



GIUSEPPE GALLO*

BREVI RIFLESSIONI SUL MANUALE DI NEWPORT RELATIVO AL DIRITTO INTERNAZIONALE APPLICABILE IN CASO DI GUERRA MARITTIMA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La relazione tra lo *ius in bello* e lo *ius ad bellum*. – 3. La questione della trasformazione di navi private in navi da guerra in spazi marini diversi dalle acque territoriali dei belligeranti. – 4. La qualificazione delle navi senza equipaggio come «navi da guerra». – 5. Operazioni militari e protezione dell'ambiente marino. – 6. La tutela dei cavi sottomarini destinati alle comunicazioni. – 7. La regolamentazione dei conflitti armati non internazionali e la disciplina sul blocco navale. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Le crescenti tensioni nel Mare Cinese Meridionale, la cui delimitazione è oggetto di controversia fra gli Stati della regione¹, la dimensione marittima assunta dal conflitto armato russo-ucraino², iniziato a seguito dell'aggressione della Federazione Russa il 24 febbraio 2022 nei confronti dell'integrità territoriale dell'Ucraina e, più di recente, gli attacchi perpetrati contro navi commerciali in transito nel Golfo di Aden e nel Mar Rosso

* Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi di Messina.

¹ In argomento, S. CHAN, *China's Troubled Waters: Maritime Disputes in Theoretical Perspective*, Cambridge, 2016; S. Jayakumar, T. KOH, H. PHAN (eds.), *The South China Sea arbitration: the legal dimension*, Cheltenham, 2018; S. Talmon (ed.), *The South China Sea arbitration: a Chinese perspective*, Oxford, Portland, Oregon, 2014; Y. TANAKA, *South China Sea arbitration: toward an international legal order in the oceans*, Oxford, Hart, 2019; T. TRANG, J. WELFIELD, L. TRANG (eds.), *Building a normative order in the South China Sea: evolving disputes, expanding options*, Cheltenham, 2019; S. WU, M. VALENCIA, N. HONG (eds.), *UN Convention on the Law of the Sea and the South China Sea*, Farnham, 2015.

² In argomento, M. FINK, *Naval Blockade and the Russia-Ukraine Conflict*, in *Netherlands International Law Review*, 2022, pp. 411-437; Y. ACER, *Russia's Attack on Ukraine: The Montreux Convention and Türkiye*, in *International Law Studies*, 2023, pp. 285-311; D. LILIANSA, *Threats to Commercial Shipping during International Armed Conflicts: Lessons for Southeast Asia from the Russia-Ukraine Conflict*, in *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, 2023, pp. 287-309; R. PEDROZO, *Russia-Ukraine Conflict: The War at Sea*, in *International Law Studies*, 2023, pp. 1-61.

da parte degli Houthi³, gruppo di ribelli che controlla le coste dello Yemen in seguito alla guerra civile che si protrae nel paese oramai da più di un decennio, hanno messo in evidenza la persistente importanza delle norme di diritto bellico disciplinanti la guerra navale⁴.

Tali regole sono codificate nella VI Convenzione dell'Aia del 1907 sullo *status* delle navi mercantili avversarie allo scoppio delle ostilità, nella VII Convenzione dell'Aia del 1907 sulla conversione delle navi mercantili in navi da guerra, nella VIII Convenzione dell'Aia del 1907 sulla posa in mare di mine automatiche a contatto, nella IX Convenzione dell'Aia del 1907 sul bombardamento navale, nella XI Convenzione dell'Aia del 1907 riguardante talune restrizioni all'esercizio del diritto di cattura in situazioni di conflitto armato, nella XIII Convenzione dell'Aia del 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra marittima nonché, da ultimo, nella II Convenzione di Ginevra del 1949 relativa al miglioramento delle condizioni dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate in mare.

Un ruolo cruciale ai fini della rilevazione delle disposizioni di diritto bellico applicabili alla guerra navale è svolto anche dal Manuale di Sanremo. Tale Manuale, pubblicato a Livorno nel 1995 e composto da ben 183 paragrafi, è stato predisposto da un gruppo di eminenti studiosi di diritto internazionale ed esperti navali sotto l'egida dell'Istituto internazionale di diritto umanitario e può essere considerato, in un certo senso, una specie di "*restatement*" del Manuale di Oxford sulla guerra navale adottato dall'Istituto di diritto internazionale nel 1913.

Il Manuale di Sanremo, pur non essendo dotato di alcuna efficacia giuridica vincolante, ha influito in maniera significativa, attraverso la sua presa in considerazione da parte degli Stati⁵, sull'evoluzione del diritto internazionale applicabile alle operazioni militari in mare⁶.

³ L. BRASSAT, *The Lawfulness of military strikes against the Houthis in Yemen and the Red Sea*, in *EJIL:Talk!*, 19 marzo 2024; E. ZAMUNER, *La tutela della libertà di navigazione nel mar Rosso e la legittima difesa nel diritto internazionale*, in *SIDIBlog*, 14 marzo 2024.

⁴ La letteratura sul diritto internazionale applicabile alle operazioni belliche in mare è sterminata. In particolare, si veda: H. ROBERTSON (ed.), *The Law of Naval Operations*, Newport, 1991; H. LEVIE, *Mine Warfare at Sea*, Dordrecht, 1992; W. HEERE, et al. (eds.), *International Law in Historical Perspective. The Law of Maritime Prize*, Dordrecht, 1992; R. GRUNAWALT (ed.), *The Law of Naval Warfare: Targeting Enemy Merchant Shipping*, Newport, 1993; A. DE GUTTRY, N. RONZITTI (eds.), *The Iran-Iraq War (1980-1988) and the Law of Naval Warfare*, Cambridge, 1993; J. BUSUTTL, *Naval Weapons Systems and the Contemporary Law of War*, Oxford, 1998; J. ROACH, *The Law of Naval Warfare at the Turn of Two Centuries*, in *American Journal of International Law*, 2000, pp. 64-77; C. MICHAELSEN, *Maritime Exclusion Zones in Times of Armed Conflict at Sea: Legal Controversies Still Unresolved*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2003, pp. 363-90; P. DREW, *The Law of Maritime Blockade: Past, Present, and Future*, Oxford, 2017; M. FINK, *The ever-existing "crisis" of the law of naval warfare*, in *International Review of the Red Cross*, 2022, pp. 1971-1988.

⁵ In relazione alla guerra marittima, sono numerosi i manuali militari nazionali che si basano su quanto disposto dal Manuale di Sanremo del 1995. Vedi, per esempio, US Navy, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, 1997, NWP 1-14; Canadian National Defence - Joint Doctrine, *Manual of the Law of Armed Conflict*, 2001, Chap. 8; UK Ministry of Defence, *The Manual of the Law of Armed Conflict*, Oxford, 2004, Chap. 13; German Federal Ministry of Defence, *Law of Armed Conflict Manual*, 2013, p. 140.

⁶ L. GREEN, *Contemporary Law of Armed Conflict*, Manchester, 2000, p. 37; L. LIJNZAAD, *The San Remo Manual on the Law of Naval Warfare - from Restatement to Development?*, in N. KLEIN (ed.), *Unconventional Lawmaking in the Law of the Sea*, Oxford, 2022, p. 21 ss.

Ciononostante, a causa degli sviluppi tecnologici che hanno interessato, negli ultimi tempi, il settore marittimo⁷ ed hanno portato all'attenzione nuovi mezzi e metodi di conduzione delle ostilità, come i sistemi autonomi di combattimento⁸ e le tecnologie informatiche destinate prevalentemente a scopi militari⁹, molte delle disposizioni in esso contenute appaiono, oggi, non del tutto adeguate a regolamentare i conflitti armati in mare.

Per tale motivo, nel 2019 è stato convocato in seno all'Istituto internazionale di diritto umanitario un apposito comitato investito del mandato di aggiornare – con il supporto del Comitato Internazionale della Croce Rossa e della Croce Rossa Norvegese – il suindicato Manuale¹⁰.

Tuttavia, a causa della durata dei lavori preparatori e delle difficoltà riscontrate nel processo di revisione, alcuni membri del comitato hanno rinunciato all'incarico, con l'obiettivo di redigere un Manuale indipendente¹¹, ovvero il Manuale di Newport sul diritto internazionale applicabile alla guerra marittima (d'ora in avanti anche MNP), pubblicato poi nel 2023 presso lo US Naval War College¹².

Tale Manuale identifica ed interpreta le regole di diritto bellico disciplinanti i conflitti armati in mare alla luce della prassi più recente degli Stati. Tuttavia, non sempre le valutazioni in esso contenute appaiono perfettamente coincidenti con quanto statuito dagli autori della prima edizione del Manuale di Sanremo.

