l'Articolo 1 Comune non contiene una lista delle misure da adottare, ma lascia gli Stati liberi di scegliere cosa fare nell'adempimento dell'obbligo di far rispettare il DIU. Alcune possibili opzioni sono enumerate nel Commentario, che le esamina attentamente, ma la scelta fra le misure da adottare è comunque lasciata alla discrezione dello Stato.

Lo Stato ha l'obbligo di dimostrare che ha provato a fare qualcosa per far rispettare il DIU, e che i suoi sforzi sono commisurati alla capacità di influenzare la violazione del DIU in un certo scenario. Ad esempio, bene ha fatto il Regno Unito a interrompere la vendita delle armi all'Arabia Saudita che è coinvolta nel conflitto armato in Yemen, con probabili responsabilità nella commissione di crimini di guerra. Al momento della decisione britannica sarebbe stato veramente difficile affermare che continuare a vendere le armi all'Arabia Saudita era in linea con l'obbligo di far rispettare il DIU.

## 7. Conclusioni

Alla fine di questa breve presentazione, è opportuno ricordare che l'Articolo 1 Comune, anche nella sua dimensione esterna rispetto all'obbligo di far rispettare il DIU, è riconosciuto come fonte di responsabilità internazionale per gli Stati. L'Articolo 1 Comune non è un pio desiderio di qualche idealista, non è un'esortazione agli Stati, ma è bensì un obbligo giuridico. Gli Stati violano il diritto internazionale e incorrono in responsabilità internazionale se non rispettano l'Articolo 1 Comune. Tale assunto è stato confermato dalla Corte Internazionale di Giustizia nella citata controversia fra Nicaragua e Stati Uniti, ed è implicita nel parere sulla liceità del muro in Palestina.



Il Commentario raccoglie ed esamina tutti i casi rilevanti della prassi statale e della giurisprudenza internazionale, dimostrando efficacemente la natura obbligatoria e la portata dell'Articolo 1 Comune. L'ottima analisi del Commentario è in continuità con gli sforzi fatti negli ultimi cinquant'anni dal Comitato Internazionale della Croce Rossa per affermare la dimensione esterna dell'obbligo di far rispettare il DIU. L'analisi del Commentario consacra questa interpretazione, porta nuova linfa a un dibattito mai sopito, e ha il potenziale di guidare l'interpretazione dell'Articolo 1 Comune e il comportamento degli Stati per molti anni a venire.

Con queste considerazioni, considero il mio tempo scaduto. Ringrazio ancora una volta i Professori Paolo Benvenuti e Giulio Bartolini per l'invito, e voi tutti per l'attento ascolto.

### **Bibliografia essenziale**

- Paolo Benvenuti, *Ensuring Observance of International Humanitarian Law: Function, Extent and Limits of the Obligation of Third States to Ensure Respect for International Humanitarian Law*, *Yearbook of the Institute of International Humanitarian Law*, 1989-1990, p. 27 ss.
- Luigi Condorelli e Laurence Boisson de Chazournes, *Quelques remarques à propos de l'obligation des États de «respecter et faire respecter» le droit international humanitaire «en toutes circonstances»*, in *Études en l'honneur de Jean Pictet* (a cura di Swinarski), Genève, 1984, p. 17 ss.
- Knut Dörmann e José Serralvo, *Common Article 1 to the Geneva Conventions and the Obligation to Prevent International Humanitarian Law Violations*, *International Review of the Red Cross*, 2014, p. 707 ss.
- Jean-Marie Henckaerts, *Article 1: Respect and Ensure Respect*, in International Committee of the Red Cross (a cura di), *Updated Commentary on the First Geneva Convention*, Cambridge/Ginevra, 2016.
- Marco Longobardo, *The Contribution of International Humanitarian Law to the Development of the Law of International Responsibility Regarding Obligations Erga Omnes and Erga Omnes Partes*, *Journal of Conflict and Security Law*, 2018, p. 433 ss.
- Jean Pictet (a cura di), *Commentary: IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, Ginevra, 1958.

## L'art. 2 comune

Federica Favuzza, *Università di Milano*<sup>1</sup>

Com'è noto, l'articolo 2 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra prevede quanto segue:

Oltre alle disposizioni che devono entrare in vigore fin dal tempo di pace, la presente Convenzione si applicherà in tutti i casi di guerra dichiarata o di qualsiasi altro conflitto armato che sorga tra due o più Alte Parti contraenti, anche se lo stato di guerra non è riconosciuto da una di esse.

La Convenzione si applicherà parimenti in tutti i casi di occupazione totale o parziale del territorio di un'Alta Parte contraente, anche se questa occupazione non incontra alcuna resistenza armata.

Se una delle Potenze in conflitto non è Parte della presente Convenzione, le Potenze che ne sono Parti rimarranno ciò nonostante vincolate dalla stessa nei loro rapporti reciproci. Esse saranno inoltre vincolate dalla Convenzione nei confronti di detta Potenza, se questa ne accetta e ne applica le disposizioni.

Si tratta, probabilmente, di uno degli articoli più importanti delle Convenzioni di Ginevra, poiché ne definisce l'ambito di applicazione facendo riferimento all'esistenza di un conflitto armato fra due o più Stati parti delle Convenzioni e a tutti i casi di occupazione (totale o parziale) del territorio di uno Stato contraente.

Abbiamo già menzionato, nel corso di questo convegno, i Commentari del 1952, per quanto riguarda la I Convenzione di Ginevra, e degli anni immediatamente successivi, per quanto riguarda le altre. Si tratta, come accennato, di Commentari molto più brevi di quelli del 2016 e del 2017 – e il commentario all'art. 2 comune alle Convenzioni di Ginevra non fa eccezione. Per curiosità, ho contato le parole: il commentario all'art. 2, nella versione del 2016 (I Convenzione di Ginevra), consta di 30.820 (195.071 caratteri, spazi inclusi); quello del 1952, invece, consta di appena 3.746 (22.485 caratteri, spazi inclusi). Non sono un'esperta di numeri, evidentemente, ma trovo che questi dati diano un'idea abbastanza chiara dell'entità della differenza fra il Commentario all'art. 2 del 1952 e quello del 2016.

Devo confessarvi che la mia curiosità "quantitativa" non si è fermata qui. Ho voluto verificare quale fosse, in ciascun Commentario, il tema al quale si era scelto di dedicare maggiore attenzione. Non vi stupirà sapere che entrambi i Commentari

---

<sup>1</sup> La presente relazione è stata redatta sulla base di una presentazione orale e, di conseguenza, non riporta i riferimenti in nota. Alcuni riferimenti sono indicati fra parentesi; una bibliografia essenziale è inclusa in calce. La traduzione in lingua italiana degli articoli delle Convenzioni di Ginevra e di altri trattati è tratta da: GREPPI E. e VENTURINI G., *Codice di diritto internazionale umanitario*, Giappichelli, Torino, 2012. Nel riportare i paragrafi rilevanti dei Commentari, si farà riferimento, salva diversa indicazione, al Commentario alla prima Convenzione di Ginevra (2016).



fanno riferimento ai lavori preparatori dell'art. 2, ma quello del 1952, comprensibilmente, si sofferma con maggiore insistenza sulle ragioni dell'adozione di questo articolo (ponendo l'accento soprattutto sull'esperienza della Seconda guerra mondiale) e sugli elementi di novità rispetto alle convenzioni precedenti. Ad esempio, il commentario del 1952 dedica ampio spazio – più del 50% delle parole totali (2.145 parole su, abbiamo detto, 3.746 parole) – alla clausola di cui al par. 3. Com'è noto, la prima frase di questo paragrafo costituisce il superamento della clausola *si omnes*, inserita in alcune convenzioni precedenti allo scopo di “subordina[re] l'applicazione delle norme previste nel trattato alla condizione che tutti i belligeranti fossero parti del trattato stesso” (Fornari, p. 37); l'approccio era già mutato nel 1929, con l'adozione di una formulazione pressoché identica alla prima frase dell'art. 2 par. 3 in alcune Convenzioni di quell'anno. Tuttavia, durante la II guerra mondiale, il fatto che alcuni Stati non fossero parti della Convenzione del 1929 sui prigionieri di guerra aveva compromesso in maniera significativa la tutela di questa categoria di persone. È questa una delle ragioni che portò all'inserimento della seconda frase dell'art. 2 par. 3. Non può stupirci, quindi, che il Commentario del 1952 dedichi così tanto spazio a questa disposizione: all'epoca, questa seconda frase rappresentava una novità di non poco conto rispetto alle Convenzioni precedenti. Il commentario del 2016, invece, dedica appena il 4,7% delle parole totali all'art. 2 par. 3 (soltanto 1.444 parole su, abbiamo detto, 30.820 parole; 9 paragrafi su 158). La ragione probabilmente è ovvia: come gli autori del Commentario del 2016 ricordano, le Convenzioni di Ginevra godono, allo stato attuale, di una partecipazione pressoché universale (con 195 Stati parti) e si ritiene, generalmente, che riflettano il diritto internazionale consuetudinario; questo evidentemente riduce la rilevanza di questo particolare paragrafo nell'economia generale del Commentario.

È adesso opportuno concentrarsi sugli aspetti di maggiore rilievo del nuovo Commentario all'art. 2. Naturalmente, gli aspetti degni di nota sono moltissimi e, in effetti, gli autori del Commentario affrontano molte delle questioni controverse che sono emerse nell'odierno dibattito sulla nozione di conflitto armato internazionale e su quella di occupazione bellica. Dato il tempo a mia disposizione, vorrei affrontarne con voi soltanto alcune: in particolare, vorrei soffermarmi, prima, su alcuni aspetti della nozione di “conflitto armato” e, poi, su quella di “occupazione”.

## 1. Intensità della violenza

La prima questione sulla quale vorrei soffermarmi è quella del grado di intensità della violenza necessario perché si possa parlare di conflitto armato ai sensi dell'art. 2 e, quindi, ai fini dell'applicazione delle CG.

Il Commentario del 2016 accoglie la tesi – almeno a mio avviso prevalente – che una soglia minima di gravità non sia necessaria. Ecco il passaggio rilevante:



*For international armed conflict, there is no requirement that the use of armed force between the Parties reach a certain level of intensity before it can be said that an armed conflict exists. Article 2(1) itself contains no mention of any threshold for the intensity or duration of hostilities (par. 236).*

Secondo gli autori, quindi, le Convenzioni di Ginevra trovano applicazione a partire dal momento in cui due o più Stati ricorrono alla forza armata, indipendentemente dall'intensità e dalla gravità (o anche dalla durata) delle ostilità. In tal senso, ogni divergenza fra Stati che porti all'uso della forza armata sarebbe un conflitto armato internazionale ai sensi dell'art. 2: anche uno scontro armato di bassa intensità, come un indicente di frontiera, renderebbe applicabili le Convenzioni di Ginevra. Si tratta della tesi avanzata nella prima versione dei Commentari, in particolare in quello del 1958 alla IV Convenzione di Ginevra. Nel Commentario del 2016, si chiarisce che tale scelta appare in linea con il testo dell'art. 2 – che non fa alcun riferimento all'esistenza di una qualsiasi soglia – e risponde, d'altronde, all'esigenza di garantire il massimo livello di protezione possibile (par. 239). A sostegno di tale tesi, gli autori citano la giurisprudenza di tribunali penali internazionali (v. in particolare: Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, casi *Tadić* (1995) e *Delalic* (1998); Corte penale internazionale, caso *Lubanga* (2007)) e parte della dottrina.

Tuttavia, gli stessi autori del Commentario del 2016 rilevano che la questione del grado di intensità della violenza ai fini dell'applicazione delle Convenzioni di Ginevra è ancora, ad oggi, controversa. Probabilmente alcuni di voi sanno che la tesi opposta è sposata, ad esempio, dal prof. Ronzitti, secondo il quale “la nozione di conflitto armato, se interpretata alla luce del principio di effettività, prefigura lo svolgimento di operazioni militari di una certa consistenza e durata”; l'autore cita anche la prassi del Regno Unito, il quale, all'atto della firma del I PA del 1977, “ha dichiarato che il termine “conflitto armato” implica la necessità di un “certo livello di intensità delle operazioni militari” perché le Convenzioni di Ginevra ed il I Protocollo addizionale divengano applicabili” (p. 162).

Come ho accennato all'inizio, però, sembra che la tesi del Commentario sia quella prevalente, almeno al momento. Anche un *database* che voi forse utilizzate per i vostri corsi ([www.rulac.org](http://www.rulac.org)) sposa tale tesi e ritiene che non sia richiesto un particolare grado di intensità della violenza ai fini dell'applicazione delle Convenzioni di Ginevra. Un caso menzionato, al riguardo, proprio da questo *database* è quello del conflitto fra India e Pakistan.

## **2. Intervento contro gruppi armati non statali senza il consenso del sovrano territoriale**

Vorrei adesso soffermarmi su di un aspetto più complesso: la possibilità che *qualsiasi* intervento militare di uno Stato nel territorio di un altro Stato *senza il consenso* di quest'ultimo sia qualificato come conflitto armato internazionale, con tutte le conseguenze giuridiche che ne derivano. E questo anche laddove non vi

sia alcuno scontro armato diretto fra lo Stato che interviene e il sovrano territoriale e laddove il primo si limiti a dirigere i propri attacchi contro obiettivi di uno o più gruppi armati non statali.

A parte il caso in cui l'intervento in questione si configuri come occupazione militare (caso che richiede considerazioni diverse in virtù dell'art. 2 par. 2 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra), questa questione è in effetti particolarmente complessa ed è stata oggetto di un acceso dibattito negli ultimi anni, soprattutto alla luce del conflitto in Siria. Molti Stati, infatti, sono intervenuti contro l'ISIS e altri gruppi armati non statali attivi in territorio siriano. Sappiamo, in particolare, che dal settembre del 2015 la Russia è intervenuta nel conflitto su invito del Presidente siriano con una serie di attacchi aerei e lanci missilistici diretti contro un certo numero di gruppi armati non statali. Allo stesso tempo, altri Stati – in particolare la coalizione internazionale a guida statunitense (così come la Turchia) – hanno agito soltanto (o, meglio, prevalentemente) contro determinati gruppi armati non statali *in territorio siriano e senza il consenso* del governo siriano. Anche l'eventualità del consenso tacito deve essere esclusa: dopo un primo momento iniziale di incertezza, il governo al potere in Siria ha recisamente negato il proprio consenso in un certo numero di dichiarazioni indirizzate al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Tornando adesso alla nostra domanda iniziale, occorre rilevare che, ai fini della qualificazione del conflitto come internazionale o non internazionale, si sono finora delineate due principali correnti di pensiero circa la rilevanza della sussistenza o meno del consenso del sovrano territoriale.

La prima corrente di pensiero è riconducibile, fra gli altri, proprio ai nuovi Commentari (v. in particolare par. 237). Secondo questa corrente di pensiero, qualsiasi intervento armato di uno Stato nel territorio di un altro Stato senza il consenso di quest'ultimo costituirebbe un conflitto armato internazionale, anche laddove il primo Stato si astenga dal colpire obiettivi militari governativi e si limiti a combattere contro gruppi armati non statali. Fra le varie argomentazioni addotte a sostegno di questa tesi, vorrei rilevarne in particolare due.

La prima è legata alla constatazione che la sussistenza del consenso è già generalmente utilizzata per sostenere che uno Stato che supporti un governo in un conflitto armato non internazionale sia anch'esso parte alle ostilità e sia quindi coinvolto in un conflitto armato non internazionale a fianco del sovrano territoriale (Bartolini, *La crisi siriana e libica e lo ius in bello*, p. 71). Si tratta in effetti di una tesi sostenuta da più parti e non sembra sollevare particolari perplessità.

Un'altra argomentazione che vale sicuramente la pena di citare è stata proposta in dottrina (v. Akande, p. 73 ss.) e poi ripresa proprio nel Commentario aggiornato. Secondo gli autori del Commentario, l'esistenza di un conflitto armato internazionale non dipenderebbe necessariamente dal fatto che la violenza armata sia rivolta contro un obiettivo governativo o persone riconducibili all'esecutivo: se è vero che si ha un conflitto armato internazionale ogniqualvolta



si faccia ricorso alla forza armata tra Stati e se è vero che l'organizzazione di governo non è l'unico elemento costitutivo di uno Stato, allora qualsiasi attacco diretto contro il territorio o la popolazione di questo Stato da parte di un altro Stato sarebbe qualificabile come conflitto armato internazionale (par. 224).

Vi è però una seconda (e opposta) corrente di pensiero, secondo la quale un intervento armato diretto esclusivamente contro un gruppo armato non statale, senza che gli organi o i beni del sovrano territoriale siano colpiti, sarebbe qualificabile come un conflitto armato non internazionale anche qualora il sovrano territoriale non presti il proprio consenso, purché, ovviamente, siano soddisfatte le condizioni dell'intensità della violenza e del grado di organizzazione del gruppo armato (v. in particolare Gill, p. 366 ss.). Vediamo adesso alcune delle principali argomentazioni addotte a sostegno di questa tesi.

La prima che vorrei citare si fonda sul dato testuale: gli articoli 2 e 3 comuni alle Convenzioni di Ginevra, nel definirne l'ambito di applicazione, non fanno riferimento alla sussistenza o meno del consenso o, in generale, alla violazione della sovranità territoriale di uno Stato. L'art. 2 fa piuttosto riferimento alla natura delle parti coinvolte in un conflitto armato internazionale: le "Alte Parti contraenti", cioè gli Stati.

Un'altra argomentazione interessante consiste più che altro nel tentativo di confutare il ragionamento citato prima e fondato sulla popolazione e il territorio quali elementi costitutivi dello Stato. È stato osservato, in particolare, che in alcuni casi lo Stato (sovrano territoriale) potrebbe non detenere più il controllo su di una parte del proprio territorio e della propria popolazione, che sarebbero invece sotto il controllo del gruppo armato non statale nei confronti del quale lo Stato terzo dirige i propri attacchi. Queste operazioni militari, quindi, non sarebbero dirette in effetti contro il sovrano territoriale ma piuttosto contro il gruppo armato non statale.

Un'ultima argomentazione che vale la pena di citare si basa sulla tradizionale distinzione fra *ius ad bellum* e *ius in bello*: alcuni sostengono che la sussistenza del consenso rilevi esclusivamente ai fini del primo e che enfatizzarne il ruolo nella qualificazione di un conflitto armato rischi di introdurre elementi di *ius ad bellum* nell'ambito delle valutazioni di *ius in bello*, mentre queste ultime dovrebbero basarsi esclusivamente su di un'analisi fattuale (v. anche Watkin).

Almeno allo stato attuale, mi sembra che anche questa questione sia ancora oggetto di dibattito. Personalmente, non mi sento di escludere categoricamente l'una o l'altra tesi, perché credo che ciascuna di queste due tesi abbia innegabili meriti pur presentando, evidentemente, alcune criticità. Posso solo dire che, almeno a mio avviso, la più convincente sembra essere la seconda, quella secondo la quale l'assenza del consenso del sovrano territoriale non determina necessariamente la natura internazionale del conflitto: in effetti, la prassi sembra indicare che la natura internazionale o meno di un conflitto armato dipenda, più che dal consenso, da una serie di elementi di fatto, come la natura dei soggetti coinvolti (Stati o gruppi armati non statali) oppure le modalità dell'intervento (se sia in effetti diretto soltanto contro membri o basi di un gruppo armato non statale

o meno). Si cita spesso, al riguardo, il caso dell'intervento israeliano contro Hezbollah in Libano nel 2006, un intervento che è stato generalmente considerato come un conflitto armato internazionale (v. Gill, p. 372). In quel caso, non sembra che la conclusione sulla natura internazionale del conflitto, alla quale giunse anche la Commissione d'inchiesta delle Nazioni Unite, derivasse esclusivamente o prevalentemente dall'assenza del consenso: la Commissione prese in considerazione anche altri elementi e, nel caso di specie, l'aviazione israeliana aveva colpito, in territorio libanese, non solo miliziani e basi di Hezbollah, ma anche alcuni obiettivi libanesi (v. al riguardo Fornari, p. 82).

### 3. Occupazione bellica

Vorrei infine soffermarmi su alcuni aspetti interessanti dell'esame dell'istituto dell'occupazione svolto nei nuovi Commentari, accennando, in particolare, al loro approccio alla delicata questione del ritiro unilaterale della Potenza occupante da un territorio precedentemente occupato.

Com'è noto, le Convenzioni di Ginevra non forniscono alcuna definizione di occupazione ai sensi dell'art. 2 e, quindi, ai fini dell'applicazione delle Convenzioni stesse. Tuttavia, nel tempo, sulla base del Regolamento dell'Aja del 1907 e dei lavori preparatori degli artt. 42 e 43, si è affermato un approccio che sembra essere ampiamente condiviso: la dottrina, la giurisprudenza (nazionale e internazionale) e i manuali militari degli Stati fanno generalmente riferimento al concetto di "controllo effettivo" per chiarire i contorni della "autorità" richiamata dal Regolamento dell'Aja (art. 42) e precisare, così, i contorni dell'istituto dell'occupazione bellica. In base c.d. "test del controllo effettivo", tre condizioni devono sussistere perché si possa parlare di occupazione ai sensi dell'art. 2 comune: (a) presenza di truppe straniere nel territorio in questione senza il consenso del sovrano territoriale; (b) incapacità del legittimo sovrano di esercitare la propria autorità sul territorio; (c) esercizio di fatto dell'autorità dell'occupante (Ferraro, p. 141 ss.). Secondo il nuovo Commentario, queste condizioni sono cumulative: devono essere tutte soddisfatte perché si possa parlare di occupazione bellica. Di conseguenza, logicamente, il venir meno anche soltanto di una di queste condizioni dovrebbe comportare la fine dell'occupazione. Questa questione apparentemente semplice si complica, però, se si considerano alcuni casi recenti di ritiro unilaterale, ossia quei casi in cui lo Stato occupante si ritiri, appunto, dal territorio occupato o da parte di questo, ma scelga di mantenere alcune fondamentali funzioni di governo: si pensi, fra l'altro, al controllo dello spazio aereo, delle acque territoriali e, in generale, delle frontiere, così come delle principali infrastrutture civili e delle funzioni di governo chiave. Possiamo parlare, al riguardo, di una sorta di "controllo effettivo a distanza". In casi simili, secondo i Commentari, non è detto che si debba concludere che l'occupazione sia terminata: "[A]lthough the foreign forces are not physically present in the territory concerned, the authority they retain may still amount to effective control for the purposes of the law of occupation and entail the continued application of the relevant provisions" (par. 308).

Secondo i Commentari, gli sviluppi tecnologici degli ultimi anni hanno reso possibile questo tipo di controllo: purché le tre condizioni menzionate prima siano soddisfatte all'inizio dell'occupazione di un determinato territorio, quest'ultimo sarebbe ancora soggetto al regime dell'occupazione bellica, anche in seguito al ritiro delle truppe occupanti, ove lo Stato occupante riuscisse a mantenere il controllo effettivo con altri mezzi. In questa prospettiva, ciò che conta non è tanto la scelta dei mezzi impiegati per esercitare il controllo quanto il grado e la pervasività di tale controllo di fatto: “[I]t is important to take into account the extent of authority retained by the foreign forces rather than focusing exclusively on the means by which it is actually exercised” (par. 309).

Il database Rulac, che abbiamo già citato prima, adotta lo stesso approccio dei nuovi Commentari e cita, ad esempio, il caso della striscia di Gaza (sin dal piano di disimpegno unilaterale attuato da Israele a partire dal 2005). Dello stesso avviso sembra essere, d'altronde, parte della dottrina (v. Annoni, p. 172 ss.), così come l'ufficio del Procuratore della Corte penale internazionale: “*Israel has maintained that following the 2005 disengagement, it is no longer an occupying power in Gaza. By contrast, it may be argued that Israel nonetheless remains an occupying power as a result of the scope and degree of control that Israel has retained over the territory of Gaza*” (*Report on Preliminary Examination Activities* (2016), par. 112, disponibile presso: [www.icc-cpi.int/palestine](http://www.icc-cpi.int/palestine)).

