

# Testo inviato alla Tavola Rotonda sul diritto umanitario di Sanremo organizzato dall'Istituto Internazionale di Diritto umanitario di Sanremo

---

*Sanremo, 12/09/2024 (Il mandato)*

**Intervento**

**del Presidente della Repubblica,**

**Sergio Mattarella,**

**alla "47<sup>a</sup> tavola rotonda su questioni attuali**

**di Diritto internazionale umanitario"**

*(Sanremo, 12 settembre 2024)*

Signor Sindaco,

Signor Presidente della Provincia,

Signor Presidente della Regione Liguria,

Signor Presidente dell'Istituto Internazionale di Diritto umanitario di  
Sanremo,

Gentile rappresentante del Comitato Internazionale della Croce  
Rossa,

Signor Capo di Stato Maggiore della Difesa,

Autorità,

Signore e Signori,

rivolgo un caloroso saluto a tutti i presenti.

La meritoria attività dell'Istituto trova momento eloquente nella Tavola rotonda annuale che, da quasi mezzo secolo, viene dedicata all'esame delle questioni poste al Diritto umanitario internazionale dalle vicende contemporanee.

Questa stessa edizione, nel richiamare l'esigenza storica – manifestatasi quasi due secoli fa – di tutelare i diritti umani anche nel contesto più difficile, quello della guerra, si confronta con tristi e stringenti attualità.

Le origini del Diritto Umanitario Internazionale sono, legate, come noto, anche al nostro Paese.

Furono le sofferenze causate dalla battaglia di Solferino del 1859, con decine di migliaia di morti e feriti di tre diversi eserciti, a spingere il cittadino svizzero Henry Dunant a dar vita a un'iniziativa umanitaria fondata sulla consapevolezza che, al di là dei colori dei belligeranti, tutte le vittime dei conflitti meritano eguale tutela.

Da quel drammatico evento si faceva strada il proposito di trovare uno spazio di civiltà e individuare limiti anche nei contesti disumanizzanti della guerra.

Il contributo del Comitato Internazionale della Croce Rossa è stato determinante nella elaborazione di convenzioni per regolare la condotta delle ostilità nelle situazioni di conflitto.

Un imperativo morale si cristallizzava così in un corpo giuridico che sarebbe cresciuto nel tempo, in linea con quello che è ancora oggi il motto del Comitato Internazionale della Croce Rossa: per humanitatem ad pacem, sviluppando in questo uno degli obiettivi del DIU, facilitare processi di riconciliazione.

Il percorso fu impegnativo e, oggi, possiamo compiacerci di ricordare i 160 anni della prima convenzione di Ginevra (1864, e il Regno d'Italia fu tra i firmatari) e i 75 anni delle Convenzioni del 1949.

La trasformazione in norme giuridiche cogenti di un proposito umanitario fu un progresso straordinario.

La Comunità internazionale si dotava di un sistema di norme volte a porre confini all'uso della violenza proprio in un ambito – quello della guerra – a lungo libero da ogni regola che non fosse quella della sopraffazione dell'avversario e abbandonato all'arbitrio e alle più inaccettabili crudeltà.

Uno sviluppo storico, morale e giuridico che spingeva all'abbandono della guerra come annichilimento dell'avversario, quale che fossero le ragioni dell'avvio del conflitto, in nome della salvaguardia del valore massimo delle persone, il diritto alla vita.

Un metro e una misura di civiltà, che ci esorta a renderne sempre più concreta la applicazione, con scrupoloso rispetto anche nei contesti più difficili.

La riflessione sugli anniversari, cui ho fatto cenno, serva da stimolo e nuovo slancio.

Signore e Signori,

la Repubblica Italiana è impegnata in questa direzione, che trova le proprie radici nei valori fondanti della Carta costituzionale.

Non potrebbe essere altrimenti.

Gli orrori della Seconda Guerra Mondiale avevano rimesso il tema al centro della riflessione internazionale e dei nostri Padri costituenti. Perché quanto era avvenuto in quel conflitto non si poteva umanamente comprendere ed anzi, per usare le parole di Primo Levi, non si doveva comprendere, “perché comprendere è quasi giustificare”.

Così la Costituzione espressamente riconosce al suo articolo 2 i diritti umani quali inviolabili, perché inerenti all'uomo in quanto tale, a

prescindere dalla nazionalità o dalle circostanze in cui l'individuo si trova a vivere, siano esse anche quelle estreme del conflitto armato.