Con il presente scritto ci si propone pertanto di evidenziare, attraverso la disamina di alcune delle principali problematiche connesse alla guerra navale, le più importanti differenze fra la disciplina dettata dal Manuale di Sanremo del 1995 e quella contemplata nel “nuovo” Manuale di Newport.

⁷ Per un'approfondita panoramica delle sfide poste al diritto internazionale sulla guerra navale dai cambiamenti tecnologici in atto v. J. KRASKA, R. PEDROZO (eds.), *Disruptive Technology and the Law of Naval Warfare*, Oxford, 2022; J. KRASKA, Y. K. PARK (eds.), *Emerging Technology and the Law of the Sea*, Cambridge, 2022.

⁸ Questi complessi sistemi d'arma, una volta attivati, selezionano e colpiscono l'obiettivo autonomamente, senza cioè l'intervento di un operatore umano. Essi sono presenti sulle navi da guerra di un numero sempre maggiore di Stati. Sui sistemi autonomi di combattimento vedi: H. NASU, R. Mc LAUGHLIN, *New Technologies and the Law of Armed Conflict*, Heidelberg, 2013; D. SAXON (ed.), *International Humanitarian Law and the Changing Technology of War*, Leiden, 2013; N. BHUTA, S. BECK, R. GEIB, C. KREB, H. Y. LIUN (eds.), *Autonomous weapons systems: law, ethics, policy*, Cambridge, 2016; J. D. OHLIN (ed.), *Research Handbook on Remote Warfare*, Cheltenham, 2017; D. AMOROSO, *Autonomous Weapons Systems and International Law*, Napoli, 2020; T. MCFARLAND (ed.), *Autonomous Weapon Systems and the Law of Armed Conflict. Compatibility with International Humanitarian Law*, Cambridge, 2020; D. MAURI, *Autonomous Weapons Systems and the Protection of the Human Person: An International Law Analysis*, Cheltenham, 2022.

⁹ C. C. JOYNER, C. LOTRIONTE, *Information Warfare as International Coercion: Elements of a Legal Framework*, in *European Journal of International Law*, 2001, pp. 825-865; S. J. SHACKELFORD, *From Nuclear War to Net War: Analogizing Cyber Attacks in International Law*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2008, pp. 191-250; P. PALOJARVI, *A Battle in Bits and Bytes: Computer Network Attacks and the Law of Armed Conflict*, Helsinki, 2009; M. ROSCINI, *Cyber Operations and the Use of Force in International Law*, Oxford, 2014; J. WOLTAG, *Cyber Warfare*, Cambridge, 2014; N. TSAGOURIAS, R. BUCHAN (eds.), *Research Handbook on International Law and Cyberspace*, Cheltenham, 2015; H. LAHMANN, *Unilateral Remedies to Cyber Operations*, Cambridge, 2020.

¹⁰ <https://iihl.org/wp-content/uploads/San-Remo-Manual-Project-Statement.pdf>.

¹¹ W. HEINTSCHEL VON HEINEGG, *In Honor of Yoram Dinstein - The San Remo and the Newport Manuals on the Law of Naval Warfare*, in *Lieber Institute West Point*, 23 April 2024.

¹² Alla prima edizione del MNP ne è seguita una seconda pubblicata, dagli stessi autori, nel 2025. Per un elenco degli aggiornamenti più importanti contenuti nella seconda edizione del Manuale in oggetto v. J. KRASKA, *A Map to the Second Edition of the Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, in *Lieber Institute West Point*, 11 June 2025.

Si esaminerà, anzitutto, la relazione tra il regime dello *ius in bello* e quello dello *ius ad bellum* e la questione della trasformazione di navi mercantili in navi militari fuori dalle acque territoriali dei belligeranti. In seguito, si analizzerà il problema della qualificazione delle c.d. navi senza equipaggio come «navi da guerra» e quello della salvaguardia dell'ambiente marino in contesti di conflitto armato. Infine, particolare attenzione verrà dedicata alla tutela dei cavi sottomarini destinati alle comunicazioni in tempo di guerra e all'istituto del blocco marittimo.

2. La relazione tra lo *ius in bello* e lo *ius ad bellum*

Una prima importante differenza tra il Manuale di Sanremo ed il Manuale di Newport riguarda il rapporto tra il sistema normativo dello *ius ad bellum* e quello dello *ius in bello*¹³.

A norma del Manuale di Sanremo del 1995 lo *ius ad bellum* avrebbe una influenza sul diritto internazionale dei conflitti armati. Lo si desume dalla *Explanation* che accompagna il Manuale, in cui si afferma «The rights of belligerents are affected by the restraints of the law of self-defence and that this will affect the rights of belligerents to make full use of all the methods of naval warfare that the traditional law automatically allowed once a state of war existed»¹⁴, dal testo della *Rule 4* che dispone «The principles of necessity and proportionality apply equally to armed conflict at sea and require that the conduct of hostilities by a State should not exceed the degree and kind of force, not otherwise prohibited by the law of armed conflict, required to repel an armed attack against it and to restore its security»¹⁵ e, ancora, dalla lettura della *Rule 5* dove si sancisce «How far a State is justified in its military actions against the enemy will depend upon the intensity and scale of the armed attack for which the enemy is responsible and the gravity of the threat posed»¹⁶.

Il Manuale di Newport si fonda, invece, sulla netta demarcazione tra il regime giuridico dello *ius in bello* e quello dello *ius ad bellum*, come risulta del paragrafo 2.4.3 secondo cui «The purported legitimacy of action giving rise to an armed conflict, commonly referred to as the *jus ad bellum*, does not impact the legality of the actions taken in the armed conflict and the application of *jus in bello*»¹⁷.

A nostro avviso, la posizione espressa dal Manuale di Newport è senz'altro da preferire.

Sebbene la dicotomia tra i due gruppi di norme sia messa in discussione da una parte della dottrina con l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite e, talvolta, venga

¹³ Con l'espressione *ius ad bellum* si intende l'insieme delle regole internazionali che regolamentano il ricorso alla forza armata nei rapporti fra Stati. Viceversa, con l'espressione *ius in bello* ci si riferisce alle norme internazionali che disciplinano l'impiego della violenza militare tra i belligeranti. In merito all'origine ed all'evoluzione storica delle espressioni *ius in bello* e *ius ad bellum* si rimanda a: R. KOLB, *Origin of the twin terms jus ad bellum/jus in bello*, in *International Review of the Red Cross*, 1997, pp. 553-562.

¹⁴ L. DOSWALD-BECK (ed.), *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea, Explanation*, Cambridge, 1994, p. 68.

¹⁵ L. DOSWALD-BECK (ed.), *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, cit., p. 7.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ J. KRASKA, R. PEDROZO, R. McLAUGHLIN (eds.), *Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, Newport, 2025, pp. 38-39.

ritenuta superata¹⁸, essa resta tuttora presente nel Preambolo (par. 5) del I Protocollo Aggiuntivo alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 sulla protezione delle vittime nei conflitti armati internazionali che dichiara «le disposizioni delle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e del presente Protocollo devono essere pienamente applicate in ogni circostanza a tutte le persone protette da detti strumenti, senza alcuna distinzione sfavorevole fondata sulla natura o l'origine del conflitto armato, oppure sulle cause invocate dalle Parti in conflitto, o ad esse attribuite»¹⁹.

Come correttamente sostenuto dal MNP, pertanto, i suindicati sottosistemi normativi devono restare autonomi, poiché le loro differenze strutturali persistono tutt'oggi²⁰. In virtù del principio di uguaglianza dei belligeranti²¹ il diritto bellico si applica indistintamente a tutte le parti in lotta, a prescindere dal fatto che la loro condotta risulti legittima o meno in base a quanto previsto dalle pertinenti regole dello *ius ad bellum*²². Al contrario, sulla base delle norme inerenti allo *ius ad bellum*, le parti in lotta assumono inevitabilmente una posizione giuridica differente, dal momento che una di queste si è resa responsabile della loro violazione²³.

In altri termini, nel diritto internazionale umanitario le parti contendenti sono titolari dei medesimi diritti e obblighi, a prescindere dalla loro veste di aggressore o aggredito²⁴. Ove, infatti, i belligeranti non fossero uguali davanti alle leggi della guerra e per gli stessi dovessero valere regole e trattamenti differenti, si finirebbe per minare la solidità e l'effettività di detto articolato *corpus* normativo.