Esattamente come abbiamo notato per le altre questioni menzionate in questa breve relazione, anche quella del “controllo effettivo a distanza” è controversa. Parte della dottrina (v. Shany, p. 14 ss.) e alcuni Stati ritengono, infatti, che il dato testuale degli artt. 42 e 43 del Regolamento dell'Aja non lasci scampo e che, perché si possa parlare di occupazione bellica, sia indispensabile la presenza di truppe straniere sul campo (senza il consenso del sovrano territoriale).

#### 4. Conclusione

L'unica conclusione generale che mi sento di offrirvi è più che altro un consiglio: leggete il Commentario all'art. 2 e utilizzatelo nei vostri corsi. È ricco di spunti estremamente interessanti e affronta direttamente molte delle questioni più complesse di diritto internazionale umanitario sulle quali ci si interroga da anni. Fra l'altro, spesso gli autori del nuovo Commentario non si limitano a prendere posizione in un senso o nell'altro su tali questioni controverse, ma danno anche debito conto delle opinioni divergenti. Grazie per l'attenzione.

#### Bibliografia essenziale

AKANDE D., *Legal Concepts*, in E. Wilmshurst, *International Law and the Classification of Armed Conflicts*, OUP, 2012

ANNONI A., *L'applicazione del regime giuridico dell'occupazione nei Territori palestinesi occupati*, DEP 2010, pp. 164-178



BARTOLINI G., *Gli attacchi aerei in Siria, l'operazione Inherent Resolve e l'applicazione del diritto internazionale umanitario*, in *Diritti umani e diritto internazionale* 2-2017, pp. 387-418

BARTOLINI G., *La crisi siriana e libica e lo ius in bello: problemi di coalition warfare*, in E. SCISO, N. RONZITTI, *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 63-90

CAMERON L., HENCKAERTS J.-M., DEMEYERE B., LA HAYE E., NIEBERGALL-LAKNER H., *The Updated Commentary on the First Geneva Convention – A New Tool for Generating Respect for International Humanitarian Law*, in *International Review of the Red Cross* 2015, pp. 1209-26

FERRARO T., *Determining the beginning and end of occupation under international humanitarian law*, in *International Review of the Red Cross* 2012, pp. 133-163

FORNARI M., *Nozioni di diritto internazionale dei conflitti armati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015

GILL T.D., *Classifying the Conflict in Syria*, in *International Law Studies* 2016, pp. 353-380

HAQUE A.A., *Triggers and Thresholds of Non-International Armed Conflict*, [www.justsecurity.org](http://www.justsecurity.org), 29 settembre 2016

MCDOWELL J., PONDERERS H. (Student Rapporteurs), *Conference on the 2016 ICRC Commentary on the First Geneva Convention: Afternoon Rapporteur Session Three*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law* 3-2017, pp. 545-547

MCLAUGHLIN R., *Common Article 2 as a paradigmatically challenging threshold for the application of IHL*, <https://ilareporter.org.au/>, 11 novembre 2016

NEWTON M.A., *Contorting Common Article 3: Reflections on the Revised ICRC Commentary*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law* 3-2017, pp. 513-527

RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Giappichelli, Torino, 2017

SHANY Y., *Faraway, so Close: The Legal Status of Gaza after Israel's Disengagement*, Hebrew University International Law Research Paper No. 12-06, 2006

WATKIN K., *The ICRC Updated Commentaries: Reconciling Form and Substance, Part I*, [www.justsecurity.org](http://www.justsecurity.org), 24 agosto 2016

#### **Giurisprudenza citata**

ICC, *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06-803-tEN, Decision of 7 February 2007

ICTY, *The Prosecutor v. Zejnir Delalić et al.*, IT-96-21-T, Judgement of 16 November 1998

ICTY, *The Prosecutor v. Dusko Tadić*, IT-94-1-T, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction of 10 August 1995



### **L'art. 3 comune**

Andrea Spagnolo, *Università di Torino*

Grazie Giulio, buongiorno a tutti. Sono molto contento di essere di nuovo presente al Convegno nazionale degli Istruttori di Diritto Umanitario. E per questo ringrazio il professor Benvenuti, ringrazio gli organizzatori per la splendida accoglienza, ringrazio Giulio particolarmente per avermi invitato, lo ringrazio un po' meno per la scelta del tema, dell'articolo 3 comune, che è stato apostrofato ieri dal Professor Benvenuti più volte, come un mostro.

Come ha fatto Federica, anch'io mi sono divertito, non a contare le parole, ma a contare le pagine del Commentario all'art. 3 comune: sono più di novanta. E, allora, nella scelta tra farvi un *reading* delle novanta pagine, magari accompagnato da un po' di musica, oppure selezionare alcuni temi, ho pensato di tutelarvi e di tutelarvi e ho scelto alcuni temi che, per altro, si collocano anche in continuità con quanto ha detto Federica.

Chiaramente, sto parlando ad una platea di Istruttori di Diritto Internazionale Umanitario, quindi immagino di non dovermi soffermare molto su cosa sia l'articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra, se non per ricordare che trattasi di una disposizione pensata per imporre alle parti in un conflitto armato non internazionale determinati obblighi minimi di tutela delle vittime di un conflitto armato di tale natura.

Lo scopo della mia relazione è quello di partire dal Commentario del 1952, anche perché mi ha incuriosito la lettura del Commentario precedente all'attuale, che già . Di evidenziare i pregi, i dubbi che venivano sollevati e lacune e quindi andare diretto al contenuto del Commentario su alcuni temi selezionati, che poi vedrete.

Quindi facciamo un passo indietro, anzi, diversi passi indietro fino al 1952, al momento della Conferenza diplomatica di Ginevra che fissa il contenuto delle Quattro Convenzioni, quindi anche dell'articolo 3 comune, dove questa norma viene descritta come una convenzione in miniatura. Questo, forse, spiega anche il perché nel 2016 ci troviamo un Commentario in miniatura. Perché, fin da subito, l'articolo 3 comune viene dipinto come una convenzione in miniatura che ruota attorno alle regole di umanità, quello che diceva ieri il Professor Greppi: i principi fondativi del Diritto Internazionale Umanitario.

Però, entriamo subito in alcuni aspetti problematici, cioè alcuni aspetti che ci fanno capire l'utilità dei Commentari del 2016. E, utilizziamo fin da subito le parole di Jean Pictet, che descrivono le problematiche riscontrate nel momento della redazione non solo dei Commentari all'articolo 3 comune, ma della norma stessa. È chiaro che si trattava della prima occasione in cui venivano disciplinati, seppur in modo minimo, i conflitti armati non internazionali. Quindi è altrettanto chiaro che



ci fossero delle questioni politiche di fondo. Perché, e questo è lo stesso Pictet a riconoscerlo, gli Stati erano, fin da subito, reticenti ad accettare che qualcosa che rientrava nella loro *jurisdiction*, come la repressione di una ribellione, fosse regolata da regole di Diritto Internazionale. Badate bene, questo è un problema che condiziona diverse lacune che il Commentario del 2016 va ad affrontare. Credo che sia il problema principale molto chiaramente è un problema che già ieri il Professor Benvenuti sottolineava, e cioè la relativa scarsità di prassi. È chiaro che, per quanto riguarda i conflitti armati non internazionali, come è stato detto ieri, sono la stragrande maggioranza dei conflitti armati, in realtà in quegli anni erano una prassi relativamente minoritaria i conflitti armati internazionali. Questo porta ad alcuni nodi cruciali non affrontati e ad alcuni altri affrontati con una certa cautela, se non con una paura. Paura che emerge dalle frasi di Jean Pictet nel Commentario che evidenzia fin da subito, qual è il problema, anzi, qual è la domanda. Che poi il Commentario del 2016 si propone di rispondere, su cui io concentrerò gran parte della relazione.

Cioè, cosa si intenda per conflitto armato non internazionale. Guardate bene le parole con cui Jean Pictet colora questa domanda, “that was the burning question”, cioè una questione letteralmente scottante. Cioè una questione che gli Stati hanno fatto fatica a risolvere. E questo è un testo, tra l’altro, di compromesso, che si deve alla proposta francese e poi russa.

Molte delegazioni temevano che potesse coprire qualsiasi uso della forza da parte di loro agenti, evidentemente non solo militari ma anche di polizia. Ed è per questo che, sempre stando al 1952, nel Commentario vengono elencati quattro criteri definiti non tassativi per stabilire quando esista un conflitto armato non internazionale. Questi quattro criteri sono il livello di organizzazione militare del gruppo armato che combatte contro lo Stato, l’impiego della forza militare da parte dello Stato, non della semplice forza di polizia, il riconoscimento dello status di belligerante del gruppo armato e il livello di organizzazione politica del gruppo armato stesso.

Quindi, vedete che le condizioni che nel Commentario del '52 servivano per aiutare a rispondere alla domanda scottante erano, volevo dire, condizioni molto elevate, richiedevano uno sforzo di organizzazione militare e politica del gruppo importante e vari altri riscontri sull’impiego della forza.

Questo mi consente di fare un ritorno al futuro. Chiarito quali sono state le problematiche al 1952, questa è la scaletta dei temi che vorrei trattare.

Quindi, vedete che la maggior parte dei temi ruotano intorno al momento di applicazione dell’articolo 3 comune, le parti, l’esistenza stessa di un conflitto armato non internazionale, e cercheremo di arrivare fino alla fine del conflitto, al monitoraggio delle violazioni.

Chiaramente cercando di isolare gli elementi di novità e i casi in cui il Commentario del 2016 ha risposto ad alcuni dubbi e domande lasciate aperte dal Commentario

del '52. Cominciamo col dire che è lo stesso Commentario a riconoscere alcuni limiti dell'articolo 3 comune, a fare una certa chiarezza e la fa in relazione a tre punti. Punto primo: l'articolo 3 comune non disciplina la condotta delle ostilità, essendo una norma di protezione, questo nel Commentario è chiarito molto bene.

Poi, l'articolo 3 comune riconosce anche un'altra cosa, cioè che, nonostante il diritto internazionale consuetudinario, ieri a più riprese evocato, abbia portato anche una certa osmosi tra norme applicabili a conflitti armati internazionali che evidentemente diventano applicabili, in alcuni casi, anche a conflitti armati non internazionali, rimane valida, rimangono molto ben tracciati i confini tra conflitti armati internazionali e conflitti armati non internazionali.

Credo che lo spirito, la *ratio* di questo chiarimento stia nel fatto che continuiamo a dare seria importanza alle norme contenute nell'articolo 3 comune, perché rimangono le norme principali che proteggono le vittime di un conflitto armato non internazionale.

L'ultimo punto, riguarda la limitata efficacia, non la scarsa efficacia del Protocollo secondo del 1977 che voi sapete essere la Prima Convenzione che disciplina i conflitti armati non internazionali. Nel Commentario è riconosciuto che il Protocollo numero 2 del '77 non è universalmente ratificato e, soprattutto, si applica a certi casi di conflitto armato e cioè un conflitto armato in cui sono necessariamente presenti forze governative.

E quindi questo è un altro invito del Commentario a continuare a dare un'importanza strategica all'articolo 3 comune. Dicendo tra le righe: attenzione, continua a essere questa la norma di riferimento per i conflitti armati non internazionali.

Come avete capito dalla relazione di Federica Favuzza, uno dei grandi temi dell'ambito di applicazione non solo del diritto dei conflitti armati non internazionali ma anche del diritto dei conflitti armati internazionali, è l'intervento di Stati terzi all'interno di un conflitto già in essere. E quindi, io mi occuperò essenzialmente di conflitti armati non internazionali già in essere.

Cominciamo ad affrontare la prima questione che il Commentario analizza in maniera interessante. Cioè cosa succede quando siamo di fronte a situazioni in cui la legittimità di un governo è in dubbio. Questo è interessante perché, effettivamente, ci dà la misura di quanto sia servita la prassi nuova per la redazione del Commentario sul profilo dell'articolo 3, perché viene fatto l'esempio dell'intervento della coalizione degli stati della NATO in Afghanistan nel 2001. Qui il Commentario ci dice: attenzione, inizialmente l'intervento era di un certo tipo perché, in realtà, l'Afghanistan non poteva essere considerato un governo effettivo. E quindi in realtà gli interventi della coalizione di Stati si poteva qualificare come un conflitto armato internazionale. Perché essendo il governo dei talebani, i talebani in quel momento controllavano il territorio e potevano essere considerati rappresentativi dello Stato. Il problema è che nel 2002, cioè dopo l'istituzione del

governo afgano, dopo le elezioni che si sono tenute, la coalizione ha supportato il governo afgano, contro un attore evidentemente non statale, quindi il conflitto è diventato non internazionale.

La lezione è, quindi, che il principio di effettività del diritto internazionale generale viene richiamato e viene posto come baricentro rispetto a questa tipologia di situazione. Ci fa anche capire il Commentario come una situazione possa cambiare da un momento all'altro. Vi invito a fare attenzione, proprio questo ruolo centrale del principio di effettività, perché secondo me è una chiave di lettura per capire queste situazioni, anche su alcuni punti successivi.

Una delle clausole finali dell'articolo 3 comune è una clausola di cautela: quella che dice che questa regola, le regole dell'articolo 3 comune non equivalgono a dire che un attore non statale sia uno Stato. Quindi non dice nulla sullo *status* giuridico di un attore non statale, però nel dire questo il Commentario del 2016 ci dice anche che questa cautela non deve portarci ad escludere che possa sussistere anche un conflitto armato non internazionale verso parti che vengono etichettate come gruppi terroristi.

Questo è interessante perché evidentemente la tendenza ad utilizzare etichetta "sono terroristi" per escludere l'applicazione delle norme di Diritto Umanitario è una prassi che conosciamo essere stata molto presente. Il Commentario ci dice che questo non è un caso, e non è un caso che questo brano che vi ho riportato, venga inserito nella parte relativa allo *status* giuridico dei conflitti armati, come a dire, da un lato, tranquillizzare gli Stati, d'altro canto ribadire che il Diritto Umanitario si applica anche in queste circostanze.

Ora, questo è un punto interessante che avete già visto essere difficile da capire.

Cioè quando uno o più Stati terzi intervengono in un conflitto armato non internazionale. Qui la situazione, ve la descriverei come geometrica, è come quando uno Stato terzo interviene in un conflitto armato interno per supportare il governo, quindi affiancandosi al governo contro il gruppo armato non organizzato, il conflitto rimane non internazionale, secondo il Commentario.

Se invece lo Stato terzo interviene a favore del gruppo armato contro il governo legittimo, chiaramente il conflitto si internazionalizza.

Ora, però succede che in una medesima situazione si possono venire a creare, come dice il Commentario stesso, più conflitti armati, più conflitti armati paralleli. Cioè c'è il conflitto armato tra lo Stato interveniente e il gruppo armato e poi il conflitto armato, già esistente, tra il governo legittimo e il gruppo armato organizzato. Allo stesso modo, nell'altro scenario, quando lo Stato terzo interviene a supporto del gruppo armato organizzato, ci può essere una situazione in cui vi sia il governo centrale che combatte contro il gruppo armato, e quello è un conflitto armato non internazionale, e conflitto armato internazionale tra i due Stati, questa situazione che vi ha confuso, esattamente come ha confuso me quando ho

provato a pensare a come spiegarvela. Però la figura giusta, geometrica, ce la dà il Commentario stesso quando parla di paralleli conflitti armati. Questo è quasi un discorso di fisica. Cioè ci sono delle situazioni potenzialmente parallele.

Cosa vuol dire che ci sono dei conflitti armati paralleli? Vuol dire che potenzialmente ci sono nello stesso contesto regole applicabili diverse, perché è possibile che vi siano conflitti armati non internazionali che sussistono parallelamente su conflitti armati internazionali. È una situazione questa che risponde ad una certa purezza dogmatica, cioè questo è il Diritto internazionale Umanitario e così si applica. Il Commentario risponde a questa purezza dogmatica, mi verrebbe da dire. Però attenzione, che è lo stesso Commentario a dirci una cosa: sebbene sia giuridicamente precisa, questa soluzione in realtà potrebbe essere non così facilmente applicata nella prassi. Perché lo stesso individuo, lo stesso soggetto, potrebbe essere soggetto a due regimi diversi, a seconda che si trovi in uno di questi conflitti paralleli. Questa chiaramente è una situazione che può portare una confusione sul terreno. Mi dispiace dire che, in realtà, su questo punto il Commentario non dà una risposta. Lo vedremo anche in sede di conclusioni, il Commentario rimane fermo ad una sorta di purezza giuridica. Ma non si sofferma su questo problema pratico.

Ancora, cosa può succedere in un conflitto armato non internazionale? Può succedere che un gruppo armato sia controllato dall'esterno. Il caso di scuola che noi facciamo a lezione, i casi scuola possono essere vari, noi di solito a lezione, nei nostri corsi di Diritto Internazionale Umanitario, utilizziamo il caso dell'intervento della guerra in Nicaragua, e quindi dell'intervento dei *contras* contro il governo sandinista, controllati dagli Stati Uniti, controllati entro certi limiti: erano armati, erano finanziati, erano probabilmente anche istruiti e addestrati e si pone il problema di capire se situazioni del genere, che si sono verificate poi anche in ex Jugoslavia, basti pensare alle truppe del Generale Mladić che attaccavano Srebrenica, formalmente, in nome della Repubblica serba di Bosnia ma in realtà anche qui, come una sorta di *longa manus* del governo di Belgrado, quindi controllate entro certi limiti dal governo di Belgrado. Bisogna qui capire se in conflitto armato che, a prima occhiata, sembra un conflitto armato non internazionale, pensiamo ai *contras* in Nicaragua contro i sandinisti, o a cambiare la sua natura, perché il gruppo armato non organizzato è controllato da uno Stato terzo. Qui è importante perché il Commentario prende una posizione su uno dei temi su cui si sono sprecate pagine e pagine di dottrina internazionalistica e anche pagine di sentenze internazionali.

Si tratta di capire il grado di coinvolgimento di uno Stato terzo. Cosa vuol dire? È necessario che lo Stato terzo dia degli ordini precisi al gruppo armato, cioè è necessario che gli Stati Uniti diano ordini precisi ai *contras*, affinché gli Stati Uniti possano ritenersi coinvolti nel conflitto oppure è sufficiente ritenere che il finanziamento, il controllo anche politico, l'equipaggiamento, l'addestramento siano sufficienti? Qui la Corte Internazionale di Giustizia ha sempre detto che è vera la prima ipotesi, cioè deve essere provato l'ordine.

Il Commentario dice, chiaramente, che vale la seconda. La seconda, che in realtà era una posizione già presente nel Tribunale Penale per l'ex Jugoslavia. Il famoso caso Tadic, forse avrete già sentito nominare. Il Tribunale Penale per l'ex Jugoslavia utilizza questa categoria dell'"overall control", del criterio generale. Criterio generale che è utile per classificare i conflitti armati.

Qui il Commentario del 2016 fa un salto avanti però, non si ferma alla qualificazione del conflitto armato, quindi non ci dice l'*overall control* serve per dire che cosa? Per dire che lo Stato terzo è coinvolto nel conflitto armato, e quindi il conflitto armato da non internazionale diventa internazionale. Ci dice anche un'altra cosa, che trovate in fondo.

Sono le righe sottolineate, il test in questione ci deve anche essere utile per attribuire la responsabilità. Cioè cosa vuol dire, attenzione, perché il grado di controllo per cui è necessario l'ordine preciso, come il caso della Corte Internazionale di Giustizia nel caso del Nicaragua ha dimostrato, ci porta verosimilmente a non attribuire mai determinate condotte allo Stato, perché sarebbe sempre difficile andare a verificare il singolo. E quindi il Commentario qui dice, ma questo criterio dell'*overall control* oltre a darci una mano nella qualificazione del conflitto, ci dice anche che lo Stato è responsabile se controlla in modo generale e non effettivo, e non così preciso come diceva la Corte Internazionale di Giustizia, la condotta di un gruppo armato non organizzato. Questo è uno scatto in avanti del Commentario che non so quante ripercussioni avrà per la Corte Internazionale di Giustizia ma che, comunque, rappresenta una posizione importante.

Ancora, qua vado un po' veloce. Il Commentario prende anche posizione sul coinvolgimento di forze multinazionali, siano esse forze di *peacekeeping* classiche, quindi forze di organizzazioni internazionali posto sotto il comando di organizzazioni internazionali, oppure coalizioni di Stati. Non mi soffermo molto qui perché il Commentario, di fatto, riprende su questo punto quanto detto prima sull'intervento di Stati terzi in un conflitto armato. Cioè vale il principio di effettività, cioè dipende dalla geometria del coinvolgimento della forza multinazionale, cioè dipende se questa supporta il governo legittimo oppure se questa supporta un gruppo armato organizzato. Un caso, forse, un pochino più complesso. E quindi anche in questa situazione ci sarà la possibilità di conflitti paralleli, e qui torniamo ai problemi precedenti.

Cambiando punto, il secondo tema grosso che affronta il Commentario è l'esistenza stessa di un conflitto armato non internazionale. Abbiamo visto che il Commentario Pictet enucleava quattro criteri molto ampi ma anche molto elevati, difficili da soddisfare. E, da questo punto di vista, il Commentario del 2016 prova a semplificare alla luce della prassi. E cioè per verificare che esista un conflitto armato non internazionale, debbono essere considerati solo due criteri: l'organizzazione delle parti e l'intensità. Cioè quindi va a semplificare il lavoro del Commentario Pictet cercando di portare un po' di ordine.



Per quanto riguarda il primo punto, ma anche per quanto riguarda il secondo, lo vedrete tra un attimo. Per quanto riguarda l'organizzazione delle parti, il Commentario del 2016 fa ampio ricordo alla giurisprudenza del Tribunale Penale dell'ex Jugoslavia, di nuovo, il caso Tadic che è stato un caso scuola, non vi ho riportato prima altri casi, ultimi, da questo punto di vista sono il caso (...) sempre del Tribunale Penale per l'ex Jugoslavia. La giurisprudenza pensale internazionale su questo punto, devo dire, che ha aiutato molto la redazione del Commentario perché effettivamente ha elaborato alcuni criteri utili per capire se, alla luce sempre del principio di effettività, un gruppo armato possa ritenersi organizzato al punto tale da ritenere applicabile il Diritto Internazionale Umanitario. I requisiti sono cinque: catena del comando responsabile, esistenza di quartieri generali, controllo sul territorio, capacità di pianificare operazioni militari e abilità di parlare una sola voce, semplicemente quando si tratta di arrivare a concludere tregue o accorsi. In realtà vedete comparire qui alcune idee, requisiti che erano presenti già nel Commentario del 1952, ma il pregio in questo caso, nel Commentario del 2016, è quello di riportarli sotto un unico cappello: quello dell'organizzazione delle parti. Quindi questi criteri sono funzionali a capire se il gruppo armato organizzato sia sufficientemente organizzato da poter essere in grado, come vedremo tra un attimo, anche di applicare le norme di Diritto Internazionale Umanitario e di risponderne.

Per quanto riguarda l'intensità del conflitto, il Commentario di nuovo aggiunge a piene mani (...) vedete che il Tribunale della ex Jugoslavia negli anni '90 elenca tutta una serie di situazioni, che noi potremmo chiamare, a questo punto, indicatori, che un conflitto sia intenso al punto tale da fare che cosa? Da trasformare una situazione di mera violenza interna, quelle che si chiamerebbero "internal disturbances and riots", quindi di mere rivolte che si possono in poco tempo gestire, anche tramite l'uso di forze di polizia, da far trasformare queste situazioni in un conflitto armato. E vedete, da questo punto di vista, ci sono alcuni requisiti interessanti (...) il numero e la diffusione degli scontri sul territorio, in alcuni casi, questo anche è un punto interessante, quando la questione sia stata posta all'attenzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha, in qualche modo, espresso una sua posizione.

