

Capitolo 3 La guerra terrestre

1. La definizione di obiettivo militare

BIBLIOGRAFIA: Castrén, 199-200; Oppenheim, 336-352; Greenspan, 332-338; Kido, "The Doctrine of Military Objective", *JAIL*, 1961, 39 ss.; Kunzman, "Militärisches Object und unverteidigte Stadt", *RDPMDG*, 1965, 103 ss.; Adler, "Targets in War: Legal Considerations", Falk (ed.), *The Vietnam War and International Law*, Princeton, 1972, vol. 3, 281 ss.; Bretton, "Le problème des méthodes et moyens de guerre ou de combat dans les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949", *RGDIP*, 1978, 65 ss.; Rousseau, 130-131; Green, 148 ss.; Dinstein, *The Conduct*, 89 ss.; Sassòli, «Military Objectives», *MPEPIL* (2011); Ducheine, Osinga, Schmitt (eds.), *Targeting: The Challenges of Modern Warfare*, The Hague, 2014.

Solo gli obiettivi militari possono essere attaccati. La regola è incontestata e incontestabile. Oggetto di discussione è invece la definizione di obiettivo militare. Obiettivo militare possono essere tanto le persone quanto le cose.

Tra le persone rientrano innanzitutto i membri delle forze armate avversarie e le altre categorie di combattenti che sono state precedentemente individuate. Ovviamente anche i c.d. combattenti non privilegiati (spie, sabotatori e mercenari) sono suscettibili di attacco mentre prendono parte ad un'operazione. Lo stesso dicasi per i contractor non formalmente inquadrati nelle forze armate dell'avversario (quelli formalmente inquadrati sono legittimi combattenti e costituiscono sempre obiettivo militare). Controverso è se il capo dello Stato nemico e i membri del governo possano essere considerati obiettivi militari. Il problema è di facile soluzione quando il capo dello Stato sia il comandante supremo delle forze armate, qualifica che spesso gli è accordata dalla propria costituzione. In caso contrario, tanto il capo dello Stato quanto i membri del governo possono essere fatti prigionieri di guerra, a causa dell'importanza politica che essi rivestono per la conduzione della guerra. Ma non potrebbero essere oggetto d'attacco.

È lecito attaccare una singola persona che costituisca un obiettivo militare

(ad es. un capo militare). Ma l'attacco deve essere condotto da legittimi combattenti in uniforme. È invece proibito l'assassinio compiuto da spie o sabotatori non in uniforme al di là delle linee nemiche, quantunque la persona assassinata sia un obiettivo militare.

Fino alla conclusione del I Protocollo del 1977, il diritto convenzionale non ha fornito una definizione precisa di obiettivo militare per quanto riguarda le cose. Indicazioni potevano essere desunte dall'art. 27 del Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja, che proibisce il bombardamento - a patto che non siano usati a scopi militari - degli edifici consacrati ai culti, alle arti, alle scienze e alla beneficenza, dei monumenti storici, degli ospedali e dei luoghi di raccolta di malati e feriti. Parimenti l'art. 2 della IX Convenzione dell'Aja sul bombardamento navale, nel prescrivere il divieto di bombardare le città indifese, esenta dal divieto le opere militari, stabilimenti militari o navali, depositi di armi o di materiale bellico, laboratori e installazioni atti ad essere utilizzati per i bisogni della flotta o dell'esercito nemico. Una definizione di obiettivo militare era contenuta nelle regole dell'Aja sulla guerra aerea del 1923, mai tradotte in uno strumento convenzionale, in cui da una parte si dava la definizione generale e dall'altra venivano elencate le cose suscettibili di costituire un obiettivo. L'art. 24, dopo aver definito come obiettivo militare le cose la cui distruzione avrebbe comportato per il belligerante un vantaggio militare distinto, includeva, in un elenco avente natura tassativa, le opere militari, le installazioni e i depositi militari, le fabbriche costituenti ben conosciuti e importanti centri per la produzione di armi, munizioni o rifornimenti, le linee di comunicazione o di trasporto per uso militare.