Ne consegue che, la tesi per cui lo *ius ad bellum* avrebbe una influenza sull'applicazione delle norme afferenti allo *ius in bello*, contenuta nelle regole 4 e 5 del

¹⁸ C. GREENWOOD, *The relationship between ius ad bellum and ius in bello*, in *Review of International Studies*, 1983, pp. 221-234; A. ORAKHELASHVILI, *Overlap and convergence: the interaction between jus ad bellum and jus in bello*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2007, pp. 157-196; I. OSTERDAHL, *Dangerous Liaison: The Disappearing Dichotomy between Jus ad Bellum and Jus in Bello*, in *Nordic Journal of International Law*, 2009, pp. 553-566; K. YIP, *Separation between jus ad bellum and jus in bello as insulation of results, not scopes, of application*, in *The Military Law and the Law of War Review*, 2020, pp. 31-62; G. COHEN, *Mixing oil and water? The interaction between jus ad bellum and jus in bello during armed conflicts*, in *Journal on the Use of Force and International Law*, 2022, pp. 25-390.

¹⁹ Sul primo Protocollo Aggiuntivo alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 vedi, in generale, M. BOTHE, K. PARTSCH, W. SOLF (eds.), *New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949*, The Hague, Boston, London, 1982.

²⁰ Sulla necessità di mantenere i due corpi normativi distinti v. J. MARTINEZ, A. BOUVIER, *Assessing the Relationship Between Jus in Bello and Jus ad Bellum: An "Orthodox" View*, in *ASIL Proceedings*, 2006, pp. 109-112; C. STAHN, *Jus ad bellum, jus in bello, jus post bellum? Rethinking the Conception of the Law of Armed Force*, in *European Journal of International Law*, 2006, pp. 921-943; J. MOUSSA, *Can jus ad bellum override jus in bello? Reaffirming the separation of the two bodies of law*, in *International Review of the Red Cross*, 2008, pp. 963-990; R. SLOANE, *The Cost of Conflation: Preserving the Dualism of Jus ad Bellum and Jus in Bello in the Contemporary Law of War*, in *Yale Journal of International Law*, 2009, pp. 47-112; J. WEILER, A. DESHMAN, *Far Be It from Thee to Slay the Righteous with the Wicked: An Historical and Historiographical Sketch of the Bellicose Debate Concerning the Distinction between Jus ad Bellum and Jus in Bello*, in *European Journal of International Law*, 2013, pp. 26-61.

²¹ Il principio di uguaglianza dei belligeranti è uno dei principi fondamentali del diritto dei conflitti armati. Per un'analisi storico-giuridica dell'affermarsi di tale principio e del suo contenuto v. H. MEYROWITZ, *Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre*, Paris, 1970, p. 33 ss.; C. ROUSSEAU, *Le droit des conflits armés*, Paris, 1983, p. 24 ss.

²² In altri termini, le popolazioni civili coinvolte in un conflitto armato necessitano della massima assistenza, indipendentemente dalla circostanza che le parti avverse combattano in conformità o in contrasto con quanto prescritto dalle pertinenti disposizioni dello *ius contra bellum*. Il diritto umanitario è, dunque, impermeabile alle motivazioni del conflitto. M. SASSOLI, *International Humanitarian Law*, Cheltenham, 2019, p. 460.

²³ K. OKIMOTO, *The Distinction and Relationship between Jus ad Bellum and Jus in Bello*, Oxford, 2011, p. 19 ss.

²⁴ G. VENTURINI, *Necessità e proporzionalità nell'uso della forza in diritto internazionale*, Milano, 1988, pp. 106-111.

Manuale di Sanremo del 1995, deve essere respinta, poiché mette in discussione il principio essenziale di uguaglianza dei belligeranti. In proposito è stato osservato che difficilmente queste due regole faranno parte dell'edizione aggiornata del suddetto Manuale²⁵.

3. La questione della trasformazione di navi private in navi da guerra in spazi marini diversi dalle acque territoriali dei belligeranti

Oltre a preservare il principio di uguaglianza dei belligeranti il Manuale di Newport ha, inoltre, il merito di affrontare questioni non disciplinate dalla prima edizione del Manuale di Sanremo.

Un problema particolare nella guerra navale – non discusso dagli autori del Manuale di Sanremo del 1995 – è quello della trasformazione delle navi private, che non hanno diritto di partecipare alle ostilità, in navi da guerra, che invece godono di questo diritto²⁶, in spazi marittimi diversi dalle acque territoriali (e interne) dei belligeranti.

In base a quanto prescritto dalla VII Convenzione dell'Aia del 1907, una nave privata può essere trasformata in nave da guerra a condizione che sia sottoposta all'autorità diretta, alla vigilanza immediata e alla responsabilità dello Stato belligerante di cui batte bandiera [art. 1]; porti un segno distintivo fisso che la renda riconoscibile a distanza [art. 2]; tutti i membri dell'equipaggio siano soggetti alle regole della disciplina militare e comandati da un ufficiale della marina da guerra [articoli 3 e 4]; si conformi, nelle operazioni militari, alle leggi ed alle consuetudini della guerra [art. 5]; e, infine, sia inserita il più presto possibile nell'elenco delle navi militari dello Stato belligerante di cui batte bandiera [art. 6].

La Convenzione non specifica però se tale trasformazione possa realizzarsi solamente all'interno delle acque territoriali dello Stato belligerante o anche al di fuori delle stesse²⁷.

A tale proposito, il Manuale di Newport dichiara espressamente quanto segue «It may be difficult or impracticable for a State to convert a merchant ship into a warship at sea, but to the extent that a State can meet all the requirements relating to the conversion of merchant ships into warships set out in Articles 1-6 of Hague VII, this Manual takes the position that such conversion is legally permissible»²⁸.

Il Manuale in commento sembrerebbe, dunque, in mancanza di un divieto esplicito contenuto nella VII Convenzione dell'Aia, voler riconoscere alle parti in lotta la possibilità

²⁵ W. HEINTSCHEL VON HEINEGG, *In Honor of Yoram Dinstein - The San Remo and the Newport Manuals on the Law of Naval Warfare*, cit.

²⁶ Dalle navi da guerra devono essere distinte le navi ausiliarie, che sono navi che effettuano servizi logistici per il belligerante, come ad esempio il rifornimento di carburante e non hanno diritto di prendere parte alle ostilità. Esse sono in esclusivo servizio governativo e possono essere operate anche da civili, purché sotto il controllo dell'autorità militare. Vedi: W. HEINTSCHEL VON HEINEGG, *The Law of Military operations at Sea*, in D. FLECK, T. GILL (eds.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford, 2010, pp. 407-409.

²⁷ Al contrario, non vi è dubbio che la trasformazione non possa compiersi nelle acque delle Potenze neutrali. Sulla neutralità si vedano, fra gli altri, E. CASTRÉN, *The Present Law of War and Neutrality*, Helsinki, 1954; A. MIELE, *L'estraneità ai conflitti armati secondo il diritto internazionale*, Padova, 1970; C. ANTONOPOULOS, *Non-Participation in Armed Conflict: Continuity and Modern Challenges to the Law of Neutrality*, Cambridge, 2022; A. Wentker, *Party Status to Armed Conflict in International Law*, Oxford, 2024.

²⁸ J. KRASKA, R. PEDROZO, R. McLAUGHLIN (eds.), *Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, cit., para. 3.2.2, pp. 43-44.

di trasformare le proprie navi mercantili in navi da guerra anche al di fuori delle proprie acque territoriali.

La prassi degli Stati non è però univoca. Durante la guerra russo-giapponese del 1904-1905 due navi della flotta volontaria russa, lo *Smolensk* e il *Petersburg*, autorizzate a passare il Bosforo e i Dardanelli in qualità di navi mercantili, dopo aver transitato il Canale di Suez, si trasformarono in navi da guerra e catturarono il piroscafo inglese *Malacca* sollevando le proteste del Governo britannico²⁹.

Successivamente, alla Conferenza dell'Aia del 1907 si manifestò su tale argomento profondo dissenso, come si evince del resto dal preambolo della VII Convenzione che recita «Whereas, however, the Contracting Powers have been unable to come to an agreement on the question whether the conversion of a merchant ship into a war-ship may take place upon the high seas, it is understood that the question of the place where such conversion is effected remains outside the scope of this agreement and is in no way affected by the following rules».

Il Regno Unito con Stati Uniti, Paesi Bassi e Giappone sostenne che la trasformazione potesse effettuarsi soltanto nelle acque territoriali dei belligeranti, costituendo ciò un atto di sovranità³⁰. La Francia, la Germania e la Russia sostennero, invece, il principio della libertà di trasformazione in alto mare, salva debita notificazione alle Potenze neutrali³¹. Infine, l'Austria propose il divieto assoluto di riconversione per tutta la durata del conflitto, mentre l'Italia suggerì di vietare la trasformazione in alto mare, fatta eccezione per le navi mercantili che avessero lasciato i porti del proprio paese prima dell'apertura delle ostilità³².