In questo caso, il Commentario, avrete a disposizione le *slide* quindi vedrete più nel dettaglio questi passaggi, cerca di portare ordine per quanto riguarda l'intensità del conflitto. Questa invece una cosa totalmente nuova. Quando il Commentario si trova a chiudere la parte relativa all'intensità del conflitto, si occupa evidentemente di un problema che, diciamo, Pictet non poteva avere a mente negli anni '50, e cioè l'esistenza dello spazio, della rete, lo spazio cibernetico.

Allora, è molto difficile adesso addentrarci nella discussione su quando un attacco cibernetico possa costituire un attacco armato e quindi, poi, possa dar luogo ad un conflitto armato, da questo punto di vista è molto utile, prima ancora del Commentario, molto utile la raccolta di norme consuetudinarie di Henckaerts del Comitato Internazionale della Croce Rossa, perché già lì sotto la nozione di

attacco armato, c'era una parte dedicata ai *cyber attack* che è stata aggiornata, in cui si dice che l'attacco, in qualche modo, deve danneggiare quanto meno le infrastrutture dello Stato, deve causare dei danni. Da questo punto di vista, il Commentario non si spinge molto oltre, però c'è una cosa importante: dice che si può configurare un conflitto armato non internazionale anche quando un gruppo armato organizzato conduca un attacco cibernetico e questo attacco cibernetico risponda ai livelli di intensità che già sono stati fissati. E, in questo caso, cioè quando l'attacco cibernetico può portare danni infrastrutturali ad uno Stato, danni di una certa gravità. Però, il Commentario ci dice: attenzione, è necessario che l'attacco cibernetico debba essere condotto da un gruppo armato organizzato che risponda alle categorie di organizzazione delle parti di cui abbiamo già discusso. E, semplicemente, dice: questo è un nuovo scenario, uno scenario che ha delle peculiarità, delle difficoltà, però si applicano, anche in questo caso, i criteri di cui abbiamo discusso.

Questo è un punto, cambiando argomento, interessante del Commentario: la "binding force", cioè la forza vincolante dell'articolo 3 comune.

Però perché è un punto interessante? Perché nel 1952 esistevano ancora dei dubbi, nonostante, se fate attenzione a come è stato redatto l'articolo 3 comune, vedrete che l'articolo 3 comune non parla di Stati, e non parla neanche di Stati contraenti. Quando parla degli obblighi, l'articolo 3 comune, dice che gli obblighi contenuti nella norma sono obblighi che impegnano le parti di un conflitto. Quindi, era probabilmente già chiaro, anzi, sicuramente già chiaro che l'articolo 3 comune era una norma pensata, anche da un punto di vista del dato normativo, per impegnare altri attori non statali. E se qui guardate il Commentario del 1952, non c'era molta chiarezza del come questa norma, che è una norma concordata tra Stati, potesse impegnare, in realtà, dei gruppi armati non organizzati, che Stati non sono e che quindi non possono essere parte delle Convenzioni. C'è una parte interessante che ho, non posso di nuovo puntare, è verso la fine ... insomma, sembra quasi un caloroso invito all'applicazione dell'articolo 3 comune ma non era chiaro quale fosse il *background* giuridico, e non era chiaro quale *background* giuridico invocare nel Commentario. Mentre, invece, nel 2016 sembra tutto molto più chiaro. Cioè non esistono dubbi, nonostante il fatto che gruppi armati organizzati non possono essere parte delle Convenzioni di Ginevra, ci possono essere dubbi che questi soggetti siano comunque vincolati al rispetto di queste norme. Vi risparmio la disamina del Commentario su tutte le possibili teorie giuridiche che mettono l'applicazione di queste norme ai gruppi armati organizzati. Queste teorie passano dalla estensione degli effetti del trattato anche a soggetti non statali oppure al fatto che gli Stati nel momento in cui hanno ratificato la Convenzione di Ginevra, lo hanno fatto anche in nome e per conto degli individui posti sotto la loro giurisdizione e, di conseguenza, quelle norme si applicherebbero anche ad essi. Qualunque sia la base giuridica, il Commentario ci dice: non ci devono essere dubbi. È chiaro che qui ci si sposta da un piano normativo e anche di chiarimento del dato normativo e ci si muove verso un piano pratico, chiaramente è molto più difficile su un piano pratico ingaggiare i gruppi armati organizzati per, diciamo, permettere di applicare, far sì che applichino



effettivamente, le norme di Diritto Internazionale Umanitario, e questo è il compito di iniziative lodevoli come Geneva Call.

Il Commentario dice anche quando si deve parlare della fine di un conflitto, questo è un punto che ho trovato molto interessante perché il Commentario ci dice: attenzione, la fine del conflitto non deve essere pensata come una sorta di porta/sbarramento, cioè di qua della porta c'è il conflitto armato, porta tagliafuoco, dall'altra parte non c'è più il conflitto armato e quindi non si applica più il Diritto Internazionale Umanitario. Il Commentario chiarisce che, nell'ambito di un conflitto armato non internazionale, si deve fare molta attenzione a calcolare il momento in cui il conflitto armato è finito e quindi il Diritto Internazionale Umanitario si applica. Perché il Diritto Internazionale Umanitario deve applicarsi anche nei momenti successivi alla fine formale di un conflitto armato e quindi, quando, cominciamo dagli indicatori negativi, il Commentario ci dice: attenzione, potrebbe non essere sufficiente un accordo di pace e, ovviamente, a maggior ragione, non è sufficiente una tregua per capire se un conflitto armato sia realmente finito oppure no. Quindi cosa bisogna verificare se una delle parti viene sconfitta e quindi scompare oppure quella che il Commentario chiama (...) cessazione duratura delle ostilità senza possibilità o rischio che queste vengano riesumate.

Ultimissimo punto che ho trovato interessante per la punta forse malinconica con cui il Commentario l'affronta: monitoraggio delle violazioni dell'articolo 3 comune. Qui l'altro aspetto che nel Commentario degli anni '50 non poteva essere presente, c'era il riferimento alla famosa Commissione di *fact finding* di Diritto Internazionale Umanitario, istituita ai sensi del Primo Protocollo aggiuntivo del 1977. La nota malinconica la lascio alla fine. Il punto normativo qual è? Il punto normativo è che, secondo alcuni, e secondo probabilmente, le intenzioni dei redattori del Protocollo aggiuntivo numero 1 del 1977, questa doveva essere una Commissione di *fact finding* che si muoveva nell'ambito di applicazione di quel Protocollo e cioè i conflitti armati internazionali. Il Commentario chiarisce e sostiene una tesi invece avanzata da molti, cioè che in realtà la Commissione di *fact finding* si possa occupare di tutte le violazioni del Diritto Internazionale Umanitario, anche delle violazioni dei conflitti armati non internazionali, quindi anche violazioni dell'articolo 3 comune.

Non fosse che, nota malinconica, non è stata mai attivata la Commissione Internazionale di *fact finding* perché la Commissione Internazionale di *fact finding* è un organo automatico, non viene automaticamente attivato ma serve il consenso degli Stati. Quindi questa nota un po' blues, un po' malinconica, del Commentario. Però, si riprende subito perché una prospettiva interessante sul monitoraggio delle violazioni ce la dà nel paragrafo successivo, quando valorizza il ruolo di altri organi. Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che può istituire Commissioni di *fact finding*, cioè Commissioni che possono accertare i fatti. Ma non solo, e questo è un passaggio secondo me interessante perché richiama anche quanto ha detto ieri il Professor Greppi, cioè il ruolo dei Diritti Umani, soprattutto degli organi di monitoraggio del rispetto dei Diritti Umani. Nel Commentario sono menzionati gli organi di monitoraggio nell'ambito delle Nazioni Unite,



probabilmente ci si può aggiungere qui, anche se non è proprio monitoraggio, lo chiameremo probabilmente diversamente, ma anche l'attività delle Corti regionali sui Diritti Umani può essere finalizzata all'accertamento di violazioni di regole contenute nelle Convenzioni. Ma è chiaro che, soprattutto quando si parla di conflitti armati non internazionali, quindi di situazioni che rientrano nell'ambito di giurisdizione degli Stati, questi organi che si occupano di un ambito normativo complementare, possono essere utili anche per accertare violazioni del Diritto Internazionale Umanitario. E chiudo su questa nota un po' più positiva di quella malinconica precedente, facendo tre commenti. Alla fine il Commentario del 2016 si può dire essere il vero Commentario all'articolo 3 comune, queste novanta pagine sono le novanta pagine che danno un contenuto a questa norma che, per motivi che abbiamo visto all'inizio, era una norma che non aveva ancora una compiuta realizzazione dal punto di vista contenutistico. Dà, consolida i risultati raggiunti dalla giustizia penale internazionale ed è un Commentario fortemente improntato al principio di effettività. Questo, forse, a scapito di una certa attenzione alla pratica, cioè a come viene messa in pratica alcune norme, ma sicuramente risponde ad una sorta di purezza normativa.



## **L'ambito di applicazione geografica dell'art. 3 comune**

Flavia Zorzi Giustiniani, *Link Campus University*

Mi dispiace non aver potuto assistere alla fase iniziale del Convegno, soprattutto alla relazione del collega Spagnolo, che immagino avrà detto cose interessantissime sull'articolo 3 comune. Un articolo, oltretutto, che è così fondamentale nell'ambito delle Convenzioni di Ginevra da essere stato definito, in modo alquanto suggestivo, una "mini convenzione".

Ora io mi occuperò di un aspetto molto particolare: l'ambito di applicazione geografico dell'art. 3 comune. Più in particolare analizzerò la questione se nell'articolo 3 comune vi sia un requisito geografico che, di fatto, ne confina l'applicazione soltanto al territorio di uno Stato parte, uno Stato che potrebbe essere parte di un conflitto non internazionale nel senso classico oppure anche a nuove tipologie di conflitti non internazionali quali quelli che si sono visti soprattutto negli ultimi anni, in particolare a partire dall'11 settembre.

Allora, intanto facciamo riferimento alla prima interpretazione tradizionale dell'articolo 3 comune. Secondo una tale interpretazione classica, in primo luogo, anche in conseguenza della mancata definizione di conflitto armato non internazionale ai sensi delle Convenzioni di Ginevra, sarebbe necessario basarsi essenzialmente sul testo della disposizione. Cosa dice il testo dell'articolo 3 comune? Fa riferimento ai conflitti, appunto, a carattere non internazionale che hanno luogo sul territorio di una parte contraente, quindi degli Stati parte alle Convenzioni di Ginevra. Ora, secondo la lettura tradizionale, e anche secondo gli stessi lavori preparatori delle Convenzioni di Ginevra, questi conflitti a carattere non internazionale si identificavano con le classiche guerre civili, ovvero con quei conflitti che vedevano, da una parte, uno Stato, un governo, e dall'altra parte, uno o più gruppi armati che si contrapponevano a tale governo. Questo dunque secondo l'interpretazione tradizionale. E, sempre secondo questa interpretazione, vi sarebbe un criterio, una sorta di requisito geografico implicito nell'articolo 3 comune, secondo il quale questo articolo si applica solo nel territorio dello Stato parte delle Convenzioni che è in guerra con uno o più gruppi armati non statali. Ora, questa interpretazione tradizionale, oltre ad essere confermata dai lavori preparatori, successivamente alla stesura delle Convenzioni, avrebbe trovato invero conferma in tempi ben più recenti, *in primis* nel testo dello Statuto della Corte Penale Internazionale. Tale Statuto, infatti, quando parla dei crimini di guerra in riferimento ai conflitti non di carattere internazionale specifica che detti conflitti avvengono sul territorio di uno Stato. Un'altra conferma sembrerebbe poi potersi trovare nel Manuale di Sanremo sui conflitti armati a carattere non internazionale: qui addirittura in modo esplicito si escludono quei conflitti che avvengono sul territorio di più Stati. L'interpretazione classica potrebbe pertanto considerarsi affermata sul piano del diritto consuetudinario.



Ora, quello che ci si deve chiedere è se una siffatta interpretazione sia ancora attuale. Invero, se guardiamo al nuovo Commentario del 2016 del Comitato Internazionale di Croce Rossa, qui si propone una lettura alternativa. Considerate, tra l'altro, che la questione dell'ambito di applicazione geografica dell'articolo 3 comune è una questione che, di fatto, non era stata affrontata nei vecchi Commentari del 1952, e inoltre per lungo tempo non ha nemmeno attratto l'interesse della dottrina. Di conseguenza non abbiamo grandi riferimenti teorici se non veramente recenti.

Quanto alla lettura alternativa che propone il Comitato nei recenti Commentari, questa è condivisa anche da alcuni Stati. Si tratta, però, va ricordato, davvero di pochi Stati. Mi riferisco agli Stati Uniti, alla Francia e all'Indonesia. Ebbene, secondo questa lettura alternativa, un conflitto a carattere non internazionale resterebbe tale, quindi si porterebbe dietro pure l'applicazione dell'articolo 3 comune, anche nel caso in cui sconfini. Ciò anzitutto quando, in modo più o meno limitato, vi siano delle operazioni belliche che si svolgono oltre i confini dello Stato che è parte del conflitto. In secondo luogo, nel caso in cui il conflitto alla fine si estenda al territorio di più Stati, non necessariamente confinanti tra loro. Che questa nuova interpretazione dell'ambito geografico di applicazione dell'articolo 3 comune si stia affermando per il momento è alquanto dubbio, però è stata proposta proprio per dar conto di queste nuove tipologie di conflitto che si sono affermate a partire dall'11 settembre.

Ora, per cercare di sostenere la validità della suddetta interpretazione, il Comitato Internazionale della Croce Rossa ha osservato che sarebbe "illogico" che la protezione che viene accordata alle vittime non sia più valida una volta che si supera il confine geografico. In altri termini, quello che dice il Comitato è che il diritto dovrebbe essere, in un certo modo, finalizzato a garantire appunto una maggiore protezione.

Questo apparente *gap* nella protezione accordata dall'art. 3 comune, secondo Marco Sassoli, può essere invece superato se consideriamo il fatto che la differenza di protezione che è stata tradizionalmente accordata dagli Stati, prima nelle Convenzioni di Ginevra e poi nei Protocolli, tra conflitti interni e conflitti internazionali, si deve a preoccupazioni degli Stati stessi di proteggere la propria sovranità, e che garantire una maggiore protezione alle vittime dei conflitti non internazionali non si scontrerebbe con le legittime preoccupazioni di tutelare la sovranità. Non vi sarebbero pertanto ostacoli maggiori nel proporre questa interpretazione, diciamo, più protettiva.

Poi vi è anche chi sostiene che in realtà l'interpretazione tradizionale avrebbe ricevuto una conferma nel diritto consuetudinario. Il fatto che l'articolo 3 comune si applica ai conflitti classici che sono limitati al territorio dello Stato che è parte o comunque interessato dai conflitti sarebbe dunque pacifico. Per adottare invece un'interpretazione più ampia, si potrebbe dire che questo *gap* di protezione può essere comunque coperto dal diritto interno. Questo però è vero fino ad un certo punto, e un esempio che si fa tipicamente



al riguardo concernelo stupro. Ora, lo stupro nelle Convenzioni di Ginevra è considerato una condotta che può costituire un crimine di guerra, quindi si avrebbe l'assurdo, quantomeno dal punto di vista morale, per cui un medesimo atto sarebbe qualificato come crimine di guerra se avvenuto nell'ambito dei confini di uno Stato, ma non se avviene oltre confine. Come è evidente, questo non è un argomento prettamente giuridico, tuttavia è stato avanzato da alcuni autori.

I sostenitori della cosiddetta "gap theory" hanno invece sostenuto che, di fatto, è necessario semplicemente che vi sia un "legame giurisdizionale" per la parte contraente interessata, quindi la parte al conflitto interno, tra un secondo territorio, oltre il territorio nazionale, e l'articolo 3 comune delle Convenzioni. Tali autori affermano dunque che l'articolo 3 comune si applicherebbe ai conflitti interni anche in caso di sconfinamento, a patto che questi conflitti non sconfinino o non abbiano luogo in territori di Stati che non sono parti delle Convenzioni. Tale condizione, tuttavia, non ha un impatto pratico, dal momento che come noto le Convenzioni di Ginevra hanno ricevuto una ratifica pressoché universale.

Detto ciò, rimaniamo dunque col problema che una cosa è il diritto consuetudinario come risulta dall'interpretazione tradizionale, e un'altra è, invece, questa nuova lettura che è proposta da alcuni Stati e dal nuovo Commentario della Croce Rossa. Lo stesso Commentario, peraltro, in un certo senso ammette pure che non vi sia ancora una prassi sufficientemente sviluppata a sostegno della sua interpretazione, auspicando così che la prassi si sviluppi e si consolidi in tal senso nel futuro. A questo riguardo, va ricordato che con riferimento alla prassi successiva ai trattati, le regole che sono codificate nella Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati indicano due modi in cui può essere valorizzata una prassi successiva (art. 31.3). In primo luogo quest'ultima può consolidarsi in una modifica del trattato, ma per questo, chiaramente, è necessario un comportamento conforme degli Stati, e, tra l'altro, poi, la Commissione di Diritto Internazionale (in particolare il gruppo di studio che ha esaminato i casi di prassi successiva), è arrivata alla conclusione che di prassi successiva che modifichi il trattato non vi sono praticamente casi (cfr. III rapporto). Quindi, lasciamo da parte questa opzione.

Per quanto riguarda, invece, la prassi successiva che possa valere per modificare *l'interpretazione* di una norma pattizia, il gruppo di studio della Commissione di Diritto Internazionale dice che questa prassi deve essere dotata di una certa coerenza e uniformità.

Ora, siccome nel caso concreto, come dicevo, vi sono soltanto pochi Stati (tre!) che potrebbero essere citati in favore di questa nuova interpretazione, quello che ci si potrebbe chiedere è, eventualmente, se altri comportamenti, quali ad esempio il silenzio, possano essere considerati come esempio di prassi conformativa. Ora, nella Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati si dice che questa prassi deve riguardare "le" parti, non tutte le parti. Quindi ci si chiede quanti Stati dovrebbero seguirla per, di fatto, modificare il contenuto di una disposizione pattizia.



Infine, si deve ricordare che l'ultimo argomento avanzato dal Comitato della Croce Rossa per far valere questa lettura alternativa riguarda i lavori preparatori delle Convenzioni di Ginevra. Il Comitato sostiene, al riguardo, che sebbene nell'articolo 3 comune si faccia riferimento al territorio di una delle parti contraenti, era stata proposta anche una versione diversa della disposizione in cui si faceva riferimento invece al territorio di una o più parti contraenti. Dopo di che, ad un certo punto dei lavori, questa seconda versione fu eliminata senza discussione. Questo dato viene pertanto utilizzato dal Comitato a conferma della validità della sua lettura alternativa dell'applicazione geografica dell'articolo 3 comune, che lo vede potenzialmente applicabile anche al territorio di più Stati contemporaneamente. L'elemento invocato, tuttavia, si presta ad una lettura ambivalente, e potrebbe dunque essere parimenti utilizzato per sostenere la tesi opposta.

In definitiva la suddetta lettura, per quanto condivisibile su di un piano ideale, non pare ancora reggersi sulle delle solide basi, *in primis* perché vi è ancora al momento troppa poca prassi che la sostiene. Concludendo, può legittimamente ritenersi che il Comitato si sia spinto un po' troppo in là, finendo con l'interpretare il diritto vigente come vorrebbe che fosse!

## Gli articoli comuni sulla repressione penale

Marina Castellaneta, *Università di Bari*

### 1. Premessa

Prima di iniziare il mio intervento vorrei ringraziare i professori Giulio Bartolini e Paolo Benvenuti per l'invito a partecipare al Convegno nazionale di Istruttori di Diritto Umanitario e, naturalmente, la Croce rossa italiana e il Comitato di Benevento.

Il tema che mi è stato affidato è quello degli articoli comuni riguardanti la repressione penale (in particolare l'art. 49, I Convenzione di Ginevra) che richiedono alle Parti contraenti l'adozione di ogni misura legislativa necessaria per stabilire sanzioni penali adeguate da applicare alle persone che abbiano commesso o abbiano dato l'ordine di commettere una delle infrazioni gravi (*grave breaches*) contro le persone e i beni protetti indicate nelle Convenzioni di Ginevra - adottate per iniziativa del Comitato internazionale della Croce rossa - che sono considerate come crimini di guerra<sup>1</sup>. Nelle relazioni già presentate abbiamo colto l'importanza delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949<sup>2</sup> e dei Protocolli addizionali del 1977<sup>3</sup> che, come è stato detto, sono un patrimonio per l'umanità nel suo complesso e per il diritto internazionale umanitario (DIU). È, però, evidente che non bastano le norme, ma è necessario applicarle in tutti i casi in cui si verifichi una violazione delle regole ed è indispensabile il contributo degli Stati sia nell'adozione di norme interne idonee a consentire l'applicazione delle regole internazionali, sia nella predisposizione di strumenti, strutture e organi che ne garantiscano l'effettiva applicazione.

La fase della repressione e della punizione di coloro che commettono violazioni è centrale – come già affermato da Norimberga in poi – per garantire l'effettività del

---

<sup>1</sup> Si veda in tal senso VERRI P., *Appunti di diritto bellico*, Roma, 1982, p. 161. Come precisato da GREPPI E., *I crimini dell'individuo nel diritto internazionale*, Torino, 2012, p. 76, nelle Convenzioni sono denominate *grave breaches* e non *war crimes* ma, tali atti "sono innegabilmente crimini secondo il diritto internazionale". L'A. ricorda che, durante il negoziato, alcuni Paesi, come l'allora Unione Sovietica, avevano proposto l'utilizzo delle nozioni di crimini gravi o di crimini di guerra, ma fu preferito infrazioni gravi "perché la parola 'crimini' appariva a connotare numerosi fatti negli ordinamenti degli Stati, ma non era dotata, in tutte le legislazioni, del medesimo significato" (p. 81).

<sup>2</sup> Queste le quattro Convenzioni: I Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 per il miglioramento delle condizioni dei feriti e malati delle forze armate in campagna; II Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 sul miglioramento delle condizioni dei feriti, malati e naufraghi delle forze armate sul mare; III Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 relativa al trattamento dei prigionieri di guerra; IV Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra. L'Italia ha ratificato le Convenzioni con legge n. 1739 del 27 ottobre 1951.

<sup>3</sup> Si tratta del I Protocollo addizionale dell'8 giugno 1977 sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali e del II Protocollo addizionale dell'8 giugno 1977 sulla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali. I due Protocolli sono stati ratificati dall'Italia con legge n. 762 dell'11 dicembre 1985. Ricordiamo, per completezza, anche il III Protocollo addizionale dell'8 dicembre 2005 sull'adozione di un emblema distintivo addizionale.

diritto internazionale umanitario e per consentire la realizzazione di un effetto dissuasivo e di prevenzione di futuri comportamenti di coloro che partecipano a conflitti, nonché per costruire una memoria collettiva rispetto ai crimini perpetrati, che operi anche come monito per ogni individuo e, naturalmente, soprattutto per coloro che hanno funzioni di comando. Pertanto, la repressione penale è uno strumento per lo sviluppo e la diffusione del diritto internazionale umanitario ed è essenziale per fare in modo che i conflitti siano meno cruenti e con conseguenze meno nefaste per l'umanità.