Il I Protocollo ha rifiutato ogni elencazione preferendo dare solo la definizione di obiettivo militare. Secondo l'art. 52, par. 2, una cosa, per poter essere considerata obiettivo militare, deve soddisfare due condizioni. Deve trattarsi di un bene che per sua natura, ubicazione, destinazione o impiego contribuisca efficacemente all'azione militare; inoltre, la distruzione totale o parziale del bene, o la sua conquista o neutralizzazione deve offrire, nel caso concreto, un vantaggio militare preciso. La definizione restringe la nozione di obiettivo militare, che invece la guerra moderna tenderebbe ad allargare, e rende di dubbia legittimità un'azione militare il cui principale scopo sia di natura psicologica o i cui vantaggi militari siano solo indiretti. Come è stato efficacemente osservato nel commentario ai Protocolli addizionali a cura del CICR, solo beni materiali e tangibili possono costituire un obiettivo militare. Non possono pertanto costituire obiettivo militare beni immateriali, quali il morale dell'avversario o la sua convinzione nella vittoria finale (ad es. sarebbe oggi illegittimo, a prescindere da ogni altra considerazione, un bombardamento atomico quale quello effettuato dagli Stati Uniti nel 1945 su Nagasaki e Hiroshima allo scopo di abbattere il morale della nazione e costringere il Giappone alla resa). La definizione di obiet-

tivo militare necessita inoltre di adeguate esemplificazioni, magari nei manuali militari, per poter essere resa operativa. Qualora non sia evidente la destinazione del bene, la presunzione gioca a favore della sua immunità dall'attacco. Infatti, l'art. 52, par. 3, dispone che "in caso di dubbio, un bene che è normalmente destinato ad uso civile, quale un luogo di culto, una casa, un altro tipo di abitazione o una scuola, si presumerà che non sia utilizzato per contribuire efficacemente all'azione militare".

È da ricordare che, al momento della ratifica del I Protocollo, l'Italia ha depositato due dichiarazioni interpretative in relazione alla definizione di obiettivo militare. Nella prima, ha affermato che "un'area specifica di terreno potrebbe essere un obiettivo militare se, a causa della sua ubicazione o per le altre ragioni specificate all'art. 52, la sua totale o parziale distruzione, conquista o neutralizzazione, nelle circostanze di quel momento, offre un vantaggio militare preciso" (ad es. un passo di montagna). Nella seconda, ha precisato come la prima frase dell'art. 52 vieti solo gli attacchi diretti contro obiettivi non militari e non riguardi la questione dei danni collaterali causati da attacchi diretti contro obiettivi militari.

Tali nozioni potrebbero essere adattate anche alla guerra cibernetica. Le infrastrutture usate per scopi militari costituiscono ovviamente obiettivo militare, come ad es. quelle che consentono il funzionamento dei sistemi d'arma. Il problema si pone per quelle infrastrutture che hanno un uso duale, che sono cioè impiegate per scopi civili e scopi militari. La questione va risolta mediante l'applicazione dei principi generali sopra elencati.

2. La popolazione e i beni di carattere civile

BIBLIOGRAFIA: Wilson, "Recent Developments in the Treatment of Civilian Alien Enemies", *AJIL*, 1944, 397 ss.; Castrén, 172-182; Id., "La protection juridique de la population civile dans la guerre moderne", *RGDIP*, 1955, 121 ss.; Oppenheim, 313-318; 346-347; 364-366; 451-456; Greenspan, 154-205; Mirimanoff-Chilikine, "Protection de la population et des personnes civiles contre les dangers résultant des opérations militaires", *RBDI*, 1971, 619 ss. e 1972, 101 ss.; Rogers, "Conduct of Combat and Risks Run by the Civilian Population: General Report", *Recueil de la Société Internationale de Droit Pénal Militaire ed de Droit de la Guerre*, Bruxelles, 1982, 293 ss.; Rousseau, 81-83; Kuper, *International Law Concerning Child Civilians in Armed Conflict*, Oxford, 1997; Green, 256 ss.; David, 241 ss.; Dinstein, *The Conduct*, 120 ss.; Kraska, «Siege», *MPEPIL* (2009); Mancini (M.), "Defining Acts of International Terrorism in Time of Armed Conflict: Italian Case-Law in the Aftermath of September 11, 2001 Attacks", *IYL*, 2009, 115 ss.; Ronzitti, «Civilian Population», *MPEPIL* (2010).