Anche la dottrina sul punto è divisa. Secondo taluni autori la trasformazione è un atto che lo Stato belligerante può compiere ovunque possa svolgere le proprie operazioni militari e, poiché l'alto mare fa parte del teatro dei combattimenti, la trasformazione in esso avvenuta sarebbe lecita³³. Secondo altri autori, viceversa, il principio della libertà di trasformazione in alto mare si pone in netto contrasto con l'interesse degli Stati neutrali, i quali hanno diritto di conoscere in precedenza il carattere delle navi dei belligeranti che incontrano in mare³⁴.

A parere di chi scrive, in assenza di un *consensus* generale tra gli Stati, resta controverso se la trasformazione debba essere effettuata soltanto nelle acque territoriali (e interne) dei belligeranti o, viceversa, possa avvenire anche in alto mare come sostenuto dal Manuale di Newport. Sarà, pertanto, interessante vedere cosa stabilirà a riguardo la nuova edizione del Manuale di Sanremo. Tuttavia, vi è il rischio, qualora quest'ultimo non dovesse confermare l'orientamento espresso dagli autori del MNP, che la questione resti aperta.

²⁹ W. HEINTSCHEL VON HEINEGG, *Warship*, in *MPEPIL*, Oxford, October 2015.

³⁰ J. B. SCOTT, *Reports to the Hague Conferences of 1899 and 1907*, Oxford, 1997, pp. 592-597.

³¹ G. G. WILSON, *Conversion of Merchant Ships into War Ships*, in *American Journal of International Law*, 1908, p. 274.

³² G. VENTURINI, *1907 Hague Convention VII Relating to the Conversion of Merchant Ships into Warships*, in N. RONZITTI (ed.), *The Law of Naval Warfare: A Collection of Agreements and Documents with Commentaries*, Dordrecht, 1988, pp. 122-123.

³³ R. SANDIFORD, *Note di diritto marittimo di guerra*, Livorno, 1928, p. 51.

³⁴ C. J. COLOMBOS, *The International Law of the Sea*, London, 1967, pp. 516-17; D. P. O'CONNELL, *The International Law of the Sea*, vol. 2, Oxford, 1984, p. 1107.

4. La qualificazione delle navi senza equipaggio come «navi da guerra»

Il Manuale di Newport ha il pregio di esaminare un'ampia serie di problemi connessi alla guerra marittima, inesistenti all'epoca della stesura della prima edizione del Manuale di Sanremo, tra cui l'avvento delle navi senza equipaggio, indicate solitamente con l'acronimo inglese di «*Unmanned Ships*»³⁵.

Tali imbarcazioni sollevano non poche problematiche sul piano del diritto internazionale, in quanto resta da chiarire se il loro utilizzo risulti conforme alle regole sulla navigazione marittima³⁶. Dal punto di vista dello *ius in bello*, la questione che si pone – e che in questa sede interessa – è se le siffatte navi, controllate a distanza da un operatore umano, possano essere qualificate alla stregua di «navi da guerra», ove impiegate dalle parti belligeranti nel corso di un conflitto armato.

L'art. 29 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982³⁷, specifica che per «nave da guerra» deve intendersi «una nave che appartenga alle forze armate di uno Stato, che porti i segni distintivi esteriori delle navi militari della sua nazionalità, che sia posta sotto il comando di un ufficiale della Marina al servizio dello Stato ed iscritto nell'apposito ruolo degli ufficiali o in un documento equipollente, e il cui equipaggio sia infine sottoposto alle regole della disciplina militare»³⁸.

Sebbene il testo della disposizione si presti, nel complesso, ad esprimere una nozione abbastanza restrittiva di «nave da guerra», esso lascia, comunque, spazio ad alcuni dubbi interpretativi³⁹. In particolare, è ampiamente dibattuto in dottrina se le condizioni

³⁵ L'Organizzazione marittima internazionale, in una delle sue linee guida concernenti la regolamentazione di tali sofisticate imbarcazioni, ha distinto quattro categorie di navi senza equipaggio, in base al differente grado di autonomia da esse raggiunto: a) «ship with automated processes and decision support»; b) «remote-controlled vessel with crew on board»; c) «remote-controlled vessel without crew on board»; e, infine, d) «fully autonomous ship». MSC.1/Circ.1638, *Outcome of the regulatory scoping exercise for the use of maritime autonomous surface ships (MASS)*, 3 giugno 2021.

³⁶ Si discute, ad esempio, della compatibilità delle siffatte navi rispetto agli obblighi sul soccorso in mare previsti dall'ordinamento internazionale. Sull'impatto della navigazione autonoma sul diritto del mare si rimanda a: A. CHIRCOP, *Testing International Legal Regimes: The Advent of Automated Commercial Vessels*, in *German Yearbook of International Law*, 2018, pp. 1-31.; A. PETRIG, *The commission of maritime crimes with unmanned systems: an interpretive challenge for the United Nations Convention on the Law of the Sea*, in M. D. EVANS, S. GALANI, *Maritime Security and the Law of the Sea*, Cheltenham, 2020, pp. 104-131; H. RINGBOM, E. RØSÆG, T. SOLVANG (eds.), *Autonomous Ships and the Law*, London, 2021; D. MANDRIOLI, *L'applicazione degli obblighi sul soccorso in mare rispetto alla navigazione a guida autonoma*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2023, pp. 341-267; N. KLEIN, D. GUILFOYLE, M. KARIM, R. McLAUGHLIN (eds.), *Maritime Autonomous Vehicles and International Law. Maritime Security Perspectives*, New York, 2025.

³⁷ Sulla Convenzione vedi, in generale, M. H. NORDQUIST (ed.) *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982*, Dordrecht, 1985.

³⁸ L'art. 29 della Convenzione di Montego Bay richiama, quasi per intero, la nozione di «nave da guerra» prevista dall'art. 8, par. 2, della Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 1958, che affermava quanto segue «the term “warship” means a ship belonging to the naval forces of a State and bearing the external marks distinguishing warships of its nationality, under the command of an officer duly commissioned by the government and whose name appears in the Navy List, and manned by a crew who are under regular naval discipline».

³⁹ La formula dell'art. 29 della Convenzione di Montego Bay del 1982 è stata ripresa in numerosi manuali militari nazionali e può essere, così, ritenuta dichiarativa del diritto internazionale consuetudinario (French Manual of the Law of Military Operations, p. 237; Japanese Law of War Manual, pp. 76-77). Tale formula è richiamata anche dal Manuale di Sanremo che, alla regola 13, lett. g), dispone testualmente «warship means a ship belonging to the armed forces of a State bearing the external marks distinguishing the character and

cumulative fissate dalla norma debbano essere tutte soddisfatte affinché una imbarcazione possa godere dello *status* di «nave da guerra»⁴⁰.

Secondo il Manuale di Newport la disposizione in oggetto non richiederebbe, in realtà, la presenza a bordo di una figura posta a comando dell'attività di navigazione, né tanto meno l'esistenza effettiva di un equipaggio. In altre parole, ai sensi del citato Manuale, non sarebbe necessario che il controllo sulla nave da parte del comandante debba avvenire a bordo della stessa, in quanto «Warships may therefore be autonomous or remotely commanded, crewed, and operated by personnel ashore or on board a manned platform»⁴¹.

Alla luce di tali premesse, il Manuale di Newport ammette, quindi, che una nave senza equipaggio possa partecipare alle ostilità, a condizione che «it belongs to the armed forces of the State, bears external markings regarding its nationality, and is manned by a crew subject to armed forces discipline and under the command of a commissioned officer, neither of whom are physically present on the platform»⁴².

L'opinione espressa dal MNP muove dal presupposto che l'art. 29 della Convenzione sul diritto del mare, deve essere interpretato alla luce dell'avanzamento tecnologico in corso e non è immaginabile una lettura della norma tale da limitarne l'ambito di applicazione alle sole imbarcazioni esistenti all'epoca della redazione della Convenzione⁴³.

Sebbene tale argomentazione sia di indubbio interesse in quanto, come affermato dagli stessi autori del Manuale in commento, «the classic definition of a warship is evolving in light of contemporary technologies», appare doveroso però precisare che essa non rappresenta ancora l'*opinio iuris* della maggioranza degli Stati⁴⁴.

A giudizio di chi scrive, in assenza di prassi, risulta difficile, al momento, stabilire con certezza se le navi senza equipaggio possano essere ricomprese nella nozione di «nave da guerra» prevista dall'ordinamento internazionale. Come affermato da autorevole dottrina si tratta, infatti, di materia in piena evoluzione, su cui bisognerà attendere uno sviluppo del diritto consuetudinario che vada di pari passo con l'utilizzo di tali nuove tecnologie⁴⁵. In particolare, occorrerà vedere se gli Stati accorderanno a tali imbarcazioni la completa immunità dalla giurisdizione di qualunque Stato che non sia lo Stato di bandiera, di cui le navi da guerra godono nell'alto mare ai sensi dell'art. 95 della Convenzione di Montego Bay

nationality of such a ship, under the command of an officer duly commissioned by the government of that State and whose name appears in the appropriate service list or its equivalent, and manned by a crew which is under regular armed forces discipline» (L. DOSWALD-BECK (ed.), *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, cit., p. 2).

