

LUISS



Corso di Laurea in Giurisprudenza

Cattedra di Tutela Internazionale dei Diritti Umani

*La tutela dei giornalisti nei conflitti armati: profili di
diritto internazionale e ruolo dell'informazione
nello svolgimento delle ostilità*

Chiar.mo Prof. Pietro Pustorino

RELATORE

Chiar.mo Prof. Roberto Virzo

CORRELATORE

Maria Elena Lorenzetti Matr. 166783

CANDIDATO

INDICE

INTRODUZIONE.....	3
--------------------------	----------

CAPITOLO I – LA DISCIPLINA INTERNAZIONALE PER LA TUTELA DEI GIORNALISTI IN CONTESTI DI CONFLITTO

9

1. Inquadramento giuridico internazionale del diritto di espressione e all'informazione.....	9
1.1 Strumenti giuridici di portata universale e regionale ed analisi della giurisprudenza rilevante.....	15
1.1.1 L'evoluzione della tutela della libertà di espressione nell'Unione Europea e l'inquadramento della figura del giornalista: profili essenziali.....	26
2. La figura del giornalista nel diritto internazionale: un <i>focus</i> sul diritto umanitario	29
2.1 Analisi del quadro normativo di riferimento: le Convenzioni di Ginevra del 1949 e il I Protocollo addizionale relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali.....	34
2.1.1 La protezione dei giornalisti nello Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale	39
2.2 Gli strumenti giuridici adottati nel sistema delle Nazioni Unite: profili essenziali	43
2.2.1 La Risoluzione 59/15 del Consiglio dei Diritti Umani e le nuove minacce digitali alla sicurezza degli operatori dell'informazione	45
3. La nozione di conflitto armato nel diritto internazionale: l'evoluzione storico-giuridica.....	47
3.1 La distinzione fra conflitti armati di carattere internazionale e non internazionale (<i>Cenni</i>)	51
3.2 La rilevanza della classificazione del conflitto armato come non internazionale per gli operatori dell'informazione: l'ambito di applicazione dell'articolo 3 comune, del II Protocollo addizionale e dello Statuto di Roma.....	56

CAPITOLO II - RUOLO ED EVOLUZIONE DELLA FIGURA DEL GIORNALISTA NEI CONFLITTI ARMATI.....

67

1. Il rapporto fra diritto all'informazione e propaganda.....	67
1.1 L'azione dell'Unione Europea contro propaganda e disinformazione: implicazioni per la tutela dei giornalisti (<i>Cenni</i>).....	77
1.2 Il caso del Ruanda e Radio-Télévision Libre des Mille Collines: l'incitamento al genocidio tramite i <i>media</i>	81
1.2.1 La risposta internazionale e il “ <i>Media Case</i> ” (<i>Nahimana et al.</i>).....	85
1.3 Propaganda nazionalistica e assoggettamento dei <i>media</i> nei conflitti dell'ex Jugoslavia	89

1.3.1 La risposta penale internazionale: l'esperienza del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia	96
2. Giornalismo indipendente ed <i>embedded journalism</i>	99
2.1 La guerra del Vietnam e l'evoluzione del controllo statale sulla narrazione del conflitto	103
2.2 Il conflitto in Iraq e la regolazione dell'accesso dei giornalisti all'informazione bellica	107
2.2.1 <i>Embedded journalism</i> e Primo Emendamento: limiti e tensioni costituzionali nella copertura dei conflitti armati	109
CAPITOLO III - CONFLITTI CONTEMPORANEI, MINACCE E NUOVE PROSPETTIVE DI TUTELA	117
1. Conflitti contemporanei e rischi per l'esercizio dell'attività giornalistica	117
1.1 Il conflitto in Ucraina: misure repressive russe e pericoli per l'incolumità dei giornalisti	120
1.1.1 Profili di violazione delle norme di diritto internazionale umanitario circa la protezione dei giornalisti nel contesto ucraino.....	126
1.2 La situazione israelo-palestinese, sicurezza degli operatori dell'informazione e restrizioni all'attività giornalistica.....	128
1.2.1 Funzioni e criticità del <i>citizen journalism</i> nel conflitto israelo-palestinese	134
1.2.2 Profili di violazione delle norme di diritto internazionale umanitario nel contesto palestinese.....	138
2. Il sistema di protezione dei giornalisti: limiti strutturali e risposte giuridiche.....	141
2.1 Criticità dei meccanismi di <i>accountability</i> e fenomeno dell'impunità.....	143
2.2 L'ipotesi di riconoscimento di uno <i>status</i> rafforzato per i giornalisti: un'analisi della <i>Press Emblem Campaign</i>	148
2.3 Il <i>peace journalism</i> come modalità di rappresentazione dei conflitti armati e come strumento nei processi di costruzione della pace	156
CONCLUSIONI.....	160
BIBLIOGRAFIA.....	165

INTRODUZIONE

Il presente elaborato muove da una riflessione sul ruolo dell'informazione nei conflitti armati. L'assunto di partenza è che la modalità di selezione e diffusione delle informazioni incida sull'andamento del conflitto, sulla qualificazione giuridica delle violazioni e sulle risposte della comunità internazionale. La possibilità di accertare fatti e attivare meccanismi di responsabilità presuppone la disponibilità di informazioni attendibili, in mancanza delle quali le norme poste a tutela dei diritti umani restano prive di effettiva applicazione. Negli scenari di conflitto tale presupposto risulta compromesso non solo da pratiche di controllo e manipolazione dell'informazione, spesso riconducibili a iniziative statali, ma anche dal ricorso ad attacchi diretti contro coloro che svolgono la funzione informativa. In questo quadro, assume rilievo l'individuazione del livello di tutela riconosciuto ai giornalisti quali professionisti incaricati della raccolta, verifica e diffusione delle notizie nei contesti di ostilità.

Sul piano normativo, tale tutela trova il proprio fondamento primario nelle Convenzioni di Ginevra del 1949¹ e nei Protocolli aggiuntivi del 1977², che disciplinano la protezione delle persone civili e le regole sulla condotta delle ostilità. In particolare, l'articolo 79 del Primo Protocollo aggiuntivo qualifica i giornalisti che svolgono missioni professionali in zone di conflitto armato come civili, rendendo loro applicabili le disposizioni della IV Convenzione di Ginevra relative alla protezione delle persone civili. Tale disciplina opera in coordinamento con il regime internazionale dei diritti umani, delineato dagli strumenti universali e regionali a tutela della libertà di

¹ Convenzione di Ginevra I per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna; Convenzione di Ginevra II per il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate sul mare; Convenzione di Ginevra III relativa al trattamento dei prigionieri di guerra; Convenzione di Ginevra IV relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra. Adottate il 12 agosto 1949, <https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/diritto-internazionale-pubblico/diritto-internazionale-umanitario/convenzioni-ginevra.html>

² Protocollo aggiuntivo I alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali; Protocollo aggiuntivo II alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali. Adottati l'8 giugno 1977, ed entrati in vigore il 7 dicembre 1978. <https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/diritto-internazionale-pubblico/diritto-internazionale-umanitario/convenzioni-ginevra.html>

espressione e informazione, quali il Patto internazionale sui diritti civili e politici³ e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁴. Tali strumenti continuano a trovare applicazione anche in situazioni di conflitto armato, fatte salve le deroghe consentite, e tutelano la libertà di espressione, il diritto di informare e di essere informati, nonché le garanzie funzionali all'attività giornalistica, quali il pluralismo delle fonti e la loro confidenzialità.

Sul piano repressivo, l'attacco deliberato contro un giornalista che non partecipi direttamente alle ostilità può integrare una grave violazione delle Convenzioni di Ginevra e un crimine di guerra ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale⁵, ove ne ricorrano gli elementi oggettivi e contestuali.

La ricerca prende le mosse da tali premesse per verificare l'adeguatezza della tutela riconosciuta ai giornalisti nei conflitti armati. Più precisamente, l'indagine si articola attorno alla seguente domanda: le violazioni sistematicamente riscontrate nella prassi contemporanea sono riconducibili a lacune del quadro normativo internazionale oppure alla debolezza dei meccanismi di attuazione e di responsabilità?

L'ipotesi sostenuta è che il sistema normativo internazionale, considerato nel suo complesso, non presenti lacune strutturali tali da giustificare l'elevato numero di attacchi contro gli operatori dell'informazione; la criticità principale risiederebbe, piuttosto, nella debolezza dei meccanismi di attuazione delle norme esistenti, nella difficoltà di accertamento delle violazioni e nella persistente impunità, tanto sul piano della responsabilità internazionale dello Stato quanto su quello della responsabilità penale individuale⁶.

³ Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea generale dell'ONU, con la Risoluzione 2200A (XXI), il 16 dicembre 1966 https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/750_750_750/it

⁴ Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953 https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita

⁵ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, adottato a Roma il 17 luglio 1998 (Doc. ONU A/CONF.183/9), ed entrato in vigore il 1° luglio 2002 <https://docs.un.org/en/a/conf.183/9>

⁶ Davies, K., Crawford, E., (2013) *Legal Avenues for Ending Impunity for the Death of Journalists in Conflict Zones: Current and Proposed International Agreements*, International Journal of Communication

Coerentemente con tale impostazione, l'indagine adotta un approccio che integra la ricostruzione del quadro giuridico con l'esame della prassi e dei casi concreti. L'analisi normativa si fonda sugli strumenti precedentemente richiamati: le Convenzioni di Ginevra del 1949, i Protocolli aggiuntivi del 1977, gli strumenti internazionali in materia di diritti umani adottati nell'ambito delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale e la relativa giurisprudenza. La tesi si avvale, inoltre, dei rapporti e dati elaborati da organizzazioni non governative, quali *Reporters Sans Frontières* e il *Committee to Protect Journalists*, al fine di integrare l'analisi giuridica con elementi empirici relativi alla prassi contemporanea.

Sotto il profilo materiale, la ricerca concerne la protezione dei giornalisti quali civili nel diritto internazionale umanitario, la tutela della libertà di informazione nei contesti di conflitto armato e nelle situazioni di crisi, nonché i profili di responsabilità internazionale e penale derivanti da attacchi contro operatori dell'informazione. Sotto il profilo soggettivo, l'analisi comprende giornalisti professionisti, *freelance* ed *embedded journalists* e include, in via specifica, i *citizen journalists*, ossia soggetti privi di riconoscimento professionale o istituzionale che, attraverso strumenti digitali, svolgono attività informativa in contesti di crisi. Tale approfondimento risponde all'esigenza di considerare il ruolo crescente che tali figure assumono nella documentazione dei conflitti contemporanei, nonché di evidenziare le criticità connesse alle restrizioni imposte dalle autorità e alla loro particolare esposizione a misure repressive.

Alla luce di quanto delineato, la ricerca si sviluppa secondo un'analisi che muove dall'inquadramento normativo generale per giungere all'esame di alcuni casi studio più concreti. In particolare, il primo capitolo inquadra il diritto alla libertà di espressione e informazione nel regime internazionale dei diritti umani, attraverso l'analisi degli strumenti di portata universale e regionale e della giurisprudenza rilevante, con attenzione ai criteri di legittimità delle restrizioni e alle garanzie funzionali all'attività giornalistica. Il capitolo ricostruisce inoltre l'evoluzione di tale tutela nell'Unione Europea, soffermandosi sull'inquadramento della categoria professionale e sui profili essenziali della protezione accordata alla funzione informativa. Successivamente, il capitolo esamina la figura del giornalista nel diritto internazionale umanitario, a partire

dalle Convenzioni di Ginevra e dal Primo Protocollo addizionale, includendo un *focus* sullo Statuto di Roma della Corte penale internazionale, sui principali strumenti adottati nel sistema delle Nazioni Unite, nonché sulle nuove minacce digitali alla sicurezza degli operatori dell'informazione. Infine, viene ricostruita l'evoluzione storico-giuridica della nozione di conflitto armato e la distinzione tra conflitti armati di carattere internazionale e non internazionale, al fine di chiarire le diverse conseguenze che tale qualificazione produce sul regime di tutela applicabile ai giornalisti.

Definito il quadro normativo, l'attenzione si concentra sul rapporto tra informazione e propaganda nei conflitti armati. Il secondo capitolo esamina casi storici emblematici, quali il genocidio ruandese e i conflitti dell'ex Jugoslavia, alla luce della giurisprudenza dei tribunali penali internazionali *ad hoc*. L'analisi dimostra come l'attività informativa assuma, nei contesti di ostilità, una funzione intrinsecamente ambivalente: da un lato, costituisce oggetto di tutela in quanto strumento essenziale di trasparenza, documentazione delle violazioni e attivazione dei meccanismi di responsabilità; dall'altro lato, come dimostrato dalla giurisprudenza dell'ICTR e dell'ICTY, essa può diventare un veicolo di incitamento e legittimazione dell'odio e della violenza, concorrendo alla commissione di crimini internazionali.

Parallelamente, il capitolo prende in considerazione le diverse modalità di esercizio dell'attività giornalistica nei conflitti armati, con particolare riferimento all'evoluzione dell'*embedded journalism* e alla progressiva regolazione del controllo dell'accesso dei *media* nel teatro delle operazioni militari, a partire dall'esperienza statunitense in Vietnam fino al conflitto in Iraq. In tale prospettiva, una specifica attenzione è dedicata al rapporto tra *embedded journalism* e Primo Emendamento⁷, con particolare riguardo ai limiti e alle tensioni costituzionali emerse nella copertura dei conflitti armati, al fine di valutare in che misura le restrizioni imposte dalle autorità militari possano incidere sul diritto dei *media* di accedere alle informazioni e sul bilanciamento tra esigenze di sicurezza nazionale e sulla protezione dei giornalisti.

⁷ Costituzione degli Stati Uniti d'America, Primo Emendamento, adottato il 15 dicembre 1791 <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-1/>

La trattazione si conclude con l'analisi dei conflitti contemporanei, in un contesto in cui l'attività giornalistica si confronta con un progressivo deterioramento delle condizioni di sicurezza, che incide non solo sull'incolumità degli operatori dell'informazione, ma anche sull'effettività del diritto all'informazione. A tal fine, nel terzo capitolo vengono esaminati il conflitto russo-ucraino e la situazione nella Striscia di Gaza, con attenzione alle misure repressive adottate, agli attacchi diretti contro giornalisti e infrastrutture mediatiche e al fenomeno delle detenzioni arbitrarie, alla luce delle norme di diritto internazionale umanitario e di diritto internazionale penale applicabili.

Vengono prese in considerazione le possibili violazioni degli articoli 48, 51 e 57 del Protocollo I, relativi rispettivamente al principio di distinzione, al divieto di attacchi contro la popolazione civile e al principio di precauzione negli attacchi, nonché degli articoli 27, 31, 32 e 147 della IV Convenzione di Ginevra. Quanto ricostruito viene, infine, analizzato alla luce dell'articolo 8 dello Statuto di Roma, in relazione alla possibile configurazione di crimini di guerra.

In tali contesti, la riduzione della copertura internazionale e le restrizioni di accesso hanno accresciuto il peso del materiale prodotto da operatori locali e dai *citizen journalists*, rendendo necessario esaminare il loro ruolo nella documentazione delle violazioni, nonché le implicazioni in termini di tutela giuridica, rischi sul campo e attendibilità delle fonti.

L'attenzione si concentra altresì sul fenomeno dell'impunità, che costituisce una delle principali criticità emerse nell'analisi della prassi contemporanea. In tale prospettiva, vengono esaminati i limiti strutturali della giurisdizione nazionale, nonché il funzionamento del sistema delineato dallo Statuto di Roma. Viene inoltre considerata l'ipotesi del ricorso alla giurisdizione universale, quale strumento complementare, volto a superare limiti territoriali e personali nell'accertamento dei crimini internazionali.

L'analisi delle criticità applicative si accompagna alla riflessione sulle prospettive evolutive del sistema di protezione. In tale quadro, viene presa in considerazione l'ipotesi di riconoscimento di uno *status* giuridico rafforzato per i giornalisti, come proposto dalla *Press Emblem Campaign*, valutandone la coerenza con l'impianto del

diritto internazionale umanitario, nonché le implicazioni di un eventuale segno distintivo e di un relativo meccanismo di accreditamento. L'analisi mira, in particolare, a verificare se tali proposte siano idonee a incidere sulla principale questione emersa nella prassi, ossia la persistente impunità e la scarsa attivazione dei meccanismi di responsabilità.

Nella sezione conclusiva del capitolo viene, infine, considerato il contributo che il *peace journalism* può assumere nei processi di *de-escalation* e di costruzione della pace, in relazione alla tutela dei giornalisti e alla concreta operatività delle garanzie giuridiche analizzate. Un'informazione improntata a criteri di accuratezza, contestualizzazione e pluralità delle fonti può infatti ridurre la polarizzazione e la strumentalizzazione del discorso pubblico, fattori che frequentemente alimentano campagne di delegittimazione e criminalizzazione degli operatori dell'informazione e ne accrescono l'esposizione al rischio. In tale prospettiva, la qualità e l'indipendenza dell'attività giornalistica incidono indirettamente anche sulle condizioni di sicurezza dei *reporter* e sulla possibilità di documentare le violazioni, contribuendo a rafforzare il contesto nel quale i meccanismi di responsabilità internazionale possono essere effettivamente attivati.

CAPITOLO I – La disciplina internazionale per la tutela dei giornalisti in contesti di conflitto

1. Inquadramento giuridico internazionale del diritto di espressione e all'informazione

Nel regime internazionale dei diritti umani, la libertà di opinione ed espressione è riconosciuta come uno dei diritti fondamentali della persona: essa tutela la formazione, la manifestazione e la comunicazione del pensiero e delle informazioni⁸. Tale diritto costituisce un presupposto indispensabile per l'esercizio di numerose altre libertà e per il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche. La disamina che segue si concentrerà, in primo luogo, sull'individuazione degli elementi essenziali di tale libertà, sulla funzione che essa svolge all'interno degli Stati e sugli obblighi che su questi gravano. Successivamente, l'analisi verterà sul profilo specifico della libertà di informazione e sulle legittime restrizioni alla stessa, con particolare attenzione al ruolo che il giornalista svolge nella diffusione delle informazioni e alle specifiche garanzie riconosciute a tale categoria. In seguito, verranno presi in esame i principali testi giuridici che, a livello internazionale e nazionale, affrontano la materia e alcune pronunce esemplificative dell'applicazione di tale diritto, al fine di valutarne gli elementi comuni e le differenze.