Tuttavia, va sottolineato che, con riguardo all'attuazione dell'art. 49, malgrado quasi tutti gli Stati abbiano ratificato le Convenzioni, la situazione è stata variegata perché alcuni Stati hanno adottato le norme interne idonee a garantire la repressione, senza però procedere a un'attuazione effettiva, mentre altri Paesi non si sono preoccupati di prevedere norme che individuino tali fattispecie e le relative pene. Questa lacuna, in effetti, è evidenziata nel Commentario pubblicato il 22 marzo 2016<sup>4</sup> nel quale, però, si mette in risalto che, nello sviluppo delle norme delle Convenzioni di Ginevra sulla repressione, ha svolto un ruolo centrale l'inserimento dello Statuto della Corte penale internazionale negli ordinamenti statali che ha portato, così, a novità rilevanti non solo sul piano della giustizia penale internazionale, ma anche di quella interna<sup>5</sup>.

Da un lato, quindi, come evidenziato nel Commentario, gli Stati non sempre sono stati in grado di punire, di reprimere, le condotte considerate gravi contribuendo così a mostrare l'assoluta necessità dell'istituzione della Corte penale internazionale, dall'altro lato, però, proprio tale istituzione ha contribuito a cambiamenti significativi anche sul piano interno.

Per quanto riguarda la repressione, proprio in ragione dell'attività di diversi tribunali penali internazionali, l'aggiornamento del Commentario alla I Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 per il miglioramento delle condizioni dei feriti e malati delle forze armate in campagna, del quale abbiamo visto aspetti positivi e negativi, è di particolare rilievo perché tiene conto degli enormi sviluppi che si sono avuti nel diritto internazionale penale grazie all'attività, per citare i più importanti, dei Tribunali penali internazionali come quello per l'ex Jugoslavia<sup>6</sup> e per il Ruanda<sup>7</sup>, della Corte speciale per la Sierra Leone fondata su un accordo

---

<sup>4</sup> Il Commentario è reperibile nel sito <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentary> ed è conosciuto come *ICRC Commentary*. Si veda CAMERON L., DEMEYERE B., HENCKAERTS J.M., LA HAYE E. e NIEBERGALL-LACKNER H., "The update Commentary on the First Geneva Convention – a new tool for generating respect for international humanitarian law", in *International Review of the Red Cross*, 2016, p. 1209.

<sup>5</sup> L'art. 8 dello Statuto della Corte penale internazionale chiarisce che s'intendono per "crimini di guerra" anche le violazioni gravi delle Convenzioni di Ginevra del 1949.

<sup>6</sup> Tale Tribunale è stato istituito dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con risoluzione n. 827 del 22 maggio 1993.

<sup>7</sup> Si veda lo Statuto del Tribunale penale internazionale per il Ruanda con il compito di processare gli individui presunti responsabili di genocidio e di altre gravi violazioni del diritto internazionale umanitario commessi in Ruanda e da cittadini ruandesi nel territorio degli Stati vicini tra il 1° gennaio 1994 e il 31 dicembre 1994, istituito dal Consiglio di sicurezza l'8 novembre 1994 con risoluzione n. 955.

stipulato a Freetown il 16 gennaio 2002 tra le Nazioni Unite e il Governo della Sierra Leone, delle Camere straordinarie con il compito di giudicare gli autori di crimini in Cambogia durante il regime di Pol Pot, del Tribunale speciale per il Libano che deve giudicare gli autori dell'omicidio dell'ex Primo ministro Rafik Hariri e di altre 24 persone, fino ad arrivare alla Corte penale internazionale, istituita con accordo del 17 luglio 1998, entrato in vigore il 1° luglio 2002<sup>8</sup>.

Si tratta di un ambito in cui è evidente che il Commentario del 1958, vol. IV (noto come "Pictet Commentary"<sup>9</sup>) non corrispondeva più alla realtà odierna proprio per l'evoluzione giurisprudenziale e per il notevole contributo fornito nel corso degli anni dalle sentenze dei tribunali penali internazionali e da quelli ibridi. L'art. 49 della I Convenzione di Ginevra, - (incorporato anche nelle altre Convenzioni di Ginevra<sup>10</sup>) nonché nel I Protocollo del 1977, che amplia la nozione di infrazioni gravi (art. 85) - come è noto, abbandona l'idea di istituire una corte internazionale anche alla luce del fallimento, riguardo a quest'obiettivo, della Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio del 9 dicembre 1948, il cui art. 6 stabilisce che le persone accusate di genocidio o di uno degli atti indicati nell'art. 3 siano processate dai tribunali nazionali del territorio in cui è stato commesso il crimine, prevedendo anche l'istituzione di un tribunale penale internazionale che, però, non è mai stato istituito.

Malgrado la scelta di abbandonare l'istituzione di un tribunale internazionale, l'art. 49, considerando l'epoca in cui è stato adottato, si può considerare innovativo per quei tempi imponendo agli Stati l'adozione di una legislazione penale per punire ogni soggetto autore delle infrazioni gravi a prescindere dal legame di cittadinanza o con il territorio. Pertanto, con la norma sono stati superati, almeno potenzialmente, gli ostacoli frapposti dagli Stati poco propensi a permettere ingerenze nelle scelte e nell'esercizio della giurisdizione penale.

Il concetto di responsabilità penale individuale era già una novità se si considera che la IV Convenzione dell'Aja del 18 ottobre 1907 relativa alle leggi e agli usi della guerra terrestre si limitava a porre obblighi sulla Parte belligerante che in caso di violazioni era tenuta solo al pagamento di un risarcimento, e che la stessa giustizia affermata a Norimberga, pur tra i tanti meriti, si caratterizzava per essere una giustizia indirizzata solo ai vinti e che, in ogni caso, mirava a punire i leader militari e politici e non tutti gli autori di crimini di guerra. Diverse, poi, le criticità sotto il profilo delle garanzie processuali delle quali, invece, come vedremo, l'art. 49 chiede il rispetto.

---

<sup>8</sup> L'Italia ha adottato la legge 12 luglio 1999 n. 232 di ratifica ed esecuzione dello Statuto. Tuttavia, solo con la legge 20 dicembre 2012 n. 237, l'Italia si è adeguata in modo effettivo, ma non completamente a causa della mancanza di specifiche norme sostanziali sui crimini. Con legge 10 novembre 2021, n. 202 è stata ratificata e data esecuzione agli emendamenti allo Statuto adottati a Kampala il 10 e l'11 giugno 2010.

<sup>9</sup> Il volume è del 1952. Per una lettura parallela dei due Commentari si veda il sito <https://ihl-databases.icrc.org>.

<sup>10</sup> In particolare, si tratta dell'articolo 50 della II Convenzione di Ginevra per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare; dell'articolo 129 della III Convenzione relativa al trattamento dei prigionieri di guerra; dell'articolo 146 della IV Convenzione di Ginevra sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra.

L'art. 49 è, quindi, un notevole passo avanti proprio perché impone agli Stati di chiamare i singoli alla responsabilità penale individuale per le infrazioni gravi, ma certamente, proprio per l'istituzione di diversi tribunali penali internazionali, la norma richiedeva un'interpretazione che tenesse conto degli sviluppi nella prassi dei tribunali penali internazionali e anche di quelli interni. Pertanto, un elemento di importanza fondamentale del Commentario è rappresentato dalla ricognizione svolta sul piano del diritto internazionale, nel suo complesso, di carattere più ampio rispetto alla prassi dei tribunali penali internazionali e dall'apporto nella sistematizzazione dei principi generali di diritto consolidati grazie all'attività dei tribunali e delle regole che si sono sviluppate in materia di diritti umani<sup>11</sup>, contribuendo così allo sviluppo del diritto internazionale umanitario. A titolo esemplificativo, per valutare le profonde novità introdotte dai tribunali, si consideri la decisione della Camera di appello del 2 ottobre 1995 nel caso *Tadic*, con la quale il Tribunale per l'ex Jugoslavia, pur precisando che l'art. 2 dello Statuto che richiama le infrazioni gravi delle Convenzioni di Ginevra si doveva applicare unicamente ai conflitti internazionali<sup>12</sup>, ha stabilito che, tenendo conto di diversi fattori, incluse le norme interne, non c'è dubbio che i comportamenti specificati nello Statuto "entail individual criminal responsibility, regardless of whether they are committed in internal or international armed conflicts. Principles and rules of humanitarian law reflect "elementary considerations of humanity" widely recognized as the mandatory minimum for conduct in armed conflicts of any kind. No one can doubt the gravity of the acts at issue, nor the interest of the international community in their prohibition" (par. 129)<sup>13</sup>. Tuttavia, nel Commentario è affermato che la maggior parte degli Stati non ha esteso le regole previste per le *grave breaches* ai conflitti non internazionali, anche se la successiva adozione dello Statuto della Corte penale internazionale ha portato a cambiamenti.

Un ulteriore elemento che ha permesso di ottenere un Commentario adeguato ai cambiamenti più recenti è anche dovuto ad alcuni importanti sviluppi negli

---

<sup>11</sup> Cfr. POCAR F., "The Rome Statute of the International Criminal Court and Human Rights", in *The Rome Statute of the International Criminal Court*, a cura di POLITI M. e NESI G., Aldershot, 2001, p. 67 ss.

<sup>12</sup> *ICRC Commentary*, p. 1038.

<sup>13</sup> Conferma è poi arrivata da diverse pronunce. Tra le altre, si ricordi il caso *Celebici* (IT-96-21-A): la Camera di appello, nella sentenza del 20 febbraio 2001, ha affermato: "In light of the fact that the majority of the conflicts in the contemporary world are internal, to maintain a distinction between the two legal regimes and their criminal consequences in respect of similarly egregious acts because of the difference in nature of the conflicts would ignore the very purpose of the Geneva Conventions, which is to protect the dignity of the human person" (par. 172). Se si discute sulla completa assimilazione tra i due regimi poiché sussistono ancora differenze finanche nello Statuto della Corte penale internazionale, nello studio del Comitato internazionale della Croce rossa sul diritto consuetudinario è stato rilevato che esiste una forte convergenza tra i due tipi di conflitto. Cfr. HENCKAERTS J.M. e DOSWALD-BECK L., *Customary International Humanitarian Law*, vol. I, Rules, Cambridge, 2005, p. 115 ss. Si veda anche LA HAYE E., *War Crimes in Internal Armed Conflicts*, Cambridge, 2008, p. 131 ss.; ANCELLE J., "Les crimes de guerre dans les conflits armés non internationaux", in *Droit pénal humanitaire*, Bruxelles, 2009, p. 117 ss.

ordinamenti e nei tribunali nazionali che hanno mostrato una maggiore sensibilità nella punizione dei crimini<sup>14</sup>.

Questo ha fatto sì che l'art. 49 sia stato oggetto di una lunghissima analisi nel Commentario, forse la più lunga e sicuramente la più complessa, malgrado la laconicità di questa disposizione che sostanzialmente si limita a stabilire l'obbligo degli Stati di adottare le misure legislative necessarie per fissare sanzioni penali proporzionali rispetto alla gravità della violazione e adeguate alle persone che abbiano commesso o dato ordine di commettere una delle infrazioni gravi indicate nella Convenzione. Il Commentario del 2016 fornisce, invece, un'analisi storica molto più sintetica rispetto al precedente Commentario del 1952-1958, al fine anche di evitare inutili ripetizioni. Nell'analisi dell'art. 49 si parte dalla constatazione che non è in alcun modo sufficiente, in tale ambito, limitarsi alla responsabilità degli Stati (che certo hanno un ruolo di primo piano nella commissione dei crimini di guerra) perché i crimini di diritto internazionale sono commessi da uomini e non da entità astratte, così chiarendo che il primo obiettivo è quello della rimozione del dogma dell'impunità di ogni individuo che partecipa ai conflitti, inclusi coloro che sono in posizione di comando.

Pertanto, è indispensabile garantire la punizione degli individui che hanno obblighi derivanti non solo da norme interne, ma anche, con riguardo alle gravi infrazioni delle Convenzioni di Ginevra, dal diritto internazionale. Già con il Tribunale di Norimberga, d'altra parte, è stata superata quella strutturazione propria del diritto internazionale rivolto soltanto agli Stati: grazie all'affermazione della responsabilità penale individuale, l'individuo inizia a superare quella inidoneità strutturale ad essere soggetto di diritto internazionale.

Prima di passare ad analizzare nel merito le novità presenti nel Commentario, conviene ricordare che sin dal Trattato di pace con la Germania adottato a Versailles il 28 giugno 1919<sup>15</sup> si è posta la questione della punizione degli autori di crimini istituendo una corte speciale per processare il Kaiser Guglielmo II, ma i Paesi Bassi non cooperarono impedendo l'extradizione e il processo, con la

---

<sup>14</sup> Cfr. WEDGWOOD R., "National Courts and the Prosecution of War Crimes", in *Substantive and Procedural Aspect of International Law*, a cura di McDONALD G. K. e SWAAK-GOLDMAN O., The Hague, London, Boston, 2000, vol. I, p. 391 ss., la quale ha ricordato che Germania, Canada, Svezia, Paesi Bassi e Spagna hanno adottato, all'interno del proprio ordinamento, il principio della giurisdizione universale, anche se sussiste ancora una generale scarsa disponibilità degli Stati all'esercizio effettivo di tale principio. Per gli ultimi sviluppi, si veda Lamanna, *La giurisdizione penale universale nel diritto internazionale*, Milano, 2020. Anche il *War Crimes Act*, adottato negli Stati Uniti nel 1996, che consente ai tribunali statunitensi di agire nei confronti degli autori delle violazioni dell'art. 3 e delle gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra, "...extends only to criminal acts committed inside the United States or acts committed abroad where the victim or offender is a U.S. national or member of U.S. armed forces. U.S. legislation implementing the Genocide Convention is limited to acts committed within the United States or by U.S. nationals" (p. 399). V. anche HOß C. e MILLER R. A., "German Federal Constitutional Court and Bosnian War Crimes: Liberalizing Germany's Genocide Jurisprudence", in *German YB. of Int. Law*, 2001, p. 576 ss., in specie p. 585.

<sup>15</sup> Si veda, per la ricostruzione storica, BASSIOUNI M. C., "From Versailles to Rwanda in Seventy-Five Years: the Need to Establish a Permanent International Criminal Court", in *Harvard Human Rights Journal*, 1997, p. 11 ss.; ACQUAVIVA G., *La repressione dei crimini di guerra nel diritto internazionale e nel diritto italiano*, Milano, 2014.



conseguenza che pochi criminali furono processati dinanzi alla Corte suprema di Lipsia<sup>16</sup>.

Il Tribunale di Norimberga, istituito con l'Accordo di Londra dell'8 agosto 1945 e il Tribunale militare per l'Estremo Oriente del 1946 segnarono un notevole passo avanti nella punizione degli autori di crimini e aprirono le discussioni sulla necessità di prevedere un codice di crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità<sup>17</sup>. La Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite iniziò a lavorare per arrivare all'adozione di questo codice che avrebbe dovuto codificare quanto affermato durante i processi del Tribunale di Norimberga ma, malgrado l'istituzione di un Comitato sulla Corte penale internazionale istituito con una risoluzione dell'Assemblea generale del 2 dicembre 1950, non si arrivò a concludere e a raggiungere gli obiettivi fissati e fu solo approvato il Progetto di codice<sup>18</sup>. Proprio il periodo di vuoto, almeno fino all'adozione degli Statuti dei tribunali istituiti dal Consiglio di sicurezza, dei tribunali ibridi e, ancora di più, della Corte penale internazionale, serve a evidenziare l'importanza delle disposizioni delle Convenzioni di Ginevra dedicate alla repressione penale che, seppure non perfette, hanno permesso di spingere gli Stati verso la criminalizzazione delle infrazioni gravi anche sul piano interno.

L'art. 49, come detto, fissa un obbligo a carico degli Stati nel caso di infrazioni gravi, con un'affermazione del principio *aut dedere aut iudicare*<sup>19</sup>. Tale obbligo è stato ripreso anche nel I Protocollo del 1977, che amplia la nozione di infrazioni gravi (art. 85) prevedendo, al par. 5, che dette infrazioni sono considerate come crimini di guerra<sup>20</sup> e che introduce una responsabilità per omissione (art. 86), che invece non era contemplata nell'art. 49<sup>21</sup>. Inoltre, per completezza, si ricordi che l'art. 90 del I Protocollo aveva previsto l'istituzione di una commissione

---

<sup>16</sup> Le Potenze vincitrici rinunciarono a istituire un apposito tribunale e processarono pochi criminali dinanzi alla Corte suprema di Lipsia.

<sup>17</sup> Cfr. RÖLING B., "The Law of War and the National Jurisdiction since 1945", in *R.C.*, 1960, II, p. 329 ss.; RÖLING B. e CASSESE A., *The Tokyo Trial and Beyond*, Cambridge, 1993; BASSIOUNI M. C., "From Versailles to Rwanda in Seventy-Five Years: the Need to Establish a Permanent International Criminal Court", in *Harvard Human Rights Journal*, 1997, p. 11 ss.; FERENCZ B. B., "International Criminal Courts: the Legacy of Nuremberg", in *Pace International Law Review*, 1998, p. 203 ss.; AMBOS K., "Individual Criminal Responsibility in International Criminal Law: A Jurisprudential Analysis - From Nuremberg to the Hague", in *Substantive and Procedural Aspect of International Law*, a cura di McDONALD G. K. e SWAAK-GOLDMAN O., The Hague, London, Boston, 2000, vol. I, p. 1 ss.

<sup>18</sup> Il Progetto, approvato il 5 luglio 1996, è in *YB.I.L.C.*, 1996, vol. II (2).

<sup>19</sup> Ciò è stato affermato nell'art. 49 della I Convenzione, nell'art. 50 della II, nell'art. 129 della III e nell'art. 146 della IV Convenzione.

<sup>20</sup> Se le *grave breaches* indicate nell'art. 49 della I Convenzione di Ginevra sono considerate come crimini di guerra anche in base al diritto internazionale consuetudinario, non così per tutte le fattispecie introdotte dall'art. 85 del I Protocollo sono classificabili come appartenenti al diritto consuetudinario: si veda, in tal senso, CRYER R., ROBINSON D. e VASILIEV S., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, IV ed., Cambridge, p. 265. Nel Commentario si sottolinea che le infrazioni gravi "remain segregated from other categories of war crimes, as the list of grave breaches contained in the Geneva Convention and Addition Protocol I is a limitative one which is only applicable in international armed conflict" (p. 1001).

<sup>21</sup> Cfr. GREPPI E., *I crimini di guerra e contro l'umanità nel diritto internazionale*, cit., p. 107, per il quale il diritto internazionale umanitario "contempla la possibilità effettiva di porre rimedio giurisdizionale alla commissione di crimini di grave entità, indipendentemente dalla loro qualificazione come *grave breaches* o come *serious violations*...Gli Stati possono scegliere le modalità con le quali reagire alle violazioni gravi, ma debbono farlo".

internazionale di accertamento dei fatti competente ad indagare anche i casi che possono essere considerati come infrazioni gravi ai sensi del Protocollo e delle Convenzioni.

## 2. Il contenuto dell'articolo 49: la responsabilità penale individuale nel caso di *grave breaches*

Entriamo adesso nel merito dell'analisi dell'art. 49 della I Convenzione. Il Commentario parte dalla constatazione che, per molti anni, gli Stati non hanno del tutto attuato quanto previsto dalle Convenzioni di Ginevra con riferimento a tale norma in base alla quale gli Stati contraenti sono tenuti ad impegnarsi, come detto, ad adottare ogni misura legislativa necessaria per stabilire sanzioni penali adeguate "da applicarsi alle persone che abbiano commesso o dato ordine di commettere, una delle infrazioni gravi alla presente Convenzione". Nel Commentario si precisa che l'utilizzo di "undertake" nell'art. 49 "means that States Parties are under an unconditional obligation to enact any implementing legislation necessary to provide effective penal sanctions for persons committing or ordering to be committed any of the grave breaches listed in Article 50"<sup>22</sup>. Le sanzioni, inoltre, la cui scelta rimane sugli Stati parti, devono essere rispettose del principio di proporzionalità tra gravità della condotta criminale e pena prevista, e applicate all'esito di un processo nel quale, come si vedrà nel par. 4, sono offerte adeguate garanzie all'imputato. La scelta delle sanzioni è lasciata a ogni Stato parte. Tuttavia, malgrado non vi sia uniformità riguardo alle pene, il sistema di *grave breaches* richiede che alcuni principi di diritto internazionale penale abbiano spazio nell'ordinamento interno. E' questo il caso delle regole sulla prescrizione e sulle cause di esclusione della responsabilità<sup>23</sup>.

Dette *grave breaches*, rivolte contro persone e beni protetti ai sensi delle Convenzioni, sono precisate nell'articolo 50: si tratta di quelle infrazioni "che implicano l'uno o l'altro dei seguenti atti, se commessi contro le persone o beni protetti dalla Convenzione: omicidio intenzionale, tortura o trattamenti inumani, compresi esperimenti biologici, il fatto di cagionare intenzionalmente grandi sofferenze o di danneggiare gravemente l'integrità corporale o la salute, la distruzione o l'appropriazione di beni non giustificate da necessità militari e compiute su vasta scala ricorrendo a mezzi illeciti e arbitrari".

L'adozione di norme penali interne con una finalità punitiva, da applicare indiscriminatamente a ogni individuo, a prescindere dalla nazionalità dell'autore o delle vittime o dal luogo in cui il crimine è stato commesso, evitando altresì la sensazione di una giustizia dei vincitori, costituisce, per il sistema convenzionale, la chiave di volta del sistema punitivo e, come sottolineato nel Commentario, "Over the last 60 years, States Parties have chosen to implement these obligations in different ways, based on their respective legal systems, culture and legislative

---

<sup>22</sup> Così *ICRC Commentary*, p. 1008.

<sup>23</sup> *ICRC Commentary*, p. 1010.



practices"<sup>24</sup>. Le modalità scelte sono state diverse e non sempre rispettose in pieno del principio di legalità e di tassatività della legge penale che richiede l'indicazione della condotta considerata illecita e, in non pochi casi, sorgono dubbi sul pieno rispetto del principio generale di diritto *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*: la scelta, infatti, di alcuni Paesi di inserire un'unica norma all'interno dell'ordinamento che rinvia alle regole di diritto internazionale umanitario e al diritto consuetudinario, non appare del tutto convincente alla luce degli indicati principi<sup>25</sup>. Altri Paesi hanno applicato le norme dei codici penali militari o del codice penale, malgrado le difficoltà, in quest'ultimo caso, dovute al necessario collegamento con un conflitto armato e la nozione specifica di persone e beni protetti, anche se non sempre – precisa il Commentario – i crimini presenti nell'ordinamento interno corrispondono a quelli previsti nel caso di conflitti armati.

Altri Paesi, soprattutto di *common law* (tra i quali il Regno Unito con il *Geneva Conventions Act* del 1957), hanno previsto norme specifiche che sostanzialmente incorporano le *grave breaches* prevedendo le pene da applicare, mentre altri ancora – soprattutto Paesi di *civil law* – hanno modificato norme penali, manuali militari o codici militari<sup>26</sup>.

Nel Commentario, però, la prima scelta è criticata perché manca della flessibilità necessaria "...to incorporate future developments in this field of law", mentre viene considerato preferibile un approccio misto "combining criminalization by a general provision with the explicit and specific criminalization of certain serious crime"<sup>27</sup>. Un dato è certo, però: gli Stati non possono limitarsi a ratificare le Convenzioni, ma sono tenuti a prevedere regole applicabili nell'ordinamento interno. A tale proposito, l'Italia ha ratificato le Convenzioni di Ginevra, così come altri atti, come l'Accordo istitutivo della Corte penale internazionale, ma non ha ancora previsto tutte le fattispecie con la legge penale interna. Numerose critiche erano state avanzate in ragione del fatto che il legislatore italiano con riguardo alla repressione penale dei criminali di guerra nulla aveva fatto "dopo oltre un trentennio, per adeguare la legislazione interna alla normativa internazionale", atto che sembra indispensabile perché, se una parte delle infrazioni gravi è coperta dal codice penale militare di guerra, altre "restano fuori della normativa militare ed altre ancora sono tuttora soggette alla condizione di pari tutela da parte dello Stato avversario"<sup>28</sup>. Con le modifiche introdotte dall'art. 185 *bis* è stato previsto che per le altre offese contro persone protette dalle convenzioni internazionali, "salvo che il fatto costituisca più grave reato, il militare che, per cause non estranee alla guerra, compie atti di tortura o altri trattamenti inumani, trasferimenti illegali, ovvero altre condotte vietategli dalle convenzioni internazionali, inclusi gli esperimenti biologici o i trattamenti medici non giustificati dallo stato di salute,

<sup>24</sup> Si veda *ICRC Commentary*, p. 1011.