Il principio secondo cui la popolazione, come tale, non può essere oggetto della violenza bellica discende da una norma di diritto internazionale consuetudinario. Solo con il I Protocollo addizionale, però, il principio ha trovato espressa codificazione. Prima poteva essere desunto indirettamente da una serie di strumenti, quali: la Dichiarazione di San Pietroburgo del 1868, dove si afferma che il solo scopo legittimo che gli Stati devono prefiggersi durante la guerra è d'indebolire le forze militari del nemico; gli artt. 25 e 26 del Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja relativi al divieto di bombardamento di città indifese ed all'obbligo di avvisare le autorità nemiche prima di un bombardamento; l'art. 1 della IX Convenzione dell'Aja relativo al divieto del bombardamento navale di località indifese. La IV Convenzione di Ginevra detta una serie di norme molto precise per quanto riguarda la popolazione civile nei territori occupati, ma non contiene, negli artt. 13-25, disposizioni espresse circa la protezione contro gli effetti delle operazioni militari dei civili che si trovino nel territorio del nemico. Curiosamente, il Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja e la IX Convenzione dell'Aja si occupano espressamente più della protezione dei beni che di quella delle persone. La portata delle artiglierie, lo sviluppo della missilistica e della guerra aerea hanno reso improrogabile la codificazione delle norme relative alla protezione della popolazione civile e dei beni di natura civile.

Nell'art. 48, il I Protocollo detta innanzitutto la regola fondamentale secondo cui i belligeranti hanno l'obbligo di distinguere, in ogni momento, tra popolazione civile e combattenti, da un lato, nonché tra beni di carattere civile e obiettivi militari, dall'altro. Le operazioni militari non possono essere dirette né contro la popolazione civile né contro i beni di carattere civile. Formano la popolazione civile le persone che non appartengono alle forze armate (tra queste sono da ricomprendere anche i combattenti irregolari). D'altra parte, la presenza di persone isolate, appartenenti alla categoria dei combattenti, nella popolazione civile (militari in licenza, guerriglieri) non priva la popolazione della sua qualità. Un attacco sarebbe quindi ingiustificato.

Il principio fondamentale secondo cui le operazioni militari non possono essere dirette contro la popolazione civile è poi esplicitato in una serie di disposizioni contenute nell'art. 51. La popolazione civile non può essere oggetto d'attacco, neppure a titolo di rappresaglia (art. 51, par. 6). La disposizione è importante, poiché durante la II guerra mondiale i bombardamenti massicci delle città furono spesso giustificati invocando tale esimente. Il divieto di attacco alla popolazione civile, anche a titolo di rappresaglia, è considerato come appartenente al diritto consuetudinario dalla giurisprudenza del Tribunale per la ex-Iugoslavia (*Prosecutor v. Kupreskic*, ICTY Case No IT-95-16, 14 gennaio 2000, V, par. 513). Ma tale affermazione è contestata dal Regno Unito, che ha anche apposto una riserva all'art. 51, par. 6, specificando che, a fronte di un