È necessario sottolineare, in via preliminare, che la libertà in questione non riguarda solo l'esternazione dei propri pensieri, c.d. dimensione positiva, ma include anche la facoltà di ricevere opinioni altrui, c.d. dimensione negativa, nonché la possibilità di non esprimere le proprie convinzioni⁹. Quanto alle modalità di esercizio della libertà di espressione e opinione, essa può essere esercitata in forma individuale e collettiva, quest'ultima sia attraverso forme gregarie spontanee e non organizzate, sia mediante enti e luoghi preposti alla diffusione delle informazioni, quali la televisione o il *web*¹⁰.

⁸ Macleod, C. (2021). *Mill on the liberty of thought and discussion*. A. Stone & F. Schauer (Eds.), The Oxford handbook of freedom of speech Oxford Academic.

<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198827580.013.1>

⁹ Pustorino, P. P. (2022). *Tutela internazionale dei diritti umani*. Cacucci Editore, Bari, pp. 210-214.

¹⁰ *Ibid.*

Attraverso queste modalità è parimenti tutelata la diffusione di idee mediante forme espressive non convenzionali e la formulazione di opinioni considerate ‘estreme’¹¹.

Tali aspetti garantiscono che la circolazione delle informazioni e delle idee sia libera e senza ostacoli, affinché il cittadino possa maturare un’opinione consapevole non solo sui fatti di interesse generale, così da sviluppare compiutamente la propria personalità, ma anche sugli elementi concernenti la vita politica dello Stato e il funzionamento delle istituzioni. Nella prospettiva dell’indivisibilità e del coordinamento fra i vari diritti umani, la libera manifestazione delle proprie opinioni consente di esercitare un diritto strettamente collegato alla libertà di espressione: il diritto a partecipare, in forma individuale o collettiva, alla vita culturale, politica e sociale dello Stato nazionale o di residenza¹². In linea teorica, infatti, è l’intera collettività ad essere interessata a ricevere notizie e informazioni, così come espressioni artistiche e culturali di svariato genere. Tale estensione non implica un carattere assoluto del livello di tutela: come verrà approfondito in seguito, molti strumenti giuridici interni e internazionali sottopongono tale libertà a rigorose limitazioni. Queste previsioni pongono, in capo all’autorità statale, non solo il dovere di astenersi da interferenze non legittime, ma anche la responsabilità di garantirne un effettivo godimento¹³.

Alla luce di quanto esposto, è necessario chiarire quali requisiti siano necessari affinché una restrizione alla libertà di espressione possa essere considerata legittima. In primo luogo, essa deve essere prevista dalla legge¹⁴. La legittimità sostanziale del vincolo dovrà poi essere valutata sulla base dell’esistenza di un interesse collettivo da tutelare, quali la

¹¹ «...basate su argomentazioni assai discutibili sotto il profilo della ricostruzione storica, politica, economica, sociale, etc.», da Pustorino, (n. 9), pag. 212. A questo riguardo un esempio di bilanciamento viene offerto dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell’uomo, nel caso *Lehideux e Isorni c. Francia* (n. 24662/94). In tale occasione, due autori erano stati perseguiti per un articolo pubblicato sul quotidiano *Le Monde*, nel quale veniva proposta una rilettura favorevole della figura del maresciallo Pétain, noto collaboratore del regime nazista durante la Seconda guerra mondiale. Pur riconoscendo la delicatezza e la discutibilità del contenuto, la Corte ha rilevato che il testo non costituiva un’apologia dei crimini nazisti, (Par. 52-56), ritenendo quindi sproporzionata la sanzione imposta dalle autorità francesi.

¹² Pustorino (n. 9), pag. 211

¹³ Questo aspetto è stato sottolineato per la prima volta, a livello europeo, nella pronuncia relativa al caso *Dink v Turkey* nel 2010, dove la Corte di Strasburgo è arrivata ad affermare che è compito statale garantire che il pubblico dibattito si svolga senza paura, anche a livello interindividuale. Hill, E. (2024). *The Dink principle and positive obligations under Article 10 ECHR: Past, present and future*. Journal of Media Law, 16(2), pp. 135–160. <https://doi.org/10.1080/17577632.2024.2326278>

¹⁴ Council of Europe. (2018). *Handbook on European law relating to freedom of expression* pp. 31–45 <https://rm.coe.int/handbook-freedom-of-expression-eng/1680732814>

sicurezza dello Stato, la sua integrità territoriale e l'ordine pubblico, nonché la tutela della salute o della morale pubblica. Vi sono inoltre interessi individuali meritevoli di tutela, come la reputazione e l'onore delle persone¹⁵. Nell'applicazione delle relative norme, gli organi di controllo devono effettuare un duplice *test* di legittimità: le restrizioni devono essere necessarie alla luce degli interessi sopracitati e proporzionali in termini di natura, contenuto e durata.

Avendo chiarito la portata della libertà di espressione e opinione e i conseguenti obblighi statali, è ora opportuno approfondirne una dimensione centrale: la libertà di informazione. Essa non costituisce un diritto autonomo e distinto, ma rappresenta un profilo funzionale della libertà di espressione. La possibilità per l'individuo di formare e manifestare il proprio pensiero richiede che l'accesso al flusso informativo sia garantito in modo effettivo, attraverso fonti diversificate e qualitativamente attendibili¹⁶. In questo contesto, il giornalista assume una posizione qualificata nella produzione e diffusione delle notizie, nonché nel vaglio di veridicità delle stesse. Questa figura svolge una funzione di argine nei confronti del potere esecutivo, poiché permette agli elettori di venire a conoscenza di fatti rilevanti nella scelta dei propri rappresentanti politici, adempiendo al ruolo di 'cane da guardia'¹⁷ della democrazia¹⁸. Perché tale funzione possa realizzarsi concretamente, grava in capo allo Stato il dovere di predisporre un sistema legislativo che garantisca l'effettivo esercizio della libertà di informazione, di cui il pluralismo delle fonti rappresenta un requisito essenziale. Questo aspetto deve essere garantito non solo assicurando la molteplicità delle fonti in sé, ma anche attraverso la predisposizione di un quadro normativo che prevenga e sanzioni fenomeni di concentrazione proprietaria delle imprese editoriali¹⁹. Inoltre, assume considerevole importanza il segreto sulla fonte dalla quale il giornalista trae le

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Butturini, D. (2022). *Il segreto giornalistico sulla fonte: terreno di interpretazioni differenti tra diritto interno e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 125, pp. 107-113 <https://doi.org/10.9732/2022.V125.1024>

¹⁷ Espressione con cui la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo qualifica la funzione svolta dalla stampa e dai giornalisti in una società democratica, intesa come attività di informazione e controllo critico sull'operato dei pubblici poteri e su questioni di interesse generale. Ad esempio, in *Goodwin c. Regno Unito* 27 marzo 1996 par. 39; *Bladet Tromsø e Stensaas c. Norvegia* 20 maggio 1999 par. 59-62.

¹⁸ Bovens, M., Goodin, R. E., Schillemans, T., & Norris, P. (2014). *Watchdog journalism*. In Oxford University Press eBooks. pp. 526-529 <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0015>

¹⁹ *Ibid.*

notizie²⁰: se tale tutela non venisse assicurata, la disponibilità dei soggetti a fornire informazioni verrebbe inevitabilmente compromessa. Tale riservatezza deve essere tutelata nel rispetto dei limiti legislativamente posti per il corretto espletamento della funzione giurisdizionale²¹, così da garantire allo Stato la possibilità di reprimere efficacemente la commissione di reati.

Se le garanzie strutturali, fin qui esaminate, riguardano il contesto in cui l'informazione si produce, altrettanto rilevante è la natura sostanziale della notizia che si vuole diffondere. Affinché l'attività divulgativa sia considerata legittima, vanno annoverati tre requisiti essenziali: l'utilità sociale della notizia, la sua verità oggettiva, o almeno putativa, e la forma decorosa dell'esposizione e valutazione dei fatti²², la c.d. continenza espositiva²³. Si tratta dei 'limiti modali' apponibili al diritto di cronaca giornalistica affinché non vengano lesi i diritti altrui della personalità, come reputazione, onore ed identità. Il margine di valutazione dei suddetti criteri, e quindi il grado di provocazione che il singolo deve sopportare, risulta più ampio nei confronti dei soggetti che abbiano raggiunto un elevato livello di notorietà²⁴. Inoltre, quando tale notorietà sia dovuta alla

²⁰ *Ibid.*

²¹ Il legislatore italiano interviene sul punto con l'approvazione dell'articolo 200, comma 3, del codice di procedura penale del 1989, riconoscendo, per la prima volta, nel quadro della disciplina del processo penale, il diritto del giornalista di astenersi dal deporre davanti al giudice penale. La prerogativa è riservata ai giornalisti professionisti iscritti nell'albo professionale. Se le notizie sono indispensabili ai fini della prova del reato per cui si procede e la loro veridicità può essere accertata solo attraverso l'identificazione della fonte della notizia, il giudice potrà ordinare al giornalista di indicare la fonte delle sue informazioni. *Ibid.* pp. 122-123

²² Tali limiti sono fissati dalla sentenza detta 'decalogo' della Corte di Cassazione, precisamente nella pronuncia del 18 ottobre 1984, n. 5259: «il diritto di stampa (cioè la libertà di diffondere attraverso la stampa notizie e commenti) sancito in linea di principio nell'art. 21 Cost. e regolato fondamentalmente nella l. 8 febbraio 1948 n. 47, è legittimo quando concorrano le seguenti tre condizioni: 1) utilità sociale dell'informazione; 2) verità (oggettiva o anche soltanto putativa purché, in quest'ultimo caso, frutto di un serio e diligente lavoro di ricerca) dei fatti esposti; 3) forma 'civile' della esposizione dei fatti e della loro valutazione: cioè non eccedente rispetto allo scopo informativo da conseguire, improntata ad obiettività almeno nel senso di escludere il preconcetto intento denigratorio e, comunque, in ogni caso rispettosa di quel minimo di dignità cui ha sempre diritto anche la più riprovevole delle persone, sì da non essere mai consentita l'offesa triviale o irridente i più umani sentimenti».

²³ Quanto, in particolare, al requisito della continenza, sotto il profilo formale, esso postula una forma espositiva proporzionata, 'corretta', e cioè astrattamente funzionale alla finalità di disapprovazione, che non precipiti nella gratuita ed immotivata aggressione all'altrui reputazione e non risulti sovrabbondante rispetto al pensiero da esprimere; «(...) occorre contestualizzare le espressioni intrinsecamente ingiuriose, ossia valutarle in relazione al contesto spazio - temporale e dialettico nel quale sono state proferite, e verificare se i toni utilizzati dall'agente, pur accesi e sferzanti, non risultino meramente gratuiti, ma siano invece pertinenti al tema in discussione e proporzionati al fatto narrato e al concetto che si intende illustrare». Così la Corte di Cassazione nella sentenza n. 33463/2024, del 2 luglio 2024

²⁴ Questo concetto è stato più volte sottolineato a livello internazionale, come affermato dalla Commissione interamericana dei diritti umani. Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression Inter American Commission on Human Rights (2010), *Inter-American legal framework of the*

partecipazione alla vita politica o all'esercizio di un ruolo pubblico, il grado di tolleranza deve essere ancora più elevato, alla luce dell'interesse pubblico alla circolazione di informazioni circa i propri rappresentanti politici²⁵. Con riferimento ai criteri di valutazione dell'ingerenza, la giurisprudenza internazionale attribuisce rilievo alla buona fede del giornalista, alla gravità dell'attacco alla reputazione, agli effetti prodotti sulla vita privata e familiare dell'offeso e all'effettivo interesse pubblico alle informazioni diffuse²⁶. Assume importanza anche la separazione degli elementi morbosi, e quindi non necessari, dai particolari essenziali alla comprensione della notizia.

Un ulteriore profilo di interesse riguarda la tipologia di sanzioni che gli Stati possono irrogare in caso di violazione di tali limiti. Gli Stati non dispongono di un potere illimitato nel determinare la tipologia e l'entità delle sanzioni applicabili. Sono generalmente considerate incompatibili con gli *standard* internazionali in materia sia le sanzioni penali, detentive o pecuniarie, sia le misure disciplinari eccessivamente

right to freedom of expression, pag. 124. Richiamando un caso messicano del 2009 (First Chamber of the Supreme Court of the Nation of Mexico, *Amparo Directo 6/2009*, 7 ottobre 2009), si è espressa come segue: «...quando si ha a che fare con figure pubbliche, occorre fare una distinzione in base al livello di notorietà della persona, alla posizione che occupa nella società, e alla misura in cui ha scelto di condividere con il pubblico vari aspetti della propria vita privata». *Conclusion of Law* 5, p. 81. L'approccio della Commissione interamericana trova un significativo punto di contatto con quello sviluppato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha più volte valorizzato un bilanciamento analogo tra diritto all'informazione e tutela della reputazione.

²⁵ Esemplificativa a tal proposito è la sentenza *Castells c. Spagna*, (Corte europea dei diritti dell'uomo, *n. 1798/85*, 23 aprile 1992) che riguarda la legittimità di un procedimento penale per diffamazione a carico di un membro del Senato spagnolo, il quale aveva criticato aspramente le decisioni del governo circa la sicurezza dei cittadini baschi nell'ambito di alcuni attacchi terroristici a loro danno. Il giudice di primo grado ritenne proporzionata la condanna a un anno di reclusione. Solo con il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo è stato possibile chiarire come il verdetto interno violasse la libertà di espressione del ricorrente. La Corte, in particolare, ha sottolineato come le opinioni di natura politica vadano tutelate in modo specifico, soprattutto quando espresse da un membro dell'opposizione. Diversamente, nel caso *Lenis c. Grecia* (Corte europea dei diritti dell'uomo, *n. 47833/20*, 27 giugno 2023), in cui una figura di vertice della Chiesa greca ortodossa aveva definito le persone omosessuali come una 'deviazione delle leggi della natura' e aveva incoraggiato i suoi fedeli a 'sputare su queste persone disgraziate', non è possibile ritenere le affermazioni entro il limite della libertà di espressione. La Corte greca di primo grado non aveva riscontrato violazioni, sulla base di una successiva ritrattazione delle dichiarazioni espresse, dove il signor Lenis chiariva che i suoi commenti erano rivolti ai politici che sostenevano questi comportamenti, e non agli omosessuali in sé, in un tentativo di far rientrare i suoi giudizi nell'ambito di una valutazione politica. La Corte di Strasburgo è stata poi adita dal ricorrente per presunta violazione dell'art. 10 della Convenzione, e durante la loro analisi, i giudici di Strasburgo non hanno riscontrato violazioni del suddetto articolo, spiegando che il limite 'esterno' della libertà di espressione è proprio l'incitamento all'odio e alla violenza e alla discriminazione razziale, e che la ricostruzione della Corte di appello greca era, pertanto, corretta.

²⁶ Pustorino (n. 9), *ivi* pag. 217

afflittive, come sospensioni prolungate dall'attività professionale²⁷. Fatta salva l'ipotesi degli *bate speeches*, quali l'incitamento all'odio, alla violenza e alla discriminazione razziale, non possono essere inflitte tali tipologie di pene a giornalisti che abbiano leso il diritto all'onore e alla reputazione altrui. Il favore accordato alla figura del giornalista è necessario perché sanzioni sproporzionate potrebbero inibirne l'attività, arrecando danno agli interessi dell'intera collettività.

Per esaurire l'analisi dell'inquadramento internazionale del diritto di espressione e informazione, appare doveroso operare un'ulteriore distinzione per quanto riguarda le campagne di disinformazione, caratterizzate dalla consapevolezza, da parte dei loro autori, della oggettiva e dimostrabile falsità delle notizie diffuse²⁸. La tutela accordata alla libertà di opinione ed espressione non può estendersi a chi diffonda consapevolmente informazioni false o che non abbia verificato con la dovuta diligenza. In questa prospettiva, il diritto di espressione e all'informazione, svolgono una funzione ambivalente: possono operare come garanti della democrazia, quando si traducano in un controllo critico e responsabile sui pubblici poteri, oppure come suo fattore di erosione, quando vengono utilizzati per la delegittimazione artificiosa dell'avversario. La linea di confine attraversa proprio il rispetto dei doveri di veridicità, accuratezza e diligenza professionale che connotano l'attività giornalistica. Avendo chiarito il contenuto, i limiti e le possibili derive patologiche della libertà di espressione e informazione, occorre ora verificare come tali principi siano stati positivizzati e sviluppati nei principali strumenti giuridici internazionali di portata universale e regionale, nonché nella giurisprudenza delle relative corti.

²⁷ *Ibid. in* pp. 213-217

²⁸ Come riportato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 150 del 12 luglio 2021: in questa storica pronuncia la Corte ha dichiarato incostituzionali le disposizioni legislative che obbligavano i giudici a punire con pene detentive il reato di diffamazione a mezzo stampa o della radiotelevisione, poiché contrastavano con la libertà di manifestazione del pensiero. La giurisprudenza italiana arriva dove la Corte europea dei diritti dell'uomo non si è ancora spinta: ad assimilare gli addebiti lesivi volutamente falsi all'incitamento all'odio, considerando per entrambi legittima una possibile pena detentiva o pecuniaria.

1.1. Strumenti giuridici di portata universale e regionale ed analisi della giurisprudenza rilevante

La tutela del diritto di esprimere liberamente le proprie idee è stata riconosciuta in numerosi strumenti internazionali, sia a carattere universale che regionale. È necessario, anzitutto, ricordare la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo²⁹, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. L'articolo 19 recita come segue: «Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere». Tale previsione, pur non essendo giuridicamente vincolante, ha assunto un ruolo centrale nello sviluppo successivo della tutela dei diritti fondamentali e, in via mediata, nella protezione dell'attività giornalistica, intesa come veicolo privilegiato di ricerca e divulgazione delle informazioni.