⁴⁰ R. W. TUCKER, *The Law of War and Neutrality at Sea*, Washington DC, 1957, p. 38.

⁴¹ J. KRASKA, R. PEDROZO, R. McLAUGHLIN (eds.), *Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, cit., para. 3.2.1, p. 42. Diversamente da quanto sostenuto nel Manuale di Newport, secondo taluni autori, a causa della totale mancanza di personale a bordo, difficilmente una nave condotta da remoto, delle volte a migliaia di chilometri di distanza dal teatro dei combattimenti, potrebbe rientrare nella definizione di «nave da guerra» prevista dall'ordinamento internazionale. In tal senso: M. N. SCHMITT, D. S. GODDARD, *International Law and the Military Use of Unmanned Maritime Systems*, in *International Review of the Red Cross*, 2016, pp. 567-592 e, ancora, S. RUHAL, *The Evolving Seascapes of Naval Warfare: Unmanned Underwater Vehicles and the Challenges for International Law*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2024, pp. 349-374.

⁴² *Ivi*, para. 3.3, p. 50.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Sono pochi gli Stati che attualmente hanno incorporato l'uso delle navi senza equipaggio nella propria dottrina militare. Vedi, ad esempio, US Navy, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, 2022, para. 2.3.4 e para. 2.3.5.

⁴⁵ N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2021, p. 295.

e, soprattutto, il diritto di passaggio inoffensivo di cui agli articoli 17-26 della medesima Convenzione⁴⁶.

5. Operazioni militari e protezione dell'ambiente marino

Ulteriori differenze tra il Manuale di Sanremo ed il Manuale di Newport attengono alla tutela dell'ambiente marino in caso di conflitto armato⁴⁷.

La questione della salvaguardia dell'ambiente marino nel corso di un conflitto bellico riveste centrale importanza dal momento che, a norma dell'art. 236 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, l'inquinamento dovuto ad attività militari non ricade sotto la sfera di applicazione della Convenzione. La norma in parola esclude, infatti, l'applicazione delle disposizioni della Convenzione in materia di protezione e preservazione dell'ambiente marino alle navi da guerra, alle navi ausiliarie e, da ultimo, alle navi di proprietà dello Stato o da esso condotte e impiegate unicamente per fini governativi non commerciali.

In mancanza di disposizioni specifiche per le ostilità in mare⁴⁸, entrambi i Manuali citati stabiliscono che le uniche regole a venire in rilievo sono quelle contenute nel I Protocollo Aggiuntivo del 1977 e nella Convenzione sul divieto di ricorrere a tecniche di modifica dell'ambiente naturale per scopi militari o per qualsiasi altro scopo ostile del 1977⁴⁹.

In particolare, per quanti riguarda il I Protocollo, ambedue i Manuali richiamano l'art. 35, par. 3, che proibisce il ricorso a mezzi e metodi di guerra concepiti con la sola finalità di provocare, o dai quali ci si può attendere che provochino, danni ambientali «estesi, durevoli e gravi», e l'art. 55 che proibisce qualsiasi attacco contro l'ambiente naturale a titolo di rappresaglia e ne vieta la distruzione allo scopo di impedire che siano compromesse la salute e la sopravvivenza della popolazione civile⁵⁰.

⁴⁶ Come è noto, lo Stato costiero ha l'obbligo di concedere il passaggio inoffensivo attraverso il suo mare territoriale alle navi straniere. Beneficiarie di tale diritto sono tanto le navi mercantili, quanto le navi da guerra. Sul diritto di passaggio inoffensivo si veda, fra gli altri, G. CATALDI, *Il passaggio delle navi straniere nel mare territoriale*, Milano, 1990; A. DE GUTTRY, *Lo status della nave da guerra in tempo di pace: regime della navigazione e disciplina delle attività coercitive: profili di diritto internazionale*, Milano, 1994.

⁴⁷ Sulla protezione dell'ambiente naturale in situazioni di conflitto armato si vedano, fra gli altri, R. TARASOFSKY, *Legal protection of the environment during international armed conflict*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1993, p. 17 ss.; W. VERWEY, *Protection of the Environment in Times of Armed Conflict: In Search of a New Legal Perspective*, in *Leiden Journal of International Law*, 1995, p. 7 ss.; M. CASTELLANETA, *La responsabilità internazionale degli Stati per danni all'ambiente causati nel corso di conflitti armati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1998, p. 632 ss.; I. PETERSON, *The Natural Environment in Times of Armed Conflict*, in *Leiden Journal of International Law*, 2009, p. 325 ss.

⁴⁸ La protezione dell'ambiente naturale in relazione ai conflitti armati è stata allo studio della Commissione di diritto internazionale a partire dal 2013, la quale nel 2022 ha approvato un progetto di articoli in materia. Nel *Draft* non compaiono però disposizioni specifiche relative alla guerra marittima, fatta eccezione per il principio 27, applicabile subito dopo la cessazione delle ostilità, secondo cui gli Stati dovrebbero assicurare che i relitti non costituiscano un pericolo per l'ambiente marino. Il testo del progetto è consultabile al seguente indirizzo: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/8_7_2022.pdf.

⁴⁹ Sulla Convenzione vedi, su tutti, G. FISCHER, *La Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins hostiles*, in *Annuaire français de droit international*, XXIII, 1977, p. 820 ss.

⁵⁰ Mentre l'art. 35, par. 3, si applica, secondo *communis opinio*, a qualsiasi tipologia di conflitto armato, l'art. 55 trova, invece, applicazione in relazione alla guerra navale soltanto nella misura in cui le operazioni militari in

Tuttavia, il Manuale di Sanremo sembra orientato a riconoscere alle due disposizioni in commento portata generale, come si deduce dalla regola 44 che dispone «Methods and means of warfare should be employed with due regard for the natural environment taking into account the relevant rules of international law [...]»⁵¹ ed, ancor di più, dalla *Explanation* che accompagna il Manuale, in cui si puntualizza che «the experience of the Gulf War (1991) showed very clearly that there was at least an emerging rule forbidding the use of the marine environment as an instrument of warfare or making it an object of attack during an armed conflict at sea»⁵².

Al contrario, il MNP adotta un approccio più cauto affermando esplicitamente che il divieto di ricorrere a mezzi di conduzione delle ostilità suscettibili di causare disastri ecologici, consacrato nell'art. 35, par. 3, vincoli solamente gli Stati parti del I Protocollo del 1977⁵³. A giudizio del suddetto Manuale infatti «This rule is not reflective of customary law and binds only AP I States»⁵⁴.

Il Manuale di Sanremo del 1995 accorda poi l'immunità dagli attacchi alle imbarcazioni, tanto civili quanto militari, specificamente destinate a far fronte a fenomeni di inquinamento marino⁵⁵ e, sulla base di quanto previsto dall'art. 194, par. 5, della Convenzione sul diritto del mare, incoraggia i belligeranti a non intraprendere operazioni militari nelle zone marittime che comprendono: a) ecosistemi rari o delicati; b) o l'habitat di specie e di altre forme di vita marina in diminuzione, in pericolo oppure in via di estinzione⁵⁶.

Queste ultime due previsioni, ispirate a una maggiore protezione dell'ambiente marino nei casi di conflitto armato, non sono state inserite nel Manuale di Newport dal momento che, come condivisibilmente sottolineato dai suoi stessi autori, non riflettono, ad oggi, il diritto internazionale generale⁵⁷.

Da un'analisi di insieme delle regole concernenti la protezione dell'ambiente marino contenute nei suddetti Manuali sembrerebbe, insomma, che il Manuale di Newport detti una disciplina più conforme al diritto consuetudinario vigente. Tuttavia, secondo chi scrive, la posizione espressa nel Manuale in commento per cui gli obblighi contemplati dall'art. 35, par. 3, vincolerebbero unicamente gli Stati parti del I Protocollo non si può condividere del tutto. Sebbene l'appartenenza al diritto consuetudinario della citata norma sia tuttora

mare abbiano una ricaduta in terraferma. Ciò in base a quanto prescritto dall'art. 49, par. 3, del I Protocollo secondo cui le disposizioni del citato Protocollo relative alla protezione generale della popolazione civile contro gli effetti delle ostilità «si applicano ad ogni operazione terrestre, aerea o navale che possa colpire, su terra, la popolazione civile, le persone civili e i beni di carattere civile».

⁵¹ L. DOSWALD-BECK (ed.), *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, cit., p. 8.