<sup>25</sup> Come riportato nell'*ICRC Commentary*, la Croce rossa internazionale ha fornito alcuni esempi nello scritto *Preventing and repressing international crimes*, vol. I, p. 33 ss.

<sup>26</sup> *ICRC Commentary*, p. 1016.

<sup>27</sup> Per reperire le leggi nazionali esistenti si veda il *database* della Croce rossa internazionale, <https://ihl-databases.icrc.org/ihl.nat>.

<sup>28</sup> Così VERRI P., *op. cit.*, p. 164.

in danno di prigionieri di guerra o di civili o di altre persone protette dalle convenzioni internazionali medesime, è punito con la reclusione militare da uno a cinque anni”<sup>29</sup>.

In ogni caso, pur nell'autonomia lasciata dall'art. 49, gli Stati devono tenere conto dell'evoluzione nel diritto internazionale penale e di principi ormai affermati nell'ordinamento internazionale come l'imprescrittibilità dei crimini o il divieto di utilizzare, per sottrarsi alla responsabilità, il rispetto dell'ordine superiore.

Il Commentario, inoltre, procede ad allargare il perimetro della responsabilità dovuto proprio agli sviluppi forniti dalla giurisprudenza dei tribunali penali internazionali. Mentre l'art. 49, infatti, si limita a stabilire la responsabilità delle persone che hanno commesso o dato ordine di commettere un'infrazione grave, senza prevedere altre ipotesi di partecipazione criminale, l'evoluzione nella prassi, ad avviso degli autori del Commentario, comporta la responsabilità penale anche di coloro che hanno assistito, facilitato o favorito la commissione di crimini o hanno pianificato o istigato la commissione. Così, è inclusa la responsabilità dei superiori non solo per gli ordini dati, ma anche per non avere adottato alcuna misura idonea a prevenire i crimini o, nel caso in cui siano stati commessi, a punirli alla luce dei comportamenti indicati. Pertanto, si legge nel Commentario, “States parties should therefore consider extending all those forms of criminal responsibility to grave breaches and other war crimes in their domestic legislation”, così superando la lacuna dell'art. 49 che non prevede la responsabilità di coloro che non intervengono per impedire (si veda, però, il citato art. 86 del I Protocollo) o per reprimere un'infrazione grave. Nello stesso senso, proprio per assicurare una linearità negli interventi e una simmetria con l'attività della Corte penale internazionale, nelle legislazioni interne dovrebbero essere incluse le cause di esclusione dalla responsabilità.

La Convenzione, inoltre, non inserisce una norma generale sull'elemento psicologico che, invece, è presente nell'art. 30 dello Statuto della Corte penale internazionale<sup>30</sup>: né l'art. 49, né l'art. 50, che elenca le infrazioni gravi, hanno un richiamo generale a questo elemento. Questa lacuna è da valutare negativamente perché l'assenza di un chiarimento sul punto potrebbe fare sì che ogni Stato, nell'adozione delle leggi interne in materia di repressione, adotti propri standard per la valutazione del dolo e della colpa. Tuttavia, nel Commentario è precisato che se uno specifico elemento è richiesto per la commissione di un'infrazione

---

<sup>29</sup> Si veda l'art. 185 del codice penale militare di guerra (“Il militare, che, senza necessità o, comunque, senza giustificato motivo, per cause non estranee alla guerra, usa violenza contro privati nemici, che non prendono parte alle operazioni militari, è punito con la reclusione militare (fino a cinque anni). Se la violenza consiste nell'omicidio, ancorché tentato o preterintenzionale, o in una lesione personale gravissima o grave, si applicano le pene stabilite dal codice penale. Tuttavia, la pena detentiva temporanea può essere aumentata”).

<sup>30</sup> Tale norma prevede che “Salvo diversa disposizione, una persona non è penalmente responsabile e può essere punita per un crimine di competenza della Corte solo se l'elemento materiale è accompagnato da intenzione e consapevolezza...”.

grave, la qualificazione non può essere più fatta in base agli standard interni, ma deve essere effettuata secondo le regole convenzionali.

A tal proposito, va ricordato che l'indicato elemento è presente esplicitamente per alcune infrazioni gravi come, ad esempio, l'omicidio intenzionale e il fatto di causare intenzionalmente gravi sofferenze o attentare gravemente all'integrità fisica o alla salute. Inoltre, l'art. 85 del I Protocollo, nell'elenco dedicato alla repressione delle infrazioni gravi, fa riferimento, al par. 3, ad altri atti che possono costituire infrazioni gravi se commessi intenzionalmente e se "provocano la morte o lesioni gravi all'integrità fisica o alla salute...".

Sull'analisi dell'elemento psicologico, nel Commentario, si riprende quanto affermato nelle pronunce del Tribunale per l'ex Jugoslavia<sup>31</sup> e dalla Corte penale internazionale e, in modo positivo, anche quanto stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sua attività con la quale detta Corte ha contribuito allo sviluppo del DIU<sup>32</sup>.

Il Commentario, inoltre, ha il merito di analizzare alcune infrazioni gravi, come la tortura - attualizzando l'art. 50 che la include - alla luce della giurisprudenza dei tribunali internazionali sia per valutare il livello di sofferenza fisica che porta poi a qualificare l'infrazione grave come tortura, sia al fine di considerare la finalizzazione della tortura al raggiungimento di un determinato obiettivo, come ad esempio, ottenere informazioni<sup>33</sup>.

### 3. Il principio *aut dedere aut iudicare*

Il par. 2 dell'art. 49 della Convenzione, per garantire il pieno rispetto della norma e per assicurare il raggiungimento delle finalità che sottendono l'inserimento di questa disposizione, stabilisce che gli Stati (intesi come ogni Stato parte alla Convenzione e non solo gli Stati parti nel conflitto) sono tenuti a ricercare le

<sup>31</sup> Con la sentenza del 30 novembre 2006, la Camera di appello, nel caso *Prosecutor v. Stanislav Galić*, (IT-98-29-A), ha evidenziato la necessità di accertare se, nella situazione in cui si trovava colui che ha commesso l'azione, una persona ben informata, aveva fatto un uso ragionevole delle informazioni in proprio possesso e se esse lasciavano presagire che si sarebbero verificati danni eccessivi come conseguenza dell'attacco. Così, nella sentenza del 3 marzo 2000 relativa al caso *Blaškić* (IT-95-14-T), il Tribunale ha affermato che si verifica una violazione del Protocollo e un crimine di guerra ai sensi dell'art. 3 dello Statuto quando l'attacco è condotto intenzionalmente "in the knowledge, or when it was impossible not to know, that civilians or civilian property were being targeted not through military necessity" (par. 180).

<sup>32</sup> Si veda la sentenza del 24 febbraio 2005, nel caso *Isayeva, Yusupova e Bazayeva e altri c. Russia* (ricorsi nn. 57947/00, 57948/00 e 57949/00) nella quale la Corte europea ha accertato una violazione dell'art. 2 della Convenzione che garantisce il diritto alla vita perché le autorità russe avevano bombardato un convoglio di civili che, forse, trasportava anche presunti terroristi. La Corte ha sottolineato la centralità dell'elemento della consapevolezza che deve essere rapportato anche alla valutazione *ex ante* che i vertici e i superiori sono tenuti a effettuare.

<sup>33</sup> Nel Commentario si evidenzia la differenza tra le Convenzioni di Ginevra e la Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, adottata a New York il 10 dicembre 1984 (ratificata dall'Italia con legge 3 novembre 1988 n. 498. Solo con la legge n.110 del 2017 è stato introdotto il reato di tortura nel codice penale) riguardo al fatto che detto crimine sia o meno compiuto da un agente dello Stato.

persone imputate di avere commesso o dato ordine di commettere un'infrazione grave "qualunque sia la loro nazionalità" e a deferirle ai propri tribunali. Questo obbligo – come chiarito nel Commentario – non va inteso come un dovere assoluto di perseguire o estradare perché, naturalmente, le autorità inquirenti e giurisdizionali nazionali dovranno basarsi sulle prove esistenti. Pertanto, come affermato anche dalla dottrina più qualificata richiamata nel Commentario, la norma va intesa nel senso che, laddove siano state raccolte prove sufficienti per avviare un'azione penale, le autorità nazionali non possano fondarsi "for example on national rules of prosecutorial discretion and decide not to press charges"<sup>34</sup>, ma devono agire per assicurare il deferimento ai propri tribunali. Ci sembra, inoltre, che nel prevedere l'obbligo di ricerca delle persone imputate, si sia voluto sottolineare l'obbligo degli Stati tenuti a garantire l'applicazione concreta della norma che prevede la punizione degli autori di infrazioni gravi.

Proprio per impedire che l'inerzia degli Stati – dovuta talvolta a motivi politici interni, talaltra ai legami internazionali tra Stati - possa impedire l'effettiva punizione dei responsabili di *grave breaches*, l'art. 49 stabilisce che gli Stati possono decidere di consegnare le persone accusate di infrazioni gravi ad un'altra Parte contraente interessata al procedimento. L'art. 49, per evitare che le richieste di altri Stati siano dovute più che a un interessamento al procedimento alla volontà di fornire uno schermo di impunità ai propri cittadini, dispone che la parte interessata deve fare valere "contro dette persone prove sufficienti".

Appare evidente che, questo meccanismo basato sul principio *aut dedere aut iudicare*, per quanto rilevante e indice di una volontà di ampliare i casi di accertamento della responsabilità penale individuale con un nuovo titolo di giurisdizione, con peculiarità del tutto diverse dagli altri tradizionalmente presenti negli Stati, idoneo a combattere l'impunità, è fortemente condizionato dalle valutazioni discrezionali degli Stati.

In ogni caso, al di là delle difficoltà applicative, è di particolare rilievo la scelta di imporre sugli Stati contraenti, in generale, l'introduzione del principio della giurisdizione universale che prevede l'esercizio dell'azione giurisdizionale senza i tradizionali limiti relativi all'operatività di specifici titoli di giurisdizione in ragione dei valori da tutelare o, nel caso in cui ciò non avvenga, la consegna a Stati che possano esercitare l'azione giurisdizionale in ragione unicamente della natura del crimine, così scollegando l'azione punitiva dai tradizionali *links* giurisdizionali come nazionalità dell'autore o della vittima o territorialità<sup>35</sup>. Giova sottolineare che

---

<sup>34</sup> Così nell'*ICRC Commentary*, p. 1017. Si veda anche GAETA P., "Grave Breaches of the Geneva Conventions", in CLAPHAM A., GAETA P., SASSÒLI M. (eds.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary*, Oxford University Press, 2015, p. 615 ss.

<sup>35</sup> V., per tutti, sulle posizioni della dottrina, LA MANNA M., *La giurisdizione penale universale nel diritto internazionale*, cit.; MAURO M.R., *Il principio di giurisdizione universale e la giustizia penale internazionale*, Padova, 2012.

Cfr. CASSESE A., "Crimes against Humanity: Comments on Some Problematic Aspects", in *The International Legal System in Quest of Equity and Universality. Liber Amicorum Abi-Saab*, a cura di BOISSON DE CHAZOURNES L. e GOWLLAND-DEBBAS V., The Hague, London, Boston, 2001, p. 429 ss. Secondo SUNGA L. S., *The Emerging*

la norma non condiziona l'esercizio della giurisdizione universale alla presenza dell'accusato sul territorio, con la conseguenza che i processi per *grave breaches* possono svolgersi anche *in absentia* (anche se ci sembra che questa possibilità si possa scontrare con le garanzie necessarie per assicurare un processo equo fissate nell'art. 75 del I Protocollo)<sup>36</sup>. Tuttavia, analizzando le legislazioni degli Stati che hanno dato attuazione alla norma si può verificare che più di 40 Stati richiedono la presenza sul territorio ai fini dell'esercizio dell'azione penale proprio per garantirne l'effettiva punizione<sup>37</sup>. Ogni condizione apposta dagli Stati, in ogni caso, - si osserva nel Commentario - deve essere finalizzata ad incrementare l'effettività della giurisdizione universale e non a limitare l'esercizio dell'azione penale.

Il principio della giurisdizione universale, fino a quel momento, era presente in pochi atti internazionali come la Convenzione dell'Aja del 1954 sulla protezione dei beni culturali durante i conflitti armati (e il suo secondo Protocollo)<sup>38</sup>, mentre poi è stato ripreso in altri trattati come la citata Convenzione contro la tortura del 1984 il cui art. 7 afferma il principio *aut dedere aut iudicare*, ma dispone che ogni Stato parte possa esercitare la propria giurisdizione se le offese avvengono in territorio sottoposto alla propria giurisdizione, se l'accusato è proprio cittadino o se la vittima ha la nazionalità dello Stato, ponendo tali titoli di giurisdizione sullo stesso livello, nonché come la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone contro le sparizioni forzate del 20 dicembre 2006 il cui art. 6 chiede agli Stati di adottare le misure necessarie ad affermare la responsabilità penale, individuando limiti analoghi all'art. 7 della Convenzione contro la tortura (art. 9), ma operando un richiamo alla giurisdizione universale nella parte in cui, il par. 3 prevede che la Convenzione non esclude un'ulteriore giurisdizione penale esercitata conformemente alla legislazione nazionale<sup>39</sup>.

---

*System of International Criminal Law*, The Hague, London, Boston, 1997, p. 254, "...universal jurisdiction is permissive rather than mandatory and as such does not require any particular State to prosecute". In senso favorevole all'esistenza di una norma internazionale sull'obbligo di giurisdizione universale v. CONDORELLI L., "Il sistema della repressione dei crimini di guerra nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e nel primo Protocollo addizionale del 1977", in *Crimini di guerra e competenza delle giurisdizioni nazionali*, a cura di LAMBERTI ZANARDI P. e VENTURINI G., Milano, 1998, p. 23 ss., il quale ha affermato: "...ogni Stato deve comunque - nel quadro dell'obbligo di legiferare - organizzare il suo ordinamento in modo che i suoi giudici siano competenti universalmente, riguardo ai crimini di guerra e a quelli contro l'umanità"; Id., *La Cour pénale internationale: un pas de géant (pourvu qu'il soit accompli...)*, in *R.G.D.I.P.*, 1999, p. 7 ss. RONZITTI N., "Crimini internazionali individuali, tribunali interni e giustizia penale internazionale", in *Cooperazione fra Stati e giustizia penale internazionale*, - *Atti del Convegno SIDI*, Napoli, 1999, p. 1 ss. V. anche MERON T., "International Criminalization of Internal Atrocities", in *A.J.I.L.*, 1995, p. 554 ss.; TRIFFTERER O., "Legal and Political Implications of Domestic Ratification and Implementation Processes", in *The Rome Statute and Domestic Legal Orders*, KREß C. e LATTANZI F. (a cura di), Baden-Baden, 2000, p. 3 ss.

<sup>36</sup> Si veda oltre, par. 4. L'indicata norma dispone che il processo si svolga in presenza dell'imputato.

<sup>37</sup> Così *ICRC Commentary*, p. 1019.

<sup>38</sup> L'art. 28 dedicato alle sanzioni prevede che gli Stati contraenti s'impegnano a prendere, nell'ambito della propria giurisdizione penale, "tutte le misure necessarie perché siano perseguite e colpite da sanzioni penali o disciplinari le persone, di qualsiasi nazionalità, che hanno commesso o dato l'ordine di commettere un'infrazione alla presente Convenzione": la versione italiana è in GREPPI E. e VENTURINI G., *Codice di diritto internazionale umanitario*, Torino, 2010, p. 110 ss.

<sup>39</sup> La Convenzione è in vigore sul piano internazionale dal 23 dicembre 2010. L'Italia l'ha ratificata con legge n. 131 del 29 luglio 2015, anche in questo caso, però, con un rinvio alla Convenzione, senza procedere all'introduzione della specifica fattispecie di reato nell'ordinamento.



Va detto che diversi Stati, come risulta dal rapporto del Segretario generale sulla giurisdizione universale, presentato all'Assemblea generale il 9 luglio 2020, hanno introdotto normative interne volte ad affermare tale tipologia di giurisdizione<sup>40</sup>. Questo sviluppo, come affermato dalla Croce rossa internazionale, nella Dichiarazione del 2017, dimostra “that States are using universal jurisdiction to effectively address prevailing impunity gaps and move towards accountability for serious violations of IHL perpetrated beyond their borders, in past or ongoing armed conflict”<sup>41</sup>.

Tuttavia, ci sembra che non si possa ancora ritenere formata una norma consuetudinaria che obblighi all'esercizio della giurisdizione universale anche se è possibile un ulteriore sviluppo impresso da una maggiore attività della Corte penale internazionale. In questa direzione, un quadro più completo potrà essere delineato grazie alla circostanza che gli Stati dovranno presentare, entro il 29 aprile 2022, su richiesta del Sesto Comitato contenuta nel rapporto presentato il 18 novembre 2021 dalla Relatrice Ana L. Villalobos, informazioni e osservazioni sull'applicazione della giurisdizione universale nei propri ordinamenti<sup>42</sup>.

In quell'occasione si verificheranno gli sviluppi negli ordinamenti statali che, nella maggior parte dei casi, prevedono ancora un legame tra fattispecie o soggetto autore o vittima con lo Stato. Si consideri, pur limitandoci a un rapido esame, che negli Stati Uniti è stato adottato, nel 1996, il *War Crimes Act*, modificato varie volte<sup>43</sup>, nel quale è stato previsto che “Whoever, whether inside or outside the United States, commits a war crime, in any of the circumstances described in subsection (b), shall be fined under this title or imprisoned for life or any term of years, or both, and if death results to the victim, shall also be subject to the penalty of death”, ma ciò è condizionato al fatto che “that the person committing such war crime or the victim of such war crime is a member of the Armed Forces of the United States or a national of the United States”.

In Belgio, sulla base di una legge del 16 giugno 1993 (modificata in diverse occasioni) che afferma la giurisdizione universale per taluni crimini<sup>44</sup>, in un primo tempo era stato accolto il ricorso di alcuni sopravvissuti dei massacri nei campi palestinesi di Shabra e Shatila, a sud di Beirut, contro il Primo Ministro israeliano

---

<sup>40</sup> A/75/151. Alcuni Stati hanno previsto meccanismi di assistenza giudiziaria e network per condividere passi. Va ricordato che la giurisdizione universale è stata inclusa nell'Agenda dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella sessantaquattresima sessione su richiesta della Tanzania e di altri Stati africani (Doc. A/63/237/rev.1). L'Assemblea generale ha poi passato la questione al Sesto Comitato e ha istituito un gruppo di lavoro. Per ulteriori approfondimenti, si veda la risoluzione dell'Assemblea generale del 20 dicembre 2018 (A/RES/73/208), nonché il rapporto del Sesto Comitato presentato dal Relatore Kalb.

<sup>41</sup> Si veda il documento nel sito <https://icrc.org>.

<sup>42</sup> Doc. A/76/477, 18 novembre 2021, <https://un.org>. Successivamente, il 17 dicembre 2021, l'Assemblea generale ha adottato la risoluzione 76/118 con la quale ha confermato la richiesta del Sesto Comitato chiedendo agli Stati commenti e osservazioni su “what should be the role and purpose of universal jurisdiction”.

<sup>43</sup> 18 USC 2441, *War Crimes*, reperibile nel sito <https://uscode.house.gov/>.

<sup>44</sup> Sui crimini di guerra la legge richiama le Convenzioni di Ginevra, i Protocolli addizionali e l'art. 8 dello Statuto della Corte penale internazionale.

Ariel Sharon, successivamente, però, la Corte d'appello ha ritenuto inammissibile l'azione intrapresa perché Sharon non risiedeva in Belgio<sup>45</sup>, limitando l'ambito di applicazione della legge sulla giurisdizione universale<sup>46</sup>. Dinanzi ai tribunali statunitensi vi sono state alcune pronunce di accoglimento di ricorsi in assenza di un titolo "tradizionale" di giurisdizione, ma esse sono state basate su leggi interne che consentono azioni civili per ottenere un risarcimento, quali l'*Alien Tort Statute* e il *Torture Victim Protection Act*<sup>47</sup>. La Germania, dal 2002, nell'adottare il Codice per i crimini contro il diritto internazionale ha inserito la giurisdizione universale e ha istituito unità speciali per indagare sui crimini internazionali, situazione che ha portato, il 24 febbraio 2021, l'Alta Corte di Koblenz a condannare alcuni agenti dei servizi segreti siriani per crimini contro l'umanità e, il 30 novembre 2021, l'Alta Corte di Francoforte, a condannare all'ergastolo un membro di Da'esh per genocidio nei confronti degli comunità degli Yazidi in Iraq<sup>48</sup>.

Nel Commentario, con riguardo all'art. 49, si prende atto del fatto che, malgrado l'obbligo per gli Stati di introdurre l'universalità della giurisdizione nel caso di *grave breaches*, nei pochi casi nei quali è stata esercitata la giurisdizione universale, la richiesta di punizione degli autori di infrazioni gravi non è stata accolta dagli Stati. Questo, a nostro avviso, dimostra che il funzionamento della Corte penale internazionale è essenziale per la punizione dei crimini e per le infrazioni gravi incluse nell'art. 8 dello Statuto che si occupa sia dei crimini di guerra nei conflitti internazionali sia in quelli non internazionali.

Per completezza, va osservato che sia negli Statuti dei Tribunali *ad hoc*<sup>49</sup>, sia in quello della Corte penale internazionale (ad esclusione del Preambolo) non si afferma il principio della giurisdizione universale, che non può ritenersi implicito nella sola formulazione della giurisdizione concorrente.

Come detto, se lo Stato preferisce, può optare per la consegna ad un'altra Parte contraente interessata al procedimento a condizione che tale Parte fornisca prove sufficienti da far valere nei confronti degli autori dei crimini. Nel testo non si utilizza la parola estradizione a vantaggio della consegna probabilmente per evitare di

---

<sup>45</sup> L'azione era stata iniziata sulla base della legge del 16 giugno 1993 che stabilisce la giurisdizione universale per crimini. Su tale legge cfr. GARAPON A., *Crimini che non si possono né punire né perdonare*, Bologna, 2002, p. 24; STERN B., "A propos de la competence universelle...", in *Liber Amicorum Mohammed Bedjaoui*, a cura di YAKPO E. e BOUMEDRA T., The Hague, London, Boston, 1999, p. 735 ss.

<sup>46</sup> In senso contrario alla giurisdizione universale, le autorità argentine hanno rifiutato, il 3 luglio 2001, l'estradizione dell'ex capitano Astiz alle autorità italiane, che ne avevano richiesto l'arresto, in virtù della territorialità della giustizia: in *R.G.D.I.P.*, 2001, p. 969. Così, la Corte d'appello senegalese ha respinto il ricorso di alcune vittime e di organizzazioni sui diritti umani contro l'ex dittatore del Chad, Hissen Habre, perché i crimini erano stati commessi in Chad, nonostante un tribunale avesse emesso un atto d'accusa per il crimine di tortura.