A partire da tale quadro, di natura prevalentemente programmatica, il Patto internazionale sui diritti civili e politici ha positivizzato molte delle relative norme, rendendo gli obblighi relativi alla libertà di opinione ed espressione³⁰ giuridicamente vincolanti per gli Stati membri. In particolare, con l'articolo 19, viene tutelata la manifestazione delle idee attraverso qualsiasi forma espressiva, sia essa l'oralità, la scrittura o qualsiasi altro *media* scelto. Sono enunciati, inoltre, i classici limiti all'esercizio di questo diritto, come l'onore e la reputazione altrui, la sicurezza nazionale e la salute pubblica. Appare rilevante, circa l'impostazione che il Patto vuole offrire alla tutela della libertà di espressione, l'esplicita tutela della libertà di ricercare le informazioni, che si estende all'attività di indagine volta all'acquisizione di informazioni,

²⁹ Adottata a Parigi dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. La natura di tale strumento è stata più volte discussa nell'ambito del diritto internazionale: secondo l'opinione maggioritaria essa conserva la natura originaria di atto di *soft law*. Si annoverano anche opinioni diverse, volte a ricondurre alla medesima effetti giuridici vincolanti a titolo di interpretazione autorevole delle disposizioni dello Statuto delle Nazioni Unite in materia di diritti umani, a titolo di diritto consuetudinario o ancora attraverso la loro importazione nei sistemi giuridici nazionali, come principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili. Indipendentemente dal suo valore intrinseco, questa rappresenta uno spartiacque nella storia della comunità internazionale e del suo diritto. Tonolo, S., & Pascale, G. (2020). *La Dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo*. G. Giappichelli, pp. 5 -7

³⁰ Adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976

presupponendo una dimensione attiva del diritto di informare e informarsi. Tale aspetto riguarda anche il diritto di accesso alle informazioni detenute dagli enti pubblici, secondo cui gli Stati dovrebbero proattivamente condividere le informazioni governative di interesse pubblico e fare ogni sforzo per garantirvi un accesso facile e rapido³¹. La previsione in oggetto riveste un'importanza decisiva per l'attività giornalistica, poiché il lavoro di raccolta, verifica e diffusione delle notizie presuppone la possibilità di accedere in modo effettivo alle informazioni, anche quando detenute da organi statali. Nell'analisi del Patto assumono rilievo anche i vincoli autonomamente espressi all'articolo 20³² circa l'obbligo, per gli Stati, di proibire attraverso la legge qualsiasi propaganda a favore della guerra, incitamento alla discriminazione su base nazionale, razziale o religiosa. Come chiarito dal Comitato per i diritti umani dell'ONU³³, non è sufficiente evocare una violazione dell'articolo 20 per giustificare automaticamente una restrizione: il divieto di incitamento all'odio può motivare una limitazione alla libertà di espressione solo se la restrizione passi il *test* di legalità, *necessità* e *proporzionalità* previsto dall'ultimo comma dell'art 19.

Terminata la disamina dei principali strumenti di portata universale, è ora doveroso concentrarsi sui meccanismi regionali di protezione, il cui principale esempio, nel contesto europeo, è la Convenzione europea dei diritti dell'uomo³⁴. La libertà di formulare opinioni e pareri attraverso la libera circolazione delle informazioni è rappresentata dall'articolo 10. La struttura del diritto, nelle modalità di estrinsecazione,

³¹ United Nations Human Rights Committee. (2011). *General comment No. 34: Article 19 – Freedoms of opinion and expression*, CCPR/C/GC/34. Geneva: United Nations. <https://www.ohchr.org/en/resources/general-comment-no-34>

³² Quest'ultima norma richiama il testo dell'articolo 4 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, entrata in vigore a livello internazionale il 4 gennaio 1969. Questa impegna gli Stati contraenti all'articolo 4(a): «a dichiarare crimini punibili dalla legge, ogni diffusione di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale, ogni incitamento alla discriminazione razziale, nonché ogni altro atto di violenza, o incitamento a tali atti diretti contro ogni razza o gruppo di individui di colore diverso o di diversa origine etnica (...)».

³³ Il rapporto che intercorre tra questi due articoli viene chiarito dal Comitato per i diritti umani, organo delle Nazioni Unite con funzione quasi-giurisdizionale. È stato istituito attraverso il Patto stesso e ne monitora l'attuazione negli Stati membri. Nel caso *Ross v. Canada* (n. 736/1997, CCPR/C/70/D/736/1997, 18 ottobre 2000) era stata rifiutata la richiesta canadese di dichiarare il ricorso inammissibile, sulla base della necessità di un esame nel merito, in quanto «Le restrizioni che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 20 devono essere ammissibili anche alla luce dell'articolo 19, tuttavia, avrà di certo rilevanza il fatto che una limitazione sia ritenuta necessaria ai sensi dell'articolo 20». par. 10.5-10.6

³⁴ Firmata a Roma il 4 novembre 1950 sotto l'egida del Consiglio d'Europa, entrata in vigore il 3 settembre 1953

così come nei limiti, rispecchia quanto analizzato finora. Ai fini dell'analisi delle legittime restrizioni apposte all'attività divulgativa, è interessante esaminare la distinzione che la Corte fa tra ingerenze preventive, vale a dire quelle che impediscono di esprimersi in senso stretto, da quelle che sanzionano un'espressione già resa pubblica. La differenza è importante perché la giustificazione di un'ingerenza preventiva deve risultare estremamente circostanziata affinché sia ritenuta legittima³⁵, così da evitare un effetto inibitorio eccessivo, il c.d. "*chilling effect*". Tale spiccata importanza è giustificata, come visto in precedenza, dal fatto che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo³⁶ qualifica la libertà di espressione quale elemento strutturale di una società democratica e condizione essenziale per lo sviluppo della personalità individuale. In coerenza con tale premessa, la Corte di Strasburgo ha elaborato una interpretazione estensiva dell'articolo 10 della Convenzione, privilegiando un approccio fortemente protettivo nei confronti dell'individuo³⁷. Essa ha sottolineato come la libertà di espressione sia strettamente connessa all'esercizio di altri diritti convenzionali, quali la presunzione di innocenza³⁸, il rispetto della vita privata³⁹, la libertà di pensiero coscienza e religione⁴⁰, quella di riunione e associazione⁴¹, e il diritto di tenere libere lezioni⁴². La pronuncia relativa al caso *Von Hannover c. Germania*⁴³ offre un esempio di elaborazione del rapporto intercorrente fra

³⁵ Bartole, S., De Sena, P., Zagrebelsky, V., & Allegrezza, S. (2011). *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*. CEDAM. pp. 400ss.

³⁶ Ad esempio, *Handyside c. regno Unito*, Grande camera, (Ricorso n. 5493/72), par. 49, «The Court's supervisory functions oblige it to pay the utmost attention to the principles characterising a democratic society. Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of such a society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man», 7 dicembre 1976

³⁷ Bartole (n. 35). *Ivi* pag. 398

³⁸ Articolo 6, Convenzione europea dei diritti dell'uomo: Diritto a un equo processo

³⁹ Articolo 8: Diritto al rispetto della vita privata e familiare

⁴⁰ Articolo 9: Libertà di pensiero, di coscienza e di religione

⁴¹ Articolo 11: Libertà di riunione e di associazione

⁴² Articolo 3 del I Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, adottato a Parigi il 20 marzo 1952 ed entrato in vigore il 18 maggio 1954. Esso integra la CEDU riconoscendo tre ulteriori diritti: la tutela della proprietà, il diritto all'istruzione e il diritto a libere elezioni a scrutinio segreto

⁴³ Corte europea dei diritti dell'uomo, n. 40660/08 e 60641/08, 7 febbraio 2012. La Corte era stata chiamata a pronunciarsi sul ricorso presentato dalla principessa Carolina di Hannover, la quale lamentava una lesione del diritto al rispetto della vita privata poiché le Corti interne tedesche non avevano impedito la pubblicazione di una serie di servizi fotografici riguardanti la ricorrente e aventi ad oggetto scene di vita personale e familiare. La posizione di Strasburgo censura l'insufficiente tutela apprestata dall'ordinamento tedesco, non mancando di ribadire l'importanza della libera espressione negli ordinamenti democratici e tenendo in considerazione il livello di notorietà della ricorrente. Nonostante la fama della principessa, è necessario, ad avviso dei giudici, fare riferimento ad un criterio di 'speranza legittima' di protezione della vita privata, di cui una persona deve poter godere in tutti quei casi in cui, ragionevolmente, creda al carattere privato del luogo in cui si trova. Repetto G. (2004). *Von*

articolo 8 della CEDU, circa il rispetto della vita privata e familiare, anch'esso fondamentale nella giurisprudenza di Strasburgo, e articolo 10. La sentenza in analisi limita l'area di prevalenza della libertà di espressione alle sole tematiche relative a persone coinvolte nella vita politica, adottando una nozione di interesse generale che sembra riferirsi quasi esclusivamente a quella sfera. Tale impostazione ha suscitato perplessità tra alcuni giudici⁴⁴, che hanno evidenziato come l'interesse pubblico non possa coincidere esclusivamente con la sfera politica, ma debba includere anche attività svolte da figure pubbliche in altri ambiti. Non mancano, inoltre, decisioni in cui la Corte ha fatto riferimento a una nozione più articolata di interesse pubblico⁴⁵: è evidente come il rapporto fra l'articolo 10 e gli altri diritti tutelati dalla convenzione sia costante oggetto di elaborazione e frutto di un significativo dialogo fra le varie corti interne e i giudici di Strasburgo⁴⁶.

Nell'area dell'Unione Europea, la Convenzione europea non è l'unico strumento che tutela in modo vincolante la libertà d'espressione e d'informazione, essendo la Carta dei diritti fondamentali⁴⁷ parte del diritto primario dell'Unione europea. Il testo dell'articolo 11⁴⁸ si presenta allo stesso tempo come tradizionale, in quanto l'ambito della tutela è quello proprio dei precedenti testi pattizi in materia, ed originale, perché per la prima volta in uno strumento sovranazionale si trova un esplicito riferimento alla libertà e al pluralismo dei *media*⁴⁹. Nonostante la formulazione finale del secondo

Hannover c. Germania: la tutela della vita privata e la libertà di informazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Associazione dei Costituzionalisti Italiani.

https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/cronache/giurisprudenza_comunitaria/cedu_hannover/index.html

⁴⁴ Giudici Cabral Barreto e Boštjan Zupančič

⁴⁵ *Sorguç v. Turkey*, n. 17089/03, 23 giugno 2009. La Corte trova prevalente l'interesse collettivo alla libera ricerca accademica, facendo riferimento alla Raccomandazione 1762 (2006) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) riguardante la protezione della libertà di espressione accademica. La Raccomandazione afferma che «la libertà accademica nella ricerca e nella formazione dovrebbe garantire la libertà di espressione e di azione, la libertà di diffondere informazioni e la libertà di condurre ricerche e diffondere conoscenza e verità senza restrizioni».

⁴⁶ Bartole (n. 35). *Ivi* pp. 371ss

⁴⁷ Proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, divenuta giuridicamente vincolante con il Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009

⁴⁸ Libertà di espressione e d'informazione: 1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. 2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.

⁴⁹ Mastroianni, R. (2017). *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. Giuffrè. pp. 219ss. https://luiss.alma.exlibrisgroup.com/discovery/openurl?institution=39LLUISSGC_INST&rft_id=info:sid%2Fsummon&rft_dat=ie%3D2120459080004196,language%3Dit&svc_dat=CTO&u.ignore_dat_e_coverage=true&vid=39LLUISSGC_INST:Services&Force_direct=false

comma risulti meno incisiva di quella inizialmente proposta, secondo la quale la libertà e il pluralismo avrebbero dovuto essere effettivamente ‘garantiti’, anziché ‘rispettati’, la portata innovativa dell’articolo è indubbia⁵⁰. La dimostrazione della forza di questa previsione è evidente nel caso *Sky Österreich GmbH v Österreichischer Rundfunk*⁵¹, dove viene sottolineato che imporre agli operatori titolari di diritti esclusivi di consentire l’uso di brevi estratti di cronaca non è una compressione ingiustificata della proprietà intellettuale, ma uno strumento essenziale per garantire che eventi di grande interesse pubblico rimangano accessibili a tutti gli emittenti, e quindi al pubblico⁵². La decisione ribadisce che la tutela dell’informazione non è solo un diritto degli utenti, ma una condizione necessaria per permettere ai giornalisti e agli organi di stampa di svolgere il loro ruolo di garanti del dibattito pubblico.

Dopo aver analizzato la prospettiva europea, è necessario volgere lo sguardo oltre i confini del continente per comprendere come il diritto all’espressione e all’informazione venga tutelato in altri contesti regionali. Oltreoceano, il riferimento regionale fondamentale, è rappresentato dall’articolo 13 della Convenzione americana dei diritti umani⁵³, e la relativa Corte Interamericana dei diritti umani, che ha progressivamente elaborato una solida giurisprudenza a tutela della libertà di espressione e a sostegno dell’attività giornalistica. Coerentemente con tale approccio, la Corte ha più volte evidenziato che sanzioni civili o penali sproporzionate possono generare un *chilling effect*, riducendo la libertà della stampa e ostacolando la circolazione delle informazioni. Questo orientamento trova espressione nel caso *Tristán Donoso c. Panama*⁵⁴, dove la Corte ha riconosciuto l’effetto intimidatorio derivante

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Corte di giustizia dell’Unione europea, *n. C-283/11*, 22 gennaio 2013. circa la validità dell’articolo 15, paragrafo 6, della direttiva 2010/13 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla fornitura di servizi di *media* audiovisivi (Aggiorna e sostituisce la precedente Direttiva 89/552/CEE e stabilisce regole comuni per la promozione della libertà di espressione, la protezione dei minori e la tutela dei consumatori nell’ambito dei media audiovisivi). La società televisiva, titolare dei diritti esclusivi di trasmissione di partite di calcio dell’Europa *League*, contestava l’obbligo imposto dalla normativa austriaca, derivante dalla direttiva europea, di consentire ad altri emittenti di utilizzare brevi estratti di eventi a fini di informazione, senza poter richiedere un compenso superiore ai costi tecnici.

⁵² L’accesso viene garantito indipendentemente dal potere commerciale delle emittenti e dal prezzo versato per l’acquisizione dei diritti esclusivi, garantendo una tutela effettiva del pluralismo. Se così non fosse, alcune emittenti potrebbero essere dissuase, se non forzatamente escluse, dalla diffusione di brevi estratti di cronaca, restringendo considerevolmente l’accesso del pubblico all’informazione. Par. 55

⁵³ Adottata a San José di Costa Rica il 22 novembre 1969. Entrata in vigore il 18 luglio 1978.

⁵⁴ Corte Interamericana dei Diritti Umani. (2009). *Caso Tristán Donoso v. Panama, Serie C, n. 193*, 27 gennaio 2009

dall'imposizione di sanzioni civili eccessive. Un precedente altrettanto significativo è *Kimel c. Argentina*⁵⁵, in cui i giudici hanno ritenuto non necessaria e sproporzionata la sanzione di natura penale inflitta ad un giornalista, ritenendo che la stessa integrasse un abuso del potere punitivo statale e una violazione della libertà di espressione. La decisione ha avuto una portata tale da determinare effetti diretti sul diritto interno argentino. Essa ha portato all'abolizione delle sanzioni penali per diffamazione circa questioni di interesse pubblico, e alla sostituzione delle pene detentive con sanzioni pecuniarie, in conformità non solo con il principio di legalità sancito dalla Convenzione americana⁵⁶, ma anche con il diritto internazionale generale in tema di diritti umani.

In continuità con la prospettiva regionale appena esaminata, deve ora essere considerato il continente africano, in cui il principale strumento di tutela è la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli⁵⁷. L'articolo 9, dedicato alla tutela della libertà d'espressione, tratta esplicitamente della libertà di ricevere informazioni, così come di manifestare le proprie idee entro i margini stabiliti dalla legge. Un elemento caratteristico del sistema africano è la forte attenzione della Commissione⁵⁸ e della Corte, organi preposti alla supervisione del trattato, ai modelli elaborati negli altri contesti regionali, come quello europeo e interamericano⁵⁹. Esemplare, circa le legittime limitazioni alla libertà di espressione, è il caso *Ingabire Victoire Umuboya c.*

⁵⁵ Corte Interamericana dei Diritti Umani, *Caso Kimel v. Argentina*, Serie C n. 177, 2 maggio 2008

⁵⁶ UNESCO. (2022). *The "misuse" of the judicial system to attack freedom of expression: trends, challenges and responses World Trends in Freedom of Expression and Media Development* (CI-2022/WTR/4) <https://unesdoc.unesco.org>

⁵⁷ Adottata a Nairobi nel 1981 dalla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'Organizzazione dell'Unità Africana, poi diventata Unione Africana. Entrò in vigore il 21 ottobre 1986

⁵⁸ La Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli è il meccanismo di salvaguardia e organo quasi-giudiziario istituito dalla Carta africana dei diritti umani e dei popoli (artt. 30-63). Alla Commissione sono attribuite tre funzioni principali (art. 45): promuovere i diritti umani e dei popoli, proteggere i diritti umani e dei popoli, ed interpretare la Carta. Nel 1988, attraverso l'adozione del Protocollo alla Carta, è stata istituita anche la Corte africana dei diritti umani e dei popoli, organo giurisdizionale dell'unione che integra e rafforza la tutela offerta dalla Commissione. È importante sottolineare che gli Stati che hanno firmato la Carta africana non coincidono perfettamente con quelli che hanno firmato il Protocollo, di conseguenza è doveroso aspettarsi un diverso livello di tutela nei vari Stati africani. Bollinger, L. C., Botero-Marino, C., & Veloz, J. (Eds.). (2022). *Special collection on the case law on freedom of expression: African system of human and peoples' rights*. Columbia Global Freedom of Expression. <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2022/11/Special-Collection-on-the-Case-Law-on-Freedom-of-Expression-African-System-of-Human-and-Peoples'-Rights.pdf>

⁵⁹ *Ibid.*

*Rwanda*⁶⁰ dove la Corte ha citato *Ivcher Bronstein c. Perù*⁶¹ e *Ricardo Canese c. Paraguay*⁶² per affermare che, quando si a che fare con dichiarazioni di natura politica, la valutazione deve superare uno scrutinio più stringente sulle eventuali ragioni di restrizione. Sulla base del noto caso *Handyside v. United Kingdom*⁶³, la Corte ha inoltre enfatizzato come nell'ambito della tutela rientrano anche espressioni che intendano offendere, scioccare o disturbare⁶⁴. Parallelamente, la Commissione ha affrontato il rapporto tra la manifestazione del pensiero e diritto di ricevere informazioni nel caso *Law Offices of Ghazi Suleiman v. Sudan*⁶⁵. In questa occasione, ha affermato che: «...ostacolare chi diffonde informazioni sui diritti umani priva l'intera comunità dell'accesso a contenuti necessari per esercitare le proprie libertà fondamentali, configurando una violazione dell'articolo 9». Un ulteriore contributo è offerto dal caso *Egyptian Initiative for Personal Rights v. Egypt*⁶⁶, relativo ad atti di violenza contro giornalisti, nel quale la Commissione ha ribadito che l'informazione svolge un ruolo essenziale per il dibattito pubblico e per la partecipazione politica⁶⁷. Da questa analisi appare evidente come l'ordinamento africano, nella considerazione delle limitazioni alla libertà di espressione e opinione, ricalchi in larga misura quanto esaminato finora. La Commissione, inoltre, ha cercato

⁶⁰ Corte africana dei diritti umani e dei popoli, n. 003/2014, 7 dicembre 2018

⁶¹ Corte interamericana dei diritti dell'uomo, n. C 74, 6 febbraio 2001

⁶² Corte interamericana dei diritti dell'uomo n. C 111, 31 agosto 2004

⁶³ Convenzione europea dei diritti dell'uomo, n. 5493/72, 7 dicembre 1976

⁶⁴ *Bollinger*, (n. 58)

