

**LA CROCE ROSSA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE.
IL COMITATO INTERNAZIONALE
DELLA CROCE ROSSA (CICR)**

Sommario: 1. L'organizzazione internazionale della Croce Rossa. - 2. I principi fondanti l'attività del CICR. - 3. La struttura. - 4. L'ambito operativo.

1. L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DELLA CROCE ROSSA

A) La costituzione di un'organizzazione internazionale

L'organizzazione internazionale costituisce un'associazione di Stati, dotata di personalità giuridica che persegue un interesse comune a mezzo di organi specifici.

Le organizzazioni internazionali hanno natura convenzionale in quanto la loro istituzione è prevista da un trattato (cd. **trattato istitutivo**), in cui sono delineati gli scopi, le norme relative allo status di membro, la struttura e le competenze.

In particolare, dagli scopi si chiarisce il carattere dell'organizzazione che può essere politico, militare, tecnico, umanitario etc. o avere portata generale come nel caso dell'ONU.

La struttura varia in relazione ai fini che l'organizzazione intende perseguire sebbene sia possibile individuare determinati organi sempre presenti:

- un *organo deliberativo* di cui fanno parte tutti i membri con uguale peso (ad es. l'Assemblea);
- un *organo di rappresentanza*, individuale e imparziale (ad es. il Segretario);
- un *organo esecutivo* a composizione ristretta (ad es. il Comitato).

Per quanto riguarda più specificamente la costituzione di un'organizzazione internazionale, si suole fare riferimento a un atto posto in essere da una pluralità di soggetti che può assumere differenti denominazioni (Patto,

Carta, Trattato, Convenzione, Statuto, Costituzione). La dottrina prevalente ritiene che l'atto di costituzione generalmente sia un **accordo concluso tra una pluralità di stati** (FUMAGALLI-MERAVIGLIA). La *natura pattizia*, infatti, consente ai contraenti di specificare gli scopi, definire la struttura, disciplinare il funzionamento, regolare il rapporto sociale dell'ente.

Tuttavia, al di là di tale modalità, che può definirsi a giusto titolo come quella «ordinaria», vi sono altri sistemi che sono stati rilevati dalla dottrina per la costituzione di un'organizzazione internazionale.

Una prima ipotesi è la costituzione mediante **risoluzioni parallele**, ossia il procedimento mediante il quale si avviano rapporti di collaborazione nelle materie di interesse comune mediante la creazione di un organo permanente, composto da rappresentanti governativi e dei rispettivi parlamenti nazionali, senza tuttavia ricorrere alla redazione di un trattato (ad es. il Consiglio Nordico del 1953).

Una seconda ipotesi rilevata in dottrina rimanda alla costituzione di un'organizzazione internazionale mediante **atti di organizzazioni internazionali preesistenti**, come avvenuto per l'Agenzia internazionale per l'energia (VELLAS). In particolare, tale ipotesi ricorrerebbe quando un'organizzazione internazionale esistente come l'ONU istituisce, attraverso la convocazione di una conferenza internazionale per la sua fondazione, organi sussidiari necessari per lo svolgimento di talune funzioni (BRETTON).

Un'ulteriore ipotesi ricorre quando la costituzione di un'organizzazione internazionale si fonda su un **complesso di atti di natura diversa**, ovvero su atti deliberati da un ente preesistente e su atti di natura convenzionale. Un esempio di tale tipologia costitutiva è rappresentato dall'Organizzazione internazionale per i rifugiati (OIR) e dall'Organizzazione mondiale per il turismo (OMT) che si fondano su una dichiarazione di un ente internazionale preesistente e su una manifestazione di volontà degli interessati a divenirne membri.

B) La costituzione del Comitato internazionale della Croce Rossa

Il *Comitato internazionale e permanente di soccorso ai militari feriti in tempo di guerra* nato a Ginevra nel 1863 e che ha assunto successivamente il nome di *Comitato internazionale della Croce Rossa* (CICR) rappresenta l'organismo depositario del *Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa* (denominazione che dal 1986 ha sostituito quella di *Croce Rossa Internazionale*) che si occupa del riconoscimento delle nuove

Società Nazionali e del controllo delle modifiche che le Società Nazionali già riconosciute intendono apportare ai propri statuti.

Il Comitato Internazionale della Croce Rossa si pone, pertanto, come un *esempio unico* nel panorama del diritto internazionale dal momento che si è **costituito autonomamente**, cioè a prescindere dalla stipulazione di un Trattato o di qualsiasi altro atto giuridico internazionale.