<sup>47</sup> *L'Alien Tort Statute* (28 U.S.C.S., 1350), così come il *Torture Victim Protection Act* (102-256, 106 Sta.73) consentono a cittadini stranieri ricorsi individuali al fine di ottenere un risarcimento, dinanzi ai tribunali statunitensi, nel caso di un illecito commesso in violazione del diritto internazionale. Si veda, sulla giurisdizione universale civile, FRANZINA P. e FORLATI S. (a cura di), *Universal Jurisdiction. Which way Forward*, Leiden, Boston, 2020.

<sup>48</sup> Si veda il sito <https://ordentliche-gerichtsbarkeit.hessen.de/pressemitteilungen/higher-regional-court-frankfurtmain-sentences-taha-al-j-to-lifelong-imprisonment>.

<sup>49</sup> Va ricordato che gli Statuti dei Tribunali *ad hoc* affermano la primazia di tali tribunali rispetto a quelli statali.



sottoporre l'iter alle stesse condizioni, talvolta particolarmente onerose in termini di tempo, previste per l'estradizione.

Per quanto riguarda la condizione dell'esistenza di una giurisdizione "*prima facie*" della Parte contraente che chiede la consegna, questo requisito è funzionale a evitare azioni di Stati contraenti che siano finalizzate a sottrarre un accusato alla giurisdizione di uno Stato con il solo fine di svolgere un processo farsa e assicurare l'impunità. In ogni caso, ci sembra evidente che, anche stando alla prassi indicata nel Commentario, la previsione di prove sufficienti come condizione per l'esecuzione della consegna è lasciata alla discrezionalità degli Stati ai quali viene richiesta la consegna. Nel "Commentario Pictet" era precisato che la valutazione dovesse essere effettuata tenendo conto delle prove richieste nel Paese richiedente per giustificare l'apertura di un procedimento penale, interpretazione che appare convincente<sup>50</sup>.

Gli Stati, in ogni caso, per garantire l'effettiva applicazione dell'art. 49 e gli obblighi contenuti nell'art. 1 delle Convenzioni devono assicurare che "the double criminality requirement and the political offence exception are not used to prevent extradition for these crimes"<sup>51</sup>.

La norma che qui si commenta non si occupa, altresì, della possibile presentazione di una richiesta nei confronti della stessa persona da parte di due o più Stati. Manca, poi, come è ovvio, l'ipotesi di una consegna ai tribunali internazionali ma, come precisato nel Commentario del 2016, dai lavori preparatori non risulta alcun ostacolo alla consegna a eventuali tribunali penali internazionali e, quindi, l'art. 49 deve essere inteso nel senso che è possibile la consegna alla Corte penale internazionale nello stesso modo in cui è possibile la consegna agli Stati. Nel caso di richieste concorrenti tra Corte e Stato la soluzione, stando al Commentario, va trovata nell'art. 90 dello Statuto della Corte penale internazionale.

Rimanendo sulle questioni relative all'esercizio della giurisdizione penale ai fini dell'accertamento delle *grave breaches* delle quali l'art. 49, par. 2 non si occupa va ricordata l'ipotesi di punizione dei soggetti che per il diritto internazionale generale godono di immunità dalla giurisdizione. Tale tema è stato affrontato nel nuovo Commentario proprio in ragione degli sviluppi nell'ordinamento internazionale. E' stata considerata, in particolare, la sentenza della Corte internazionale di giustizia del 14 febbraio 2002, nella controversia tra *Repubblica democratica del Congo e Belgio* che, a seguito dell'emanazione di un ordine di arresto emesso sulla base della legge sulla giurisdizione universale dalle autorità belghe nei confronti del Ministro degli esteri del Congo, Yerodia, ha ritenuto che

---

<sup>50</sup> Nell'*ICRC Commentary*, 2016, p. 1029, si ricorda che la prassi non è univoca. Ad esempio, il Camerun, con una sentenza della Corte di appello del 1996, ha acconsentito alla consegna di Bagasora in Belgio per gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra senza richiedere prove al Belgio.

<sup>51</sup> *ICRC Commentary*, p. 1028.



tale atto fosse una violazione del principio dell'immunità dalla giurisdizione penale concessa agli organi dello Stato nell'esercizio delle proprie funzioni<sup>52</sup>, respingendo la tesi belga in base alla quale sussisterebbe un'eccezione alla regola dell'immunità nel caso di crimini di guerra e crimini contro l'umanità<sup>53</sup>.

Nel Commentario si osserva che è condivisibile la posizione di una parte della dottrina secondo la quale, riconosciuta l'immunità nel periodo in cui il soggetto è in carica, va affermato che una volta che le persone che godono di immunità ai sensi del diritto internazionale cessino dai loro uffici possano essere oggetto di un procedimento penale per "grave breaches" commesse durante il proprio mandato. Secondo quanto riportato nel Commentario "As the obligation to prosecute alleged perpetrators of grave breaches flow from an unequivocal international obligation, it would amount to a breach of this international treaty obligation if domestic courts were to allow constitutional immunities prevail"<sup>54</sup>.

In ultimo, va ricordato che nell'art. 49 non è stabilito un obbligo di cooperazione e assistenza reciproca ma, nel Commentario, anche alla luce della prassi dei Tribunali *ad hoc* e della Corte penale internazionale, si sostiene che "the obligation to make every effort to cooperate, to extent possible, in the investigation of war crimes and the prosecution of the suspects is part of customary international law"<sup>55</sup>.

#### 4. Gli obblighi degli Stati in caso di altre violazioni e le garanzie per gli imputati

Oltre alle misure per punire le *grave breaches*, gli Stati, ai sensi del par. 3 dell'art. 49, devono adottare i provvedimenti necessari per fare cessare gli atti che non siano infrazioni gravi. In questo modo, l'art. 49 allarga il perimetro di azione degli Stati che sono tenuti a intervenire per ogni atto contrario alla Convenzione

---

<sup>52</sup> Il Ministro Yerodia era accusato di avere incitato all'odio razziale nei confronti dei tutsi quando non era ancora Ministro degli esteri. L'ordine di arresto era stato emanato l'11 aprile 2000 dalle autorità belghe in base al principio della giurisdizione universale incorporato nella legge del 1993, modificata nel 1999. Il 17 ottobre 2000, la Repubblica democratica del Congo aveva presentato ricorso contro il Belgio alla Corte internazionale di giustizia.

<sup>53</sup> La Corte non si è soffermata sulla competenza giurisdizionale del Belgio, ma solo sulla sussistenza dell'immunità, rilevando la differenza tra immunità dalla giurisdizione e responsabilità penale individuale, poiché il riconoscimento della prima non implica l'impunità. Per FRULLI M., "The ICJ Judgment on the Belgium v. Congo (14 February 2002): a Cautious Stand on Immunity from Prosecution for International Crimes", in *German Law Journal*, 2002, reperibile nel sito <http://www.germanlawjournal.com>, la Corte ha perso un'opportunità per chiarire i rapporti tra crimini e immunità. Si veda anche la risoluzione del 26 agosto 2001 adottata dall'*Institut du droit international*, a Vancouver, sull'immunità dalla giurisdizione e dall'esecuzione dei capi di Stato e di Governo nel diritto internazionale (in *R.G.D.I.P.*, 2001, p. 1086 ss.). Nella risoluzione è affermato che "En matière pénal, le chef d'État bénéficie de l'immunité de juridiction devant le tribunal d'un État étranger pour toute infraction qu'il aurait pu commettre, quelle qu'en soit la gravité" (art. 2), fermo restando che, ai sensi dell'art. 11, "Les dispositions de la présente Résolution ne font pas obstacle...b) à celles qui résultent des statuts des tribunaux pénaux internationaux ainsi que de celui, pour les États qui y sont parties, de la Cour pénale internationale". Per gli ex Capi di Stato, l'art. 13 esclude l'immunità dalla giurisdizione nel caso di commissione di crimini.

<sup>54</sup> *ICRC Commentary*, p. 1026.

<sup>55</sup> *ICRC Commentary*, p. 1032.

lasciando, però, agli Stati, in quest'ambito, la scelta, con la conseguenza che sulle autorità nazionali grava un obbligo di risultato ossia far cessare gli atti e non anche quello di adottare norme penali per punire gli autori di crimini. Nel Commentario si sottolinea che solo pochi Stati, tra i quali l'Irlanda, la Nigeria e il Sud Africa hanno scelto di estendere la responsabilità penale a ogni violazione della Convenzione. Tuttavia, questa situazione risulta superata dall'adozione dello Statuto della Corte penale internazionale che ha condotto gli Stati ad adottare norme penali per punire gli autori di crimini di guerra "which goes well beyond the list of grave breaches". Nel Commentario del 2016 si riprende quanto affermato in quello precedente con riguardo all'importanza della diffusione delle Convenzioni e dell'adozione di regolamenti militari, amministrativi e di altro genere.

L'art. 49 si chiude con un paragrafo nel quale si afferma la necessità che nei procedimenti interni sia assicurato il rispetto delle garanzie procedurali e di difesa che, come è evidente, hanno un particolare rilievo nei casi di imputati processati in uno Stato diverso da quello di appartenenza. Proprio per questo, il par. 4 fissa una soglia minima disponendo che le indicate garanzie non potranno essere inferiori a quelle stabilite dagli articoli 105 e seguenti della Convenzione di Ginevra sul trattamento dei prigionieri di guerra. Anche in questo caso, lo sviluppo della prassi dei tribunali internazionali è servito a individuare delle regole procedurali la cui attuazione è indispensabile per assicurare un processo equo agli imputati. Inoltre, come evidenziato nel Commentario, lo sviluppo non solo nel diritto internazionale umanitario, ma anche dei diritti umani con l'adozione di atti quali il Patto sui diritti civili e politici, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e altri, ha permesso di individuare, in modo via via più specifico, i diritti da garantire.

Va ricordato, poi, che l'art. 49 deve essere letto congiuntamente all'art. 75, par. 4 del I Protocollo "which are now recognized as part of customary international law"<sup>56</sup>. Quest'ultima norma elenca le garanzie fondamentali che vanno seguite nei confronti di una persona riconosciuta colpevole di un reato connesso con il conflitto armato. Le garanzie assicurate in tale disposizione ossia il diritto di informare l'accusato del reato contestato, il diritto dell'accusato di avere gli strumenti per la difesa, a non essere condannato se non sulla base della responsabilità penale individuale, l'applicazione del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege* e il divieto di pene più gravi rispetto a quelle previste nel momento della commissione del reato, il diritto alla presunzione d'innocenza, ad essere processato in presenza, il diritto a non testimoniare contro di sé o a dichiararsi colpevole, ad essere informato dei rimedi sul piano giudiziario e dei limiti temporali per farli valere, ad essere presente alle udienze e ad esaminare i testi, il diritto alla pronuncia della sentenza pubblicamente e a non essere processato o punito due volte da una Parte contraente per lo stesso atto o per o la stessa accusa (il principio del *ne bis in idem*), devono essere qualificate come garanzie obbligatorie ai fini dell'equo processo e dell'equa punizione. Pertanto, questi diritti devono oggi

---

<sup>56</sup> ICRC Commentary, p. 1035.



Croce Rossa Italiana

essere considerati come una soglia minima al di sotto della quale il procedimento viene considerato iniquo.

## Le nuove tecnologie e il loro impatto nei Commentari

Diego Mauri, *Università di Palermo*

Inizio ringraziando innanzitutto il Professor Benvenuti, il Professor Giulio Bartolini – a cui devo questa mia presenza oggi – e, più in generale, tutti gli organizzatori; da parte mia, mi sento onorato di essere qui a parlare con voi di un tema che trovo molto complesso, perché inevitabilmente trasversale. Si tratta dell’influenza delle nuove tecnologie sulla redazione dei Commentari alle Convenzioni di Ginevra e ai loro Protocolli addizionali.

In qualche modo la mia posizione è la stessa del Maggiore Chiacchierini: scovare, attraverso i Commentari, le tracce lasciate da una certa concezione dei rapporti del diritto con le nuove tecnologie è qualcosa di affascinante, per nulla *demodé*. Le nuove tecnologie rubano la scena, si pongono all’attenzione anche del più profano degli osservatori, e sono più le nuove tecnologie ad interessare che, molto spesso, i discorsi giuridici, visti talora come noiosi.

Il mio obiettivo oggi non è per nulla ambizioso: voglio giusto darvi qualche spunto di riflessione a partire dalla lettura che io ho fatto di questi Commentari alle Convenzioni di Ginevra e ai Protocolli addizionali. In particolare, mi domando in che modo, con quale approccio, i Commentari dovrebbero affrontare il tema del rapporto tra diritto internazionale umanitario e nuove tecnologie. È preferibile un approccio stringente o uno più “aperto”? Una formulazione aperta, alla fine, è come una finestra che dà aria all’edificio e dà luce. E io penso che l’obiettivo, quando si tratta di nuove tecnologie, sia proprio questo: quello di tenere il più possibile delle porte aperte, e di cercare di riflettere per categorie ampie, generali, del diritto. Approcci troppo limitati rischiano di dare sì risposte spendibili nell’immediato, ma poco efficaci nel lungo periodo. Un buon Commentario dovrebbe offrire all’interprete che lo consulta proprio questa larghezza di vedute.

Ho deciso così di strutturare questa breve presentazione con una divisione della materia piuttosto intuitiva e, mi perdonerete, didattica. Spunti apparentemente banali: a volte la tecnologia ci serve come strumento per recare l’offesa, soprattutto per tutto ciò che concerne il Diritto Internazionale Umanitario applicabile alle armi, ai mezzi e ai metodi di guerra; a volte, quasi come fosse il secondo volto di Giano Bifronte, essa porta con sé la promessa di umanizzare il conflitto armato, umanizzare ciò che per definizione è sofferenza e dolore, quindi come strumento umanitario.

Parto con una citazione che mi è cara, scoperta quasi casualmente durante i miei studi. Questa vecchia citazione de “L’arte della guerra” di Sun Tzu recita: “Il generale che vince battaglie fa molti calcoli nel suo tempio”. Questa frase è stata per me una grande scoperta, perché mi sono occupato, nella mia tesi di dottorato,

di armi autonome e so che c'è addirittura un *panel* domani appositamente dedicato a questo, quindi qualcosa vi anticiperò oggi brevemente alcuni spunti che, sicuramente, domani verranno trattati ancora meglio.

L'idea di avere un generale, uno stratega che riesca a calcolare con precisione tutti i dati rilevanti per la battaglia risale a diversi anni prima della nascita di Cristo. Quello a cui assistiamo oggi, cioè la progressiva "autonomazione", tramite algoritmi, del conflitto armato è un'idea che, *in nuce*, era presente già in un testo in diversi secoli fa, prima della nascita di Cristo, cioè chi vince le battaglie? Chi riesce a fare meglio i propri calcoli, chi riesce ad impostare la strategia migliore. Facciamo subito un esempio. Io, in questo momento, non so quanti siete in quest'aula, perché la mia mente e la mia vista non mi consentono di effettuare tale calcolo in così breve tempo. Probabilmente siete di più rispetto all'inizio della sessione banalmente perché c'era il *coffee break* e quindi alcuni tra voi avranno fatto ingresso più tardi: questo lo posso dire, ma si tratta, all'evidenza, di un'approssimazione insoddisfacente, se si trattasse di un calcolo rilevante per le ostilità. Ci sono dei software oggi che riescono a restituire dati precisi sino all'unità: pensate ai programmi impiegati da alcune forze di polizia per contare i manifestanti, ad esempio, in occasione di raduni. La tecnologia consente tale capacità di calcolo, e può dunque restituire allo stratega, al militare, al generale un potere senza precedenti: contare cose e persone. Quindi, diciamo, l'innovazione tecnologica rispetto alle nuove tecnologie è qualcosa che è sempre stato presente nella storia dei conflitti armati e che il Commentario al Primo Protocollo addizionale dell'87 secondo me cattura in modo molto efficace.

La cattura in modo molto efficace nella misura in cui ci pone di fronte ad un'eventualità che è quella dell'*escalation*: man mano che vengono trovati sistemi di offesa più efficaci, allora del tutto proporzionalmente la parte che verrà attaccata tenderà a scoprirne di nuovi, a cercare nuovi strumenti di difesa e di offesa. E tutto questo in una catena che rischia di andare, come si dice, *ad infinitum*, e dunque a portare, veramente, ad un'*escalation* delle armi in cui a scomparire del tutto rischia di essere il diritto. Se si continua a rincorrere la tecnologia e a sfruttare tutto il potere che questa offre all'uomo, allora ci si può chiedere che fine farà il diritto stesso – se non prima l'umanità stessa.

Robert O'Connell, analista del Dipartimento di Difesa statunitense, traccia, in un suo libro edito per Oxford (*Of Arms and Men*), la storia dell'umanità sulla base dell'evoluzione degli strumenti di offesa approntati nel corso dei secoli. All'inizio la guerra era "muscle-powered", cioè operata tramite la forza cinetica dei muscoli. Il primo strumento che l'uomo si è dato per cacciare, non avendo artigli, era dunque la forza dei propri muscoli, tramite il lancio di oggetti (sassi, frecce, lance, ecc.). Prima il Professor Benvenuti diceva, argutamente, che ancora oggi il machete miete più vittime di droni e chissà quante altre cose, ed è senza dubbio vero. Primo strumento di offesa è cercare un'arma e lanciarla contro il nemico. Dopodiché si è passati, con la scoperta della polvere da sparo, la prima grande



rivoluzione negli affari militari, alla “chemical-powered warfare”. Con la polvere da sparo e, in generale, con la scoperta delle formule chimiche, si sono prodotte armi in grado di far esplodere interi edifici: di qui, il potenziamento dei cannoni e dell’artiglieria pesante. Ciò, fino ad arrivare nel Novecento, con la scoperta della forza racchiusa nel nucleo dell’atomo (c.d. “nuclear-powered warfare”). Un potere in grado di eliminare dalla faccia della terra intere zone del nostro pianeta.

Uno strumento, quindi, così poderoso come inadatto a essere speso in quelli che sono i grandi esempi di conflittualità odierna, ad esempio nella lotta al terrorismo. Non è ragionevole pensare che gli Stati Uniti possano vincere la *Global War on Terror* facendo ricorso all’arma nucleare, che ben poco si adatta alla logica degli omicidi mirati perseguita dagli USA per neutralizzare la minaccia terroristica. Occorre uno strumento più preciso ed ecco che, immediatamente, il drone armato si fa presente.

Così termino l’introduzione del mio intervento di oggi, che voleva giusto dare una chiave di lettura generale: la tecnologia ha sempre accompagnato, sempre accompagna, sempre accompagnerà il conflitto armato, finendo per atteggiarsi a vera e propria costante nella storia dell’evoluzione delle ostilità. Le nuove tecnologie si collocano un po’, per così dire, al crocevia di principi fondamentali del Diritto Internazionale Umanitario, in particolare la necessità militare, da un lato, e l’umanità, dall’altro lato.

Partiamo, dunque, dal primo segmento normativo di questa *summa divisio* che ho operato con voi, quindi nuove tecnologie come strumento di offesa. Io mi sento di partire da un dato testuale, che quello appunto l’articolo 35 del Primo Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra, norma chiave della branca del diritto umanitario che si occupa di mezzi, metodi e armi (c.d. *Weapons Law*). Ai sensi dell’articolo 35, il diritto che le parti hanno ricorrere a mezzi, metodi, armi per condurre ostilità non è illimitato, questo uso della doppia negazione è tipico in questo ramo del diritto, quindi ci sono dei limiti. Il principio di limitazione è, in qualche modo, la chiave di volta per leggere questo *corpus* normativo. Viene quindi dettata una regola contro le armi che causano mali superflui e sofferenze inutili (la c.d. “SIrUS rule” secondo l’espressione anglosassone), un grado di sofferenza non necessitato, appunto, dall’unico obiettivo che deve essere quello di neutralizzare il nemico. Vi è pure un terzo paragrafo dedicato all’impatto delle armi sull’ambiente, un valore che ha assunto un’importanza fondamentale di recente, come sappiamo. Il Commentario dell’87 intuisce l’importanza di dare delle regole anche a questo settore del Diritto Internazionale Umanitario, e richiama la necessità di aggiornare le norme appartenenti al *Weapons Law* all’indomani dell’adozione delle Convenzioni di Ginevra. Per chi ama la differenza tra “diritto de L’Aja” e “diritto di Ginevra”: il primo andava rivisto e rimesso “in asse” con il secondo.

I mezzi disponibili ai combattenti negli anni '80, '70, erano verosimilmente differenti rispetto a quelli odierni, comunque un principio viene scolpito nella pietra. E infatti la norma successiva, l'articolo 36, è una norma anche questa di importanza fondamentale, se non di più, corrispondente al diritto internazionale consuetudinario. Ogni Stato, nel momento in cui sviluppa un nuovo sistema di offesa, è obbligato a condurre una *legal review*, quindi una revisione, un test, dal punto di vista normativo di questa nuova arma. Questo nuovo tipo di arma è conforme al Diritto Internazionale Umanitario così come noi lo conosciamo? Se sì, può essere impiegata. Ora, porto la vostra attenzione su questo paragrafo, il n. 1477 del Commentario dell'87, che apre questa sezione rubricata "future arms". Tale paragrafo si riferisce all'uso di armi a lunga distanza, di armi pilotate da remoto o di armi in qualche modo connesse con sensori posizionati sul campo di battaglia, e guarda dunque all'automazione, inevitabile, del campo di battaglia, nel quale il decisore umano è destinato a giocare un ruolo sempre meno incisivo. Nell'87, gli estensori del Commentario avevano già catturato quindi in qualche modo l'essenza di quello che oggi è una delle promesse tecnologiche più all'avanguardia, cioè quella delle cosiddette armi autonome o sistemi di armi autonome letali. Curiosamente l'acronimo inglese è LAWS, che richiama alle regole del diritto; l'acronimo francese, SALAs, ricorda invece il termine "salasso", dunque anche un po' il versante negativo di questo tipo di armi. Curiosità di acronimi a parte, si tratta di sistemi d'arma che sono in grado di eseguire funzioni critiche, tipicamente quindi la selezione e l'ingaggio di un target, senza necessità di un intervento umano aggiuntivo.

Se voi avete in mente il drone armato, quello utilizzato ad esempio dagli USA in Pakistan o in Yemen nella propria campagna contro il terrore, tale tecnologia rappresenta lo *step* precedente in questa sorta di progresso evolutivo che contraddistingue la storia in armi dell'umanità: il drone, infatti, è pilotato da remoto, e la decisione finale sull'apertura del fuoco spetta sempre a un operatore umano che, nella prassi attuale, è collocato in un'area sicura, lontano dal campo operativo (ad esempio, in una base militare in Nevada). La promessa dell'arma autonoma è che questa selezionerà e ingaggerà il proprio obiettivo, senza ricorrere alla decisione di un operatore umano – cioè, autonomamente. Potrebbero essere armi che volano nel nostro cielo, potrebbero essere armi impiegate in conflitti armati in mare, sottomarini, potrebbero essere benissimo dei conflitti armati su terra.

Perché vi racconto questo? Perché l'intuizione del Commentario della Croce Rossa, circa la progressiva automatizzazione della forza nei conflitti armati, è proprio quello che sta guidando, ad oggi, mentre parliamo, un gruppo di lavoro che si raduna periodicamente a Ginevra, nell'ambito della Conferenza degli Stati Parti alla Convenzione su certe armi convenzionali (CCW). Questo gruppo di lavoro si riunisce ormai su base regolare da qualche anno, prima come Meeting di esperti e ora come Gruppo di Esperti Governativi (GGE). Si è chiusa proprio ieri, tra l'altro, l'appuntamento annuale del 2019 degli Stati Parte, che hanno deciso per il 2020 di dedicare dieci giorni al GGE sulle armi autonome. Certo, dedicare dieci giorni significa spendere molti soldi, considerate che quest'anno



hanno deciso di limitarsi ad una sessione di cinque giorni, divisa in due sessioni annuali a distanza di qualche mese, per ridurre un po' alla fine il budget che deve essere ingente, e invece per il 2020 si è tornati alla forma di dieci giorni, quindi interessante. Si arriverà a regolamentare questo tipo di armi o no? C'è chi dice di sì, c'è chi dice di no, questo potrebbe costituire l'oggetto di altre domande, ora non voglio parlare di questo, per non sottrarre tempo alla relazione che avrete domani.