⁶⁵ n. 228/99, 29 maggio 2003. Il signor Ghazi Suleiman, un difensore dei diritti umani residente in Sudan, era stato molestato, perseguitato e arrestato a seguito delle sue conferenze, discorsi pubblici e dichiarazioni a favore dei diritti umani nel Paese, tra il 1998 e il 2002. A tale riguardo, la Commissione ha osservato che la libertà di espressione riveste un'importanza fondamentale nella promozione e nella tutela di tutti i diritti e le libertà umani

⁶⁶ n. 323/06, 12 ottobre 2016. Il caso atteneva alle proteste avvenute presso il Mausoleo *Saad Zaghloul* e la sede del *Press Syndicate*, (Il Sindacato della Stampa Egiziana è l'ente ufficiale responsabile della regolamentazione dei professionisti dei media cartacei. Istituito nel 1963, svolge funzioni di registrazione e supervisione dei giornalisti ed è sottoposto al controllo del governo egiziano), dove i sostenitori di una modifica costituzionale che mirava a consentire elezioni presidenziali con più candidati, erano stati assaltati dalla polizia antisommossa e dai membri del Partito Democratico Nazionale

⁶⁷ Vedi anche *Zimbabwe Lawyers for Human Rights v. Zimbabwe*, No. 294/04, sui diritti degli operatori dell'informazione provenienti da Stati che non rientrano tra i Contraenti. La Commissione ha valutato la legittimità della condanna per 'pubblicazione di falsità' a carico del signor Andrew Barclay Meldrum, giornalista americano residente in Zimbabwe, in seguito alla pubblicazione di un articolo sul *Daily News* a sfavore del governo nazionale. Essa concluse che le misure prese dalle corti interne fossero finalizzate a reprimere la dissidenza e non fossero basate su legittime restrizioni, e che quindi fosse nell'interesse della popolazione nel suo complesso la pubblicazione delle medesime. Esemplificativo è anche *XYZ v. Benin*, n. 010/2020, 27 novembre 2020 che riguarda la modifica della Costituzione del Benin senza previa consultazione pubblica. La Corte ha stabilito che, nonostante l'emendamento fosse stato approvato dal Parlamento e dalla Corte costituzionale, in una società democratica tutti i cittadini devono poter accedere alle informazioni detenute dallo Stato, per garantire trasparenza e partecipazione civica. Di conseguenza la mancata informazione circa questo tipo di informazioni detenute dallo Stato ha violato il diritto sancito dall'articolo 9 della Carta africana

di precisare l'estensione del diritto, facendo riferimento alla 'Dichiarazione di principi sulla libertà di espressione in Africa'⁶⁸ del 2002. Da una parte viene esplicitato che ogni eventuale interferenza, oltre che avere copertura legislativa, deve promuovere un fine legittimo ed essere necessaria in una società democratica, ma dall'altra non vengono dettati esplicitamente gli *standards* ai quali attenersi, lasciando alla Corte il compito di delimitarli attraverso la sua giurisprudenza.

Per completezza espositiva va segnalato che, nel medesimo contesto regionale, si colloca anche la Carta araba dei diritti dell'uomo⁶⁹, entrata in vigore nel 2008 e giuridicamente vincolante per gli Stati parte, il cui articolo 32 garantisce il diritto alla libertà d'informazione, d'opinione e d'espressione, nonché il diritto di ricercare, ricevere e trasmettere informazioni con ogni mezzo. Nel secondo comma ne vengono enumerate le legittime limitazioni⁷⁰, circa le quali non si registrano particolari differenze rispetto ai trattati già analizzati. La Carta araba rappresenta un tentativo significativo di formalizzare nel contesto mediorientale un sistema regionale di tutela dei diritti umani. Tale ambizione, tuttavia, resta in gran parte sulla carta: la sua applicazione si riduce a

⁶⁸ Adottata dalla Commissione Africana per i Diritti dell'Uomo e dei Popoli, nella 32ª Sessione Ordinaria, a Banjul, Gambia, dal 17 al 23 ottobre 2002 https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/237/4753d3a40.pdf

⁶⁹ Adottata dalla Lega degli Stati Arabi a Tunisi nel 1994, revisionata nel 2004 ed entrata in vigore il 15 marzo 2008. Essa prevede due organi di monitoraggio: il Comitato arabo per i diritti umani, e, dal 2014, la Corte araba per i diritti umani, la quale è stata creata ma non è ancora stata resa operativa. Il primo, inoltre, non può adottare atti vincolanti, si limita solo a monitorare l'applicazione della Carta nei vari Stati membri sulla base di resoconti presentati dagli stessi su base triennale. Ulteriori criticità sono che questo meccanismo di controllo è estremamente confidenziale: le raccomandazioni del Comitato non sono pubbliche, ma esternate attraverso un dialogo tra gli stati membri che si svolge a porte chiuse, e ciò rappresenta un problema in termini di efficacia dello strumento. Inoltre, nel 2008, l'allora alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani Louise Arbour, dichiarò che la Carta araba dei diritti dell'uomo fosse incompatibile con la Dichiarazione universale dei diritti umani, con le norme di diritto internazionale e con i principali strumenti istituiti per la tutela dei diritti dell'uomo, per gli aspetti attinenti ai diritti delle donne e alla pena di morte per i bambini. La mancata operatività della Corte Araba quale organo incaricato di rilevare le violazioni e sanzionare gli Stati parte rappresenta un forte limite alla Carta. Il Comitato Arabo da solo, non può essere considerato uno strumento effettivo di tutela dei diritti umani, perché nel suo funzionamento non contempla la possibilità che gli Stati membri o i singoli individui possano avanzare petizioni nei suoi confronti. In sostanza, siamo di fronte a un elenco di diritti da tutelare, senza però l'istituzione di un giudice che sia competente a giudicare le violazioni e a punire chi le compie. Stanziola F., (2020). *Strumenti di tutela dei diritti umani: la Carta Araba dei diritti umani: la Carta Araba dei Diritti dell'Uomo*. Mondo Internazionale. <https://mondointernazionale.org/post/strumenti-di-tutela-dei-diritti-umani-la-carta-araba-dei-diritti-delluomo>

⁷⁰ Articolo 32(2): «Questi diritti e libertà saranno esercitati nel rispetto dei fondamentali valori della società e saranno sottoposti unicamente alle limitazioni richieste per assicurare il rispetto dei diritti o della reputazione di altri, o per la protezione della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico o della salute e moralità pubblica».

un controllo formale e privo di conseguenze concrete, rivelando il divario tra l'affermazione dei principi e la loro effettiva garanzia⁷¹.

Ai fini della trattazione risulta inoltre necessario soffermarsi sugli strumenti di tutela accordati in alcuni ordinamenti nazionali e che danno attuazione ai principi convenzionali in materia fino ad ora esaminati, e, in via mediata, alla tutela dell'attività giornalistica. Nell'ambito nazionale italiano la tutela del diritto in esame è affidata all'articolo 21 della Costituzione⁷², la cui formulazione rispecchia quanto trattato finora. Nella disciplina non è presente un esplicito riferimento alla libertà d'informazione, ma è evidente che questa derivi dalla libertà di manifestazione del pensiero, in cui rientra concettualmente la volontà manifestare il proprio pensiero con la finalità informare⁷³. D'altra parte, la libertà di essere informati assume la struttura giuridica della 'pretesa', quando il legislatore disponga che su certi atti concernenti i pubblici poteri o relativamente ad atti da essi provenienti, i cittadini possano avere un diritto ad essere informati⁷⁴. Nella sentenza n. 826 del 1988 la Corte costituzionale aggiunge un aspetto ulteriore: la necessità di garantire il massimo del pluralismo esterno delle fonti di informazione⁷⁵. La Corte sottolinea che tale diritto beneficia di una protezione prioritaria, in quanto è strettamente connesso al corretto svolgimento del confronto politico e alla formazione consapevole dell'opinione pubblica, presupposti essenziali del sistema democratico⁷⁶. La conversione del valore della libertà in quello del pluralismo, comporta che l'intervento del legislatore debba avere valenza positiva, per assicurare un effettivo esercizio delle libertà in questione. È evidente la centralità che la tutela della libertà di espressione ed informazione, e la conseguente protezione della professione giornalistica, assumano nella Costituzione della Repubblica italiana e nella giurisprudenza della relativa Corte⁷⁷.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Parte I: diritti e doveri dei cittadini, titolo I: rapporti civili

⁷³ Modugno, F. (2012). *Perché è corretto desumere da (o proporre per) l'art.21 della Costituzione l'esistenza di un diritto all'informazione*. pp. 833-841

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Par. 19

⁷⁶ Corte costituzionale, n. 155, par. 2, 7 maggio 2002

⁷⁷ La garanzia del pluralismo riduce la libertà incondizionata delle varie istituzioni che concorrono all'erogazione del prodotto della manifestazione del pensiero, a favore di un diritto che non viene più in considerazione come un diritto individuale, bensì come un valore collettivo costituzionalmente inviolabile. Modugno (n. 73)

In prospettiva comparata, particolare rilievo assume anche l'esperienza statunitense, nella quale la tutela della libertà di espressione e di stampa è affidata principalmente al Primo emendamento della Costituzione⁷⁸, essendo uno dei pochi Stati membri dell'Organizzazione degli Stati Americani a non aver ancora ratificato la Convenzione americana dei diritti umani⁷⁹. I mezzi di espressione tutelati includono, non solo i *media* tradizionali, quali la radiotelevisione e la stampa, ma anche le nuove forme comunicative, per adeguare il livello di tutela all'evolvere della tecnologia. La Corte Suprema degli Stati Uniti⁸⁰, riconoscendo l'utilità sociale di questo diritto, condanna in modo specifico le censure preventive, c.d. *prior restraints*⁸¹, perché somigliano strettamente alla 'censura ufficiale' che i redattori del *Bill of Rights*⁸² cercavano di prevenire⁸³.

La stessa ha inoltre elaborato dei criteri per valutare le limitazioni statali in contesti specifici, e particolarmente sensibili, quali il finanziamento delle campagne elettorali, programmi governativi, la comunicazione negli ambienti scolastici e quando venga in rilievo la proprietà intellettuale. A titolo esemplificativo, la legge federale sul *copyright*⁸⁴ include la difesa statutaria del *fair use* che rende leciti determinati utilizzi dell'opera altrui per finalità come critica, commento e *reportage* giornalistico⁸⁵. Alla luce di questa disamina, emerge chiaramente l'elevato livello di protezione garantito alla libertà di espressione nel sistema statunitense, dove l'intervento pubblico è ammesso solo nei casi in cui una limitazione risulti strettamente necessaria alla tutela di interessi costituzionalmente rilevanti.

⁷⁸ Ratificato il 15 dicembre 1791 come parte del Bill of Rights

⁷⁹ Real Colegio Complutense at Harvard University. (2021). *The United States and the Inter-American System of Human Rights: Is There a Way Forward?* Cambridge, MA: Harvard University. <https://rcc.harvard.edu/event/united-states-and-inter-american-system-human-rights-there-way-forward>

⁸⁰ Istituita dall'Articolo III della Costituzione statunitense, che conferisce al potere giudiziario federale una Corte suprema e i tribunali inferiori a esse subordinati

⁸¹ Cfr. Corte Suprema degli Stati Uniti, *Near v. Minnesota*, 283 U.S. 697 (1931). La Corte dichiarò incostituzionale una legge statale che autorizzava il blocco preventivo della pubblicazione di giornali 'scandalosi'. Essa affermò che la censura preventiva è presumibilmente contraria al Primo Emendamento poiché «*the chief purpose of the First Amendment was to prevent previous restraints upon publication*». Lo Stato non può impedire la pubblicazione di un contenuto, anche potenzialmente offensivo, prima che questo venga diffuso; eventuali abusi possono essere perseguiti solo ex post, attraverso strumenti di responsabilità civile o penale

⁸² Ratificato il 15 dicembre 1791, costituisce i primi dieci emendamenti alla Costituzione degli Stati Uniti e tutela diritti fondamentali come la libertà di parola, di stampa, di religione, di riunione, etc.

⁸³ Congressional Research Service. (2023). *Freedom of speech and press: Exceptions to the First Amendment* (CRS Report No. R47986). U.S. Library of Congress. <https://www.congress.gov/crs-product/R47986>

⁸⁴ U.S. Copyright Act of 1976, titolo 17 dello United States Code, articoli 101-810

⁸⁵ *Ibid.*

In conclusione, i casi esaminati nei diversi sistemi, mostrano come la libertà di espressione e di informazione sia riconosciuta come diritto strutturale degli ordinamenti democratici e presupposto per la protezione di numerosi altri diritti fondamentali. Nonostante la diffusa necessità che le restrizioni rispettino rigorosi criteri di legalità, necessità e proporzionalità, permangono differenze significative quanto all'intensità del controllo esercitato sui poteri pubblici e alla protezione effettiva dell'attività giornalistica. Ciò è dovuto anche alle difficoltà che l'ordinamento internazionale ha riscontrato nel fornire una definizione univoca di operatore dell'informazione. Proprio su questo punto l'approccio dell'Unione europea fornisce un esempio paradigmatico di evoluzione, non solo nella disciplina della libertà di espressione, ma anche nella progressiva qualificazione dei soggetti che svolgono la professione giornalistica.

1.1.1 L'evoluzione della tutela della libertà di espressione nell'Unione Europea e l'inquadramento della figura del giornalista: profili essenziali

La libertà di opinione ed espressione, oggi tra i valori fondanti dell'Unione europea, non figurava nei trattati originari, che perseguivano esclusivamente finalità economiche e di sicurezza⁸⁶. Solo con l'evoluzione politica dell'integrazione europea si assiste a una progressiva emersione di tutele in questo ambito⁸⁷. Tale sviluppo confluisce nel progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa⁸⁸, il cui articolo II-71⁸⁹ anticipa la formulazione dell'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Quest'ultima, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁹⁰, acquista valore giuridico primario equivalente ai Trattati⁹¹. In questa prospettiva, il progresso normativo della libertà di espressione nell'ordinamento dell'Unione incide direttamente sulle condizioni in cui i giornalisti possono operare, fissando *standard* di tutela minimi che vincolano tanto il legislatore europeo quanto gli Stati membri.

Dopo aver brevemente ricostruito l'evoluzione della libertà di espressione in Europa, emerge l'esigenza di definire chi debba essere considerato "giornalista" nell'odierno contesto mediatico in costante evoluzione. L'espansione di *Internet* e dei nuovi *media* ha moltiplicato i soggetti che producono contenuti informativi, rendendo inadeguate le definizioni legate alla professione tradizionale, all'accreditamento o al lavoro retribuito⁹². Né l'autodichiarazione né i sistemi di certificazione formale appaiono strumenti affidabili, soprattutto in un ambiente transnazionale dove le norme nazionali

⁸⁶ Quali la CECA, la CEE e l'Euratom che erano strumenti di integrazione settoriale volti a prevenire nuovi conflitti e a favorire il mercato comune

⁸⁷ Un passaggio decisivo è rappresentato dal Trattato di Maastricht, che riconosce per la prima volta che l'Unione rispetta i diritti garantiti dalla CEDU e quelli derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, elevandoli a principi generali del diritto dell'Unione

⁸⁸ Firmato 29 ottobre 2004 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 16 dicembre 2004. Il trattato è stato approvato dal Parlamento europeo, ma successivamente respinto dalla Francia il 29 maggio 2005 e dai Paesi Bassi il 1° giugno 2005 nel quadro dei rispettivi referendum nazionali. Dopo il rigetto del trattato costituzionale, i paesi dell'UE hanno cominciato a lavorare al trattato di Lisbona.

⁸⁹ Libertà di espressione e d'informazione

⁹⁰ Firmato il 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009

⁹¹ Articolo 6 del Trattato di Lisbona

⁹² High Level Group on Media Freedom and Pluralism. (2013). *A free and pluralistic media to sustain European democracy*. Bruxelles: Commissione europea
https://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf

rimangono eterogenee⁹³. Per questo motivo, appare sempre più urgente un intervento di armonizzazione a livello dell'Unione europea per affrontare le questioni transfrontaliere che ne derivano⁹⁴. La Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione hanno contribuito a delineare i contorni della categoria, evitando definizioni rigide, in favore di una nozione funzionale relativa all'attività informativa concretamente posta in essere⁹⁵. In particolare, la prima ha riconosciuto non solo ai giornalisti, ma anche a *blogger* e operatori digitali che svolgono attività analoghe, il ruolo di c.d. 'cani da guardia' della vita pubblica⁹⁶. Numerose iniziative dell'Unione hanno evidenziato le difficoltà a giungere a una definizione univoca della figura del giornalista: in tal senso si collocano l'*European Media Freedom Act*⁹⁷, il Gruppo di alto livello sulla libertà e il pluralismo dei *media*⁹⁸, e le Linee guida dell'UE sulla protezione dei giornalisti⁹⁹. Tali strumenti sono accomunati da un'impostazione che fa dipendere il riconoscimento della tutela non solo dall'appartenenza a una categoria professionale, ma anche dalla effettiva diffusione di informazioni di interesse pubblico¹⁰⁰.

Le incertezze definitorie incidono sull'efficacia dell'attività giornalistica, con evidenti ripercussioni sull'interesse della collettività a ricevere notizie veritiere e complete. Il quadro assume una particolare criticità quando tali funzioni vengono svolte in contesti

⁹³ L'iscrizione a un'associazione professionale costituisce un criterio pratico per individuare i giornalisti 'riconosciuti', ma non è esente da rischi: un sistema di accreditamento può trasformarsi in uno strumento di controllo o censura e risulta difficilmente applicabile ai nuovi formati informativi transnazionali. Nemmeno criteri basati sul lavoro a tempo pieno o sulla retribuzione sono adeguati, poiché molti *freelance* e *blogger* svolgono attività giornalistiche senza un impiego stabile. L'autodichiarazione, infine, pur rappresentando un'alternativa teorica, è vulnerabile ad abusi e non offre garanzie su chi debba verificarne l'attendibilità. *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2016, a seguito di varie Raccomandazioni, ha affermato che «la definizione di operatori dei *media* si è ampliata con l'avvento delle nuove forme di comunicazione nell'era digitale. Essa include, pertanto, anche altri soggetti che contribuiscono al dibattito pubblico e che svolgono attività giornalistiche o funzioni di controllo nell'interesse della collettività».

⁹⁶ In questa prospettiva, rientrano nella definizione tutti gli attori, tradizionali o digitali, che, di fatto, svolgono attività informative secondo elementi oggettivi, quali l'intenzione di fornire informazione, la produzione e diffusione di contenuti, il controllo editoriale e il rispetto di *standard* professionali.