attacco alla popolazione civile, il Regno Unito reagirà con una rappresaglia contro la popolazione civile dell'attaccante (coerentemente il Regno Unito, al momento della ratifica dello Statuto della Corte penale internazionale, ha formulato una riserva che esclude dal novero dei crimini di guerra le rappresaglie contro la popolazione civile "legalmente" intraprese). Poiché lo statuto della Corte non ammette riserve, si tratta formalmente di una dichiarazione interpretativa. Ambigua è invece la dichiarazione italiana, formulata al momento della ratifica del I Protocollo addizionale. Secondo tale dichiarazione, l'Italia "reagirà a serie e sistematiche violazioni da parte di un nemico degli obblighi imposti dal I Protocollo aggiuntivo ed in particolare dagli artt. 51 e 52 con tutti i mezzi ammessi dal diritto internazionale per prevenire ulteriori violazioni". Non si capisce bene, infatti, se l'Italia, qualora la sua popolazione sia oggetto di attacco armato, intenda reagire *in kind* oppure se rappresaglie del genere siano considerate inammissibili essendo vietate dal diritto internazionale e la rappresaglia dovrà necessariamente avere un oggetto diverso. D'altra parte, l'Italia, a differenza del Regno Unito, non ha formulato nessuna riserva per escludere di qualificare come crimine internazionale le rappresaglie contro la popolazione civile al momento della ratifica dello Statuto della Corte penale internazionale.

Inoltre, per poter proteggere la popolazione civile contro gli effetti delle ostilità, sono vietati gli attacchi indiscriminati. Vengono considerati tali gli attacchi atti a colpire indiscriminatamente obiettivi militari o beni di carattere civile, come quelli che non sono diretti contro un obiettivo militare determinato, quelli che impiegano metodi o mezzi di combattimento che non possono essere diretti contro un obiettivo militare determinato o i cui effetti non possono essere limitati. L'art. 51 solleva ovviamente il problema della liceità dell'impiego di armi di distruzione di massa, quali le armi atomiche, ed ha indotto un numero di Stati a dichiarare che il Protocollo non pregiudica la questione dell'uso delle armi nucleari. Ma tale tesi è oggi difficilmente sostenibile, dopo che la Corte internazionale di giustizia ha affermato, nel parere sulla *liceità delle armi nucleari* del 1996, che il diritto internazionale umanitario si applica, nella sua interezza, alle armi nucleari. L'Irlanda, ad es., ha dichiarato che l'uso delle armi nucleari, benché non direttamente disciplinato dal I Protocollo, rimane comunque soggetto al diritto internazionale secondo quanto affermato nel parere della Corte. Come esempi di attacchi indiscriminati, vengono indicati i bombardamenti a tappeto - cioè quelli che trattano come unico obiettivo militare più obiettivi chiaramente distanziati e siti in luoghi abitati - e gli attacchi contro obiettivi militari la cui distruzione provochi un numero di vittime o danni ai beni civili, sproporzionati rispetto al vantaggio militare concreto e diretto che ci si può attendere.

La regola fondamentale, relativa alla popolazione civile, rende immuni dalle operazioni militari i beni di natura civile. Anche questi non possono essere og-

getto né d'attacco né di rappresaglia (tranne apposita riserva come quella formulata dal Regno Unito) e la loro definizione risulta in negativo dalla definizione di beni che siano obiettivo militare, poiché viene affermato che sono civili i beni che non siano obiettivi militari (art. 52, par. 1 del I Protocollo). La definizione di quest'ultima categoria di beni è stata esaminata nel paragrafo precedente.

Come si è accennato, le persone civili godono della protezione contro gli effetti delle ostilità, "salvo che esse partecipino direttamente alle ostilità e per la durata di detta partecipazione" (art. 51, par. 3, I Protocollo). In tal caso le persone civili possono essere oggetto della violenza bellica. Il concetto di partecipazione diretta alle ostilità non è sempre di facile determinazione. Casi esemplari sono l'uccisione del nemico o un atto di sabotaggio. *Quid* per il trasporto di munizioni? È un atto di ostilità se le munizioni sono trasportate verso una postazione da dove il fuoco è indirizzato al nemico. Controversa è pure la partecipazione volontaria dei civili come scudi umani a protezione di obiettivi militari, che a parere di alcuni farebbe perdere la qualifica di civile e il venir meno della protezione accordata dal diritto internazionale umanitario (*contra* Pedrazzi, "Using Human Shields as a War Crime", Pocar, ed. *War Crimes and the Conduct of Hostilities. Challenges to Adjudication and Investigation*, Cheltenham, 2013, 103). Il CICR ha redatto una guida interpretativa della nozione di diretta partecipazione alle ostilità (2009), fondata sulle seguenti condizioni che debbono cumulativamente realizzarsi:

