

Le conseguenze dei conflitti armati: alcune considerazioni generali

di Criseide Novi

Abstract: *The consequences of armed conflict: some general remarks* - This contribution summarizes five papers presented during the panel titled “The Meaning of War: Conflict Contexts and Transformations” and promotes some reflections on the most interesting considerations emerged.

Keywords: Armed conflict; Victims of armed conflict; International humanitarian law; International sanctions; Ukraine-Russia War.

1. Considerazioni introduttive

Nell’ambito della seconda sessione del seminario, dal titolo “Il concetto di guerra: contesti e trasformazioni”, coordinata da me e dal Prof. Bonfiglio, le relazioni di cui mi sono occupata più direttamente sono le cinque incentrate sulle *conseguenze* dei conflitti armati¹, con una particolare attenzione a quello, purtroppo ancora in corso, tra la Federazione russa (nel prosieguo: Russia) e l’Ucraina.

Premetto che nel prosieguo privilegerò l’ottica del diritto internazionale, nel cui ambito saranno collocate tutte le mie osservazioni; pertanto mi sembra opportuno iniziare con il richiamare i principali concetti ai quali farò riferimento nel trattare i diversi argomenti delle relazioni.

Le conseguenze su cui si soffermano tre dei relatori sono quelle sulle *vittime dei conflitti*, intese in una accezione ampia che non si limita agli individui, ma si estende alla protezione di beni quali l’ambiente e in generale

¹ Preferisco utilizzare l’espressione “conflitto armato” al posto di “guerra”. Come sottolineano P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, *Droit international public*, 8° éd., Paris, 2009, 1062, il termine guerra rinvia a un formalismo oramai superato e troppo specifico che non corrisponde alla realtà contemporanea, caratterizzata da situazioni anche molto differenti tra loro. Il conflitto armato si distingue a sua volta in internazionale (tra due o più Stati) e non internazionale (tra Stati e gruppi armati non governativi o tra tali gruppi). Per il discorso che mi accingo a fare tuttavia tale distinzione non assume una particolare rilevanza, per cui nel prosieguo parlerò in generale di conflitti armati. Per una ricostruzione della progressiva sostituzione della nozione di conflitto armato a quella di guerra, v. N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2011, 138 ss.

le risorse naturali, considerati essenziali per la sopravvivenza umana². A sua volta, il concetto di vittime dei conflitti rientra nell'ambito del *diritto internazionale umanitario*, ovvero quella branca del diritto internazionale che si applica durante i conflitti armati (legittimi o illegittimi³) per stabilire i diritti e gli obblighi delle parti coinvolte, ponendo limiti alla loro condotta⁴, al fine di tutelare tutti gli individui (e come visto i beni loro essenziali) che, anche se in diversa misura, vi si trovano coinvolti⁵. In passato queste norme venivano distinte nel c.d. diritto dell'Aja, che prendeva il nome dalle Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907 riguardanti le regole per la condotta della guerra terrestre e di quella marittima e nel c.d. diritto di Ginevra, il cui nome richiamava le Convenzioni di Ginevra del 1949 che stabiliscono le norme relative alla protezione di diverse categorie di persone considerate vulnerabili come i civili in generale, i malati, i feriti e i prigionieri di guerra. Con il tempo e grazie in particolare alla stipula, nel 1977, di due Protocolli addizionali alle Convenzioni di Ginevra⁶, il diritto dell'Aja e il diritto di Ginevra si sono fusi in un unico sistema complesso consistente, appunto, nel diritto internazionale umanitario⁷. Tale diritto si fonda sui principi di distinzione, proporzionalità e precauzione. Il principio di distinzione vieta gli attacchi diretti esclusivamente e volutamente contro i civili (intesi come coloro che non hanno mai partecipato al conflitto, ma

² C. R. Payne, *Protection of the Natural Environment*, in B. Saul, D. Akade (ed.), *The Oxford Guide to International Humanitarian Law*, Oxford, 2020, 205 ss., 205. Per una interessante ricostruzione storica della nozione di vittima nei conflitti armati v. S. Goltermann, *Victims. Perceptions of Harm in Modern European War and Violence*, Oxford, 2023.

³ Mi sembra utile specificare che il diritto internazionale umanitario non si occupa delle cause che hanno fatto sorgere un determinato conflitto, ovvero se il ricorso alla forza armata di una parte contro l'altra sia legittimo. Tali aspetti sono regolati dal diritto internazionale attraverso essenzialmente la Carta delle Nazioni Unite che, in linea di principio, vieta il ricorso o la minaccia del ricorso alla forza nelle relazioni internazionali, tranne che in caso di legittima difesa.

⁴ J. Crowe, K. Weston-Scheuber, *Principles of International Humanitarian Law*, Cheltenham, 2013, 1 ss.