⁵² L. DOSWALD-BECK (ed.), *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea, Explanation*, cit., p. 119.

⁵³ J. KRASKA, R. PEDROZO, R. McLAUGHLIN (eds.), *Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, cit., para. 8.7.5.1, pp. 167-168.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ L. DOSWALD-BECK (ed.), *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, cit., Rule 47, lett. b), pp. 8-9.

⁵⁶ *Ivi*, Rule 11, p. 2.

⁵⁷ J. KRASKA, R. PEDROZO, R. McLAUGHLIN (eds.), *Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, cit., para. 6.3, pp. 110-111, in cui si afferma che la Rule 11 di cui alla nota precedente e la Rule 44 di cui sopra nel testo «are aspirational and do not reflect treaty or customary international law».

contestata⁵⁸, non si può non tenere conto del fatto che la sussistenza di un obbligo generale per i belligeranti di rispettare l'ambiente naturale, richiamato dalla norma in parola, oltre ad essere stata enunciata nel principio 24 della Dichiarazione di Rio del 1992 sull'ambiente e lo sviluppo⁵⁹, è stata evidenziata altresì dalla risoluzione delle Nazioni Unite n. 687 del 1991, in cui si affermava la responsabilità dell'Iraq per i danni ambientali connessi alla invasione del Kuwait⁶⁰, dalla Corte internazionale di giustizia nel parere consultivo sulla liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari⁶¹, dalla Commissione dei reclami Eritrea-Etiopia nel 2004⁶², dal Comitato Internazionale della Croce Rossa⁶³ e, da ultimo, dalla Commissione del diritto internazionale⁶⁴.

6. La tutela dei cavi sottomarini destinati alle telecomunicazioni

Il Manuale di Newport non poteva non occuparsi della protezione dei cavi sottomarini destinati alle comunicazioni, data la loro odierna rilevanza per la comunità internazionale⁶⁵. Anche per quanto concerne il trattamento riservato, in tempo di guerra, a tali infrastrutture fondamentali, il Manuale in parola si discosta, a ben vedere, da quanto disposto dalla prima edizione del Manuale di Sanremo.

Invero, se il Manuale di Sanremo del 1995 statuisce che i combattenti sono tenuti a prendere le misure necessarie a prevenire, nonché ridurre possibili danni ai cavi il cui impiego non sia riservato ai soli belligeranti⁶⁶, secondo il Manuale di Newport, viceversa, a

⁵⁸ Y. DINSTEIN, *Protection of the Environment in International Armed Conflict*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2001, pp. 534-535; S. VÖNEKY, R. WOLFRUM, *Environment, Protection in Armed Conflict*, in *MPEPIL*, Oxford, February 2016.

⁵⁹ Secondo il principio 24 della Dichiarazione di Rio del 1992 la guerra ha un effetto distruttivo sullo sviluppo sostenibile. Ne consegue che gli Stati sono tenuti a rispettare le norme inerenti alla protezione dell'ambiente naturale in fase di conflitto armato e a cooperare per il loro progressivo ed effettivo riconoscimento.

⁶⁰ S/RES/678 (1991), par. 16.

⁶¹ Corte internazionale di giustizia, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 8 July 1996, in *ICJ Reports*, para. 31.

⁶² Eritrea-Ethiopia Claims Commission - Partial Award: Central Front - Ethiopia's Claim 2, 28 April 2004, para. 100.

⁶³ J. M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK (eds.), *Customary International Humanitarian Law, Vol. 1: Rules*, Cambridge, 2005, p. 147.

⁶⁴ International Law Commission, *Draft principles on protection of the environment in relation to armed conflicts*, 2022 (vedi, in specie, il principio 3 e il principio 13).

⁶⁵ Sulla tutela dei cavi sottomarini in tempo di pace si rinvia a: A. PEARCE HIGGINS, *Submarine Cables and International Law*, in *British Yearbook of International Law*, 1921-1922, pp. 149-165; L. D. M. NELSON, *Submarine Cables and Pipelines*, in R. J. DUPUY, D. VIGNES (eds.), *A Handbook on the Law of the Sea*, Dordrecht-Boston, 1991, pp. 809-818; R. BURNETT, *Submarine Cable Security and International Law*, in *International Law Studies*, 2021, pp. 1659-1682; D. SHVETS, *Submarine Cables as an Object of Legal Regulation under International Law*, in *Spanish Yearbook of International Law*, 2021, pp. 119-127; G. GALLO, *I cavi sottomarini e il diritto internazionale: quale protezione per le cosiddette "arterie" della globalizzazione?*, in *La Comunità internazionale*, 2022, pp. 393-412; S. RYAN, *Submarine Communication Cables and Belligerent Rights in Armed Conflict*, in *Ocean Yearbook Online*, 2024, pp. 1-36.

⁶⁶ L. DOSWALD-BECK (ed.), *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, cit., Rule 37, p. 5. Il Manuale di Sanremo richiama, in sostanza, quanto in precedenza sancito dal Manuale di Oxford del 1913 sulla guerra marittima, secondo cui «i cavi che mettono in comunicazione i territori del nemico sono sempre passibili di attacco e ciò tanto nelle acque territoriali, quanto in alto mare; mentre i cavi che mettono in comunicazione un territorio del nemico con un territorio neutrale possono essere distrutti al di fuori delle

causa dell'interconnettività delle reti informatiche, è praticamente impossibile stabilire con certezza se un cavo sia o meno al servizio di taluno dei belligeranti e, di conseguenza, non vi sarebbero «discernible rules» che vietino di attaccare, sia pure nel rispetto dei principi di distinzione e proporzionalità, i cavi dello Stato neutrale quando ricorrono motivi per ritenere che essi siano impiegati dal nemico per le proprie operazioni di guerra»⁶⁷.

Pertanto, in forza del principio di distinzione, trattandosi di solito di beni c.d. *dual use*, ossia di beni a doppio uso civile e militare, il belligerante prima di sferrare l'attacco contro il cavo dovrà valutare con particolare attenzione il contributo da esso offerto all'azione militare dell'avversario, nonché il vantaggio militare specifico che deriverebbe dalla sua distruzione o dalla sua inoperatività⁶⁸. In caso di dubbio, si deve sempre presumere che il cavo sia utilizzato per le comunicazioni civili e non offra alcun contributo effettivo all'azione militare del nemico⁶⁹.

Più problematica appare, invece, l'applicazione del principio di proporzionalità⁷⁰. In ragione della frequente doppia natura civile e militare dei cavi sottomarini, le conseguenze dannose di un attacco diretto nei loro confronti si rivelano, infatti, principalmente sul piano degli effetti indiretti. Più precisamente, in aggiunta ai danni materiali prodotti all'infrastruttura fisica (c.d. effetti diretti o primari), potrebbero verificarsi tutta una serie di effetti accidentali che si ripercuotono sulla popolazione civile interessata dal conflitto (c.d. effetti secondari)⁷¹.

Il Manuale di Newport non chiarisce se anche tali effetti ulteriori debbano rientrare nel calcolo della proporzionalità, ma si limita solamente a specificare che le perdite economiche e commerciali derivanti dalla distruzione di un cavo sottomarino «normalmente» non sono qualificabili come «danni collaterali», ossia come quei danni previsti dall'art. 51, par. 5, lett. b), del I Protocollo addizionale del 1977 il cui carattere eccessivo rispetto al vantaggio militare concreto e diretto previsto determina la natura indiscriminata e vietata dell'attacco⁷². Il MNP sembrerebbe, pertanto, adottare una nozione di «danno collaterale» piuttosto stringente. Tuttavia, a sostegno di tale posizione non sono fornite argomentazioni nel testo del Manuale. Trattandosi di una questione di assoluta rilevanza pratica, a nostro avviso, sarebbe stato forse opportuno che il MNP avesse giustificato, attraverso esempi di prassi oppure il richiamo a quanto convenuto nei manuali militari nazionali, i motivi per cui al momento della pianificazione, approvazione o esecuzione di un attacco contro un cavo sottomarino, le perdite economiche e commerciali che verosimilmente si possono attendere come conseguenza logica dell'operazione non dovrebbero essere prese in considerazione ai fini del giudizio di proporzionalità.

acque territoriali neutrali soltanto in caso di imperiose necessità militari» (Manual of the Laws of Naval War, Oxford, 9 agosto 1913, art. 54).

⁶⁷ J. KRASKA, R. PEDROZO, R. McLAUGHLIN (eds.), *Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, cit., para. 8.6.8.1, pp. 160-161.

⁶⁸ I Protocollo Aggiuntivo del 1977, art. 52, par. 2.

⁶⁹ Ciò in base a quanto statuito dall'art. 52, par. 3, del I Protocollo, secondo cui «In caso di dubbio, un bene che è normalmente destinato ad un 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».