⁹⁷ Entrato in vigore il 7 maggio 2024. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy/european-media-freedom-act_en

⁹⁸ High Level Group on Media Freedom and Pluralism (n. 92)

⁹⁹ Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). (2014). *Linee guida dell'Unione europea sulla libertà di espressione online e offline*. Bruxelles: Unione europea. Esse ribadiscono la necessità di estendere la protezione anche a *citizen journalists*, *blogger* e attivisti dei social *media* impegnati nella circolazione di informazioni rilevanti.

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/09_hr_guidelines_expression_en.pdf

¹⁰⁰ Seipp, T., Ó Fathaigh, R., & van Drunen, M. (2023). *Defining the "media" in Europe: Pitfalls of the proposed European Media Freedom Act*. *Journal of Media Law*, 15(1), 39–51
<https://doi.org/10.1080/17577632.2023.2240998>

di conflitto armato, nei quali l'accesso alle notizie è parte integrante della dinamica bellica e gli operatori dell'informazione risultano particolarmente esposti a pressioni, restrizioni e violenze. In queste circostanze, come verrà analizzato in seguito, la qualificazione giuridica dei giornalisti e il loro inquadramento nello schema protettivo del diritto internazionale umanitario assumono un ruolo decisivo, poiché determinano l'estensione della loro protezione, i limiti della loro attività e le garanzie applicabili alla loro sicurezza.

2. La figura del giornalista nel diritto internazionale: un focus sul diritto umanitario

I giornalisti¹⁰¹ impegnati in incarichi professionali fronteggiano spesso azioni ostili da parte delle autorità politiche e militari delle zone in cui operano, siano esse rappresentate dalla censura, dalla previsione di pene particolarmente severe per il reato di diffamazione, o dal diniego di accesso alle informazioni. Non mancano esempi più gravi, quali la restrizione dei movimenti o l'espulsione, fino a veri e propri attacchi fisici, come il fenomeno delle sparizioni forzate, della tortura e degli omicidi mirati¹⁰². Svolgere questa professione in zone di conflitto significa affrontare sfide ulteriori¹⁰³, ma anche assumere un ruolo fondamentale nella denuncia di violazioni alla sicurezza internazionale e delle conseguenze che queste hanno sulla popolazione coinvolta, sulla società e sull'ambiente. Nei contesti di ostilità armata, la disciplina giuridica di riferimento per la protezione dei giornalisti è costituita dal diritto internazionale umanitario, che ne riconosce lo *status* di civili e ne regola le condizioni di tutela. Prima di analizzare nel dettaglio tali garanzie, è opportuno richiamare brevemente il quadro evolutivo del diritto umanitario, dal quale derivano gli obblighi attuali.

In passato, la tutela dei giornalisti in zone di conflitto rispondeva esclusivamente a finalità umanitarie individuali, mirate a tutelare l'incolumità personale. Oggi, la loro protezione si fonda su una motivazione ulteriore: il riconoscimento del ruolo che

¹⁰¹ Il termine 'giornalista' non è stato definito negli strumenti del diritto internazionale umanitario. È possibile ricavarne una definizione dagli strumenti posti a commento dei principali strumenti sovranazionali in materia: un giornalista è definito come una persona che, regolarmente o temporaneamente, crea contenuti giornalistici per i *media*, cioè un corrispondente, un fotografo, un operatore di ripresa o un tecnico dei *media*, il cui lavoro consiste nel lavorare con parole, immagini o suoni destinati alla stampa, alla radio, al cinema o alla televisione, etc.; oppure una persona la cui occupazione principale è l'assistenza professionale a persone appartenenti alla categoria sopra menzionata. Mukherjee, Amit. (1995). *Protection of journalists under international humanitarian law*. Communications and the Law, 17(2), 27-40 https://heinonline.org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/com117&id=135&men_tab=srchresults

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ I giornalisti che si occupano dei conflitti odierni possono trovarsi ad affrontare armi specializzate, bombardamenti indiscriminati e il danneggiamento a infrastrutture cruciali. I dispositivi di protezione individuale essenziali possono essere difficili da reperire sul campo o da trasportare oltre confine. Il peso emotivo di vivere e documentare in una zona di conflitto può inoltre influire sulla loro salute mentale. Committee to Protect Journalists. (2024). *Resources for journalists covering conflict*. <https://cpj.org/resources-for-journalists-covering-conflict/?utm>

svolgono come pubblici informatori¹⁰⁴. Dalla seconda metà del diciannovesimo secolo la comunità internazionale ha iniziato a sviluppare un complesso normativo, sia pattizio che consuetudinario, atto ad accordare ai giornalisti, e più in generale ai civili, la protezione necessaria per lo svolgimento sicuro della professione nei conflitti armati. Tale insieme di norme è nota come diritto internazionale umanitario: esso disciplina non solo i mezzi e le modalità di condotta dei conflitti armati, ma anche il trattamento delle persone estranee alle ostilità: i civili e quelle che non possono più parteciparvi perché fuori combattimento in quanto prigionieri, malati, naufraghi o feriti¹⁰⁵. Sebbene il diritto internazionale umanitario, sia convenzionale che consuetudinario¹⁰⁶, costituisca l'unico regime giuridico specificamente applicabile nei conflitti armati, anche il diritto internazionale dei diritti umani è rilevante in queste circostanze¹⁰⁷. La Corte internazionale di giustizia ha chiarito che, in tempo di guerra, il diritto umanitario agisce come *lex specialis*, mentre il regime dei diritti umani opera come *lex generalis*: ciò significa che il primo prevale come disciplina speciale nelle situazioni di conflitto, ma non esclude né annulla completamente l'applicabilità del secondo¹⁰⁸.

Su queste premesse generali si innesta l'illustrazione dei principi cardine del diritto umanitario, il quale ruota attorno a dei principi fondamentali che ne costituiscono lo scheletro essenziale, quali la possibilità per i soli combattenti di porre in essere le attività belliche e di rivolgere la forza esclusivamente contro chi abbia la stessa qualifica. Inoltre, le operazioni devono avere ad oggetto obiettivi di interesse militare, c.d. principio di *distinzione*, evitando, per quanto possibile, danni collaterali a persone e beni protetti, c.d. principio di *proporzione*. Completa la tutela il principio che impone di evitare mezzi e metodi bellici che causino sofferenze non necessarie¹⁰⁹. In questo

¹⁰⁴ Hessel D.J., (2016). *The Pen and the Sword1: International Humanitarian Law Protections for Journalism*, The Yale Journal Of International Law [Vol. 41: 415]. <https://www.legal-tools.org/doc/blohrg/pdf/> pag. 423

¹⁰⁵ International Committee of the Red Cross. (1987). *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Martinus Nijhoff Publishers. https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/llmlp/Commentary_GC_Protocols/Commentary_GC_Protocols.pdf

¹⁰⁶ Per le norme consuetudinarie di diritto umanitario specifiche per la protezione dei giornalisti vedi *Rule 34*, Volume II, Chapter 10, Comitato Internazionale della Croce Rossa, pubblicato originariamente dalla Cambridge University Press nel 2005

¹⁰⁷ Hessel, (n. 104), *ivi* pag. 421

¹⁰⁸ International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion of 8 July 1996, para. 25.

¹⁰⁹ Werle, G., & Jessberger, F. (2020). *Principles of international criminal law*. (Fourth edition / Gerhard Werle, Florian Jessberger.). Oxford University Press. Pag. 448 <https://doi.org/10.1093/law/9780198826859.003.0005>

contesto, i giornalisti non solo devono essere considerati come civili, essi sono civili, e come tali non perdono il loro *status* neanche quando entrano sul campo di battaglia per fini professionali¹¹⁰, nei casi in cui accompagnano un esercito o godono del supporto logistico da questo offerto¹¹¹. È possibile che perdano la protezione *de facto* se operano troppo in prossimità di un'unità o obiettivo militare, essendo questi legittimi bersagli per un attacco. In simili circostanze, i giornalisti agiscono a proprio rischio, poiché la presenza di giornalisti in una zona di combattimento non impone alle parti in conflitto l'obbligo di rendere l'ambiente sicuro¹¹². I civili non possono essere utilizzati per rendere un legittimo obiettivo militare immune dagli attacchi nemici al fine di coprire, favorire o ostacolare operazioni belliche¹¹³. I giornalisti saranno privati *de iure* dello *status* di civili soltanto nel caso in cui prendano parte in modo diretto e concreto alle ostilità¹¹⁴. Per essere classificate come tali queste azioni devono aver danneggiato le capacità militari nemiche con il fine specifico di favorire una parte in conflitto a discapito dell'altra¹¹⁵. Inoltre, i giornalisti possono perdere il diritto di risiedere e lavorare in un Paese straniero se vi sono entrati illegalmente: la protezione loro garantita dal diritto internazionale umanitario non modifica in alcun modo le norme applicabili all'accesso al territorio¹¹⁶.

Chiariti i profili comuni di tutela e le relative limitazioni, ai fini del presente elaborato, è ora necessario distinguere le diverse categorie di operatori dell'informazione presenti nei contesti di conflitto armato: i giornalisti impegnati in missione nelle zone di

¹¹⁰ «[il] concetto di 'missione professionale' comprende tutte le attività che normalmente fanno parte della professione del giornalista in senso lato: essere sul posto, rilasciare interviste, prendere appunti, scattare fotografie o filmati, registrare suoni ecc. e trasmetterli al suo giornale o alla sua agenzia». Nazioni Unite, Segretario Generale. (1975). *Human Rights in Armed Conflicts: Protection of Journalists Engaged in Dangerous Missions in Areas of Armed Conflicts* (Annesso I, art. 2(a)), Documento ONU A/10147.

¹¹¹ Mukherjee, (n. 101)

¹¹² Articolo 28, della IV Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra

¹¹³ Articolo 51, Protezione della popolazione civile, I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali

¹¹⁴ Articolo 79 (2), Misure di protezione dei giornalisti, *Ibid.* Rule 6: Perdita di protezione dei civili dagli attacchi: i civili sono protetti dagli attacchi, a meno che, e per tutto il tempo in cui, prendano parte direttamente alle ostilità. Volume II, Capitolo 1, Sezione F. Manuale del Comitato Internazionale della Croce Rossa sul diritto internazionale umanitario consuetudinario

¹¹⁵ International Committee of the Red Cross, (2008) *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*. International Review of the Red Cross, 90(872), 991–1047. doi:10.1017/S1816383109000319

¹¹⁶ Rule 34, Volume II, Chapter 10, Comitato Internazionale della Croce Rossa, <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/rules>

conflitto in modo indipendente ed i corrispondenti di guerra¹¹⁷. I secondi hanno una particolare qualifica poiché sono accreditati, o comunque autorizzati, da una delle parti in conflitto, Stato o gruppo armato belligerante, a seguire le truppe e a documentare quanto avviene sul campo¹¹⁸. In virtù di questa posizione, ai corrispondenti non è consentito operare in modo autonomo dalle influenze del gruppo con cui operano: è possibile, e frequente, che siano sottoposti a pressioni e censura¹¹⁹, come verrà approfondito in seguito. I giornalisti al seguito delle forze armate ricevono una carta d'identità¹²⁰ dall'esercito, o altra entità con cui operano, che certifica la loro qualifica professionale¹²¹. La tessera, di per sé, non ha un valore giuridico determinante: se un giornalista ne è in possesso, questa crea una presunzione a suo favore, ma in caso contrario non potrà subire trattamenti sfavorevoli¹²². Entrambe le categorie godono della generale protezione che il diritto umanitario riconosce ai civili, e di conseguenza, non possono essere considerate obiettivi militari legittimi. Oltre a ciò, i corrispondenti di guerra hanno diritto ad una garanzia rafforzata nel momento in cui cadano nelle mani di un gruppo armato o esercito ostile e da questi vengano privati della libertà. In una simile eventualità il corrispondente verrà considerato un vero e proprio prigioniero di guerra e riceverà lo stesso trattamento riservato al personale militare¹²³. I giornalisti indipendenti invece conserveranno lo *status* di civili in ogni circostanza: potranno

¹¹⁷ Articolo 4A (4) delle III Convenzione di Ginevra del 1949 relativa al trattamento dei prigionieri di guerra

¹¹⁸ Formica M, (2021). *Giornalisti e conflitti armati: la protezione nel diritto internazionale umanitario*, Per I Diritti Umani. <https://www.peridirittiumani.com/2021/02/18/giornalisti-e-conflitti-armati-la-protezione-nel-diritto-internazionale-umanitario/>

¹¹⁹ L'esempio più risale è rappresentato dal primo corrispondente di guerra moderno, William Howard Russell del 'The Times' di Londra, che iniziò a riportare notizie dalla Guerra di Crimea nel 1854, e i cui resoconti erano sottoposti a rigida censura. Hessel (n. 104), *ivi* pag. 425

¹²⁰ I requisiti di contenuto sono elencati nell'Allegato I al I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra, Capitolo I Carte di identità, Art. 2 Carta d'identità del personale sanitario e religioso, civile e permanente

¹²¹ Articolo 4 A (4) della III Convenzione relativa al trattamento dei prigionieri di guerra del 1949; Articolo 79 (2), Misure di protezione dei giornalisti, I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra

¹²² Mukherjee, (n. 101)

¹²³ Di conseguenza, potrà essere internato in campi di prigionia, ma in ogni circostanza avrà diritto al rispetto della persona e dell'onore, a mantenere contatti con la propria famiglia e a ricevere visite da parte dei rappresentanti della potenza protettrice o del Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR). Qualora sia accusato di aver violato le leggi di guerra, dovrà beneficiare delle garanzie di un equo processo. Il rimpatrio deve avvenire non oltre la cessazione delle ostilità e, nei casi di grave compromissione della salute, deve essere disposto in modo immediato e incondizionato. *Ibid.*

essere internati¹²⁴ o assegnati a residenza forzata¹²⁵, solo se l'autorità responsabile ritenga non sufficienti misure di controllo meno incisive. In entrambi i casi la parte in controllo deve garantire condizioni di vita dignitose, assistenza medica, il diritto alla libertà intellettuale e religiosa, nonché la proprietà privata dei soggetti sotto la propria autorità. I giornalisti che siano arrestati dalle autorità del proprio Paese saranno soggetti alle leggi interne dello Stato, e se la legislazione nazionale lo consente, potranno essere detenuti. Le autorità avranno comunque l'obbligo di rispettare le procedure legali previste dalla normativa interna, nonché di osservare tutte le disposizioni internazionali sui diritti umani cui lo Stato ha aderito¹²⁶.

La ricostruzione generale della posizione dei giornalisti nei conflitti armati e la distinzione tra le principali categorie operative rendono ora necessario soffermarsi sul quadro normativo che ne disciplina la protezione. Solo attraverso l'analisi delle fonti convenzionali e consuetudinarie che hanno progressivamente plasmato il diritto umanitario è possibile comprendere l'estensione concreta delle garanzie attualmente riconosciute agli operatori dell'informazione.

¹²⁴ Essa è più severa della seconda, e tipicamente implica l'obbligo di vivere in un campo con altri internati. È da notare però che può avere diversi significati a seconda della legge dei vari paesi. Uhler, O., Coursier H., (1958). *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary. V. 4, Geneva Convention relative to the protection of civilian persons in time of war*. ICRC.

¹²⁵ L'obiettivo è quello di obbligare una parte della popolazione civile a vivere in un determinato luogo, finché le circostanze che giustificano queste azioni continuano ad esistere. Di solito viene scelta una località lontana dalle azioni militari e dove la supervisione è esercitata con più facilità. Differisce dall'essere messo sotto sorveglianza che è una forma di controllo che permette alle persone interessate di rimanere a vivere nell'usuale posto di residenza. *Ibid.*

¹²⁶ Mukherjee, (n. 101)

2.1 Analisi del quadro normativo di riferimento: le Convenzioni di Ginevra del 1949 e il I Protocollo addizionale relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali

Le prime forme di tutela giuridica dei giornalisti durante i conflitti armati si svilupparono con il Codice *Lieber* del 1863¹²⁷, che, per la prima volta, riconobbe formalmente i corrispondenti di guerra come civili al seguito delle truppe e meritevoli di trattamento conforme allo *status* di prigionieri di guerra in caso di cattura. L'articolo 50 del Codice *Lieber* stabiliva che «i cittadini che accompagnano un esercito per qualunque motivo, come ad esempio [...] redattori o *reporter* di giornali, [...] se catturati, possono essere fatti prigionieri di guerra e trattenuti come tali». Questo riconoscimento rappresentò un passo fondamentale nella definizione dello *status* dei giornalisti, garantendo loro una prima, seppur limitata, tutela umanitaria. Le Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907¹²⁸ rispecchiarono le protezioni previste dal Codice *Lieber*, garantendo che «gli individui che seguono un esercito senza appartenervi direttamente, come corrispondenti e *reporter* di giornali, [...] che cadano nelle mani del nemico e che quest'ultimo ritenga opportuno trattenere, hanno diritto a essere trattati come prigionieri di guerra»¹²⁹. Viene sottolineato un requisito che nel Codice *Lieber* era implicito: gli eserciti possono detenere i giornalisti solo se lo ritengano *opportuno*. Sebbene tale criterio lasci ampia discrezionalità all'esercito catturante, esso costituisce una forma di garanzia, assicurando che la detenzione non sia automatica¹³⁰. Nonostante il livello di tutela ancora limitato, specialmente sotto il profilo della sua concreta

¹²⁷ Risale al momento in cui Abraham Lincoln emanò gli Ordini Generali n. 100, ossia istruzioni per il governo degli eserciti degli Stati Uniti, che disciplinavano il comportamento dell'esercito dell'Unione sul campo di battaglia della Guerra Civile. Gli Ordini Generali n. 100, comunemente noti come Codice *Lieber*, dal nome del suo principale redattore, Francis Lieber, regolavano un'ampia gamma di condotte militari, inclusi i trattamenti riservati ai giornalisti. Hessel, (n. 104), *ivi* pag. 423

¹²⁸ I regolamenti dell'Aja del 1899 del 1907 adottano regole organiche sulla condotta delle ostilità partendo dal presupposto che non tutti i metodi utile la vittoria sono legittimi. Furono volute dallo zar Nicola II che perseguiva come ideale il «mantenimento della pace generale e la possibile riduzione degli armamenti in eccesso». Stabiliscono i limiti all'uso di mezzi e modalità nella conduzione dei conflitti. Originariamente vi era una distinzione fra diritto dell'Aja e diritto di Ginevra, ma ormai essa si ritiene superata.