⁵ C. Focarelli, *Diritto internazionale*, 3^o ed. Padova, 2015, 357, secondo il quale il diritto internazionale va oggi collocato tra le norme dirette a proteggere la persona umana, siano militari o civili, nella situazione specifica di un conflitto armato, piuttosto che tra quelle dirette a regolare la guerra in quanto tale, intesa come un fatto fisiologico delle relazioni internazionali. Va però precisato che il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionali dei diritti umani, benché interrelati, vanno tenuti distinti. Quest'ultimo è una diversa branca del diritto internazionale che si applica anche in tempo di pace ed è considerata una *lex generalis* rispetto al diritto internazionale umanitario (che invece è una *lex specialis* dovendosi perciò, durante i conflitti armati, utilizzare in via prioritaria). V. ancora N. Ronzitti, *Diritto internazionale*, cit., 147 e 160.

⁶ N. Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, 5^o ed., Torino, 2016, 486. Il primo protocollo completa le convenzioni di Ginevra per quanto riguarda i conflitti armati internazionali e il secondo per quanto riguarda i conflitti armati non internazionali.

⁷ Il superamento della distinzione tra diritto dell'Aja e diritto di Ginevra è stato affermato anche dalla Corte internazionale di giustizia nel parere dell'8 luglio 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, of nuclear weapons, Advisory Opinion*, ICJ, *Reports* 1966, 226, al cui par. 75 si legge "these two branches of the law applicable in armed conflict have become so closely interrelated that they are considered to have gradually formed one single complex system, known today as international humanitarian law".

anche coloro che non vi partecipano più, quali soldati feriti o prigionieri di guerra); il principio di proporzionalità impone di astenersi da attacchi a obiettivi militari che procurano danni ai civili sproporzionati rispetto al vantaggio militare ottenuto; il principio di precauzione comporta il dovere di evitare attacchi senza previo avvertimento alla popolazione civile o ad obiettivi che una parte ha la facoltà di scegliere e che sono scelti nonostante siano i più dannosi per i civili⁸.

Le altre due relazioni affrontano invece il tema delle conseguenze dei conflitti armati intese come *reazione della Comunità internazionale* attraverso l'attivazione di strumenti diretti a riportare la pace o per lo meno a ridurre la durata e l'intensità delle ostilità. L'attenzione dei relatori si è concentrata sulle sanzioni internazionali, intese come misure coercitive non implicanti l'uso della forza con cui la Comunità internazionale reagisce, principalmente per il tramite delle Nazioni Unite ma non solo, alla condotta di uno Stato o di singoli individui che violano il diritto internazionale o che, pur non violandolo in senso tecnico, mettono in pericolo la pace e la sicurezza internazionale. Ciò allo scopo di esercitare una pressione tale da indurre i suddetti Stati o individui a modificare il proprio comportamento, oppure impedire loro materialmente di agire. Da alcuni decenni a questa parte, e in misura progressivamente crescente, le sanzioni sono utilizzate in relazione ai conflitti armati anche per indurre il rispetto del diritto internazionale umanitario e "colpire" i responsabili di gravi violazioni di quest'ultimo⁹.

Superati, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, gli embarghi completi¹⁰, attualmente le sanzioni si sostanziano per lo più nelle c.d. *sanzioni intelligenti*, consistenti in "pacchetti" anche molto eterogenei di misure mirate (definiti *regimi sanzionatori*) costruiti in funzione delle circostanze e degli obiettivi da raggiungere. Le misure che compongono i regimi sanzionatori possono essere *generalisti*, ovvero rivolte contro uno Stato in quanto tale, prevedendo restrizioni per lo più di carattere economico e commerciale, come ad esempio il divieto di vendita o di acquisto di determinati prodotti; oppure *individuali*, in quanto destinate a persone fisiche o giuridiche espressione della classe dirigente dello Stato e quindi ritenute responsabili della sua condotta, che vengono colpite con congelamenti dei capitali e delle risorse economiche o, solo le persone fisiche, con le c.d. restrizioni all'ammissione, consistenti in divieti d'ingresso e di transito nei territori degli Stati che applicano le sanzioni. In conseguenza degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 a New York, nella categoria delle sanzioni individuali ora rientrano anche le misure rivolte contro individui o entità non collegati a Stati e colpiti per attività svolte a titolo personale che

⁸ C. Focarelli, *Diritto internazionale*, cit., 364.

⁹ Per tale evoluzione, in particolare delle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, M. Happold, *UN Sanctions as Human Rights and Humanitarian Law Devices*, in L. van den Herik (ed.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Cheltenham, 2017, 125 ss., 125.