Tuttavia, è possibile definire e specificare la natura giuridica del CICR in relazione all'*attività* svolta e al conseguente riconoscimento della *personalità giuridica internazionale*.

Secondo la dottrina maggioritaria (CANTONI) il CICR costituirebbe un'*organizzazione non governativa (ONG)* in virtù di alcuni principi desumibili dagli articoli dello Statuto:

- è dotato di personalità giuridica e in qualità di ente privato è disciplinato dall'art. 60 ss. del Codice Civile svizzero (art. 2);
- può adottare ogni iniziativa umanitaria che rientri nel ruolo di istituzione e mediatore indipendente e neutrale (art. 4);
- i suoi membri sono scelti tramite cooptazione unicamente fra cittadini svizzeri, durano in carica 4 anni e sono rieleggibili (art. 7);
- i beni principali sono costituiti dai contributi dei governi e delle società nazionali, da fondi privati e dal reddito derivante dai propri fondi. In caso di scioglimento dell'ente, i membri non possono rivendicarne alcun diritto dal momento che questi possono essere utilizzati solo per scopi umanitari (art. 15).

C) La personalità giuridica del CICR

Collegato al problema riguardante la natura giuridica è il riconoscimento della *personalità giuridica internazionale* del CICR.

Se una parte della dottrina ritiene che il CICR non sia dotato di personalità giuridica dal momento che dal punto di vista strutturale e operativo non sono gli Stati che rappresentano la parte costitutiva dell'organizzazione ma soggetti privati (BENVENUTI), altra parte sostiene il contrario giustificando l'assenza degli Stati dalla struttura del CICR in considerazione della neutralità e dei riconoscimenti che tale organizzazione ha ricevuto nell'ambito delle attività e delle funzioni svolte in campo internazionale (REUTER). A sostegno della seconda tesi può evidenziarsi anche il **lasciapassare (documento di missione)** che viene rilasciato dal CICR in cui si invitano

le autorità civili e militari a lasciar circolare liberamente i suoi delegati e assicurare loro l'aiuto e tutte le misure necessarie per facilitare l'adempimento della missione.

In ogni caso, al di là del dibattito teorico, è possibile richiamare altre indicazioni, desumibili dalla prassi, che concorrono all'affermazione della personalità giuridica internazionale del CICR, fra cui:

- la sua capacità di sostenere i propri diritti in campo internazionale, come il risarcimento del danno per la morte di alcuni delegati della Croce Rossa senza alcun intervento degli Stati d'appartenenza (ad es. l'assassinio nel 1961 dei delegati *George Olivet, Nicole Vroonen e Sytso Smeding*, volontari della Croce Rossa nello Stato del Katanga);
- la dichiarazione nell'ambito della Confederazione Svizzera, contenuta nel *Messaggio a sostegno di un disegno di legge sugli aiuti finanziari e le indennità* del 15 dicembre 1986, che il CICR debba essere parificato a un'organizzazione internazionale di tipo classico;
- l'affermazione nell'ambito della Confederazione Svizzera, contenuta nel *Messaggio concernente la legge federale sulla protezione dei dati (LPD)* del 23 marzo 1988, che nonostante il CICR sia un'associazione ai sensi del Codice Civile, *esso è considerato sempre più un soggetto di diritto internazionale ed equiparato alle organizzazioni internazionali*;
- la considerazione nell'ambito della Confederazione Svizzera, contenuta nel *Messaggio concernente l'adesione della Svizzera alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 e alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati tra Stati ed organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali* del 1986 del 17 maggio 1989, che «per soggetti di diritto internazionale che non sono né Stati né organizzazioni internazionali s'intendono la Santa Sede, l'Ordine dei Cavalieri di Malta, per gli Stati che lo riconoscono, il Comitato Internazionale della Croce Rossa e per gli Stati che li riconoscono in quanto tali, i movimenti di liberazione nazionale»;
- il riconoscimento nell'ambito degli Stati Uniti, ad opera del *Foreign Relations Authorization Act* del 14 dicembre del 1987 che il CICR, in considerazione della sua condizione unica come ente umanitario imparziale riconosciuto dalla Convenzione di Ginevra del 1949, debba essere considerato come un'organizzazione internazionale;

- il riconoscimento ad opera del governo dello Zambia nel *Diplomatic Immunities and Privileges Act* del 24 febbraio 1978, che il CIRC è un'organizzazione di cui il Governo e i Governi di determinati altri Stati sono membri.