Convenzione (II) relativa alle leggi e agli usi della guerra terrestre e suo Annesso: Regolamento concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre, firmata all'Aia il 29 luglio 1899. Convenzione (IV) relativa alle leggi e agli usi della guerra terrestre e suo Annesso: Regolamento concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre, adottata all'Aia il 18 ottobre 1907

¹²⁹ Articolo 13, Convenzione (IV); Articolo 13, Convenzione (II)

¹³⁰ Hessel, (n. 104), *ivi* pp. 423-427

applicazione, tali disposizioni rappresentarono un passo decisivo verso il riconoscimento giuridico della figura del giornalista nei conflitti armati, aprendo la strada alla successiva evoluzione di una protezione più estesa e sistematica nel diritto internazionale umanitario. Questi sviluppi si inseriscono in un quadro giuridico pensato unicamente per i conflitti tra Stati. È opportuno sottolineare che, in origine, le norme sullo *ius in bello* concernevano solo i conflitti interstatali e ruotavano attorno al principio della reciprocità, per cui ciascuno Stato rispettava determinati principi di umanità nei confronti dei civili e militari degli Stati nemici solo se avesse ricevuto lo stesso trattamento dalla controparte. Tali garanzie non trovavano applicazione nei conflitti armati interni, che restavano tradizionalmente esclusi dall'ambito di operatività del diritto internazionale umanitario classico. Ne derivava che il trattamento riservato agli insorti, ai rivoluzionari e combattenti per la libertà, ricadeva prevalentemente nella sfera di competenza degli Stati, i quali godevano di un ampio margine di discrezionalità nell'adozione delle misure repressive. Sul piano storico, tale potere decisionale ha spesso portato a pratiche caratterizzate da un estensivo e indiscriminato uso della forza nei confronti di tali gruppi¹³¹.

In questa traiettoria di progressiva sistematizzazione che conduce verso la positivizzazione moderna, ha avuto un ruolo centrale la figura di Jean Henri Dunant¹³². Il suo operato diede origine al Comitato Internazionale della Croce Rossa e alla firma della prima Convenzione di Ginevra nel 1864¹³³. Il documento ha gettato le basi del diritto internazionale umanitario moderno, stabilendo regole universali per la protezione delle vittime nei conflitti, l'obbligo di estendere senza alcuna discriminazione le cure a tutti i militari feriti e malati, il rispetto del personale medico, del materiale e delle attrezzature sanitarie attraverso l'emblema protettivo della Croce Rossa, fondata un anno prima.

¹³¹ Aitala, R. S. A., & Severino, P. S. (2021). *Diritto internazionale penale*. Mondadori Università. pp 114 - 117

¹³² Cittadino svizzero, filantropo e imprenditore. Il 24 giugno 1859 si trovava nei pressi di Solferino dove si erano scontrati cruentemente le truppe austriaco-venete e franco-sarde. Dunant rimase estremamente scosso dalle sofferenze dei soldati lasciati a morire sul campo di battaglia. Al rientro in patria, scrisse il libro "*Un souvenir de Solferino*" e assunse l'iniziativa di fondare un'istituzione che vide la luce nel 1864 con il nome di Comitato Internazionale della Croce Rossa, grazie alla firma della prima convenzione di Ginevra sul miglioramento delle condizioni dei feriti in battaglia. *Ibid.*

¹³³ Adottata il 22 agosto 1864 per il miglioramento delle condizioni dei feriti delle forze armate in campagna; venne firmata da 12 Stati europei

Dopo aver considerato i profili storico-giuridici che hanno portato al quadro attualmente vigente è ora possibile analizzarlo da un punto di vista sostanziale. Le regole attualmente applicabili sono raccolte principalmente nelle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e nei due Protocolli Addizionali del 1977¹³⁴. Il diritto internazionale umanitario corrisponde in larga parte alla consuetudine internazionale e dunque è vincolante per tutti gli Stati, a prescindere dalle obbligazioni pattizie assunte¹³⁵. La portata consuetudinaria delle norme internazionali a tutela dei giornalisti viene sottolineata anche dalla *Rule 34*¹³⁶ del Manuale del Comitato Internazionale della Croce Rossa sul diritto internazionale umanitario consuetudinario¹³⁷, che costituisce una ricostruzione autorevole della prassi e dell' *opinio iuris* degli Stati, secondo cui: «I giornalisti civili impegnati in missioni professionali in aree di conflitto armato devono essere rispettati e protetti, a condizione che non prendano parte direttamente alle ostilità». È utile leggere questa previsione in coordinamento con la *Rule 6* del medesimo testo che pone le basi per la generica protezione a cui i civili hanno diritto in zone di conflitto¹³⁸.

Per gli scopi dell'analisi che segue è necessario ricordare che il diritto umanitario non è codificato nella sua totalità nelle Convenzioni di Ginevra, nei relativi Protocolli o in altri strumenti internazionali. Il preambolo del Regolamento dell'Aja del 1907 afferma

¹³⁴ Le convenzioni hanno rispettivamente ad oggetto il miglioramento delle condizioni di malati e feriti dalle forze armate terrestri (I); il miglioramento delle condizioni di malati feriti naufraghi delle forze armate marittime (II); il trattamento dei prigionieri di guerra (III); la protezione dei civili che cadono nelle mani di una potenza avversaria che si trovino in territorio occupato (IV). I due protocolli Addizionali hanno la funzione di portare il diritto internazionale umanitario ai tempi e alle nuove forme di conflitto: il primo estende il numero dei conflitti internazionali e le relative regole alle guerre di liberazione nazionale, mentre il secondo espande l'ambito dell'articolo tre comune, relativo alle infrazioni gravi, ai conflitti non internazionali. Aitala (n. 131)

¹³⁵ Henckaerts, J.-M., Doswald-Beck, L., Alvermann, C., Dörmann, K., & Rolle, B. (2005). *Journalists (Rule 34)*. In *Customary International Humanitarian Law*, chapter, Cambridge: Cambridge University Press. pp. 115–118.

¹³⁶ *Giornalisti*, Volume II, Capitolo 10

¹³⁷ Il *Manuale sul diritto internazionale umanitario consuetudinario* del Comitato Internazionale della Croce Rossa (ICRC), pubblicato nel 2005 e curato da Jean-Marie Henckaerts e Louise Doswald-Beck, costituisce la prima sistematizzazione completa delle norme consuetudinarie di diritto umanitario applicabili in conflitti armati internazionali e non internazionali. Pur non avendo valore vincolante, rappresenta un punto di riferimento autorevole riconosciuto dalla dottrina e dalla prassi statale. <https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/customary-international-humanitarian-law-i-icrc-eng.pdf>

¹³⁸ *Rule 6*, Perdita di protezione dei civili dagli attacchi. I civili sono protetti dagli attacchi, a meno che, e per tutto il tempo in cui, prendano parte direttamente alle ostilità. Volume II, Capitolo 1, Sezione F

che «... nei casi non compresi nelle disposizioni regolamentari, le popolazioni belligeranti restano sotto la salvaguardia e l'impero dei principi del diritto delle genti, quali risultano dagli usi stabiliti tra nazioni civili, dalle leggi dell'umanità e delle esigenze della coscienza pubblica». Questa clausola, nota come clausola *Martens*¹³⁹, ha una portata generale ed è volta a colmare eventuali lacune nella codificazione del diritto umanitario e ad assicurare una disciplina ove le parti del conflitto ne denunciino violazioni. In tale prospettiva, la clausola *Martens* assicura che, anche in assenza di una disciplina espressa, la tutela dei giornalisti resti affidata ai principi generali di umanità e alle esigenze della coscienza pubblica, impedendo che eventuali lacune normative possano tradursi, almeno dal punto di vista teorico, in un vuoto di protezione.

Muovendo da queste premesse è rilevante analizzare come la tutela dei giornalisti venga affrontata dal diritto internazionale umanitario moderno. Essa è affidata, in modo generico, alla IV Convenzione di Ginevra del 1949 che tutela la popolazione civile in tempo di guerra. A differenza della maggior parte dei precedenti strumenti, le Convenzioni di Ginevra del 1949 impongono i propri obblighi agli Stati in ogni circostanza¹⁴⁰. Se due Stati firmatari si trovano in conflitto, nessuno dei due può giustificare le proprie violazioni alle Convenzioni invocando l'inadempienza della controparte. Allo stesso modo, se uno Stato parte combatte contro uno Stato che non lo sia, rimane comunque vincolato alle disposizioni delle Convenzioni¹⁴¹. Un esplicito riferimento alla figura del giornalista è invece riconosciuto nel I Protocollo addizionale, relativo ai conflitti armati internazionali, in particolare all'articolo 79¹⁴². Questa disposizione non trova un corrispettivo nei conflitti armati non internazionali, nei quali manca una norma pattizia specificamente dedicata, come verrà approfondito in seguito. L'articolo 79 non solo ne ribadisce la natura di civili ai sensi dell'articolo 50 (1)¹⁴³ del medesimo testo, ma estende la protezione accordata ad un particolare gruppo

¹³⁹ Ivanenko, V. (2022). *The origins, causes and enduring significance of the Martens Clause: A view from Russia*. International Review of the Red Cross, 104(920–921), 1708–1724. doi:10.1017/S1816383122000273

¹⁴⁰ Cfr. articolo 1 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949: «Le Alte Parti contraenti si impegnano a rispettare e a far rispettare la presente Convenzione in ogni circostanza», e articolo 2, par. 3, delle medesime Convenzioni, che stabilisce l'applicabilità anche nei confronti di Stati non parte qualora questi accettino e ne osservino le disposizioni.

¹⁴¹ Hessel (n. 104), *ivi* pag. 428

¹⁴² Capitolo III. Giornalisti, Articolo 79. Misure di protezione dei giornalisti.

¹⁴³ Articolo 50. Definizione delle persone civili e della popolazione civile. È considerata civile ogni persona che non appartiene a una delle categorie indicate nell'art. 4 A. 1), 2), 3) e 6) della III

di operatori dell'informazione: i corrispondenti di guerra. Come illustrato in precedenza, nel caso in cui essi siano privati della libertà da una delle Parti in conflitto, godranno dello *status* di prigioniero di guerra, con tutte le conseguenze che ne derivano. Il rimando è all'art 4A (4) della III Convenzione che tratta in modo specifico le garanzie da offrire a questa categoria.

Nel complesso, il diritto internazionale umanitario configura per i giornalisti un regime di protezione che si innesta sulla loro qualificazione di civili. La responsabilità penale per gli attacchi commessi nei loro confronti discende, in via consuetudinaria, dalle norme che qualificano come crimini di guerra gli attacchi intenzionali contro civili e beni di carattere civile, e trova una sistematizzazione di particolare rilievo nello Statuto di Roma della Corte penale internazionale, che traduce tali principi in fattispecie tipizzate.

Convenzione, e nell'art. 43 del presente Protocollo. In caso di dubbio, la detta persona sarà considerata civile

2.1.1 La protezione dei giornalisti nello Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale

Nello Statuto della Corte Penale Internazionale i crimini commessi contro giornalisti durante i conflitti armati vengono puniti ai sensi dell'articolo 8, che più generalmente sanziona i crimini di guerra. Le relative disposizioni dello Statuto di Roma vanno ben oltre il mero riordino del diritto e della prassi precedenti. Esse forniscono una codificazione relativamente completa anche rispetto ai crimini di guerra commessi nei conflitti armati non internazionali, riconoscendo nuovi reati, come il reclutamento di bambini-soldato e gli attacchi contro i *peacekeeper*¹⁴⁴. Al tempo stesso, lo Statuto presenta alcune lacune significative¹⁴⁵. Una delle più rilevanti riguarda le armi la cui proibizione era, e in parte rimane, oggetto di forti controversie politiche e giuridiche. Durante i negoziati di Roma del 1998 non fu possibile raggiungere un consenso sulla criminalizzazione dell'uso delle armi nucleari, soprattutto per la posizione degli Stati dotati di capacità nucleare, che si opposero fermamente all'inclusione di tali armi tra i mezzi di guerra proibiti. Ne conseguì l'assenza, nello Statuto, di una disposizione che qualificasse l'impiego di armi nucleari come crimine di guerra¹⁴⁶.

In questo quadro si inserisce la tutela degli operatori dell'informazione: nello Statuto della Corte Penale Internazionale non è presente un esplicito riferimento alla categoria dei giornalisti, viene accordata loro tutela come appartenenti alle 'persone protette'¹⁴⁷ ai sensi delle Convenzioni di Ginevra. L'articolo 8, in attuazione del principio di distinzione, qualifica come *violazioni gravi* del diritto internazionale umanitario e rientranti nella giurisdizione della Corte, numerose condotte. Tra queste figurano l'omicidio volontario, la tortura, i trattamenti inumani, la deportazione, il trasferimento o la detenzione illegale. Attraverso il medesimo articolo vengono protetti anche i beni privi di interesse militare: la loro distruzione ed appropriazione, non giustificata da

¹⁴⁴ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, art. 8, parr. 2(b)(xxvi) e 2(e)(vii), reclutamento di bambini sotto i quindici anni; art. 8, par. 2(b)(iii) e 2(e)(iii), attacchi contro il personale delle missioni di pace.

¹⁴⁵ Schabas, W. A. (2016). *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute* (2ª ed., Parte II, cap. 8). *Oxford Commentaries on International Law*. Oxford: Oxford University Press. pp. 221-223

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ In particolare, i militari *hors de combat*, quindi malati, feriti, e i prigionieri di guerra, il personale medico e religioso, nonché i civili, definiti per esclusione dell'articolo 50 del I Protocollo addizionale come tutti coloro che non sono membri delle forze armate. Aitala (n. 131), *ivi* pag. 123

necessità militari, se compiuta su larga scala illegalmente ed arbitrariamente, comporta responsabilità penale individuale dell'attore. Rientrano in tale categoria anche le apparecchiature multimediali necessarie ai giornalisti per svolgere il mestiere, quali fotocamere, *computer* portatili, dispositivi *GPS* e mappe, nonché sistemi di protezione personale, come caschi, giubbotti antiproiettile e altri dispositivi di sicurezza¹⁴⁸.

Nell'ambito della presente analisi è necessario rilevare come nell'esperienza dei precedenti tribunali penali internazionali *ad hoc*,¹⁴⁹ in particolare l'ICTY e l'ICTR, e secondo il diritto internazionale consuetudinario, i crimini di guerra non richiedono alcun elemento contestuale particolare, oltre al fatto di essere stati commessi durante un conflitto armato¹⁵⁰. Un singolo omicidio, violenza sessuale o saccheggio, se avvenuto nel contesto ed in occasione di un conflitto armato, costituisce un crimine di guerra. Lo Statuto di Roma invece, nel primo comma dell'articolo 8, introduce un parametro di rilevanza, perimetrando l'ambito giurisdizionale della Corte. Essa sarà competente se i crimini siano «commessi come parte di un piano o di un disegno politico, o come parte di una serie di crimini analoghi commessi su larga scala»¹⁵¹. Inoltre, non tutti i reati commessi contro civili, nello specifico giornalisti o corrispondenti di guerra, durante un conflitto armato sono classificabili come crimini di guerra. La condotta, per essere punibile, deve essere relativa al conflitto armato: gli Elementi dei Crimini¹⁵² richiedono che la stessa sia compiuta nel contesto di e in

¹⁴⁸ Balguy-Gallois, A. (2004). *The protection of journalists and news media personnel in armed conflict*. International Review of the Red Cross, 86(853), pag. 6
https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/irrc_853_gallois.pdf

¹⁴⁹ Il Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia (ICTY) è stato istituito con la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 827 del 25 maggio 1993; il Tribunale penale internazionale per il Ruanda (ICTR) con la Risoluzione n. 955 dell'8 novembre 1994. Entrambi hanno avuto giurisdizione sui crimini di guerra, sui crimini contro l'umanità e sul genocidio, e hanno notevolmente contribuito a definire la prassi consuetudinaria successiva.

¹⁵⁰ Aitala (n. 131), *ivi* pag. 123

¹⁵¹ Va segnalato che, secondo parte della dottrina, l'espressione 'in particolare', contenuta nel comma 1 dell'art. 8, indica che questi criteri non sono condizioni assolute, ma linee guida pratiche per l'esercizio della giurisdizione

Di conseguenza, anche un singolo atto potrebbe rientrare nella competenza della Corte se commesso nel contesto e in connessione con un conflitto armato. Schabas (n. 145), *ivi* pp. 225-228

¹⁵² Gli Elementi dei crimini (*Elements of Crimes*) costituiscono un documento complementare allo Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, adottato dalla Conferenza degli Stati Parte nel 2002. Il testo dettaglia, per ciascun crimine rientrante nella competenza della Corte (genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità e aggressione), gli elementi materiali e soggettivi che devono essere provati per stabilire la responsabilità penale individuale. *Corte Penale Internazionale, Elements of Crimes*, ICC-ASP/1/3 (parte II-B), adottato il 9 settembre 2002 ed emendato nel 2010 <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Publications/Elements-of-Crimes.pdf>

connessione con il conflitto armato; i due elementi devono ricorrere congiuntamente¹⁵³. Viene inoltre richiesto che vi sia consapevolezza, da parte dell'agente, del conflitto all'interno del quale le sue condotte criminose si inseriscono. In una serie di fattispecie elencate all'articolo 8¹⁵⁴, viene specificato che la condotta deve essere intenzionale, rendendo i crimini punibili a titolo di dolo diretto ed eventuale, anche se il secondo è oggetto di dibattito in dottrina e giurisprudenza. Deve ritenersi che lo stesso requisito valga anche per i casi in cui non venga esplicitato, anche se sarà sempre ritenuta eccezionale l'imputazione per colpa cosciente¹⁵⁵.

Nel complesso, lo Statuto di Roma rappresenta una svolta nella protezione dei civili coinvolti nei conflitti armati: attribuendo responsabilità penale individuale per le gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, esso rafforza, seppur in modo implicito, anche la tutela dei giornalisti che operano in situazioni di ostilità. Tuttavia, la presenza di norme formali non garantisce automaticamente un'effettiva protezione sul campo. L'effettività della tutela rimane infatti una delle principali criticità riconosciute dalla comunità internazionale. Da anni, numerose organizzazioni internazionali monitorano e denunciano i rischi cui i giornalisti sono esposti¹⁵⁶, soprattutto nei

¹⁵³ Non è necessario che il crimine sia commesso durante i combattimenti o in esecuzione di una politica, una pratica o condotta fatta propria e tollerata dalle parti in conflitto, ma è sufficiente che sia strettamente correlato allo stesso. Dunque, linea di principio può essere commesso anche da civili. Il nesso deve essere accertato di volta in volta, verificando se il conflitto abbia giocato un ruolo sostanziale sulla capacità e determinazione dell'agente, nonché sull'obiettivo e le modalità di fatto. Aitala (n. 131) *ivi* pag. 122

¹⁵⁴ «(2) Agli effetti dello Statuto, si intende per crimini di guerra: b) Altre gravi violazioni delle leggi e degli usi applicabili, all'interno del quadro consolidato del diritto internazionale, nei conflitti armati internazionali, vale a dire uno qualsiasi dei seguenti atti: i) dirigere intenzionalmente attacchi contro popolazioni civili in quanto tali o contro civili che non partecipino direttamente alle ostilità; ii) dirigere intenzionalmente attacchi contro beni di carattere civile, e cioè beni che non siano obiettivi militari; iii) dirigere intenzionalmente attacchi contro personale, installazioni, materiale, unità o veicoli utilizzati nell'ambito di una missione di soccorso umanitario o di mantenimento della pace in conformità della Carta delle Nazioni Unite, nella misura in cui gli stessi abbiano diritto alla protezione accordata ai civili ed alle proprietà civili previste dal diritto internazionale dei conflitti armati».