¹⁰ Gli embarghi si sostanziano nell'interruzione di tutte le relazioni economiche, finanziarie e diplomatiche con uno Stato, ritenuto responsabile di un comportamento tale da mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale. Essi sono stati abbandonati a causa degli effetti disastrosi che provocavano sulla popolazione civile e in particolare sulle sue componenti più deboli (minori, infermi), senza peraltro quasi mai raggiungere gli scopi per i quali venivano decisi.

risultano suscettibili di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale, come nel caso del terrorismo internazionale.

La responsabilità principale di adottare sanzioni ricade sul Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che agisce nell'ambito del Capitolo VII della Carta, attraverso risoluzioni che tutti gli Stati membri dell'ONU devono attuare. Esso però non è il solo a svolgere tale attività. Anche gli Stati¹¹ e le organizzazioni regionali (in particolare Unione europea, Unione africana e altre organizzazioni sub-regionali africane¹²) danno vita a regimi sanzionatori, per reagire a comportamenti che violano o minacciano di violare il diritto internazionale (compreso quello umanitario), ma anche per tutelare propri interessi legati alla sicurezza¹³. In questo caso si parla di *sanzioni autonome o unilaterali*, per distinguerle delle misure che sempre gli Stati o le organizzazioni internazionali (laddove la competenza ricada su di esse) adottano per dare attuazione alle sanzioni ONU.

2. Le relazioni

Venendo ora alle relazioni, inizio da quella di Mario Rafaniello¹⁴, che introduce un tema di particolare rilevanza come la questione dei danni ambientali nei conflitti armati partendo da due casi studio riguardanti Stati dello spazio post-sovietico, ovvero la richiesta di arbitrato avanzata nel gennaio 2023 dal governo dell'Azerbaijan nei confronti all'Armenia, accusata di aver violato la Convenzione di Berna relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, per i danni ambientali prodotti in trent'anni d'occupazione del Nagorno-Karabakh e nelle iniziative, attualmente in corso, dell'Ucraina dirette a quantificare e richiedere il risarcimento dei danni (anche ambientali) finora subiti a causa dell'occupazione russa, in particolare nel Donbass. Ciò per evidenziare come, da un lato, esista un'ampia consapevolezza sul fatto che l'ambiente naturale sia una delle potenziali vittime che il diritto deve tutelare ma, dall'altro, risulti particolarmente difficile ricostruire i confini di un quadro normativo certo, entro cui uno Stato possa agire per rivendicare i danni ambientali subiti nel proprio territorio durante un conflitto armato. La relazione di Mario Rafaniello si inserisce in un tema ampiamente dibattuto dalla dottrina

¹¹ In particolare gli Stati Uniti sono considerati il principale *sanctioning power* a livello mondiale, ma decidono spesso sanzioni autonome anche altri Stati, come il Canada, il Giappone, la Gran Bretagna e l'Australia. Cfr. I. Dreyer, J. Luego-Cabrera, *Introduction* in I. Dreyer, J. Luego-Cabrera (eds.), *On Target? EU Sanctions as Security Policy Tools*, ISS Report, n. 25, September 2015, n. 5, 7 ss., 7.

¹² Con la peculiarità che l'Unione europea è l'unica organizzazione regionale che stabilisce sanzioni autonome contro Stati che non sono propri membri. In argomento v. C. Novi, *Le sanzioni autonome come strumento della politica estera dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, 285 ss.

¹³ Cfr. C. Beaucillon, *An Introduction to Unilateral and Extraterritorial Sanctions: Definitions, State of Practice and Contemporary Challenges* in C. Beaucillon (ed.), *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Cheltenham, 2021, 1 ss., 3 e S. Silingardi, *Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extraterritoriale nel diritto internazionale*, Milano, 2020, 54.

¹⁴ V. M. Rafaniello, *Il danno ambientale nel conflitto armato nello spazio post-sovietico: dal Nagorno-Karabakh alla guerra in Ucraina*, in questo numero speciale di *DPCE Online*.

ovvero l'intersecazione¹⁵ tra il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dell'ambiente, come modo per rafforzare la protezione e dare vita a un vero e proprio diritto ambientale di guerra¹⁶. Questo tema emerge anche dai lavori della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite che nel maggio 2022, dopo ben dieci anni di studio, ha elaborato 27 principi per la protezione dell'ambiente in relazione ai conflitti armati e li ha inviati all'Assemblea Generale per l'approvazione, avvenuta nel dicembre dello stesso anno¹⁷. I principi ambiscono a definire una serie di regole rivolte a un'ampia gamma di attori e relative al periodo del conflitto vero e proprio, al periodo precedente e a quello successivo, attingendo a una serie di ambiti quali sicuramente il diritto internazionale umanitario e il diritto ambientale ma anche i diritti umani e le *due diligence* per le imprese¹⁸. Si vedrà se, in futuro, essi riusciranno a fare la differenza per la tutela dell'ambiente (e delle persone che in quell'ambiente vivono) durante un conflitto.