⁷⁰ S. RYAN, *Submarine Communication Cables and Belligerent Rights in Armed Conflict*, cit., p. 32.

⁷¹ R. McLAUGHLIN, T. PAIGE, D. GUILFOYLE, *Submarine Communication Cables and the Law of Armed Conflict: Some Enduring Uncertainties, and Some Proposals, as to Characterization*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2022, p. 33.

⁷² J. KRASKA, R. PEDROZO, R. McLAUGHLIN (eds.), *Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, cit., para. 8.6.8.1, pp. 160-161.

7. La regolamentazione dei conflitti armati non internazionali e la disciplina sul blocco navale

Il Manuale di Sanremo non prevede regole specifiche rispetto ai conflitti armati interni. I suoi autori si limitano, infatti, a precisare che, sebbene il suddetto Manuale si occupi essenzialmente dei conflitti armati internazionali, le previsioni in esso contenute potrebbero applicarsi anche ai conflitti armati non internazionali⁷³.

Diversamente, il Manuale di Newport dedica a quest'ultima categoria di conflitti armati un intero capitolo nel quale, in primo luogo, afferma che i naufraghi, i feriti e i malati in mare appartenenti alle forze armate nemiche devono essere protetti anche in caso di guerra civile⁷⁴ e, in secondo luogo, stabilisce che il c.d. governo legittimo non possa procedere al blocco dei porti e delle coste controllate dagli insorti, a meno che gli scontri armati non abbiano eccezionalmente assunto caratteristiche tali da poter essere equiparati ad un vero e proprio conflitto armato internazionale⁷⁵.

Tale proibizione trova la propria giustificazione nel fatto che le disposizioni relative al blocco marittimo riflettono una prassi consolidatasi esclusivamente nel contesto di conflitti armati internazionali⁷⁶.

Ora, è proprio con riferimento all'istituto del blocco che emergono, a ben guardare, le maggiori differenze fra la disciplina prevista dalla prima edizione del Manuale di Sanremo e quella contemplata dal Manuale di Newport.

Come è noto, il blocco navale è una misura di diritto bellico intesa ad impedire l'entrata e l'uscita di qualunque nave dai porti e dalle coste dello Stato avversario, oppure dai porti e dalle coste che si trovano in un territorio da questi occupato⁷⁷.

Già previsto dalla Dichiarazione di Parigi sul rispetto del diritto del mare del 1856⁷⁸, detto metodo di guerra è regolato dalla Dichiarazione di Londra sul diritto applicabile alla guerra marittima del 26 febbraio 1909, di per sé non vincolante, ma ritenuta riproduttiva di regole consuetudinarie preesistenti⁷⁹.

Come si evince dalla Dichiarazione di Londra del 1909, tutt'oggi rilevante, la legittimità del blocco è soggetta a tre condizioni⁸⁰. In primo luogo, questo deve essere

⁷³ L. DOSWALD-BECK (ed.), *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea, Explanation*, cit., p. 73.

⁷⁴ Il MNP estende, quindi, l'applicabilità delle norme umanitarie relative alla guerra marittima, contenute nella II Convenzione di Ginevra del 1949, anche ai conflitti armati interni, nel caso in cui le ostilità abbiano luogo in mare.

⁷⁵ J. KRASKA, R. PEDROZO, R. McLAUGHLIN (eds.), *Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, cit., pp. 269-270.

⁷⁶ Non possono essere qualificate come blocco navale le misure intraprese, a partire dal 2015, dall'Arabia Saudita contro i ribelli Houthi dello Yemen poiché il conflitto, sebbene presentasse caratteristiche del tutto peculiari, difficilmente può essere considerato interstatale. A riguardo vedi: M. FINK, *Naval Blockade and the Humanitarian Crisis in Yemen*, in *Netherlands International Law Review*, 2017, pp. 291-307.

⁷⁷ Sono invece esenti da blocco i porti e le coste delle Potenze neutrali (London Declaration of 1909, art. 18).

⁷⁸ La Dichiarazione di Parigi sul rispetto del diritto del mare del 1856 si occupa del blocco navale al punto 4, in cui si stabilisce che: «Blockades, in order to be binding, must be effective, that is to say, maintained by a force».

⁷⁹ D. SIOUSOURAS, *Naval blockade in the context of international law*, in S. PERRAKIS, M. MAROUDA (eds.), *Armed conflicts and international humanitarian law: 150 years after Solferino: acquis and prospects*, Athens, Brussels, 2009, p. 482.

⁸⁰ Sebbene l'art. 88 della Convenzione di Montego Bay del 1982 riservi l'alto mare ad usi pacifici, la liceità del blocco navale, come misura di diritto bellico, è ribadita dall'art. 42 della Carta delle Nazioni Unite il cui testo,

effettivo, deve cioè essere mantenuto da una forza navale in grado di impedire l'ingresso e l'uscita di qualsiasi imbarcazione dalla località bloccata⁸¹. In secondo luogo, il blocco deve essere preceduto da appropriata dichiarazione, allo scopo di informare le altre parti belligeranti e gli Stati neutrali della sua esistenza⁸². Infine, tale misura deve risultare non discriminatoria, nel senso che deve essere applicata imparzialmente nei confronti di tutte le navi⁸³. Questa può riguardare tanto le navi degli Stati belligeranti, quanto quelle di Stati neutrali ed a nulla rileva la circostanza che si tratti di navi private, oppure di navi da guerra⁸⁴.

In aggiunta alle tre suindicate condizioni – sostanziali e procedurali – prescritte dalla Dichiarazione di Londra, il Manuale di Sanremo precisa, inoltre, che il blocco non deve avere come unico scopo quello di affamare la popolazione civile e deve essere proporzionato.

La regola 102, lett. b), del suddetto Manuale vieta, invero, l'istituzione di un blocco marittimo quando il danno che questo provocherebbe alla popolazione civile «is, or may be expected to be, excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated from the blockade»⁸⁵. In altre parole, la norma in questione richiede di bilanciare, per un verso, il vantaggio militare che lo Stato si aspetta di ottenere attraverso l'istituzione del blocco e, per altro verso, le conseguenze che quest'ultimo ha o presumibilmente potrà avere sulla popolazione civile⁸⁶.

Anche in base al Manuale di Newport la popolazione stanziata nella località bloccata non può essere privata dei beni necessari alla propria sopravvivenza, come risulta, del resto, altresì dall'art. 54 del I Protocollo del 1997, che proibisce il ricorso alla fame come metodo di combattimento e – come sottolineato dalla migliore dottrina – si applica, *mutatis mutandis*, pure alla guerra marittima⁸⁷.

Tuttavia, secondo gli autori del MNP non vi sarebbe, nel quadro normativo in vigore, una norma tesa ad impedire l'esercizio del blocco qualora la misura si ponga in contrasto con la regola della proporzionalità di cui all'art. 51, par. 5, lett. b), del I Protocollo addizionale⁸⁸.

Questa impostazione adottata dagli autori del Manuale di Newport francamente non convince appieno. La regola contenuta nel Manuale di Sanremo per cui il blocco deve essere vincolato al rispetto del principio di proporzionalità sembrerebbe, infatti, aver

come è noto, prevede il blocco fra le azioni che il Consiglio di sicurezza può intraprendere quando decide di ricorrere alle misure implicanti l'uso della forza armata in virtù del capitolo VII.

⁸¹ London Declaration of 1909, artt. 2-3.

⁸² Tale dichiarazione deve essere effettuata dal comandante della forza navale, oppure dal governo belligerante che procede al blocco (London Declaration of 1909, artt. 8-9).

⁸³ *Ivi*, art. 5.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ L. DOSWALD-BECK (ed.), *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, cit., p. 27.

⁸⁶ L. DOSWALD-BECK (ed.), *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea, Explanation*, cit., p. 179.

⁸⁷ C. PILLOUD, Y. SANDOZ, C. SWINARSKI, B. ZIMMERMANN (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva, Norwell, 1987, p. 654.

⁸⁸ Più precisamente, ai sensi del citato Manuale «The establishment of a blockade is prohibited if it is solely intended to starve the civilian population, or solely intended to deprive the civilian population of objects essential to its survival. However, there is no rule that a blockade is unlawful if it has an effect on the civilian population that is disproportionate to the military advantage gained from the blockade» (J. KRASKA, R. PEDROZO, R. McLAUGHLIN (eds.), *Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, cit., para. 7.4.5, p. 134).

assunto valore consuetudinario⁸⁹. Lo dimostra il fatto che la Commissione di inchiesta sui fatti avvenuti tra il 27 dicembre 2008 ed il 18 gennaio 2009 nei territori palestinesi occupati, nominata dal presidente del Consiglio per i diritti umani il 3 aprile 2009⁹⁰, si sia pronunciata per l'illegalità del blocco navale imposto da Israele a 20 miglia dalla costa di Gaza il 3 gennaio 2009, in occasione della c.d. "Operazione Piombo Fuso", e ciò proprio poiché la misura risultava del tutto sproporzionata rispetto al vantaggio militare atteso e conseguito⁹¹.