¹⁵⁵ Aitala (n. 131), *ivi* pp. 129-130

¹⁵⁶ A titolo esemplificativo: OSCE Representative on Freedom of the Media. (2015). *Under attack: journalists and journalism*. Organization for Security and Co-operation in Europe. <https://www.osce.org/fom/163531>
 UNESCO. (2019). *Director-General's Report on the Safety of Journalists and the Danger of Impunity (2018–2019)*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. <https://www.unesco.org/en/articles/protect-journalists-protect-truth>. UNESCO. (2019). *Intensified attacks, new defences: Developments in the fight to protect journalists and end impunity*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. <https://www.unesco.org/en/articles/unesco-launches-three-reports-journalists-safety-access-information-and-election-coverage>. UNESCO. (2022). *Knowing the truth is protecting the truth: World trends*

contesti di conflitto, sollecitando un impegno più incisivo da parte di Stati, attori non statali e società civile per adottare misure di protezione adeguate e assicurare che le violenze commesse contro gli operatori dell'informazione non restino impunte¹⁵⁷.

in freedom of expression and media development. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. <https://www.unesco.org/reports/safety-journalists/2022/fr>

¹⁵⁷ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2014). *Joint declaration by international freedom of expression rapporteurs on attacks against journalists covering conflicts*. OSCE Representative on Freedom of the Media. <https://www.osce.org/fom/123084>

2.2 Gli strumenti giuridici adottati nel sistema delle Nazioni Unite: profili essenziali

Le Nazioni Unite hanno sviluppato, nel corso degli anni, un articolato insieme di strumenti normativi e di indirizzo politico per affrontare gli attacchi contro i giornalisti, in particolare nei contesti di conflitto armato¹⁵⁸. Tra gli organi preposti alla tutela della libertà di espressione e alla protezione dei professionisti dei *media* si annoverano l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani¹⁵⁹ e il Relatore Speciale sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione¹⁶⁰.

Nonostante le iniziative siano numerose, è utile richiamare alcune delle principali risoluzioni. La Risoluzione UNESCO 29 del 1977¹⁶¹ ha rappresentato una delle prime iniziative della comunità internazionale, condannando in termini generali ogni forma di violenza contro i giornalisti. Tale impostazione è stata successivamente rafforzata con la Risoluzione 1738¹⁶² del 2006 del Consiglio di Sicurezza, che ha esteso tale condanna ai contesti di conflitto armato, qualificando espressamente giornalisti e professionisti dei *media* come civili meritevoli di protezione¹⁶³. Non mancano esempi

¹⁵⁸ *Guide to International Humanitarian Law*, voce "Journalists", Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, <https://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/journalists/>

¹⁵⁹ L'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), istituito nel 1993 con la Risoluzione 48/141 dell'Assemblea Generale, è il principale organo delle Nazioni Unite incaricato di promuovere e tutelare il pieno godimento dei diritti umani in tutto il mondo. Coordina le attività ONU in materia di diritti umani e fornisce assistenza tecnica agli Stati. *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), About OHCHR*, Ginevra, Nazioni Unite, <https://www.ohchr.org/en/about-us>

¹⁶⁰ Il Relatore Speciale sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione è un mandato indipendente istituito nel 1993 dalla Commissione per i diritti umani (oggi Consiglio dei diritti umani) delle Nazioni Unite. Svolge il suo compito presentando rapporti annuali all'Assemblea Generale e al Consiglio dei diritti umani. *United Nations Human Rights Council, Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Ginevra, Nazioni Unite, <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-freedom-of-opinion-and-expression>

¹⁶¹ UNESCO. (1977). *Condanna della violenza contro i giornalisti*, Risoluzione n. 29, Adottata dalla Conferenza Generale nella sua 29ª sessione, 12 novembre 1977. Parigi: UNESCO

¹⁶² Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. (2006), Risoluzione 1738 (2006) sulla protezione dei civili nei conflitti armati. (S/RES/1738) 23 dicembre 2006, New York: Nazioni Unite

¹⁶³ Interessante è anche l'apporto della Dichiarazione di *Medellín* intitolata 'Garantire la sicurezza dei giornalisti e combattere l'impunità'. Tale dichiarazione invita gli Stati membri a indagare su tutti gli atti di violenza di cui i giornalisti sono vittime, a rilasciare i giornalisti detenuti, a ratificare i Protocolli aggiuntivi I e II alle Convenzioni di Ginevra e lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale.

più attuali, quale la Risoluzione 2222¹⁶⁴ del 2015 del Consiglio di Sicurezza che ribadisce come la libertà di espressione e il diritto all'informazione siano elementi fondamentali per la protezione dei civili e per la promozione della pace e della sicurezza internazionale. In particolare, il Consiglio invita gli Stati e le missioni delle Nazioni Unite ad integrare la tutela dei giornalisti nei mandati di *peacekeeping*, a garantire indagini rapide ed efficaci su tutte le violenze subite dai professionisti dei *media*, combattendo l'impunità per tali crimini¹⁶⁵. In continuità con tali iniziative, nel 2012 le Nazioni Unite hanno elaborato un *Plan of action* sulla sicurezza dei giornalisti e la questione dell'impunità¹⁶⁶, affrontando gli aspetti fondamentali della prevenzione, della protezione e repressione.

¹⁶⁴ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. (2015). *Risoluzione 2222 (2015) sulla protezione dei giornalisti nei conflitti armati*. S/RES/2222

¹⁶⁵ La Risoluzione, inoltre, sottolinea il legame esistente tra la sicurezza dei giornalisti e la responsabilità statale, incoraggiando la formazione di forze armate e di polizia in materia di diritto internazionale umanitario e diritti umani, visto anche il contributo cruciale dei *media* nel monitorare le violazioni e promuovere la trasparenza durante i conflitti

¹⁶⁶ Pur non avendo valore giuridicamente obbligatorio, un *Plan of Action* ha forte valore programmatico e politico, poiché orienta le politiche degli Stati membri, ispira la redazione di risoluzioni o trattati, e fornisce un quadro di riferimento per la cooperazione internazionale e il monitoraggio dei progressi. UNESCO. (2012). *UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity*. Parigi: UNESCO. <https://www.unesco.org/en/safety-journalists/un-plan-action>. Il processo si è concluso nel novembre 2022 con una conferenza tenutasi a Vienna: oltre quaranta Stati (UNESCO, *10th Anniversary of the UN Plan of Action on the Safety of Journalists: Vienna Conference Outcomes*, Vienna, 2022. Stati Uniti (47 milioni USD per la libertà dei media, come promesso all'ultimo *Summit for Democracy*); Regno Unito (3 milioni GBP destinati al *Global Media Defence Fund*, GMDF); Paesi Bassi (20 milioni EUR al programma *Safety of Voices*); Germania (7,7 milioni EUR all'*Hannah Arendt Initiative* e 300.000 EUR al GMDF); Croazia (6,5 milioni EUR dal *EU Recovery and Resilience Facility*); Romania (600.000 USD a sostegno di giornalisti e media bielorussi e moldavi); Lussemburgo (175.000 EUR in assistenza tecnica alle ONG nei Balcani); Francia (580.000 USD al settore *Communication and Information* nel 2022); Norvegia (19,5 milioni USD nell'ambito del nuovo accordo con l'UNESCO per i settori Cultura e Comunicazione e Informazione); Repubblica Ceca (1 milione USD per la libertà di stampa, incluso il GMDF, nel 2022); Austria (150.000 EUR a UN Women per il sostegno alle giornaliste in Afghanistan) hanno formulato impegni concreti per oltre 100 milioni di dollari a sostegno di progetti per la libertà dei media e la sicurezza dei giornalisti

2.2.1 La Risoluzione 59/15 del Consiglio dei Diritti Umani e le nuove minacce digitali alla sicurezza degli operatori dell'informazione

La più recente iniziativa del Consiglio dei Diritti Umani è la Risoluzione 59/15¹⁶⁷, adottata nel luglio del 2025. In continuità con gli strumenti precedenti, il Consiglio riafferma i principi consolidati in materia di libertà di espressione e libertà dei giornalisti, ponendo al contempo l'accento sulla responsabilità che le imprese, comprese quelle tecnologiche e i fornitori di servizi *online*, hanno nel garantire il rispetto dei diritti umani sulle piattaforme informatiche. Il documento sottolinea i rischi specifici che l'era digitale comporta per la sicurezza dei giornalisti. Tra questi figurano la particolare vulnerabilità a diventare bersaglio di sorveglianza illegale o arbitraria, di intercettazioni, di operazioni di *hacking*, tra cui quello patrocinato da governi, nonché l'uso di *malware* o *spyware*. L'attenzione riservata a tali profili conferma come, nel sistema delle Nazioni Unite, la protezione dei giornalisti sia progressivamente declinata anche alla luce delle trasformazioni tecnologiche, che incidono in modo significativo sull'esercizio della libertà di informazione e sulla sicurezza degli operatori dei *media*. Nello specifico, il Consiglio esorta gli Stati a prevedere l'accesso immediato, in caso di minaccia, ad autorità specificamente competenti, anche attraverso la creazione di unità investigative *ad hoc* o commissioni indipendenti, la nomina di procuratori dedicati e l'adozione di protocolli di indagine conformi agli obblighi internazionali in materia di diritti umani. Inoltre, la Risoluzione invita a integrare la tutela della sicurezza dei giornalisti, della libertà dei *media* e dell'accesso all'informazione nei quadri di sviluppo nazionale nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile¹⁶⁸. È importante segnalare che, ad ora, tali aspetti non sono menzionati esplicitamente: il *Goal* 16¹⁶⁹, 'Pace, giustizia e istituzioni solide', prevede solo il generico impegno a «garantire

¹⁶⁷ United Nations Human Rights Council. (2025). *Resolution 59/15: The safety of journalists* (A/HRC/RES/59/15) <https://docs.un.org/en/A/HRC/RES/59/15>

¹⁶⁸ Assemblea Generale delle Nazioni Unite. (2015). *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile* (A/RES/70/1) https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf

¹⁶⁹ Target 16.10

l'accesso pubblico alle informazioni e a proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali»¹⁷⁰.

Nonostante quanto considerato, le Nazioni Unite riconoscono che la protezione dei giornalisti continua a scontare un significativo *deficit* di attuazione, in particolare sul versante dell'impunità, in quanto l'effettiva realizzazione dipende in larga misura dalla volontà politica degli Stati di dare seguito, a livello interno, agli impegni assunti in sede internazionale. Tale ricostruzione rende opportuno l'esame del quadro giuridico entro cui tali strumenti operano, soffermandosi sulla nozione di conflitto armato e sull'evoluzione storico-giuridica nel diritto internazionale.

¹⁷⁰ Nazioni Unite, *Obiettivo 16: Pace, giustizia e istituzioni solide*, in Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, target 16.10, <https://asvis.it/goal-e-target-obiettivi-e-traguardi-per-il-2030/>

3. La nozione di conflitto armato nel diritto internazionale: l'evoluzione storico-giuridica

Da un punto di vista giuridico, la nozione di guerra ha assunto nel tempo significati diversi, costituendo il punto di partenza della progressiva evoluzione che ha condotto all'elaborazione della moderna categoria dei conflitti armati¹⁷¹. Originariamente, gli Stati si concentrarono soprattutto sulla regolamentazione della condotta delle ostilità¹⁷², senza adottare una definizione univoca di guerra e lasciando alla dottrina tale compito. Questa distinse tra guerra *de jure*, fondata sulla dichiarazione formale di inizio del conflitto, e guerra *de facto*, riferita al semplice ricorso alla forza armata, differenziate essenzialmente per l'esistenza o meno dello stato di guerra in senso stretto, e quindi per la presenza dell'*animus bellandi*¹⁷³.

Secondo i sostenitori della teoria della guerra in senso tecnico o *de jure*, lo stato di guerra sorgeva in virtù della manifestazione di volontà di almeno uno degli Stati coinvolti di non regolare più i propri rapporti coattivamente con l'avversario secondo il diritto di pace. Essa poteva essere espressa attraverso una dichiarazione formale, o desumibile da atti e comportamenti concludenti¹⁷⁴. In questo secondo caso, lo stato di guerra decorreva dall'istante stesso dell'inizio delle ostilità, e non perché erano state intraprese azioni violente, bensì perché, con la natura, l'estensione e l'intensità di esse, si rendeva manifesta la volontà degli Stati coinvolti di impegnarsi in una guerra in senso formale. La conseguenza immediata di questo approccio era quella di attribuire in

¹⁷¹ Silingardi, S. (2012). *Capitolo I - Dalla nozione di stato di guerra a quella di conflitto armato internazionale*. In *Gli effetti giuridici della guerra sui rapporti economici e commerciali* / G. Giappichelli, pp. 1-22

¹⁷² Come precedentemente esplicitato si venne a istituire una ripartizione del diritto internazionale in due branche nettamente distinte: da un lato il diritto internazionale di pace, che disciplinava le relazioni tra gli Stati in assenza di un conflitto armato nonché il diritto di ricorrere alla forza armata, il c.d. *jus ad bellum*; d'altro lato il diritto internazionale bellico, il c.d. *jus in bello*, che invece disciplinava lo svolgimento del conflitto e i rapporti tra Stati contendenti e terzi Stati: il 'diritto della neutralità'.

¹⁷³ Fu affermato nel 1927 dal Segretario generale della Società delle Nazioni che «dal punto di vista giuridico l'esistenza di uno stato di guerra fra due potenze dipende dalle loro intenzioni e non dalla natura dei loro atti». Verri, Pietro, & Attardi, Stefane. (1971). *La nozione di guerra e di combattente nei conflitti moderni*. *Military Law and Law of War Review*, 10(2), 161-196. <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/mlwr10&id=753&collection=journals>

¹⁷⁴ Esemplificativo di questa dottrina è un passo della sentenza dell'Alta Corte Giapponese delle Prede nel caso *The 'Ekaterinoslav'*, resa in occasione dello scoppio delle ostilità armate tra il Giappone e la Russia nel febbraio 1904. Secondo la corte nipponica, infatti: «*The state of war does not necessarily begin at the moment when the two opposing armed forces open fire upon each other, but rather when the intention of making war is made public; that is to say, when the intention is carried into action, or when a declaration of war or any such notification is made*». Silingardi (n. 171)

maniera esclusiva agli Stati il diritto di decidere quali situazioni potevano essere qualificate alla stregua di un'autentica guerra, e dunque a quali era possibile applicare la relativa normativa¹⁷⁵.

Sulla base di quanto visto finora, l'insieme dei procedimenti e atti non propriamente bellici, o *acts short of war*, si è oggi evoluto nella definizione di conflitto armato a carattere internazionale. Esso può sorgere, come la guerra in senso formale, soltanto fra soggetti dell'ordinamento internazionale, e dalla stessa si distingue per l'assenza dello stato di guerra e per la sua non opponibilità a Stati terzi, perché non crea veri e propri rapporti di neutralità. Se ne differenzia, inoltre, per la varietà dei modi con cui può essere esercitata la forza armata, caratterizzata da un impiego limitato e circoscritto dei mezzi coercitivi. Inoltre, questi atti saranno leciti, secondo il diritto internazionale generale, soltanto se fondati su di un titolo che li giustifichi, come la rappresaglia, l'autotutela, lo stato di necessità, etc.¹⁷⁶. Va evidenziato che la dottrina oggi tende ad avvicinare, se non ad unificare, i concetti di guerra e di conflitto armato a carattere internazionale, in quanto il concetto di stato di guerra è largamente superato, e secondo un'autorevole dottrina l'artificiosa distinzione tra guerra formale e uso della forza armata al di fuori della guerra non ha più motivo di esistere¹⁷⁷.

L'impianto giuridico tradizionale viene definitivamente superato con l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite¹⁷⁸, che segna un importante punto di svolta: viene definitivamente cristallizzato il divieto generale di utilizzo della forza nelle relazioni internazionali, indipendentemente dalla sua qualificazione come guerra in senso tecnico o formale. Il superamento della nozione dello stato di guerra ha quindi privato di ogni rilevanza giuridica il dibattito circa la forma e l'opportunità di una dichiarazione

¹⁷⁵ Gli Stati, come unici depositari del potere di sovranità, erano gli unici che potevano condurre guerre, dallo stato di guerra venivano infatti esclusi a priori tutti i conflitti civili, salva la possibilità di attivare l'applicazione della normativa di *jus in bello* in presenza di un riconoscimento di belligeranza concesso dallo Stato agli insorti

¹⁷⁶ Silingardi (n. 171)

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ Carta delle Nazioni Unite, firmata a San Francisco, 26 giugno 1945. Art. 2, comma 4, secondo il quale: «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».
<https://www.mim.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>

di guerra¹⁷⁹, e ha reso necessario ancorare la qualificazione dei conflitti armati a criteri puramente oggettivi. Sulla base di ciò, la definizione moderna di conflitto armato internazionale, formulata dalle Convenzioni di Ginevra del 1949¹⁸⁰, fonda su elementi fattuali i presupposti per l'applicazione della normativa di *jus in bello*. Questi sono stati individuati, dalla prassi interpretativa, in tutti i casi di guerra dichiarata o di qualsiasi altro scontro implicante la forza armata, che sorga tra due o più Alte Parti contraenti, anche qualora le Parti in conflitto negassero l'esistenza dello stato di guerra.