Nel secondo intervento, Fabio Masci affronta i problemi dei più fragili tra i fragili, ovvero le persone con disabilità¹⁹. Il relatore, partendo dal presupposto che queste ultime non formano un gruppo omogeneo e richiedono perciò interventi spesso specifici e tarati sul singolo, illustra le tutele previste dall'ordinamento italiano che, più che nella nostra Costituzione, silente su tale specifico tema²⁰, trovano origine e fondamento in strumenti internazionali. Questi consistono principalmente, oltre che nelle Convenzioni di Ginevra e nei relativi Protocolli, nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata a New York nel 2006 e ratificata in Italia con la legge n. 18 del 3 marzo 2009 e nella più recente risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, 2475(2019)²¹. Voglio solo aggiungere che, per quanto riguarda in particolare la Convenzione, anche in questo caso ci si trova di fronte a norme internazionali che non rientrano specificamente nel diritto internazionale umanitario (bensì nella tutela internazionale dei diritti umani), ma che

¹⁵ L'espressione è di J. Wyatt, *Law-Making at the Intersection of International Environmental, humanitarian and Criminal Law: The Issues of Damage to the Environment in the International Armed Conflict*, in 92 *Int'l Rev. Red Cross*, 593 (2010).

¹⁶ In argomento cfr. R. van Steenberghe, *The Interplay between International Humanitarian Law and International Environmental Law: Towards a Comprehensive Framework for a Better Protection of the Environment in Armed Conflict*, in 20 *J. Int'l Crim. Just.* 1123 (2022).

¹⁷ V. rispettivamente il documento A/CN.4/L968 del 20 maggio 2022 e la risoluzione A/77/415/DR adottata il 7 dicembre 2022.

¹⁸ K. Hulme, E. B. Hessami, *New Legal Protection for the Environmental in Relation to Armed Conflict*, International Union for conservation of Nature, 16 July 2022, reperibile *online*.

¹⁹ V. F. Masci, *Una guerra nella guerra: le persone con disabilità durante i conflitti bellici*, in *questo numero speciale*, 333 ss.

²⁰ Nella Costituzione sono presenti disposizioni che, in relazione al tema da lui trattato, il relatore ha definito parziali e settoriali.

²¹ Risoluzione del 20 giugno 2019, S/RES/2475(2019). Fabio Masci ricorda anche le "Linee Guida sull'inclusione delle Persone con Disabilità nell'ambito dell'azione umanitaria" sempre del 2019, elaborate dall'IASC (*Task Team on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action*), reperibili *online* e il *vademecum* dal titolo *The Inclusion of Persons with Disabilities in EU-funded Humanitarian Aid Operations*, elaborato sempre nel 2019 dalla Commissione europea e anch'esso reperibile *online*.

tuttavia lo integrano prevedendo, in particolare all'art. 11, che in caso di conflitti armati la convenzione debba applicarsi simultaneamente al suddetto diritto²². La risoluzione, dal canto suo, non aggiunge nulla ai principi esistenti, anche se comunque assume una certa rilevanza in quanto, per la prima volta, un atto di questo tipo si concentra espressamente sulla situazione dei disabili durante i conflitti, esortando gli Stati a porre in essere tutti i mezzi necessari a prevenire le possibili violenze ed abusi e, dopo la cessazione delle ostilità, a garantire loro l'accesso alla giustizia, mezzi di ricorso efficaci ed eventualmente un risarcimento²³.

La terza relazione che si è occupata delle vittime dei conflitti armati è quella di Giovanna Naddeo²⁴, riguardante il tema dei c.d. stupri di guerra. Come ci spiega la relatrice, questi ultimi sono utilizzati durante i conflitti quale strumento di sopraffazione e di dominio sulla comunità nemica, spesso per contaminare o addirittura distruggere un gruppo etnico in quanto tale, diventando una forma di genocidio. In ogni caso, simili comportamenti sono considerati crimini contro l'umanità dallo Statuto di Roma della Corte penale internazionale²⁵. La relazione focalizza l'attenzione sul conflitto in Ucraina e su come i casi di violenza sessuale e di genere verificatisi fin dalle prime fasi di guerra abbiano suscitato numerose iniziative sia a livello mondiale, da parte delle Nazioni Unite, sia regionale da parte dell'OSCE, del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, dirette a registrare, documentare e indagare tali crimini al fine di scongiurarne l'impunità. Giovanna Naddeo ha quindi ricostruito la collaborazione instauratasi tra l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e la Corte penale internazionale, nel quadro dell'accordo concluso da quest'ultima con l'Unione europea²⁶. Tale collaborazione si è concretizzata nella creazione di una quadra investigativa comune, composta da alcuni Stati membri dell'Unione, l'Ucraina e l'ufficio del Procuratore della Corte penale internazionale, con il supporto e il coordinamento di Eurojust, avente il compito di facilitare la raccolta e la condivisione del materiale probatorio relativo, tra gli altri, ai crimini di violenza sessuale consumatisi nelle zone del conflitto. Ad un anno dall'istituzione, la relatrice non nasconde le proprie perplessità, in particolare sull'indipendenza e sull'imparzialità delle autorità

²² Sul particolare contributo che la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità può dare al diritto internazionale umanitario per questa particolare categoria di vittime v. A. Breitegger, *Increasing Visibility of Persons with Disabilities in Armed Conflict: Implication for Interpreting and Applying IHL*, in 105 *Int'l Rev. Red Cross*, 99 (2023).