Comunque, la cosa importante è che l'intuizione del Commentario dell'87 si è rivelata, in qualche modo, estremamente ancorata alla realtà. E ancora oggi si parla di "legal review" di queste armi. Cosa devo valutare? Devo valutare se le armi autonome sono in grado di soddisfare i principi di distinzione, proporzionalità, precauzione degli attacchi? Sicuramente. E cosa resta del principio di umanità? Siamo disposti ad accettare che in un contesto concreto, specifico, nell'ingaggio attuale sia una macchina ad aprire la forza contro un obiettivo umano? O vogliamo, in qualche modo, preservare la presenza umana in ogni singolo specifico utilizzo della forza?

Passo alla previsione successiva, l'articolo 37. Già citato stamattina, l'articolo 37 vieta atti qualificati come perfidia; sono consentiti, invece, gli stratagemmi. Il Commentario ripropone un approccio realistico, al paragrafo 1522: noi non possiamo definire una volta per tutte che cos'è perfidia, vietata, e che cos'è uno stratagemma, consentito. Anche perché poi, l'immaginazione dell'uomo lavora troppo velocemente per pensare a tutto ciò che può succedere. E dunque, ci saranno sempre delle nuove idee, ci saranno sempre dei modi con cui le ostilità verranno condotte, e quindi una parte cercherà di sopraffare l'avversario. E, in relazione a questo, vi cito un altro ritrovato della tecnologia odierna: la cosiddetta tecnologia dell'invisibilità. Non so chi di voi abbia mai letto un libro di Harry Potter: il mantello dell'invisibilità è tra gli strumenti che il maghetto di Hogwarts utilizza per fuggire dai nemici. È quello che fino a poco tempo fa forse era solo nella mente di una scrittrice, oggi si presenta come dato reale. Cioè, c'è un grosso interesse da parte degli Stati ad investire su questo tipo di tecnologia. Ora, stamattina nessuno si voleva improvvisare statistico o matematico, io nemmeno voglio improvvisarmi fisico o chimico, ma per quel poco che ho letto, la questione è in realtà molto semplice: come si fa ad ottenere l'invisibilità? Sostanzialmente, curvando il materiale con cui i soldati sono ricoperti, quindi attraverso l'utilizzo di questo nanotubo di carbonio, di meta-materiali, e con un abbondante ricorso alla nanotecnologia, si ottiene una superficie in grado di deviare la luce e, poiché noi vediamo le cose quando sono colpite dalla luce, se la luce viene deviata dal soldato, il soldato non si vede. Capite bene che quest'invisibilità del soldato, poi, anticiperebbe l'invisibilità di oggetti più grandi, come ad esempio carrarmati o aerei. Permettetemi di offrirvi un'ulteriore riflessione. La possibilità di non vedere, di non farsi vedere sul campo di battaglia, è qualcosa da sempre ambito: si ambisce a un modello asimmetrico di impiego della forza, fondamentale per prevalere in battaglia. L'aereo, in fin dei conti, assicura tale asimmetria, in senso verticale (dall'alto verso il basso): qui si tratterebbe di tornare a una dimensione



orizzontale, dove però il nemico è invisibile, è assente, io non vedo chi mi sta sparando, quindi se vogliamo un'asimmetria portata ai massimi livelli.

L'esercito britannico, tra qualche anno, impiegherà un drone armato con tecnologia *stealth* al 100%. Per inciso: un'altra curiosità legata ai nuovi sviluppi tecnologici è che vengono utilizzati spesso nomi di divinità greche, nordiche o comunque legati alla mitologia. Questo drone, che dovrebbe arrivare nel 2030, sarà chiamato "Taranis", dio nordico del fulmine: perché il drone fulmina la persona istantaneamente, la fa esplodere, come ha scritto un brillante filosofo francese, Gregoire Chamayou: vi invito a leggere il suo libro, *Théorie du drone*. Perché vi racconto questo? Perché, allora, la promessa dell'invisibilità sarà compiuta prima o poi, certo, e allora come valutare, dal punto di vista del diritto umanitario, tale tecnologia? Se passiamo dal dettato dell'articolo 37, sarà perfidia o sarà uno stratagemma? I criteri dell'articolo 37 sono chiari. Se io prendo un soldato invisibile e lo metto ad esempio su una ambulanza di Croce Rossa al solo fine di entrare nell'accampamento e poi da lì, una volta fatto ingresso in modo invisibile, gli ordino di sparare a chiunque, se utilizzo degli scudi umani, se io mi metto dietro un civile con il mantello dell'invisibilità e inizio a sparare, c'è l'intento di tradire quella fiducia? C'è un rapporto causale tra condotta ed evento? Lontani dall'essere frutto di immaginazioni, questi scenari hanno iniziato a suscitare una certa riflessione dottrinale su questo. E il Commentario fa luce proprio su questa zona grigia del confine tra perfidia e stratagemma. Dunque quello che c'è non è un'assenza di normatività, non mancano le regole del diritto. La questione è cercare di interpretare queste regole, recuperare qualche principio, affinché queste regole possano effettivamente normare una situazione nuova, senza precedenti. E la situazione in cui lo sviluppo tecnologico, quello che fino a qualche anno fa sembrava appannaggio di una mente fantascientifica, nerd, ora, invece, può essere realtà di tutti i giorni.

Passiamo, invece, alla nuova tecnologia come strumento umanitario, per aumentare le garanzie e la protezione offerta dalle norme di diritto umanitario. In cosa può essere utile la nuova tecnologia?

Ad esempio, per compiere tutte quelle operazioni che la Prima e Seconda Convenzione di Ginevra identificano sotto il termine *search and rescue*, alla ricerca e al soccorso delle persone, dei feriti, di coloro che sono morti in battaglia. Le disposizioni della Prima e della Seconda Convenzione di Ginevra sono, tutto sommato, analoghe perciò le possiamo affrontare insieme.

Norme importanti sono quelle che stabiliscono l'obbligo per gli Stati in ogni tempo di "take all possible measures". Si tratta di un obbligo, come abbiamo sentito prima da Marco Longobardo, di natura positiva, di *due diligence*: lo Stato deve assicurare il miglior ritrovato in termini di tecnologia per compiere queste determinate operazioni. E il Commentario lo comprende perfettamente, io prendo un estratto del nuovissimo Commentario, quello alla Seconda Convenzione, che è già stato commentato dal Professor Virzo prima. Il Commentario declina quest'obbligo di



prendere tutte le misure possibili, a seconda della tecnologia che è disponibile, come ad esempio i satelliti o le piattaforme aeree, controllate da remoto, “unmanned”, e cioè senza un uomo sopra. Non compare il termine drone, termine atecnico e dunque proprio del gergo non ufficiale, ma per la prima volta in un Commentario compare un riferimento a questa tecnologia.

E, ancora, prendo adesso qualche spunto dalla Terza Convenzione di Ginevra sulla protezione dei prigionieri di guerra. I prigionieri di guerra sono prigionieri e, in quanto tali, sono sottoposti al controllo dello Stato che li detiene. Entro quali limiti lo Stato può utilizzare la forza contro un prigioniero che sta fuggendo? Ebbene, l'articolo 42 pone un obbligo fondamentale per gli Stati, l'obbligo cioè di astenersi dall'utilizzare la forza se non preceduta dai cosiddetti *warnings*, cioè degli avvertimenti. Dunque ci sono dei limiti nell'uso della forza anche nel Diritto Internazionale Umanitario. Il Commentario, dunque, dice: il fuoco – siamo pur sempre nei Commentari del 1960 – non può essere aperto in modo automatico. È necessario che sia preceduto da almeno due o tre *warnings*, e questo si lega in qualche modo al discorso sulle armi autonome: gli Stati avranno interesse ad utilizzare delle armi autonome per bloccare i prigionieri di guerra mentre scappano. Voi considerate che una tecnologia simile, in parte adatta a questo tipo di funzioni, è già oggi utilizzata sul confine tra le due Coree, nella cosiddetta Zona Demilitarizzata. La Corea del Sud impiega, in quella zona cuscinetto, una sorta di torretta armata prodotta dalla *Samsung* che è in grado di riconoscere un individuo che si stia avvicinando, di segnalare autonomamente il *warning*, intimando lo “stop”, dopo di che per questioni di *policy* è l'operatore umano che sceglie, se l'individuo non si arresta, di aprire il fuoco. Cosa voglio dire? La tecnologia già c'è, potrebbe già funzionare in modo autonomo.

È interessante, però, la seconda parte del Commentario: non si può chiedere al “Detaining Power” di rinforzare le loro unità sentinella all'infinito, cioè a dedicare troppo personale a questa funzione, sottraendolo alla funzione attiva di combattimento. Ora, come si declina questo, ad esempio, con la scoperta delle armi autonome? Quindi, quanto io posso “automatizzare” questa funzione? Occorre sviluppare una tecnologia tale che sia adeguata alla funzione. Ad ogni buon conto, il Commentario dà una direzione chiara agli Stati che vogliono sviluppare questo tipo di tecnologia.

Un altro tema importante è quello del trattamento dei prigionieri di guerra durante il periodo di detenzione, e norme simili vi sono anche a protezione della popolazione civile nella Quarta Convenzione di Ginevra. Ad esempio, il trattamento delle malattie dei prigionieri di guerra dovrebbe avvenire, ai sensi dell'articolo 31 della Terza Convenzione di Ginevra, secondo i metodi più efficienti disponibili, che è quindi una clausola aperta, le famose finestre di cui parlavo prima. E da questa finestra cosa ci fa scorgere il Commentario? Di nuovo, si ripropone il concetto dell'obbligo positivo di cui sopra, cioè dell'obbligo di utilizzare



i metodi più aggiornati e le tecniche più efficienti in campo medico, fermo restando il divieto di trattare come cavie umane i prigionieri, che pure è sancito.

Anche qui, quali scenari aprono i nuovi sviluppi tecnologici? Ad oggi, un grosso filone di ricerca, soprattutto negli USA, sta investendo ingenti quantità di danaro in tecnologie *in vivo*, cioè in *device* medici impiantati nel corpo degli individui a fini di diagnostica (per scoprire se c'è una malattia) e di *therapeutics* (la fase successiva, guarire la malattia). Sono dei *device* che rilasciano, come dire, la sostanza medica a intervalli di tempo regolari, dunque curano i pazienti. Anche qui, chiudo su questo: prima ho utilizzato l'espressione del Giano Bifronte per dire che la tecnologia si trova da un lato e dall'altro, qui invece mi sembra più di vedere, ora che ci penso, un cerchio che si chiude.

Poiché questa stessa tecnologia serve ad aumentare le capacità fisiche e quindi performative dei soldati, viene anche utilizzata nell'ambito della conduzione delle ostilità, dunque nella ricerca di nuovi mezzi, metodi e armi. Ora abbiamo dei soldati che, tramite cure ormonali o anche l'impianto di protesi, divengono sempre di più un'arma. È possibile creare dei soldati fisicamente resistenti, che non dormono, che non hanno bisogno di mangiare. Come affrontare tali sfide? Un filosofo morale che scrive di armi autonome, belga, di nome Dominique Lambert, impegnato nella Delegazione della Santa Sede al GGE sulle armi autonome, ha redatto un *working paper* intitolato "Umanizzazione del robot e robotizzazione dell'uomo". A me sembra che questa sia una chiave di lettura molto intelligente: la tecnologia serve per rendere le macchine le più umane possibili. Dall'altra parte, assistiamo alla progressiva robotizzazione dell'uomo, cioè alla ricerca di una "realtà aumentata" per attribuire al soggetto capacità fisiche e mentali che normalmente un uomo o una donna, al pari di noi, non potrebbe avere.

Passo allora alle conclusioni. Già più di cento anni fa, quando nasceva il Comitato internazionale della Croce Rossa, lo sguardo verso la nuova tecnologia era quello che abbiamo ancora oggi: ci saranno sempre evoluzioni in campo tecnologico, che la scienza offrirà a chi voglia entrare in un conflitto armato. Ciò che è importante è trovare dei principi giuridici a cui ancorarsi saldamente. In altri termini, a dispetto del fatto che le nuove tecnologie ci offriranno sempre dei nuovi scenari, e che quindi ci porteranno naturalmente a navigare in acque incerte, dove mai nessuno si è avventurato, e magari anche in acque mosse, diviene decisivo, per noi giuristi, mantenere almeno una direzione solida, e le regole e i principi del Diritto Internazionale Umanitario (*in primis*, quello di umanità) si mostrano a noi naviganti come stelle polari, da cui sarebbe bene non discostarsi mai.

## Recenti iniziative in materia di disaster law e sul ruolo del personale sanitario in caso di disastro

Tommaso Natoli, *Disaster Law Programme* - IFRC

È come sempre un grande piacere prendere parte a un Convegno DIU, prima di tutto in qualità di Volontario di Croce Rossa Italiana e poi anche, come in questo caso, come membro del team dell'[IFRC Disaster Law Programme](#), presso la *Policy and Diplomacy Unit* del Segretariato della Federazione a Ginevra. Ed è esattamente di Disaster Law (o “diritto dei disastri”) che vi vorrei parlare oggi. Cercherò di farlo alla luce della mia attuale esperienza professionale, che mi ha consentito di conoscere da vicino i meccanismi internazionali relativi a questo settore di attività. Il diritto dei disastri, che se fino a qualche anno fa veniva ancora definito “emergente”, oggi ha senza dubbio acquisito una notevole rilevanza nel quadro delle attività di Croce Rossa a tutti i livelli. Credo quindi tali aspetti possano essere di interesse per voi, in quanto Istruttori DIU, alla luce delle molte analogie tra i due settori.

Dopo una prima introduzione generale sulle attività del *Disaster Law Programme*, mi soffermerò su come questo tema verrà inquadrato nel corso della [33° Conferenza Internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa](#) che si terrà, per l'appunto, a Ginevra nel giro di qualche settimana. In particolare, discuteremo il contenuto e il potenziale impatto operativo di alcune delle risoluzioni che in tale occasione verranno presentate, discusse e (auspicabilmente) approvate dai membri del Movimento Internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa. Infine, dedicherò qualche minuto per descrivervi il funzionamento e la natura di un particolare tipo di strumento prodotto da parte del *Disaster Law Programme*, ovvero le così dette *Checklists*, descrivendone il funzionamento e la logica applicativa che è stata immaginata ai fini di supporto delle sue attività.

### 1. Perché un Disaster Law Programme?

L'idea che ha ispirato la creazione di questo specifico settore è stato quello di agire, come sempre in sinergia e a supporto delle Società Nazionali, con una serie di obiettivi precisi, prevalentemente incentrati sul concetto di *advocacy*. Questi sono stati concepiti prima di tutto tramite la produzione e disseminazione di una serie di strumenti cosiddetti di *soft law* (o “diritto morbido”, ovvero giuridicamente non vincolante), i quali sono tuttavia in grado di esercitare una certa influenza normativa.

In tale ottica, l'obiettivo principale del *Disaster Law Programme* (oggi rinominato semplicemente *Disaster Law*) è quello di favorire lo sviluppo di normative vincolanti come leggi e regolamenti nazionali ma anche trattati e convenzioni che rispecchino, si armonizzino, e a loro volta rafforzino, una serie di standard



normativi identificati al livello internazionale in materia di gestione del rischio di disastro e degli interventi emergenziali post-catastrofe. Quindi, l'idea è quella di informare, sensibilizzare, ispirare e caratterizzare il lavoro del legislatore nazionale impegnato nei vari paesi nelle attività di regolamentazione di questo settore.

Questo tipo di attività sono comunque sempre condotte e calibrate sulla base dei bisogni che vengono registrati a livello locale. Qui il Movimento beneficia, in generale, della sua struttura unica in quanto radicata in tutti i Paesi del mondo grazie alle 192 Società Nazionali oggi esistenti. I milioni di volontari e il personale attivo sul campo hanno infatti i piedi ben radicati nelle realtà locali a livello di comunità ed è grazie a loro che è possibile registrare i bisogni delle persone esposte ai disastri nei vari contesti geografici. Questo sistema contribuisce a creare un collegamento effettivo e sinergico tra le *policy* stabilite a livello globale, il supporto dei vari uffici regionali di Federazione, e quello che poi avviene nel così detto "l'ultimo miglio" dell'azione umanitaria.

Questa che vedete nella slide è un elenco degli strumenti che sono stati introdotti negli ultimi anni. In ordine cronologico si è partiti dal 2007 con le [linee guida IDRL](#), relative alla fase emergenziale di risposta ai disastri e al coordinamento con gli attori umanitari internazionali. Si tratta di un documento che ha acquisito notevole rilevanza negli anni ed è diventato uno standard di riferimento al livello internazionale, anche al di fuori del Movimento, come dimostrato dal fatto che sono state citate più volte dagli organi delle Nazioni Unite, non da ultimo dall'Assemblea Generale, che ne ha raccomandato l'utilizzo in ambito nazionale.

Nel 2011 ci si è poi spostati verso la fase di prevenzione: gli strumenti che sono stati prodotti dal *Disaster Law Programme* hanno riguardato in particolare il ruolo del diritto nella riduzione del rischio di disastro e quindi le norme in grado di definire i livelli di preparazione al livello nazionale e sub-nazionale. Non da ultimo, il DLP si occupa di studiare e analizzare il ruolo delle Società Nazionali all'interno dei rispettivi assetti istituzionali, studiandone il funzionamento così come definito dalle leggi di Croce Rossa o Mezzaluna Rossa che, appunto, collocano tali entità all'interno del quadro istituzionale nei vari paesi e ne regolano le attività attraverso una serie di disposizioni specifiche.

Molto brevemente, perché il tempo già scorre, vedete qui rappresentata l'attuale organizzazione interna del *Disaster Law Programme*, vedete come ci sia a Ginevra un *Advocacy Coordinator*, che attualmente affianco in qualità di ricercatore, e poi il personale dispiegato nei vari uffici regionali della Federazione, quindi Nairobi per l'Africa, Panama City per le Americhe, Kuala Lumpur per l'Asia-Pacifico, e così via. Tutta la documentazione prodotta e le informazioni sui principali risultati ottenuti dal 2007 ad oggi sono facilmente accessibili e consultabili sul [sito](#) dedicato.



Sullo stesso sito è anche disponibile una mappa del mondo che viene costantemente aggiornata, dove vengono indicati in blu i vari progetti supportati dalle Società Nazionali a livello locale, i paesi in cui sono state effettivamente adottate delle nuove normative, al momento sono trentasette, e che hanno beneficiato del supporto tecnico legislativo, ma anche l'azione di indirizzo dei documenti che vi ho mostrato prima. In verde sono poi indicati i paesi che hanno adottato effettivamente nuove leggi e nuovi regolamenti, in giallo i progetti che sono attualmente in discussione, in rosso ci sono gli strumenti di carattere regionale e che stabiliscono *policy* e piani d'azione in una determinata area geografica.

Purtroppo, non c'è in questa sede il tempo di raccontarvi nel dettaglio, ma giusto per illustrarvi brevemente un esempio di lavoro che ha visto coinvolto in primo piano il DLP, vedete riportata nella slide il caso dell'Indonesia nel 2004, anno in cui lo tsunami nell'Oceano Indiano che si è drammaticamente verificato colpendo con particolare violenza le coste di Sumatra. A seguito di tale evento catastrofico sia la Croce Rossa Indonesiana (PMI) che la IFRC sono state coinvolte dal governo del paese nello svolgimento di una serie di analisi sulla preparazione normativa riferibile alle dinamiche di risposta. Tale coinvolgimento ha portato, nel 2007, all'adozione della legge n. 24 o "*Disaster Management Act*", che ha istituito una *Disaster Management Authority*, un'agenzia governativa la cui azione era molto centralizzata (e quindi molto soggetta alla variabilità politica nel paese) incaricata di gestire il ruolo e le capacità operative delle organizzazioni intergovernative e non governative straniere in caso di disastro nel paese. Con l'individuazione di una serie di aspetti critici nel suo funzionamento, è seguito un nuovo ciclo di consultazioni nel 2010 e di uno studio specifico sull'impatto effettivo della legge n. 24 rispetto alla fornitura di aiuti internazionali, si è giunti all'adozione della normativa attuale nel 2017, anche grazie ad un'azione di advocacy da parte della PMI (acronimo della Croce Rossa Indonesiana) supportata dalla Federazione.

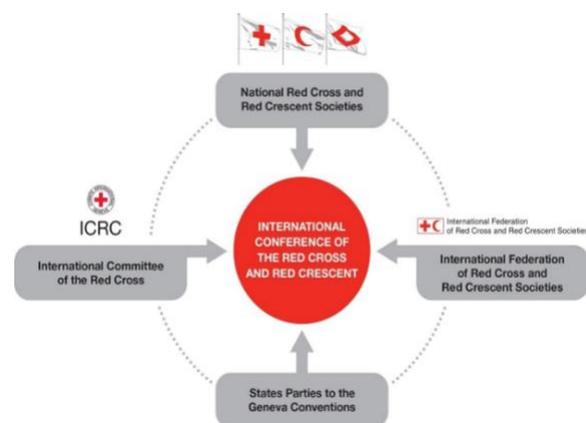
Questo è un esempio del tipo di attività che sono attualmente inserite nel piano d'azione 2019-2022, cioè gli obiettivi del DLP per i prossimi quattro anni: supportare il rafforzamento delle Società Nazionali sul fronte delle capacità di advocacy e del ruolo ausiliario (l'obiettivo è di formare cinquemila persone sul ruolo ausiliario delle Società Nazionali e dotare almeno quaranta Società Nazionali di una strategia di *Advocacy* istituzionale intersettoriale); favorire lo sviluppo di nuove leggi e nuove *policy* nazionali nei settori di interesse in almeno 20 paesi (andando quindi ad aggiungere puntini colorati in quella mappa che vi mostravo prima); agire a livello internazionale, quindi presentarsi nei *fora* internazionali e collaborare con le varie Agenzie afferenti alle Nazioni Unite, all'Unione Europea e altre organizzazioni regionali.

Ultimo, ma non ultimo, le partnership con le Università. Il DLP sta cercando di costruire e ampliare sempre di più rapporti tra la Federazione e le istituzioni

accademiche e di ricerca. Si tratta di una componente rilevante di questa strategia, in quanto volta alla realizzazione di attività di raccolta empirica di dati ed elaborazione di strumenti a supporto dell'azione di advocacy normativa. Attualmente sono in via di completamento 7 progetti di ricerca (ad esempio sui temi del DRR e Adattamento al Cambiamento Climatico; Efficacia dei quadri normativi nazionali in Africa; Ruolo ausiliario; Diritto e protezione dei gruppi vulnerabili; ecc.) e sono state istituite 4 borse di ricerca post-dottorato su questi temi.