Figlio di quella tensione morale è anche l'articolo 11 in cui espressamente si ripudia la guerra quale strumento di risoluzione delle controversie e si prevede la possibilità di limitare la propria sovranità per garantire la pace e per promuovere le "organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".

Un approccio basato sul multilateralismo, asse portante della politica estera della Repubblica.

Se da un canto l'Italia, aderendo ai principi della Carta delle Nazioni Unite, partecipava all'obiettivo ultimo dello *ius contra bellum* – ovvero di mettere fuori corso la guerra – dall'altro e su queste stesse basi giuridiche, aderiva a tutti i trattati e a tutte le convenzioni del diritto internazionale umanitario – lo *ius in bello* – orientato a "disciplinare" la conduzione della guerra.

Due sistemi normativi complementari, dato che il raggiungimento delle condizioni per la pace passa anche per la regolamentazione della guerra, come è vero il contrario: la barbarie e gli eccessi nei contesti di conflitto impediscono l'individuazione di percorsi di pacificazione fra le parti.

Una considerazione che trova drammatico riscontro nelle principali crisi del presente.

Nel primo "Rapporto volontario sulla attuazione del diritto internazionale umanitario in Italia", pubblicato recentemente dal Ministero degli Affari Esteri, il governo italiano si schiera senza esitazioni a favore di una applicazione estensiva delle norme del DIU, che argini le drammatiche conseguenze delle guerre sulla popolazione civile.

Sì, perchè a partire dalle guerre del Novecento, a subire massacri e disagi è stata proprio la popolazione civile.

La guerra, per sua natura, genera odio e consolida il rifiuto di riconoscersi tra persone e popoli come uguali e dotati di pari dignità, per affermare, invece, con una abusata interpretazione dell'interesse nazionale di ciascuno, principi di diseguaglianza.

Quante volte abbiamo sentito usare le categorie di "nemico secolare" e di "spazio vitale" a giustificazione di aggressioni?

E' la storia del Secondo conflitto mondiale.

Il Diritto internazionale umanitario, con le sue convenzioni – i trattati più ratificati del pianeta – rappresenta, al contrario, un riconoscimento di fratellanza che unisce, al di là dei contrasti, i popoli.

Lo scopo è porre un freno al piano inclinato degli orrori della guerra.

Lo attestano la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la Convenzione contro il genocidio, quella contro la tortura.

Si tratta di principi che non lasciano spazio all'ambiguità e, non a caso, è fatto obbligo a ciascuna delle parti in guerra di rispettare le Convenzioni di Ginevra, anche quando fossero ripetutamente violate dall'avversario: il diritto umanitario va rispettato in ogni circostanza.

Se il tema è nato come tutela dei feriti, come protezione dei non combattenti, come sforzo per ridurre mali e sofferenze, come salvaguardia della sopravvivenza, nei conflitti armati, dei diritti fondamentali della persona, la tragedia della Seconda guerra mondiale faceva emergere propositi di mali estremi come la Shoa, tentativo di sterminio del popolo ebraico. Si accompagnava, nel medesimo periodo, il trasferimento forzato di popolazioni, prima durante e dopo il conflitto.

E quella delle conseguenze delle guerre è, naturalmente, divenuta un'ulteriore sfida per il Diritto umanitario: ai morti nei combattimenti si aggiungevano le centinaia di migliaia di persone, senza più casa,

destinate a perdere la vita a causa della fame, della sete, delle malattie. Destinate a vagare alla ricerca della salvezza.

Sono pagine che ci parlano oggi quando assistiamo a ciò che avviene a Gaza, nel Sudan.

Nel 1945, tutto questo avvenne a fronte dei milioni di profughi, espulsi, deportati, ex prigionieri, cui non furono estranee anche le decisioni della Conferenza di Potsdam tra le potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale e la successiva definizione dei confini.

Accanto a una sorta di rovesciamento della Volkliste – la lista etnica degli occupanti nazisti nei Paesi invasi – si assistette al rimpatrio coatto di popolazioni di cultura polacca residenti a est della linea Curzon per iniziativa di Stalin e a molti altri episodi. L'esodo istriano-dalmata che ha riguardato l'Italia, si inserisce in questo contesto.

La pretesa di Stati "omogenei" o per ragioni linguistiche o per ragioni di sistema politico, senza rispetto delle persone e dei popoli, è stata una delle amare eredità del conflitto.