²³ P. TRAVAGLIONE, *La tutela dei disabili nei conflitti armati e nei disastri naturali anche alla luce della recente Risoluzione ONU 2475/2019*, in *Rassegna della giustizia militare*, 2/2020, 82 ss., 87.

²⁴ V. G. Naddeo, *Violenza sessuale come arma di guerra e lotta all'impunità nell'attuale conflitto in Ucraina*, in questo numero speciale, 387 ss.

²⁵ Art. 7 dello Statuto della Corte Penale Internazionale, firmato a Roma il 17 giugno 1998. Ciò comporta che oltre la responsabilità dello Stato per violazione del diritto internazionale umanitario, si configuri anche la responsabilità penale individuale degli autori; responsabilità regolata dal diritto penale internazionale. Cfr. G. Gaggioli, *Sexual Violence in Armed Conflicts: A Violation of International Humanitarian Law and Human Rights Law*, in 96 *Int'l Rev. Red Cross*, 503 (2014).

²⁶ Accordo di cooperazione e di assistenza tra la Corte penale internazionale e l'Unione europea del 10 aprile 2003, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 115 del 28 aprile 2006, 50.

coinvolte nell'attività della squadra investigativa e si chiede se quest'ultima sia destinata a rimanere un caso isolato, specifico per il conflitto in corso in Ucraina o possa diventare un modello per una tutela dei diritti umani più concreta e specialmente per la lotta all'impunità dei crimini internazionali derivanti dalla loro violazione.

Nel suo intervento Giovanna Naddeo ha toccato un altro aspetto dell'azione dell'Unione europea su cui vorrei soffermarmi brevemente, anche perché ciò mi permetterà di collegarmi alle ultime due relazioni. Nel marzo 2023, per la prima volta, l'Unione ha imposto delle sanzioni contro individui per il ruolo da loro avuto in gravi e sistematiche violenze sessuali e di genere perpetrate durante conflitti armati. Le sanzioni, concepite come mezzo di contrasto a tale forma di violenza, al fine di garantire la piena assunzione di responsabilità e combattere l'impunità²⁷, s'inseriscono nell'ambito del regime globale di sanzioni dirette colpire e reprimere violazioni gravi dei diritti fondamentali ovunque commesse nel mondo, istituito nel 2020²⁸. Tra le persone colpite nel 2023 ci sono anche due alti ufficiali delle forze armate russe, sanzionati per aver, nel marzo/aprile 2022, pianificato, incoraggiato o addirittura ordinato al personale militare atti di violenza sessuale e di genere durante le offensive in territorio ucraino o nelle zone occupate.

Quelle appena citate non sono le uniche sanzioni decise contro la Russia per la sua aggressione all'Ucraina. Fin dal 2014, l'Unione europea, gli Stati Uniti e molti altri Stati hanno emanato una serie di regimi sanzionatori unilaterali sia contro il Paese nel suo complesso, sia contro esponenti della sua classe dirigente politica, economica e militare, svolgendo una vera e propria funzione di supplenza del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, bloccato dal veto russo²⁹.

Le sanzioni appena ricordate sono al centro della relazione di Olena Nihreieva³⁰, la prima delle due che si occupano delle reazioni della Comunità internazionale ai conflitti armati. Dopo aver ricordato che le sanzioni

²⁷ Decisione (PESC) del 7 marzo 2023, 2023/501, relativa a misure restrittive contro gravi violazioni dei diritti umani, considerando 3, che continua sottolineando che "...per combattere ed eliminare tutte le forme di violenza contro le donne sono necessari politiche coordinate a tutti i livelli e un approccio globale che punti alle questioni chiave della prevenzione, dello scarso numero di segnalazioni, della protezione, del sostegno delle vittime nonché al perseguimento degli autori di violenze e ad altri interventi. L'uso strategico di misure restrittive rafforza tale approccio mediante l'accrescimento della pressione al fine di prevenire ulteriori violazioni e abusi e, in coordinamento con altri strumenti di cui dispone l'Unione in materia di diritti umani, attira l'attenzione su tali violazioni e i relativi responsabili".