Infine, va sottolineato come la Svizzera abbia concluso il 19 marzo 1993 un Accordo **per determinare lo statuto giuridico** del CICR, prevedendo all'art. 1 che «*il Consiglio federale svizzero riconosce la personalità giuridica internazionale e la capacità giuridica in Svizzera del Comitato internazionale della Croce Rossa, le cui funzioni sono ancorate nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e nei Protocolli aggiuntivi del 1977, come anche negli Statuti del Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa*».

2. I PRINCIPI FONDANTI L'ATTIVITÀ DEL CICR

Lo statuto del Comitato Internazionale della Croce Rossa, più volte modificato, si ispira ai seguenti **principi** solennemente enunciati nel corso della XX Conferenza Internazionale della Croce Rossa tenuta nel 1965 a Vienna sulla base di quanto sostenuto da *Jean Pictet* nel suo libro «La Dottrina della Croce Rossa» del 1962:

- **umanità**, occupandosi di prevenire le sofferenze della persona umana;
- **imparzialità**, non operando alcuna distinzione di nazionalità, religione, razza, e appartenenza alle Parti in lotta;
- **neutralità**, astenendosi dal partecipare alle ostilità e alle controversie di ordine politico, razziale, religioso ed etnico;
- **indipendenza** dai poteri degli Stati e di altri soggetti internazionali;
- **universalità**, essendo le singole Società della Croce Rossa dotate di pari diritti e doveri;
- **volontarietà**, essendo basato fondamentalmente sul volontariato;
- **unità**, essendo presente sul territorio dei singoli Stati sottoscrittori delle Convenzioni di Ginevra con singole Società nazionali di Croce Rossa.

3. LA STRUTTURA

Il Comitato ha sede a Ginevra e ha per emblema, in ossequio al simbolo araldico della bandiera svizzera, una croce rossa in campo bianco.

È una istituzione di diritto privato dotata di personalità giuridica (art. 2 dello Statuto del Comitato), secondo i canoni del Codice civile svizzero (artt. 6 ss. del Codice civile svizzero).

Esso ha carattere neutrale ed agisce anzitutto durante i conflitti armati, a tutela delle vittime della guerra, sulla scorta dei principi del diritto umanitario ed in virtù delle numerose norme dei trattati internazionali, *in primis* le Convenzioni ed i Protocolli aggiuntivi che gli attribuiscono un ruolo principale di attore sui campi di battaglia con il compito di vigilare, intervenire e rimuovere le cause di violazione del diritto umanitario.

L'organo al vertice del CICR è l'*Assemblea*, composta da 15 a 25 membri, di cittadinanza svizzera, che sono cooptati nell'organismo con mandato di quattro anni.

Ha compiti di fissazione dei principi dottrinali e di politica generale del CICR, di rappresentanza a livello internazionale della Croce Rossa.

Secondo lo Statuto della Croce Rossa Internazionale (art. 5), è compito del CICR lavorare per la comprensione e diffusione del diritto umanitario applicabile nei conflitti armati e prepararne gli eventuali sviluppi.

Inoltre il Comitato Internazionale collabora strettamente con le Società nazionali di Croce Rossa per il rispetto e la diffusione dei principi fondamentali delle Convenzioni in caso di conflitti armati.

L'art. 126 della III Convenzione di Ginevra prevede infatti che i rappresentanti, delegati delle potenze protettrici, ovvero sia le nazioni neutrali incaricate di salvaguardare gli interessi delle Parti in conflitto, nonché i delegati del CICR, sono autorizzati a recarsi in tutti i luoghi ove si trovano prigionieri di guerra, specialmente nei luoghi di internamento, di detenzione e di lavoro, al fine di accertare il rispetto dei principi delle Convenzioni e dei Protocolli.

Stessa disciplina è prevista per la popolazione civile, secondo quanto disposto dall'art. 143 della IV Convenzione.

Quanto indicato si combina con il disposto dell'art. 5 dello Statuto del CICR, secondo il quale il Comitato deve assumere i compiti che gli sono riconosciuti dalle Convenzioni di Ginevra, lavorare per la fedele applicazione del diritto internazionale umanitario e ricevere tutte le denunce relative alle presunte violazioni di queste norme.

4. L'AMBITO OPERATIVO

A) L'attività del CIRC

Il raggio di azione della Croce Rossa è molto ampio, in virtù della propria disciplina statutaria e della normativa internazionale.

Il CICR promuove il rispetto del diritto umanitario attraverso differenti azioni, fra cui, mediante la sua attività di protezione ed assistenza delle vittime dei conflitti, visita delle persone private della libertà, ristabilimento dei collegamenti familiari, attività di soccorso sanitario e diffusione del diritto umanitario tra le forze armate combattenti.