Gli storici parlano di 12-15 milioni di persone in cammino. Quelli che vennero definiti "naufraghi della pace" – popoli senza Stato – talvolta rifluiti nella categoria degli apolidi.

Molte delle vittime della guerra si trovarono così nella condizione di rifugiati e la Convenzione del 1951 cercò di definire condizioni e modalità di protezione.

Le migrazioni forzate contribuirono a riscrivere la geografia post-bellica e la storia nel segno di drammatiche discontinuità, aggiungendo sofferenza a sofferenza.

Signore e Signori,

lo studio e l'applicazione del Diritto Internazionale Umanitario è materia viva, stante la difficoltà di ottenere la concreta applicazione del par.4, art.2 della Carta delle Nazioni Unite: "I membri devono

astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite”.

Così se lo *ius ad bellum*, non appare sin qui decisivo per promuovere la pace, rimane desolatamente di attualità lo *ius in bello*, indispensabile strumento per lenire le conseguenze di conflitti di portata sempre più ampia, anche per le nuove minacce che si affacciano: contrasti e radicalismi di pretesa matrice religiosa, terrorismo, guerriglia, criminalità organizzata, per non parlare del ritorno del fenomeno dei mercenari.

Un quadro in peggioramento – quasi superfluo sottolinearlo – per responsabilità di chi, rivestendo ruoli apicali di governo, scientemente decide di sottrarsi all'impegno a mantenere la pace e la sicurezza internazionale, così mirabilmente definito nel preambolo della Carta delle Nazioni Unite.

Eppure, senza evocare Kant – del quale rincorrono i trecento anni dalla nascita – e la sua “Pace perpetua”, è dal Patto della Società delle Nazioni del 1919 e dal Patto Briand–Kellog di rinuncia alla guerra (1928), che si operano sforzi per togliere ogni legittimità ai conflitti bellici.

Il monopolio dell'uso della forza a livello internazionale è stato consegnato al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Si coglie qui il fatto, di straordinaria gravità, operato dall'aggressione russa all'integrità e all'indipendenza all'Ucraina, minando in profondità i pilastri dell'ordine internazionale e violando i più basilari principi di coesistenza tra popoli e Stati.

Il fatto che una guerra di aggressione sia stata scatenata da un Membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – dunque investito di maggiori responsabilità nel consesso internazionale – rende tutto questo ancora più grave. Quella

sciagurata decisione, oltre a creare un vulnus nel sistema di principi che regola la comunità internazionale, porta con sé un carico di sofferenza e morte che da oltre due anni affligge un intero popolo e principalmente ricade sulle fasce più deboli della popolazione, a cominciare dai minori deportati e strappati alle loro famiglie.

La tutela della popolazione civile, dei minori, delle donne, dei più fragili, è tema che interpella le coscienze anche a Gaza.

Il Medio Oriente, terra così ricca di culture e a noi così prossima, continua a essere dilaniato da un conflitto che non riesce a trovare soluzione e che dal 7 ottobre scorso si è riaperto in modo disumano.

Ancora una volta a farne le spese sono prevalentemente quei civili che l'articolo 3, comune alle quattro Convenzioni di Ginevra, espressamente sottrae alla violenza bellica disponendo che siano trattati con "umanità".

Assistiamo purtroppo ad una dinamica contraria: un bollettino quotidiano di uccisioni, distruzioni di infrastrutture, tra cui anche scuole, ospedali e campi profughi, attacchi contro operatori umanitari, personale medico, giornalisti, con lo spostamento forzato di centinaia di migliaia di persone: tutto questo ci interroga su quei principi di proporzionalità e distinzione fra civili e belligeranti, che costituiscono pilastri portanti del Diritto Internazionale Umanitario.

A ciò si aggiunge il sequestro e l'uccisione di ostaggi israeliani inermi, che ha raggiunto nei giorni scorsi nuovi livelli di orrore.

Nello sterile rimpallo delle responsabilità fra le parti in guerra, nel chiaroscuro delle narrative opposte, nel ripetersi – infine – di appelli inascoltati da parte dei principali organismi internazionali, si ha la sensazione che il mondo si stia infilando in una fase in cui il patrimonio racchiuso nelle Convenzioni di Ginevra appaia una pura petizione di principio.