²⁸ Decisione (PESC) del 7 dicembre 2020, 2020/1999, relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, che all'art. 1 inserisce tra questi la violenza sessuale e di genere. I regimi globali di sanzioni creati dall'Unione europea consistono in regimi sanzionatori non geograficamente caratterizzati, creati per contrastare determinati comportamenti dovunque questi si presentino. Quello relativo alle violazioni dei diritti umani è stato modellato sul *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* adottato dagli Stati Uniti nel 2016.

²⁹ Da febbraio 2022 a giugno 2023 l'Unione europea ha adottato 11 pacchetti di sanzioni come risposta all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia (fonte www.consilium.europa.eu). Tutte le misure adottate sono concretamente applicate da tutti gli Stati membri, Italia compresa.

³⁰ O. Nihreieva, *Economic Sanctions as a Means of International Obligation Enforcement: To the Question of Legitimacy*, in questo numero speciale di *DPCE Online*.

autonome in generale sollevano dei dubbi per quanto riguarda la loro legittimità alla luce del diritto internazionale, la relatrice si sofferma sulle sanzioni di carattere economico decise da Ucraina, Unione europea e Stati Uniti contro la Russia, ritenendo possibile giustificare le prime in quanto contromisure applicate dallo Stato direttamente leso; quelle dell'Unione europea (come da essa stessa sostenuto³¹) ricorrendo all'art. XXI del GATT, che stabilisce un'eccezione di carattere generale destinata a permettere ai membri dell'OMC di prendere le decisioni necessarie per proteggere i propri interessi nazionali essenziali, in particolare in caso di conflitti armati; infine quelle degli Stati Uniti richiamando il loro ruolo di fondamentale crocevia delle transazioni economiche internazionali. In tutti e tre i casi, comunque, per la relatrice la legittimità delle sanzioni unilaterali imposte alla Russia non è per nulla pacifica ma deve essere valutata caso per caso, in quanto dipendente da una serie di parametri come, ad esempio, il rispetto dei diritti fondamentali dei destinatari delle specifiche misure adottate. A tale proposito, mi sembra opportuno aggiungere brevemente che, a riprova della vivacità del dibattito dottrinale, altri autori giustificano le sanzioni unilaterali (in particolare nel caso della guerra in Ucraina) considerandole una forma di contromisura alla violazione di obblighi *erga omnes*, ovvero di obblighi dovuti alla Comunità internazionale nel suo complesso e alle cui violazioni può perciò reagire ogni suo membro³².

Le sanzioni possono anche comportare dei *costi* per chi le applica, specialmente nel caso di misure generali di carattere economico o finanziario rivolte contro Stati. Questi costi possono derivare, sia da perturbazioni dei flussi commerciali e finanziari mondiali creati dai vincoli e obblighi che esse prevedono e che finiscono per danneggiare tutti gli Stati, sia più direttamente dalla reazione del Paese colpito che, a sua volta, può adottare proprie misure contro chi ha deciso sanzioni nei suoi confronti. Su tali tematiche si sofferma l'intervento di Lucia Miglietti³³, che ha come oggetto la decisione adottata, in particolare da Unione europea e Stati Uniti, nell'ambito dei regimi sanzionatori decisi in seguito all'invasione dell'Ucraina, di escludere la maggior parte delle banche russe dal sistema di messaggistica internazionale Swift³⁴, al fine di paralizzare il sistema di

³¹ L'Unione europea giustifica le sue sanzioni contro la Russia considerandole semplici ritorsioni o, per quanto riguarda quelle economiche, non contrarie alle regole dell'OMC in quanto giustificate appunto dall'art. XXI GATT. Cfr. M. Sossai, *Sanctioning Russia: Question on the Legality and the Legitimacy of the Measures Imposed Against the Invasion of Ukraine*, in *Roma Tre Law Review*, 2022, n. 2, 157 ss., 163 ss.

³² V. ad esempio C. Morviducci, *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale, alcuni aspetti problematici*, in *Eurojus*, 2019, n. 2, 77 ss., 85 e M. Gestri, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, in N. Ronzitti (ed.), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden, Boston, 2016, 70 ss., 75.

³³ L. Miglietti, *Il blocco del sistema Swift e l'effetto "boomerang" dell'incremento delle transazioni in criptovalute, L'occasione decisiva per una ri-regolamentazione di un fenomeno poliforme e ontologicamente anarchico che ancora tarda a farsi strada?*, in questo numero speciale, 355 ss.