– la probabilità che l'azione influenzi negativamente le operazioni militari o la capacità militare del nemico o, alternativamente, comporti la morte, il ferimento di persone o la distruzione di beni protetti dagli attacchi (criterio della soglia); e

– deve esserci un nesso di causalità tra l'azione e il danno che ne deriva come conseguenza diretta dell'azione oppure dall'operazione militare di cui l'azione sia parte integrante (nesso di causalità); e

– l'azione deve essere specificamente diretta a causare il danno e favorire una parte a scapito dell'altra (nesso bellico).

L'elemento temporale è spesso fonte di problemi, poiché un individuo può essere guerrigliero di notte e civile di giorno (*revolving door*). L'individuo nel momento in cui non prende parte alle ostilità non può essere oggetto di attacco se prende sporadicamente parte alla lotta armata. Può esserlo se invece faccia parte organicamente di un gruppo di resistenza organizzato, quantunque nel momento in cui è attaccato non compia nessuna attività militare e sia in abiti civili (cfr. la sentenza sul *Targeted Killings* della Corte Suprema di Israele: *Public Committee against Torture in Israel and Others v. the State of Israel and Others*, *Israel Supreme Court sitting as the High Court of Justice, Judgment on Petition by President (emeritus) Barak*, 13 December 2006).

Da osservare che i moderni mezzi bellici (droni, missili, "guerra cibernetica") consentono una partecipazione diretta anche se si è molto lontani dal teatro delle ostilità. Si tratta di ordigni e mezzi che possono essere impiegati e guidati da località remote.

3. L'interdizione di attaccare determinate categorie di beni

BIBLIOGRAFIA: Malintoppi, *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, Milano, 1966; Nahlik, "La protection internationale des biens culturels en cas de conflit armé", RC, 1967-I, 61 ss.; De Breucker, "Pour les vingt ans de la Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels", RBDI, 1975, 525 ss.; Toman, "La protection des biens culturels dans les conflits armés internationaux: cadre juridique et institutionnel", *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Genève, 1984, 559 ss.; Prott, "Commentary" (1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Final Protocol), Ronzitti (ed.), *The Law of Naval Warfare: a Collection of Agreements and Documents with Commentaries* Dordrecht, 1988, 582 ss.; Carnahan, "Protecting Nuclear Facilities from Military Attack: Prospects after the Gulf War", AJIL, 1992, 524 ss.; Panzera, *La tutela internazionale dei beni culturali in tempo di guerra*, Torino, 1993; Clement, "Le réexamen de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé", Al-Nauimi and Meese (eds.), *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, The Hague, 1995, 133 ss.; Toman, *The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, Aldershot, 1996; Henckaerts, "New Rules for the Protection of Cultural Property in Armed Conflict", RICT, 1999, 593 ss.; Gioia, "La protezione dei beni culturali nei conflitti armati", Francioni, Del Vecchio, De Caterini (a cura di), *La protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Milano, 2000, 71 ss.; Id., "The Development of International Law Relating to the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict: The Second Protocol to the 1954 Hague Convention", IYIL, 2001, 25 ss.; David, 268 ss.; Zagato, *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato all'alba del secondo Protocollo*, 1999, Torino, 2007; Francioni, "Cultural Heritage", MPEPIL (2013); Mainetti, "De Nuremberg à La Haye: L'émergence des crimes contre la culture et la pratique des tribunaux internationaux", Negri (sous la direction de), *Le patrimoine culturel, cible des conflits armés. De la guerre civile espagnole aux guerres du 21^e siècle*, Bruxelles, 2014, 153 ss.

Il I Protocollo addizionale stabilisce che taluni beni non possano essere attaccati, neppure a titolo di rappresaglia. Si tratta dei beni indicati negli artt. 53, 54 e 56.

L'art. 53 che ribadisce ed amplia una proibizione già contenuta nella Convenzione dell'Aja del 14 maggio 1954, stabilisce che i monumenti e i luoghi di