Un'ulteriore divergenza tra i due Manuali riguarda, poi, gli atti che configurano una violazione del blocco. Di norma, una imbarcazione può essere intercettata non soltanto ove forzi il blocco, ma anche qualora intenda violarlo⁹².

Resta incerto però quando il tentativo di violazione del blocco possa effettivamente ritenersi effettuato. Ai sensi del Manuale di Newport, che sul punto fa riferimento a quanto disposto dal Manuale militare americano⁹³, ciò si verifica non appena l'imbarcazione esce dal porto con l'intenzione di violare la misura⁹⁴.

Al contrario, il Manuale di Sanremo del 1995, in armonia con quanto sostenuto dalla dottrina internazionalistica più accreditata⁹⁵, statuisce che il tentativo di violazione del blocco si realizza nel momento in cui l'imbarcazione si trovi in prossimità della linea di blocco e tenti di oltrepassarla, così legittimando la sua cattura da parte delle navi da guerra incaricate di assicurare l'effettività della misura⁹⁶.

Anche in questo caso l'interpretazione fornita dal Manuale di Sanremo sembra essere quella maggiormente persuasiva poiché in questi termini si esprime sostanzialmente l'art. 19 della Dichiarazione di Londra del 1909⁹⁷, nonché la gran parte dei manuali militari nazionali⁹⁸.

⁸⁹ Tale regola è oggi richiamata dalla maggior parte dei manuali militari nazionali. Vedi, per esempio, Australian Defence Force, *Law of Armed Conflict Manual*, Chapter 6, para. 6.65; Norway Ministry of Defence, *Manual of the Law of Armed Conflict*, 2013, p. 230; Danish Ministry of Defence, *Military manual on international law relevant to Danish armed forces in international operations*, 2016, p. 597; New Zealand Defence Force, *Law of Armed Conflict Manual*, 2019, para. 10.5.4.

⁹⁰ La designazione della Commissione d'inchiesta è avvenuta a seguito dell'adozione della risoluzione n. S-9/1 del 12 gennaio 2009 da parte del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite al termine della IX sessione speciale (Doc. A/HRC/S-9/L.1).

⁹¹ UN Doc A/HRC/12/48, (Goldstone Report), p. 258 ss.

⁹² W. HEINTSCHEL VON HEINEGG, *Blockade*, in *MPEPIL*, Oxford, October 2015.

⁹³ In altre parole, secondo il Manuale militare americano il tentativo di violazione del blocco si verificherebbe nel momento stesso in cui la nave, dopo che sia avvenuta la notificazione del blocco a tutti gli Stati interessati, salpa dal porto con l'intenzione di raggiungere la costa bloccata. US Department of Defense, *Law of War Manual* (Updated July 2023), pp. 919-920.

⁹⁴ J. KRASKA, R. PEDROZO, R. McLAUGHLIN (eds.), *Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, cit., para. 7.4.7, pp. 135-136, in cui si afferma, per l'appunto, che tra le possibili ipotesi di tentativo di violazione del blocco rientra anche il caso in cui «a vessel sails towards the blockaded area with the intention of breaching the blockade».

⁹⁵ L. OPPENHEIM, *International Law: A Treatise*, Vol. 2: *War and Neutrality*, Oxford, 1981, pp. 784-785.

⁹⁶ L. DOSWALD-BECK (ed.), *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, cit., Rule 98, p. 27, che così recita: «Merchant vessels believed on reasonable grounds to be breaching a blockade may be captured. Merchant vessels which, after prior warning, clearly resist capture may be attacked».

⁹⁷ L'art. 19 della Dichiarazione di Londra del 1909 statuisce che «Whatever may be the ulterior destination of a vessel or of her cargo, she cannot be captured for breach of blockade, if, at the moment, she is on her way to a non-blockaded port».

⁹⁸ Bundessprachenamt-Referat SM 3, Auftragsnummer 2002U-01441, Commander's Handbook, *Legal Bases for the Operations of Naval Forces*, para. 301; Norway Ministry of Defence, *Manual of the Law of Armed Conflict*, 2013, p. 230; Danish Ministry of Defence, *Military manual on international law relevant to Danish armed forces in international operations*, 2016, p. 597.

8. Conclusioni

Appare prematuro stabilire sin d'ora se il Manuale di Newport possa raggiungere, in futuro, l'autorevolezza di quello di Sanremo, poiché troppo recente. Sebbene si tratti di una mera codificazione privata, di per sé non giuridicamente vincolante e riferibile solo al gruppo di accademici che l'hanno preparata, detto Manuale assume, comunque, centrale importanza poiché provvede, in maniera dettagliata, attraverso l'analisi delle prassi più recente degli Stati, alla ricostruzione e sistematizzazione delle principali regole applicabili alla guerra marittima, le quali affondano le proprie radici nel diritto internazionale bellico classico, prospettando delle volte anche soluzioni innovative, come nel caso dell'ammissibilità della trasformazione di navi private in navi da guerra in spazi marini diversi dalle acque territoriali dei belligeranti, ancorché la questione risulti ad oggi controversa.

Tale opera, in cui si evidenzia opportunamente l'autonomia sussistente tra il regime normativo dello *ius ad bellum* e quello dello *ius in bello*, prende, peraltro, in considerazione i molteplici sviluppi tecnologici che hanno caratterizzato, negli ultimi anni, il settore marittimo. A tale proposito, di particolare rilievo è la tesi avanzata dai suoi autori secondo cui non vi è motivo di escludere che le navi senza equipaggio pilotate da remoto possano prendere parte alle ostilità, purché siano operate da membri delle forze armate, portino i segni distintivi fissi della Potenza belligerante a cui appartengono e, da ultimo, siano poste sotto il controllo di personale soggetto alla disciplina militare. Tale opinione, qualora in futuro seguita dagli Stati, potrebbe contribuire, per via indiretta, allo sviluppo progressivo del diritto internazionale, concorrendo alla qualificazione delle suddette imbarcazioni come «navi da guerra».

Tuttavia, con riguardo ad alcune sezioni del Manuale in parola non ci si può esimere da talune osservazioni critiche. Da una comparazione con il Manuale di Sanremo del 1995 è emerso, invero, come non sempre le soluzioni proposte dal Manuale di Newport costituiscano, di fatto, un avanzamento rispetto alla prima edizione del Manuale di Sanremo. In particolare, per quanto concerne l'istituto del blocco marittimo, in merito al rispetto del principio di proporzionalità ed in ordine agli atti che danno luogo al tentativo di violazione del blocco, si può constatare come la disciplina contemplata dal Manuale di Sanremo risulti maggiormente corrispondente al diritto consuetudinario vigente.

Inoltre, in tema di protezione dell'ambiente marino in caso di conflitto armato, si può ritenere che il MNP, rispetto al Manuale di Sanremo, nel bilanciamento tra le esigenze militari dei belligeranti e l'esigenza di porre limiti alle operazioni belliche suscettibili di recare gravi danni ambientali, si sia orientato a privilegiare le prime.

Infine, viene da chiedersi se il MNP non abbia perso l'occasione di riconoscere una tutela più efficace per i cavi sottomarini destinati alle comunicazioni. Come si è visto, i suoi autori si limitano a considerare «obiettivi militari» sia i cavi che congiungono esclusivamente le parti belligeranti, sia i cavi sottomarini commerciali di potenze neutrali utilizzati da una parte belligerante.

A nostro avviso, tenuto conto della dipendenza degli Stati e dei loro servizi pubblici essenziali dalle infrastrutture in oggetto, nonché dell'aumento del numero di attacchi diretti nei confronti delle stesse, il MNP avrebbe potuto accordare – *de lege ferenda* – una sorta di

immunità dalle operazioni belliche ai cavi sottomarini che collegano una numerosa comunità di Stati, benché servano anche gli interessi dei belligeranti o, quantomeno, avrebbe potuto suggerire un elenco di misure precauzionali che gli Stati dovrebbero adottare, già in tempo di pace, al fine di assicurare la protezione delle predette infrastrutture fisiche contro gli effetti prevedibili di un conflitto armato.

Ad ogni modo, resta da vedere se la seconda edizione del Manuale di Sanremo, per il momento ancora in corso di redazione, confermerà gli orientamenti espressi dal Manuale di Newport. Vi è il rischio, in caso di ulteriori antinomie, che l'esistenza di due Manuali possa, in qualche misura, incidere negativamente sulla corretta interpretazione e applicazione delle norme internazionali sulla guerra navale.