La III Convenzione di Ginevra (art. 122) stabilisce infatti che subito dopo lo scoppio di ostilità ogni forza belligerante, nonché le potenze neutrali che abbiano accolto sul proprio territorio belligeranti e profughi, devono istituire un ufficio informazioni ufficiale per i prigionieri di guerra che si trovino sul loro territorio.

Ogni potenza belligerante deve comunicare al proprio ufficio informazioni i dati relativi ai prigionieri catturati al fine di ripristinare i contatti con le rispettive famiglie. Questo compito è sovente affidato al CICR, struttura che per accordo dei Paesi membri delle Convenzioni è legittimata in tal senso.

L'art. 123 della III Convenzione stabilisce, altresì, che venga istituita in un Paese neutrale un'Agenzia Centrale di informazioni sui prigionieri di guerra. Il CICR propone alle potenze interessate l'organizzazione di tale Agenzia, incaricata di concentrare tutte le informazioni sui prigionieri di guerra che potrà avere in via ufficiale o privata e le trasmette al paese di origine dei prigionieri o della potenza dalla quale i prigionieri dipendono.

Attualmente è stabilmente operativa l'**Agenzia Centrale di Ricerche del CICR**, con sede a Basilea che, sin dalla Guerra franco-prussiana del 1870, svolge funzioni di intermediario tra i Paesi belligeranti in tema di scambio di prigionieri di guerra.

L'azione di intervento della Croce Rossa si traduce anche sul versante della vigilanza sul rispetto dei trattati sottoscritti dalle Parti in lotta. Di fronte all'accertamento delle violazioni del diritto umanitario, il CICR interviene generalmente in via confidenziale presso le autorità responsabili. Se queste violazioni sono ripetute e acclamate, si riserva la possibilità di prendere ufficialmente posizione attraverso la propria sede ufficiale in Ginevra, nonché tramite delle Nazioni Unite.

In quanto intermediario neutrale tra le Parti in conflitto, il CICR può essere incaricato da una delle parti in conflitto di comunicare alla Parte avversa una denuncia relativa a presunte violazioni del diritto umanitario, prestando i suoi uffici per assicurare la trasmissione della risposta della Parte chiamata in causa.

In conformità al disposto dell'art. 5 dello Statuto del CICR, la Croce Rossa ha negli ultimi decenni sviluppato la questione dell'applicabilità del diritto umanitario alle forze ONU impegnate in operazione di *peace-keeping* e di *peace-enforcing*, disciplinate dai capitoli VI e VII della Carta delle Nazioni Unite.

B) La prassi recente

Alla luce dell'uso frequente di contingenti militari armati per garantire o addirittura imporre con l'uso della forza uno stato di pace fra i contendenti, il CICR ha formulato le linee di adeguamento dell'applicazione del diritto umanitario anche a codeste forze armate legittimate ad agire su preciso mandato delle Nazioni Unite.

Nell'agosto del 1999, grazie all'accordo raggiunto in seno all'ONU tra i Paesi membri, sulla scorta dell'iniziativa del CICR, è stato definitivamente sancito il principio dell'osservanza del diritto umanitario da parte delle forze dell'ONU impegnate in operazioni di mantenimento o imposizione della pace.

Sempre nell'ambito del monitoraggio del rispetto del diritto umanitario, per cui è prevista agli artt. 89 e 90 del I Protocollo l'istituzione di commissioni internazionali, in cooperazione con l'ONU, al fine dell'accertamento delle violazioni delle Convenzioni e dei Protocolli, la Croce Rossa, attraverso i propri delegati, svolge azione di denuncia, richiesta di constatazioni di violazioni, agevolando l'attività di indagine dell'ONU.

Nell'ambito dello sviluppo del diritto umanitario più recente, l'attività propositiva della Croce Rossa si è tradotta nell'adozione dell'importante **Protocollo sul divieto e sulla limitazione dell'impiego di mine**, del 1996, cui ha fatto seguito, su precisa iniziativa del Comitato Internazionale, la **Convenzione di Ottawa del 1997 sul divieto di uso e distruzione delle mine antipersona**.

Un'importante iniziativa della Croce Rossa, concordata con l'Assemblea delle Nazioni Unite, è stata la redazione, ad opera dei giuristi del CICR, del *Documento concernente le linee guida per manuali d'istruzione militare sulla protezione dell'ambiente in caso di conflitto armato*, elaborato nel 1994, a seguito dei disastri ambientali cagionati dalla Guerra del Golfo del 1991.