³⁴ Swift è l'acronimo di *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*. Come spiega Lucia Miglietti si tratta di una società di diritto belga fondata nel 1973 che fornisce servizi di messaggistica finanziaria per consentire alle banche di eseguire

transazioni internazionali della Russia, estromettendola dall'economia globale. L'analisi di Lucia Miglietti evidenzia però come, oltre a non raggiungere i risultati sperati, la decisione relativa allo Swift e specialmente il tentativo delle banche russe di aggirarla abbiano causato un pericoloso "effetto collaterale" consistente nell'aumento delle transazioni finanziarie in criptovalute. Ciò ha evidenziato la particolare fragilità a livello nazionale ed europeo delle normative relative a tale settore e il relativo pericolo di frodi e usi criminali che rendendo improrogabili nuovi e più efficaci strumenti di regolamentazione transnazionali.

3. Osservazioni finali

Alla luce delle interessanti relazioni che ha ho brevemente riassunto vorrei fare due brevi riflessioni.

Anzitutto, le prime tre relazioni, dedicate a tre diverse tipologie di "vittime" dei conflitti armati confermano, anzi direi rafforzano, quanto spesso sottolineato dalla dottrina internazionalistica, ovvero che il diritto internazionale umanitario, pur presentandosi come un settore del diritto internazionale caratterizzato da un ampio *corpus* di norme che nel tempo hanno subito una consistente opera di codificazione e che per la maggior parte sono oramai regole di diritto internazionale consuetudinario ampiamente accettate, risulta però anche quello il cui rispetto è più *incerto*³⁵ o comunque *insufficiente*³⁶, in particolare in relazione alla tutela delle vittime. Se infatti gli Stati, in astratto, ritengono le sue norme utili e imprescindibili, in concreto, quando sono parti di un conflitto armato tendono a considerare dei limiti eccessivi all'azione militare giudicata "necessaria" per la condotta delle ostilità e di conseguenza a non applicarle o per lo meno a non applicarle interamente³⁷. Inoltre, nonostante il diritto internazionale umanitario imponga comportamenti che nel tempo sono diventati sempre più dettagliati e stringenti e che per molti aspetti sono ulteriormente rafforzati da obblighi derivanti da altri settori, quali il diritto internazionale dell'ambiente o quello dei diritti umani, risulta particolarmente difficile, oltre che far rispettare tali comportamenti³⁸, anche rivendicare e provare le responsabilità derivanti dalla loro violazione e, come evidenziato dalla relazione di Mario Rafaniello, specialmente farle valere. I tradizionali meccanismi del diritto internazionale per le soluzioni delle controversie, basati sulla buona volontà delle parti, non riescono a superare la diffidenza che genera un conflitto e che di solito si protrae per un periodo più o meno lungo anche dopo la fine delle ostilità.

pagamenti o trasferimenti di strumenti finanziari oltre i confini nazionali in modo rapido e sicuro. Il sistema Swift connette più di 11.000 banche in tutto il mondo.

³⁵ C. Focarelli, *Diritto internazionale*, cit., 358.

³⁶ M. Sassòli, *The Implementation of International Humanitarian Law: Current and Inherent Challenges*, in *Yearbook of International Humanitarian Law*, 2007, 45 ss., 46.

³⁷ R. Kolb, R. Hyde, *An Introduction to the International Law of Armed Conflicts*, Oxford, 2008, 284.

³⁸ M. Sassòli, *The Implementation*, cit., 49. Come sottolinea questo autore, in generale, il rispetto del diritto internazionale si basa sull'auto-applicazione da parte dei destinatari degli obblighi in esso previsti. Il consueto *mix* di negoziati, di promesse reciproche di vantaggi e di minacce intrinseche di svantaggi, che spesso induce al rispetto dei suddetti obblighi, è difficile che funzioni tra belligeranti che cercano di sconfiggersi a vicenda.

Inoltre, non è raro che le “denunce” di violazioni del diritto internazionale umanitario fatte da un belligerante nei confronti dell’altro abbiano uno scopo propagandistico, rendendo particolarmente difficile accertarne (e accettarne) la veridicità³⁹.

La situazione descritta crea sfiducia nel diritto internazionale umanitario, non solo da parte delle possibili vittime, ma anche di coloro che dovrebbero applicarlo, i quali diventano sempre meno propensi a farlo⁴⁰. È quindi di fondamentale importanza che la Comunità internazionale si impegni a migliorare l’attuazione di tale branca del diritto, in modo da preservare la percezione della sua utilità, permettendole così di agire da argine al comportamento delle parti durante i conflitti e, ugualmente importante, da standard di condotta rispetto al quale misurare il comportamento delle parti in conflitto al fine di valutarne le eventuali violazioni e responsabilità. Una tale esigenza mi sembra emerga in modo cruciale dalla relazione di Giovanna Naddeo, dove viene descritto lo sforzo che si sta facendo a livello internazionale, da parte dall’Unione europea e di altre organizzazioni regionali, ma anche di Stati e della Corte penale internazionale, proprio al fine di stabilire dei meccanismi per indagare crimini odiosi come gli stupri di guerra compiuti durante il conflitto in corso tra Russia e Ucraina, che potrebbero diventare pratiche generali applicabili anche ad altri casi⁴¹.