Lo stesso scenario si presenta dallo Yemen al Sudan, dalla Siria ad Haiti.



Si tratta di una situazione che la Comunità Internazionale non può tollerare.

Il tema è noto e appartiene alla capacità di enforcement che la comunità internazionale è in grado di esprimere.

Dal Tribunale di Norimberga la questione dell'universalismo della giurisdizione per i crimini contro l'umanità, di guerra, di aggressione, è entrata nell'esperienza concreta.

Pensiamo ai Tribunali internazionali creati ad hoc dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu, come quelli sui crimini nella ex Jugoslavia e in Ruanda, alla Corte Penale Internazionale, il cui Statuto è stato approvato a Roma, nel 1998, ratificato da ben 123 Stati e che, talvolta, viene sollecitata ad intervenire anche da parte di chi non ha ritenuto di aderirvi.

Il pieno funzionamento degli organi giurisdizionali internazionali è parte essenziale di un disegno diretto a riportare in vigore la forza del diritto contro il diritto della forza.

Non va sottovalutata in questo ragionamento la funzione dello ius in bello, quale irrinunciabile strumento per spezzare il ciclo della violenza e dell'odio ed evitare che le crisi si perpetuino.

Troppo greve il prezzo pagato dai popoli per le distrazioni di governi non sempre solleciti nell'affrontare i "buchi neri" della situazione internazionale.

Come ogni strumento, anche il DIU va adeguato ai tempi.

La irruzione della intelligenza artificiale, la presenza di armi autonome, lo interpellano da vicino e obbligano a una meditata riflessione sul valore della pace per i destini dell'uomo.

Il tema degli armamenti – della corsa agli armamenti – per imporre la propria supremazia militare e, così, il proprio dominio, è questione che non può certamente essere trascurata. Quando il vento del

dialogo e della pace spirava, fu possibile limitare progressivamente il volume degli armamenti disponibili e stabilire misure di controllo.

La stessa Assemblea generale dell'Onu diede vita al Trattato sul commercio delle armi nel 2013, firmato da 113 Paesi.

Non sono scritte sull'acqua le norme di trattati sottoscritti in sede internazionale e a cui ambiti qualificati come questo recano contributi inestimabili di studio e analisi.

Gli strumenti pattizi lanciano un messaggio forte ai responsabili dei governi: la politica di potenza, la potenza dei singoli Paesi non servono la causa dell'umanità.

Altre, numerose, sono le cause che, invece, interessano autenticamente i popoli e su cui occorre lavorare.

Concorrere a questo risultato vede in primo piano proprio coloro che sono chiamati ad assolvere funzione di difesa degli interessi delle rispettive nazioni.

Le Forze Armate, innanzi tutto, garanti in concreto del Diritto Internazionale Umanitario e che non caso, rivolgono un'attenzione puntuale e fortemente coinvolta a questo scopo.

L'Istituto Internazionale di Sanremo da anni assicura un qualificato contributo a tutte le principali operazioni di mantenimento della pace nel mondo, spesso in scenari molto complessi e sensibili, a cominciare dal nostro impegno nella missione Unifil.

Tutti coloro che hanno a cuore le sorti delle persone e dei popoli sono coinvolti in questo percorso.

Sono profondamente impegnate le Organizzazioni umanitarie come il Comitato Internazionale della Croce Rossa, la Federazione Internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, nonché la Croce Rossa Italiana. Come le numerose iniziative di volontariato, all'opera per alleviare le sofferenze, così preziose in tempi di guerra.

“In un'epoca in cui si parla tanto di progresso e di civiltà, e considerato che purtroppo le guerre non possono essere sempre evitate, non è forse urgente insistere sul fatto di cercare, in uno spirito di umanità e vera civiltà, di prevenirle o almeno di mitigarne gli orrori?”

Così si esprimeva nel 1862 Henry Dunant, lanciando un'iniziativa – che ha fatto molta strada – basata sui principi di umanità, imparzialità, neutralità, indipendenza, volontariato, unità e universalità.

Auguro a tutti buon lavoro, per imparare a usare, insieme, la lingua dell'umanità e non arrenderci al silenzio, la lingua che accomuna le vittime.

Come ci ricordava spesso un eminente uomo politico italiano, Giorgio La Pira, sindaco di Firenze e presidente della Federazione mondiale delle città gemellate – esse stesse rete di pace – spes contra spem, occorre “osare l'inosabile”.