## 2. La 33a Conferenza Internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa

Passo quindi a parlarvi della Conferenza Internazionale, la cui composizione, che molti di voi conosceranno, vedete illustrata qui. Mi vorrei soffermare su come il diritto dei disastri è gradualmente emerso all'interno dei lavori che si sono tenuti in questo contesto, quadriennio dopo quadriennio, a partire dal 2003. È in quell'anno, infatti, che la 29a Conferenza incarica ufficialmente, per la prima volta, la Federazione di occuparsi di fornire assistenza e supporto ai Governi per lo sviluppo e attuazione di leggi e politiche efficaci in materia di risposta ai disastri. Nel 2007, a seguito quindi di un lavoro di quattro anni, vengono prodotte le citate [IDRL Guidelines](#) che vengono approvate formalmente dalla 30a Conferenza del 2007. Nel 2011, seguendo il mandato di indirizzo dell'azione del Movimento nella sua interezza, la Conferenza chiede poi alla Federazione di allargare il campo d'azione per quanto riguarda la risposta dei disastri e quindi di occuparsi di riduzione del rischio, come detto, ma anche di affrontare il tema del post-disaster "shelter", cioè dei rifugi e delle sistemazioni temporanee, di diritto all'abitazione, dei diritti di proprietà su terreni ed edifici, che, come potete immaginare, sono dei temi settoriali ma che sono estremamente rilevanti nella gestione degli effetti degli eventi catastrofici. Nel 2015 è poi stato riconosciuto espressamente in una nuova risoluzione come la Conferenza rappresenti un forum internazionale centrale per continuare il dialogo sul rafforzamento delle normative nazionali e internazionali in materia di disastri anche con le altre organizzazioni intergovernative che vi partecipano in qualità di osservatori.



Arrivando ai giorni nostri, questo che vedete è il programma della prossima e imminente edizione che si terrà dal 9 al 12 dicembre ma che prevede anche nei giorni precedenti anche una serie di altri *Statutory Meetings*, ovvero di incontri organizzativi interni tra le varie componenti del Movimento, così come previsto dal suo Statuto. È però in quei tre giorni che si concentreranno i lavori sui temi scelti per questa edizione. Si analizzeranno ovvero le principali tendenze dei



cambiamenti globali che caratterizzano il mondo in cui viviamo e come questi cambiamenti stanno influenzando l'azione umanitaria del Movimento, quindi, riguardando sia le persone colpite da conflitti armati, da disastri, o altri tipi di emergenze.

In questa occasione, ci si occuperà anche di mettere in luce le interconnessioni, quindi la natura trasversale di tali questioni, e questo è esattamente ciò che è in programma per il secondo giorno, ovvero quello dedicato alle “*Shifting vulnerabilities*”. Si discuterà di come le vulnerabilità nel mondo attuale stiano effettivamente cambiando natura, diventando sempre più integrate e legate le une alle altre. È quindi sempre più necessario per il Movimento assumere un approccio olistico nei confronti dell'azione umanitaria, ovvero onnicomprensivo, e ispirare questo senso di impegno come comunità globale, favorendo sempre di più collaborazioni e partnership nuove o diverse.

Nel dettaglio, i temi che verranno trattati sono: migrazioni e trasferimenti forzati; il mutamento del ruolo dei volontari in ambito sanitario; le conseguenze umanitarie delle crisi climatiche – che è il tema relativo al mio progetto in particolare; salute mentale e supporto psicosociale; costruire comunità urbane sicure ed inclusive e trasformazioni digitali. Questi sono i temi che verranno affrontati nelle *spotlights sessions* del giorno che vedete, al centro, dedicato alle vulnerabilità in fase di cambiamento. Nel corso dei dibattiti vi sarà un lavoro parallelo da parte del *Drafting Committee*, ovvero l'organo incaricato di lavorare sul testo vero e proprio delle risoluzioni che verranno approvate nel corso della assemblea plenaria finale, il 12 pomeriggio.

Le risoluzioni che verranno proposte sono cinque ovvero:

1. “Portare a casa il DIU”: una tabella di marcia per una migliore attuazione nazionale del DIU
2. Ripristino dei legami familiari nel rispetto del diritto alla privacy, anche in riferimento alla protezione dei dati personali
3. Affrontare la salute mentale e le esigenze psicosociali delle persone colpite da conflitti armati, catastrofi naturali e altre emergenze
4. Leggi e politiche “smart” sulla gestione dei disastri climatici che non lasciano indietro nessuno
5. Tempo di agire: lavorare insieme per rispondere a epidemie e pandemie

Sul [sito della conferenza](#) trovate già tutti i testi delle risoluzioni allo stato attuale [oggi trovate i testi così come approvati, *nda*] quindi di proposta, e che verranno poi emendate eventualmente da un apposito comitato di lavoro alla luce dei commenti e delle osservazioni fatte dai vari delegati. Sempre sul sito sono anche disponibili i così detti documenti preparatori, anch'essi molto interessanti in quanto in quattro-cinque pagine riassumono il contenuto di sostanza che ha ispirato il testo della relativa risoluzione.



Di queste cinque risoluzioni che verranno proposte, mi faceva piacere mettere in luce alcuni aspetti della terza e della quarta, le quali affrontano rispettivamente i temi della salute mentale e delle esigenze psicosociali nelle situazioni relative a conflitti armati, catastrofi naturali ed emergenze – interessante notare qui come il tema sia trattato in maniera trasversale tra conflitti armati e altre tipologie di emergenze – e la quarta relativa invece alle “Leggi e politiche “smart” sulla gestione dei disastri climatici che non lasciano indietro nessuno”, questa è una traduzione un po’ forzata di “*leave no one behind*”, la formula utilizzata in maniera ricorrente negli ultimi anni per descrivere in maniera complessiva l’azione di protezione dei più vulnerabili.

In merito alla prima di queste due risoluzioni sono andato a cercare qualche dato sul rapporto tra salute mentale ed emergenze umanitarie in senso lato, e questi sono i dati forniti dall’Organizzazione Mondiale della Sanità ([qui](#)), dove si può leggere come la salute mentale e le esigenze psicosociali aumentino in maniera drammatica – più del doppio – in situazioni appunto di emergenza. Potete immaginare, infatti, come le persone coinvolte in tali contesti siano esposte a esperienze estremamente angoscianti, come la separazione da - o la perdita di - persone care, di proprietà, di case, mezzi di sussistenza. E quindi, in questo caso, eventuali problemi di salute mentale preesistenti possono riemergere o essere esacerbati dagli eventi, o possono emergere di nuove come conseguenza diretta di queste esperienze.

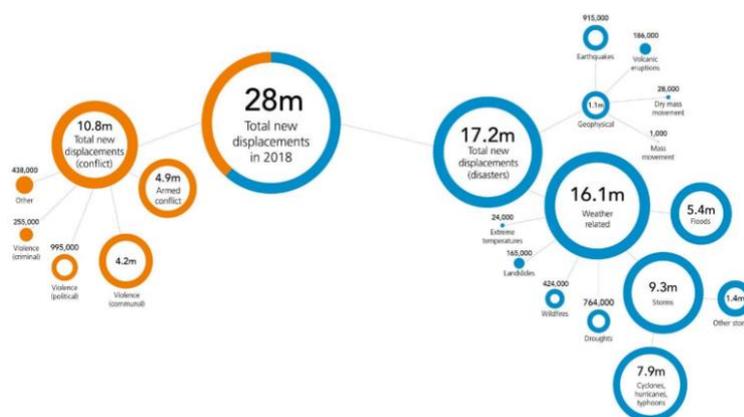
Sulla base di questi dati il Movimento ha effettivamente deciso di accendere un faro su questa questione in quanto in grado di assumere una notevole rilevanza anche umanitaria, e quindi diventare una priorità d’azione, e questo è il contenuto della Risoluzione n. 3, della quale vi ho riportato qui alcuni paragrafi operativi (slide). Questi invitano gli Stati e le componenti del Movimento a: garantire un accesso tempestivo ai servizi di salute mentale e sostegno psicosociale; garantire assistenza e supporto, quindi fa riferimento alle professionalità e alle risorse che sono già reperibili in loco e rafforzarle; prevenire i danni alla salute mentale garantendo la protezione e la dignità delle persone colpite da conflitti armati; costruire le capacità di tutela della salute mentale e della forza lavoro psicosociale; e – questo anche è interessante – proteggere la salute mentale e il benessere psicosociale di coloro che rispondono ai bisogni umanitari. Infatti anche gli operatori umanitari in emergenza possono essere essi stessi vittima, sviluppare determinati disturbi se si trovano esposti a scenari particolarmente difficili e scioccanti, in grado quindi di esercitare un impatto sull’equilibrio mentale delle persone.

Quindi ci si impegnerà, tramite queste risoluzioni, ad attivare e rafforzare le strutture esistenti, a integrare questo aspetto nella normativa nazionale e collegare, questo è interessante anche per voi, la questione della salute mentale e della protezione della salute in generale, il che costituisce un elemento

fondamentale del Diritto Internazionale Umanitario ma anche dei diritti umani, dei diritti delle persone con disabilità. La risoluzione si sofferma su questo collegamento con i vari settori del diritto internazionale che, in un modo o nell'altro, sono rilevanti per quanto riguarda la protezione della salute mentale.

Passo velocemente alla seconda risoluzione, quella dedicata al cambiamento climatico. Anche qui partirei da alcuni dati: 400 eventi metereologici estremi ogni anno; negli ultimi anni il 90% delle catastrofi sono state catastrofi climatiche, quindi legate a fenomeni metereologici e quindi da distinguere da quelle catastrofi provocate da fenomeni geofisici, terremoti. Secondo un rapporto molto interessante della IFRC dal titolo "The Cost of Doing Nothing" ([link](#)) presentato dal Presidente di Federazione e di Croce Rossa Italiana, Francesco Rocca, all'ultimo *Climate Summit* di New York presso le Nazioni Unite, si evidenzia come entro il 2050, secondo le proiezioni fatte dalla IFRC, 200 milioni di persone, cioè il doppio di quelle che sono attualmente esposte, potrebbero aver bisogno di aiuti umanitari internazionali a seguito della combinazione di catastrofi climatiche e impatto socioeconomico dei cambiamenti climatici. Sono dati, a mio modesto avviso, particolarmente rilevanti.

Brevemente, anche questo è un grafico che penso possa essere interessante, relativo ai nuovi sfollati registrati nel 2018. Emerge come di 28 milioni totali, ben 17.2 siano stati provocati da disastri (parte blu). Di questi, quasi la totalità, cioè il sedici punto uno che vedete, sono disastri legati a fenomeni metereologici, di cui vedete poi gli ulteriori dettagli. Ciò a fronte dei 10.8 provocati da situazioni di conflitto (parte arancione). È chiaro come le questioni legate al cambiamento climatico abbiano ormai un carattere umanitario che il Movimento ha deciso negli ultimi anni di affrontare a pieno. Ciò anche andando a studiare le dinamiche esistenti tra vari settori, e questo è quello di cui mi sto occupando io in particolare, favorendo cioè un approccio più coerente, ad esempio, tra riduzione del rischio di disastro (DRR) e "climate change adaptation" (CCA), cioè l'adattamento ai fenomeni di cambiamento climatico già effettivamente in corso, e lo sviluppo sostenibile, come del resto auspicato nei Sustainable Development Goals (SDGs) sanciti in ambito ONU nel 2015.



### 3. Lo strumento delle Checklists

Da quanto ricostruito fin qui si desume come i diversi settori in cui opera il Movimento non vengano più considerati come autonomi e separati, ma al contrario siano oggi affrontati in maniera sinergica e trasversale. Ciò emerge chiaramente nella quarta risoluzione di cui vi parlavo, che effettivamente si occupa di favorire l'adozione di norme e politiche *smart* sulla gestione dei disastri climatici che “non lascino indietro nessuno”. Emerge qui chiaramente come ci sia un approccio congiunto, nell'elaborazione di politiche istituzionali ai vari livelli, basati sull'importanza di integrare protezione e inclusione dei gruppi vulnerabili nel tessuto normativo.

Un dato rilevante che caratterizza la risoluzione relativa alla crisi climatica rispetto a quelle precedentemente menzionate e approvate è che, per la prima volta, si presenterà una così detta *Checklist* sulla normativa in materia di preparazione e risposta alle catastrofi all'interno della Risoluzione ([link](#)). In particolare la Federazione chiederà, tramite questa Risoluzione, il riconoscimento ufficiale da parte di tutto il Movimento di questo strumento, come fu per le *Guidelines* del 2007. Ma che cos'è una *Checklist*? Si tratta fondamentalmente di un documento di autovalutazione destinato ai governi e alle autorità nazionali ai vari livelli, che questi possono utilizzare per verificare effettivamente lo stato della loro normativa su determinate tematiche.

Nel caso della preparazione e risposta alle catastrofi ne sono state individuate dieci, ad ognuna delle quali corrisponde una domanda generale e un elenco di “sotto-domande”, quindi di quesiti più specifici, che le autorità interessate possono utilizzare per verificare l'esistenza di lacune o l'esigenza di aggiornare la propria normativa rispetto a questi temi.

Le 10 domande riguardano ad esempio: i quadri giuridici istituzionali; le strategie di finanziamento relative al rischio di catastrofe; la pianificazione, come funziona l'avviso tempestivo, come vengono regolamentate le esercitazioni e gli aspetti

educativi; le facilitazioni giuridiche nei confronti degli operatori umanitari, del ramo militare; i rifugi di emergenza; la protezione dei più vulnerabili; i regimi di responsabilità e la prevenzione da frodi e corruzione.

Per fare un esempio, la prima domanda chiede: la normativa nazionale stabilisce un solido quadro istituzionale per la preparazione e risposta ai disastri? Se andate a vedere, poi, il manuale che accompagna la *Checklist* trovate tutta una serie esempi di dettaglio che effettivamente aiutano, accompagnano l'utilizzatore nell'attività di *auto-screening* della propria normativa e aiuta a mettere in luce le lacune e quindi a individuare dove effettivamente è necessario un intervento di riforma o di aggiornamento.

Questa è, illustrata brevemente per motivi di tempo, la natura degli strumenti che il *Disaster Law Programme* sta elaborando, già oggi accessibili, scaricabili dal sito. Con questo temo purtroppo di aver esaurito il mio tempo, vi ringrazio e per qualsiasi domanda o richiesta di chiarimento sono a vostra disposizione. Grazie ancora.

### Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response

- 1 Do your country's laws establish a strong institutional framework for disaster preparedness and response?
- 2 Do your country's laws support the implementation of an effective disaster risk financing strategy?
- 3 Do your country's laws provide clear mandates and resources to undertake contingency planning and awareness through training, education and drills?
- 4 Do your country's laws facilitate effective early warning and early action to reduce the impacts of disasters?
- 5 Do your country's laws establish 'states of emergency' and 'states of disaster' that are tailored and proportionate to differing degrees and types of risk?
- 6 Do your country's laws provide appropriate legal facilities for disaster preparedness and response?
- 7 Do your country's laws establish a comprehensive framework for addressing disaster displacement and planned relocation?
- 8 Do your country's laws contain measures to address common problems that arise in the context of shelter assistance in relation to housing, land and property rights?
- 9 Do your country's laws contain measures to ensure that vulnerable groups are included in, and protected by, disaster preparedness and response activities?
- 10 Do your country's laws contain measures to promote quality and accountability, and to prevent fraud and corruption, in disaster preparedness and response?



## **Le recenti modifiche apportate al Meccanismo unionale di protezione civile**

Flavia Zorzi Giustiniani, *Link Campus University*

Come anticipato, il mio intervento si concentrerà sulle recenti modifiche che sono state apportate il 13 marzo 2019 al Meccanismo unionale di protezione civile mediante la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 2019/420<sup>1</sup>. Intanto, perché si è deciso di intervenire? Perché questo meccanismo, come cercherò in breve di illustrarvi, malgrado sia sempre stato un ottimo sostegno all'azione di protezione civile condotta a livello nazionale dagli Stati membri dell'Unione europea e da tutti gli altri Paesi non membri che vi partecipano, nel tempo ha rivelato alcune criticità, specie a fronte dei numerosi eventi climatici estremi verificatisi negli ultimi anni. Mi riferisco in particolare a quanto avvenuto nel 2018, a seguito dell'ondata di calore estrema che ha colpito l'Europa, determinando fenomeni inediti di siccità nella penisola scandinava e poi, alla fine dell'estate, in Grecia. Ciò, tra parentesi, ha dimostrato la fallacia di quelle voci secondo le quali sarebbero sempre i paesi del Sud ad aver bisogno del sostegno dell'Unione Europea perché, appunto, soltanto il sud dell'Europa, per ragioni ambientali ma anche per scarsa preparazione (ad esempio ad eventi sismici), si trova a dover chiedere l'aiuto dell'Unione. Questo oramai non è più vero, anche perché fenomeni climatici violenti colpiscono, in una misura o nell'altra, tutti i paesi dell'Unione.

Ebbene, in materia di protezione civile, che è notoriamente una materia di cui gli Stati sono estremamente gelosi, l'Unione Europea ha soltanto delle competenze concorrenti, in particolare delle competenze di sostegno, di coordinamento nell'azione che viene svolta dalle autorità di protezione civile nazionali. Questo è quello che, appunto, dicono i trattati (art. 6 TFUE). Cosa fa dunque l'Unione Europea tramite questo meccanismo di protezione civile? In sostanza, dà un sostegno prettamente operativo, che può essere richiesto in caso di disastri naturali o "man-made", cioè causati dall'uomo, tra i quali rientrano emergenze umanitarie, anche migratorie, di vario tipo. È interessante rilevare che questo meccanismo può essere attivato dagli Stati che ne fanno non solo quando questi disastri causano dei danni alla vita o all'integrità fisica delle persone ma anche quando i danni sono limitati a "proprietà", e dunque in generale anche a tutto ciò che rientra nell'azione di cosiddetto "patrimonio culturale materiale", o ancora dinanzi a danni ambientali. In tantissimi casi può quindi attivarsi questo meccanismo. Però, attenzione, è un meccanismo puramente volontario, quindi non vi è assolutamente nessun obbligo di rispondere da parte degli Stati membri e né dagli altri Stati (terzi) che vi partecipano, quali nello specifico l'Islanda, la Norvegia, la Turchia e il Montenegro. Trattandosi di un sostegno puramente operativo che dà l'Unione, gli Stati mettono a disposizione volontariamente risorse di vario genere, risorse di mezzima anche di esperti, così come moduli settoriali in vari settori. A titolo esemplificativo può ricordarsi che dopo la crisi dell'Ebola, nel 2014, è stato creato nel 2016 un Corpo sanitario europeo che è costituito non

---

<sup>1</sup> Per il testo vedi <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32019D0420>.

soltanto da esperti ma anche da laboratori di biosicurezza mobili e risorse per l'evacuazione medica, che sono messi a disposizione da 11 Stati col sostegno finanziario europeo. Un aspetto interessante di questo meccanismo è anche che l'Unione partecipa al finanziamento non soltanto delle risorse che vengono stanziare ma anche del loro aggiornamento; è previsto inoltre che debbano essere rispettate, da parte degli Stati che mettono a disposizione le risorse, degli standard qualitativi estremamente elevati. Di conseguenza, questo ha un effetto molto importante sulla preparazione degli Stati membri anche a livello nazionale.

Allora perché si è deciso di modificare questo meccanismo? Perché ci si è resi conto che, da un lato, il fatto che sia un meccanismo puramente volontario può creare dei problemi, soprattutto in caso di emergenze e disastri che coinvolgono allo stesso tempo più Paesi, o anche allorché l'insorgere contemporaneo di più disastri richiede l'intervento dell'Unione Europea. In entrambi gli scenari si rende necessaria un'azione imponente ed efficace in tempi rapidissimi. Il Meccanismo di protezione civile, così come concepito nel 2013, ha posto problemi sul piano operativo perché non risultava dotato di risorse sufficienti per la sua attivazione, soprattutto negli scenari anzidetti. Ciò aveva indotto la Commissione Europea, nel proporre modifiche al Meccanismo, ad avanzare l'idea di assumere essa stessa il *Command and Control* e quindi di decidere in prima persona in tutto e per tutto come rispondere. Questo come può immaginarsi non è stato accettato dagli Stati, anche perché come ho premesso l'Unione Europea ha soltanto una competenza, di fatto, concorrente in materia. Quello che è ora previsto dalla decisione che modifica il meccanismo di protezione europea è la creazione di una riserva aggiuntiva che prende il nome di "RescEU", da attivarsi allorché "l'insieme delle risorse esistenti a livello nazionale nonché i mezzi preimpegnati dagli Stati membri nel pool europeo di protezione civile non sono in grado, in determinate circostanze, di garantire una risposta efficace ai vari tipi di catastrofi" (art. 12.1 della Decisione 2019/420), soprattutto "nel settore della lotta aerea agli incendi boschivi, degli incidenti di tipo chimico, biologico, radiologico e nucleare, nonché della risposta sanitaria d'emergenza" (art. 12.2). Quanto al ruolo della Commissione, questo ora si sostanzia nel sovvenzionare gli Stati per l'acquisto delle risorse, come pure nel decidere in merito alla loro mobilitazione e smobilitazione, ma tutto "*in stretto coordinamento* con lo Stato membro richiedente e con lo Stato membro che possiede" tali risorse (art. 12.6). Le risorse operative *ad hoc* di cui si compone *RescEU* sono previncolate dagli Stati membri, i quali hanno anche degli incentivi a vincolarle giacché ricevono dei cofinanziamenti alquanto importanti dall'Unione, sia per lo stanziamento che per l'ammodernamento delle stesse. L'idea, o meglio l'obiettivo finale di questo *RescEU* è quello di creare una specie di base permanente di risorse, di capacità, entro il 2025. Già l'estate scorsa, peraltro, quando si sono verificati degli incendi alquanto massicci in Grecia, c'era una prima flotta di transizione, costituita grazie ai mezzi, agli aerei, elicotteri messi a disposizione da alcuni Stati, tra cui l'Italia, che è potuta entrare in opera.

In base alla Decisione (2019/420), dunque, quando uno o più Stati colpiti da un'emergenza inoltrano una richiesta di assistenza al Centro di Coordinamento di



Risposta alle Emergenze (ERCC) – ora ridenominato evocativamente “*pool* europeo di protezione civile” – gli stessi possono acquistare o noleggiare attrezzature finanziate fino ad un massimo del 90% dalla Commissione attraverso sovvenzioni concesse senza previo invito a presentare proposte. L’acquisto può avvenire anche da parte di Stati membri che intendano prestare assistenza allo Stato colpito. Più in generale, per quanto concerne il contributo dell’Unione europea, si tratta di un cofinanziamento che arriva a coprire praticamente il settanta per cento dei costi operativi per le missioni, le operazioni che debbano svolgersi sul territorio degli Stati membri dell’Unione o degli altri Stati partecipanti, e sempre il 75% per il trasporto e il dispiegamento nel caso di operazioni che, invece, siano rivolte ad assistere Paesi terzi ed eventualmente organizzazioni che abbiano richiesto assistenza. Il Meccanismo di protezione civile può essere attivato sia nel caso di disastri naturali che di disastri *man-made*, causati dall’uomo. Nella decisione 2019/420, tuttavia, si fa riferimento anche a delle emergenze particolari, quali le emergenze mediche come pure le emergenze chimiche, biologiche e nucleari. Quindi, l’idea è quella di costituire dei moduli che, come già avvenuto in materia sanitaria con il Corpo Medico Europeo, possano far fronte anche a tutte queste nuove emergenze.

Nel concludere, occorre ricordare che un altro dei punti dolenti che si è osservato nella prassi della risposta alle emergenze riguarda la prevenzione. Chiaramente, è bello poter dimostrare la solidarietà nel rispondere ai disastri, però poi se gli Stati membri non fanno niente per, in qualche modo, prevenire i rischi, diventa tutto molto difficile e, alla fine, costoso. È per questo che, già nel Meccanismo di protezione civile come originariamente concepito, erano previsti degli obblighi in materia di valutazione dei rischi e anche di pianificazione della gestione di tali rischi. Ora, con le ultime modifiche, è stato creato un *network*, un “knowledge network” (Rete unionale della conoscenza in materia di protezione civile, art. 13), che è composto da “soggetti e istituzioni coinvolti nella protezione civile e nella gestione delle catastrofi”. Tale Rete viene incaricata di redigere e poi di gestire “un programma di formazione in materia di prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi per il personale della protezione civile e per gli addetti alla gestione delle emergenze” (art. 13), in modo tale da mettere in grado le autorità nazionali di essere preparate al meglio per le future emergenze.



ISBN 979-12-210-2042-7



9 791221 020427