La seconda riflessione riguarda le sanzioni internazionali. Tale strumento è spesso oggetto di critiche, da parte di chi lo considera non molto efficace nel raggiungere gli scopi per i quali viene utilizzato, ovvero per indurre un cambiamento di comportamento nel o nei destinatari delle misure sanzionatorie o anche solo per stigmatizzare quello stesso comportamento⁴². Mi sembra che le due ultime relazioni della sessione ben evidenzino alcuni dei limiti di tale strumento, avallando in un certo senso le critiche.

Più in generale, si può aggiungere anzitutto che la previsione di sanzioni contro un determinato *target* è più facilmente accettata, dal punto di vista politico ma anche giuridico, in termini di legittimità, quanto più è

³⁹ R. Kolb, R. Hyde, *An Introduction*, cit., 284.

⁴⁰ M. Sassòli, *The Implementation*, cit., 67 ss.

⁴¹ Voglio precisare che le stesse Convenzioni di Ginevra prevedevano, di fronte a una possibile violazione delle norme in esse codificate, un sistema di accertamento dei fatti attraverso le c.d. procedure d’inchiesta, il cui scopo era anche quello di aumentare la fiducia in quelle stesse norme e alleviare l’odio. Inoltre, il I Protocollo aggiuntivo del 1977 aveva istituito una Commissione internazionale d’inchiesta in ambito umanitario. Entrambi i sistemi però in concreto non hanno mai funzionato. Risultati migliori hanno avuto alcune missioni di accertamento create dal Consiglio di Sicurezza per indagare in determinate situazioni (come quella istituita nel 2004 sulle violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani in Darfur, presieduta dall’italiano Antonio Cassese). Cfr. R. Kolb, *Advanced Introduction to International Humanitarian Law*, Cheltenham, 2014, 193 ss. e N. Meizer, E. Kuster, *Diritto internazionale umanitario. Un’ampia introduzione*, Comitato internazionale della Croce Rossa, marzo 2023, reperibile online, 331 ss.

⁴² È molto tempo che la dottrina si interroga se le sanzioni sono efficaci ma anche su cosa si debba effettivamente intendere per efficacia delle sanzioni. V. per una ricostruzione in tal senso F. Giumelli, *From Effective to Useful Sanctions: Lesson Learned from the Experience of the European Union*, in N. Ronzitti (ed.), *Coercive Diplomacy*, cit., 247 ss.

oggetto di un ampio coinvolgimento e un effettivo coordinamento nell'ambito della Comunità internazionale, a partire dalle Nazioni Unite e dal loro organo sul quale ricade la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ovvero il Consiglio di Sicurezza. Come illustrato nella relazione di Olena Nihreieva, nell'ottica del diritto internazionale le sanzioni autonome decise da singoli Stati o da organizzazioni internazionali come l'Unione europea sollevano perplessità circa la loro legittimità e necessitano di "giustificazioni" da individuarsi caso per caso, alla luce delle circostanze che hanno portato alla loro creazione. Più tali giustificazioni sono deboli o poco convincenti, più le sanzioni risultano inefficaci e chi le ha decise tende a perdere autorevolezza.

Infine, come ho già considerato quando ho illustrato la relazione di Lucia Miglietti, ogni regime sanzionatorio comporta dei potenziali costi per chi lo applica che vanno valutati insieme ai risultati che si prevedono (o si sperano) di ottenere, in un rapporto costi/benefici che quantifica l'efficacia delle misure adottate⁴³. Inevitabilmente, tali costi sono tanto più alti quanto più lo Stato colpito è politicamente, economicamente e finanziariamente rilevante e quindi ha i mezzi e i modi per reagire alle misure che gli vengono imposte. Ne consegue che lo strumento sanzionatorio riesca ad esprimere al meglio le proprie potenzialità solo se è utilizzato contro Stati piccoli e poco rilevanti, mentre quando è chiamato a confrontarsi con membri particolarmente influenti della Comunità internazionale e specialmente con vere e proprie potenze, deve necessariamente prevedere misure quantitativamente e qualitativamente considerevoli che espongono più facilmente chi le applica a contraccolpi e rappresaglie, rendendo molto più difficile far diventare positivo il rapporto costi/benefici. Mi sembra che quanto appena considerato possa, almeno parzialmente, spiegare perché i numerosi e ampi regimi sanzionatori decisi contro la Russia per l'aggressione all'Ucraina, stentino a mostrare i risultati che molti si aspettavano, giustificando in un certo senso le crescenti critiche al loro impiego.

Criseide Novi
Dipartimento di Diritto internazionale
Università di Foggia
criseide.novi@unifg.it

⁴³ *Ibidem*, 253.