Da tale impostazione discende che, nei conflitti armati internazionali, per l'applicazione del diritto internazionale umanitario, a differenza di quelli a carattere interno, non avrà rilevanza né la durata, né l'intensità degli scontri e il numero delle vittime: la valutazione andrà svolta caso per caso¹⁸¹. Un chiarimento autorevole a riguardo proviene dalla decisione del 2 ottobre 1995 sul caso *Tadić* della Camera d'Appello del Tribunale Penale Internazionale per la ex-Jugoslavia. La Corte ha affermato che «*Esiste un conflitto armato ogniquale volta vi sia ricorso alla forza armata tra Stati, oppure violenza armata prolungata tra autorità governative e gruppi armati organizzati o tra tali gruppi all'interno di uno Stato. Il diritto*

¹⁷⁹ L'indifferenza della comunità internazionale all'emanazione di una dichiarazione formale di guerra è testimoniata dai numerosi conflitti armati degli ultimi decenni che non ne sono stati preceduti: si pensi al conflitto tra Israele e Paesi arabi del 1948-1949, a quelli in Vietnam e nelle isole Falklands/Malvinas, o ancora alla guerra tra Iran e Iraq nel corso degli anni '80. Anche in occasione dei più recenti conflitti nei territori della ex-Jugoslavia nel 1992 e in Kosovo del 1999, e in quelli in Afghanistan del 2001 e tra Georgia e Russia nel 2008 non si sono avute dichiarazioni formali di guerra, nonostante in quest'ultimo caso il presidente georgiano, il 9 agosto 2009, abbia utilizzato i poteri previsti dalla Costituzione per decretare lo stato di guerra in tutto il territorio della Georgia per un periodo di 15 giorni. In altri casi tali dichiarazioni sono state emanate, ma in maniera irrituale oppure senza collegarvi quell'insieme di conseguenze tipicamente legate all'insorgere di uno stato di guerra. È il caso, ad esempio, del conflitto tra India e Pakistan del 1965, dove l'India non manifestò mai l'*animus belligerendi*, ma anzi più volte rassicurò di non trovarsi in guerra col Pakistan; mentre il messaggio del Presidente pakistano Khan del 6 settembre non è stato ritenuto tale da sostanziare con assoluta certezza la volontà di dichiarare guerra all'India. *Ibid.*

¹⁸⁰ Convenzione I del 1949, art. 2, comma 1, ripetuto in maniera identica nel testo delle altre tre Convenzioni

¹⁸¹ Va evidenziato che, in risposta a questo orientamento, vi è una resistenza degli Stati, che non vogliono considerare qualsiasi uso della forza come origine di un conflitto armato, riservandone l'inizio all'esclusiva ipotesi del superamento di una certa intensità della forza impiegata. È il caso della dichiarazione resa dal rappresentante del Regno Unito al momento della firma del I Protocollo addizionale del 1977, secondo il quale: «*the term armed conflict of itself and in its context implies a certain level of intensity of military operations which must be present before the Conventions or the Protocol are to apply to any given situation*». United Nations. (1979). *Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and relating to the protection of victims of international armed conflicts (Protocol I)* (with annexes, Final Act of the Diplomatic Conference on the reaffirmation and development of international humanitarian law applicable in armed conflicts dated 10 June 1977 and resolutions adopted at the fourth session). United Nations Treaty Series, Vol. 1125, 1-17512 <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201125/volume-1125-I-17512-English.pdf>

internazionale umanitario si applica fin dall'innesco di tali conflitti armati e si estende oltre la cessazione delle ostilità fino al raggiungimento di una pace generale»¹⁸². Con questa pronuncia, la Corte ha posto le basi per la definizione unitaria di conflitto armato, superando la distinzione formale tra guerra e uso della forza.

L'esaminata evoluzione concettuale ha reso necessario distinguere tra conflitti di natura internazionale e non internazionale, classificazione oggi essenziale per determinare l'ambito di applicazione delle norme umanitarie e la misura delle tutele riconosciute ai civili e agli operatori dell'informazione nei diversi contesti di ostilità.

¹⁸² IT-94-1-AR 72, par. 70

3.1 La distinzione fra conflitti armati di carattere internazionale e non internazionale (*Cenni*)

Secondo il diritto internazionale, il ricorso alla forza armata, sia per attuare che per modificare il diritto, è un fenomeno che si è manifestato con frequenza nelle realtà politiche nazionali. Nella fase storica attuale, caratterizzata da Stati unitari a forte potere centrale e con istituzioni che garantiscono l'attuazione del diritto, il ricorso alla forza armata ha un carattere più eccezionale. Tuttavia, ancora oggi, le grandi crisi sociali portano talvolta alla lotta armata all'interno degli Stati, così come la provocano i fenomeni di assestamento negli Stati di recente indipendenza¹⁸³.

Alla luce di tali dinamiche, assume rilievo individuare quali forme di violenza interna ricadano nell'ambito di applicazione del diritto internazionale umanitario. Esso comincia a occuparsi di avvenimenti interni ad uno Stato quando gli scontri, non avendo trovato soluzione nel quadro delle procedure costituzionali, portano una parte dei cittadini ad un rifiuto marcato di obbedienza al governo¹⁸⁴. La giurisprudenza internazionale, per l'applicabilità del diritto umanitario, richiede che ricorra una situazione di violenza armata protratta fra autorità governative e gruppi armati strutturati all'interno di uno Stato, da valutare attraverso l'intensità degli scontri. Sarà necessario tenere conto della gravità, durata ed estensione geografica degli attacchi, così come della mobilitazione di forze governative e l'eventuale interesse del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Avrà rilevanza anche il grado di organizzazione delle parti, l'esistenza di una struttura di comando e di meccanismi disciplinari, così come la disponibilità di armi del gruppo¹⁸⁵. La presenza di tali requisiti può portare all'eventuale

¹⁸³ Verri, (n. 173)

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Tribunale internazionale per l'ex-Jugoslavia, *Prosecutor v. Tadić*, Decisione sulla richiesta di ricorso interlocutorio della difesa in merito alla giurisdizione, IT-94-1-AR72, par. 70–73, 2 ottobre 1995. Tribunale internazionale per il Ruanda, *Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, ICTR-96-4-T, par.619–623. 2 settembre 1998. Una definizione simile è contenuta nello Statuto della Corte Penale Internazionale, che, oltre a vietare come crimini di guerra le gravi violazioni dell'Articolo 3 comune, contiene un elenco di altre gravi violazioni delle leggi e delle consuetudini applicabili nei conflitti armati di carattere non internazionale, ossia conflitti armati «che si svolgono nel territorio di uno Stato quando vi è un conflitto armato protratto tra autorità governative e gruppi armati organizzati o tra tali gruppi». (Articolo 8(2)(f)). Pejic, J. (2011). *The protective scope of Common Article 3: more than meets the eye*. International Review of the Red Cross, 93(881), 189–225. <https://doi.org/10.1017/S1816383111000130>
<https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/es/assets/files/review/2011/irrc-881-pejic.pdf?utm>

fase successiva del conflitto interno, che coincide con il progressivo riconoscimento del gruppo da parte del diritto internazionale e che si verifica quando gli insorti hanno conseguito un grado significativo di successo. In particolare, è necessario che essi dispongano di un livello apprezzabile di organizzazione e di un governo capace di esercitare un potere effettivo su una porzione del territorio nazionale¹⁸⁶. Inoltre, che combattano impiegando forze militari organizzate, che rispettano le leggi e gli usi di guerra, e siano portati a servirsi di mezzi e a compiere atti nei riguardi di altri Stati che sono consentiti solo ai belligeranti riconosciuti come tali dal diritto internazionale¹⁸⁷. Sulla base di tali criteri e di una valutazione non sempre univoca e comunque ancorata al caso concreto, se l'insurrezione non viene rapidamente domata, può giungersi al momento in cui agli insorti viene riconosciuto lo stato di belligeranti secondo il diritto internazionale. Con il riconoscimento, il conflitto assume per il diritto internazionale la denominazione di "guerra civile", ossia di una guerra vera e propria che si distingue dalla guerra internazionale perché all'origine solo una delle parti è soggetto di diritto internazionale, mentre l'altra lo diventa con il riconoscimento stesso della qualità di belligerante.

Da questa valutazione emerge come vi siano situazioni in cui la qualificazione del conflitto come internazionale o interna risulta abbastanza chiara; in altri casi la distinzione è molto più sfumata e la determinazione critica. È importante sottolineare che, al variare della classificazione, anche il livello di tutela umanitaria applicabile subirà delle variazioni¹⁸⁸, come si vedrà in maniera più approfondita in seguito. Proprio a

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Il riconoscimento dello stato di belligeranza comporta conseguenze giuridiche rilevanti per tutte le parti coinvolte. Gli insorti ottengono la possibilità di esercitare i diritti e doveri propri dei soggetti in guerra, tra cui l'applicazione integrale del diritto dei conflitti armati, la facoltà di stipulare accordi di pace, imporre blocchi navali e ottenere crediti o approvvigionamenti all'estero, mentre gli Stati terzi assumono gli obblighi di neutralità, dovendo trattare le parti in conflitto come soggetti paritari. Il riconoscimento può inoltre permettere il conferimento di assistenza limitata da parte di Stati terzi, specialmente nei conflitti di autodeterminazione, pur restando vincolato ai principi di non-intervento e eguaglianza sovrana sanciti dalla Carta ONU. Il governo centrale, dal canto suo, non risponde più degli atti commessi dagli insorti, i quali possono diventare responsabili di diritto internazionale come autorità *de facto*. Azarova, V., & Blum, I. (2015). *Belligerency*. In Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford Public International Law, Oxford University Press. <https://opil.oup.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e249?d=%2F10.1093%2Flaw%3Aepil%2F9780199231690%2F9780199231690-e249&p=emailAyC8gw1n4ggmk&print>

¹⁸⁸ L'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949 introdusse una scarsa disciplina relativa ai conflitti non internazionali, ampliata dal II Protocollo addizionale del 1977 ma in modo decisamente più povero del I Protocollo, applicabile solo i conflitti internazionali. Aitala (n. 131)

causa di queste incertezze, la prassi internazionale ha qualificato in modo esplicito come conflitti internazionali alcune forme di scontro che, per natura, avrebbero potuto rientrare nella categoria dei conflitti interni. Ad esempio, sono considerati conflitti internazionali le guerre di liberazione nazionale, ossia i conflitti fra i popoli che agiscono nell'esercizio del diritto all'autodeterminazione contro i dominatori coloniali, forze straniere di occupazione e regimi razzisti, anche se si verificano in un solo Stato¹⁸⁹. A favore dell'equiparazione giuridica delle guerre di liberazione nazionale ai conflitti armati internazionali, e quindi dell'esistenza di una *diuturnitas* e *opinio juris* sufficiente per la formazione della consuetudine in tal senso, interviene l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite¹⁹⁰. Tale equiparazione non viene tuttavia riprodotta nello Statuto della Corte penale internazionale. Se è vero che, da un lato, l'articolo 8 dello Statuto di Roma punisce le gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra e delle leggi e degli usi applicabili nei conflitti armati di natura internazionale, dall'altro manca una previsione espressa che riconosca le guerre di liberazione nazionale come conflitti internazionali ai fini della giurisdizione della Corte. Ne deriva che l'estensione della sua giurisdizione a tali situazioni resta oggetto di interpretazione, anche in considerazione del carattere controverso e non universalmente accettato della natura consuetudinaria dell'articolo 1 del I Protocollo¹⁹¹. Ai fini dell'attribuzione della responsabilità penale internazionale, ha invece carattere internazionale il conflitto che si svolge interamente nell'ambito del territorio di uno Stato quando i gruppi armati siano eterodiretti o sostenuti da uno Stato terzo, anche se è controverso quale criterio debba utilizzarsi per l'attribuzione delle condotte¹⁹². Oggigiorno il modello interpretativo della giustizia internazionale tratta questi scontri definendoli come guerre per procura, o *proxy wars*, nelle quali milizie irregolari, gruppi armati e cellule terroristiche agiscono quali

¹⁸⁹ Articolo 1 del I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949

¹⁹⁰ Assemblea generale, Res. 3103 (XXVIII) *Basic principles of the legal status of the combatants struggling against colonial and alien domination and racist régimes*, par 3, del 12 dicembre 1973; Assemblea generale, Res. 34/146 *International Convention against the taking of hostages*, art. 12, del 17 dicembre 1979

¹⁹¹ Aitala (n. 131)

¹⁹² A tale riguardo la Corte internazionale di giustizia nel caso *Nicaragua* ha adottato il criterio del controllo effettivo, richiedendo la prova puntuale che gli Stati Uniti avessero diretto l'azione di ribelli attraverso ordini istruzioni. Il tribunale per l'ex-Jugoslavia ha utilizzato invece il criterio più flessibile del controllo complessivo, secondo il quale è sufficiente che ricorra evidenza di un controllo ulteriore rispetto al mero equipaggiamento e finanziamento delle milizie. Corte internazionale di giustizia. (1986). *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, G. List n. 70

mandatari di Stati terzi, perseguendo interessi geopolitici o attraverso di loro si scontrano con Stati avversari¹⁹³.

Va sottolineato come non sia disciplinato dal diritto internazionale umanitario il fenomeno recente dei conflitti transnazionali, espressione utilizzata quando autorità statali si oppongono a gruppi armati che si trovano nel territorio di altri Stati¹⁹⁴. Le categorie classiche non sono evidentemente applicabili, salvo che i gruppi colpiti siano riconducibili allo Stato ospite, nel qual caso il conflitto avrebbe carattere internazionale. Il problema è particolarmente acuto quando lo Stato ospite non abbia consentito all'attacco, anche se alcuni paesi tendono a legittimare l'uso della forza come difesa preventiva o affermando di condurre conflitti armati contro gruppi terroristici. È discutibile se non si tratti piuttosto di atti in violazione del divieto di minaccia e l'uso della forza sancito dall'articolo 2 della carta delle Nazioni Unite¹⁹⁵.

Avendo chiarito le diverse tipologie di conflitti interni è ora fondamentale analizzare come sia stata estesa la punibilità per chi commette crimini internazionali in simili contesti. Essa è stata riconosciuta per la prima volta nel 1998 dal Tribunale internazionale per il Ruanda, nel caso *Akayesu*¹⁹⁶, che rappresenta una pietra miliare nell'evoluzione del diritto penale internazionale applicabile ai conflitti armati non internazionali. La Corte osservò che non bastava affermare la natura consuetudinaria delle norme umanitarie: occorreva verificare che esse comportassero responsabilità individuale per i trasgressori. L'elaborazione della Camera d'appello dell'ICTY nella pronuncia relativa al caso *Tadić*, concluse che il diritto internazionale consuetudinario impone responsabilità penale individuale per le gravi violazioni dell'articolo 3 comune e del II Protocollo addizionale, così come integrato da altri principi generali e norme sulla protezione delle vittime dei conflitti armati interni. È importante notare come la distinzione fra conflitti armati di natura internazionale e interna stesse già lentamente

¹⁹³ È il caso dei conflitti civili in Libia, Yemen, Siria e Iraq, nei quali Secondo le Nazioni Unite e gli osservatori vengono commessi gravi crimini di guerra. Aitala (n. 131)

¹⁹⁴ Come negli interventi statunitensi in Pakistan e Iraq che condussero all'eliminazione rispettivamente di Osama Bin Laden e del generale iraniano Qasem Soleimani; di quelli israeliani contro Hezbollah in Libano; o dell'Uganda contro gruppi ribelli alla Repubblica democratica del Congo. *Ibid.*

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ Tribunale internazionale per il Ruanda, *Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, (No. ICTR-96-4-T) par.603-617

convergenza, e con essa gli *standard* di tutela umanitari da accordare alle parti coinvolte¹⁹⁷.

In conclusione, è evidente il progressivo spostamento dell'ambito di tutela dal primato della sovranità statale alla centralità della persona, trasformazione che ha inciso profondamente sulla struttura del diritto internazionale contemporaneo¹⁹⁸. Tuttavia, rimane un dislivello significativo nel grado di tutela garantito nei conflitti armati internazionali e in quelli interni, un limite che si riflette anche nella protezione di chi, come i civili e gli operatori dell'informazione, si trova a subire e testimoniare la verità della guerra sul campo.

¹⁹⁷ Come sottolineato nel 1995, dalla Camera d'appello del tribunale per l'ex-Jugoslavia e dal suo primo presidente Antonio Cassese, con la storica sentenza sulla mozione della difesa sulla giurisdizione nel caso *Tadić*

¹⁹⁸ Come ha osservato Antonio Cassese, l'introduzione dei diritti umani nel linguaggio giuridico e politico internazionale ha fornito un 'nuovo metro di valutazione' per giudicare gli atti degli Stati, consentendo alla comunità internazionale di guardare 'con occhi nuovi' ai fenomeni di violenza e sopraffazione, superando la dimensione meramente interna delle violazioni e rendendole oggetto di responsabilità collettiva. Cassese, A. (2009). *I diritti umani oggi*. Roma-Bari: GLF Editori Laterza. pp. 10-11

3.2 La rilevanza della classificazione del conflitto armato come non internazionale per gli operatori dell'informazione: l'ambito di applicazione dell'articolo 3 comune, del II Protocollo addizionale e dello Statuto di Roma

I conflitti armati non internazionali costituiscono una tipologia di violenza armata ampiamente riscontrabile nella prassi contemporanea, ma presentano caratteristiche strutturali profondamente diverse rispetto ai modelli tradizionali. Mentre le 'classiche' guerre civili condotte nel territorio di un singolo Stato tra forze governative e gruppi armati organizzati costituivano in passato la norma, negli ultimi anni si sono verificati numerosi conflitti armati di natura non internazionale che non rientrano in tale schema, e spesso causano sofferenze civili su scala superiore a quella dei conflitti armati internazionali¹⁹⁹. Il progredire delle varie forme di *non-international armed conflicts* (NIAC) solleva forti dubbi sulla sufficienza del quadro giuridico esistente nel coprire alcune delle situazioni emerse. Le perplessità risiedono nel fatto che il diritto internazionale umanitario applicabile ai NIAC possa essere ridotto alle poche disposizioni contenute nell'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949 e del II Protocollo addizionale, oltre il quale il conflitto ricadrebbe in uno spazio del diritto umanitario non regolato. Inoltre, è utile interrogarsi sull'utilità limitata di questa norma poiché, in quanto diritto pattizio, si applicherebbe soltanto all'interno del territorio dei singoli Stati parte. Il pericolo è rappresentato dal fatto che è generalmente accettato che tale corpo di norme non vincoli le parti non statali: l'esistenza di una parte diversa dallo Stato è uno dei presupposti stessi per l'esistenza di un NIAC, e sarebbe di scarsa utilità affidarsi su norme che vincolano soltanto la parte statale del conflitto²⁰⁰. Questa incertezza normativa incide direttamente sulla protezione dei giornalisti e degli operatori dell'informazione, la cui condizione nei conflitti armati non internazionali dipende integralmente dalla qualificazione giuridica del conflitto stesso.

Analizzando la tutela garantita dall'evolversi della disciplina, va segnalato che il II Protocollo Addizionale alle Convenzioni di Ginevra presenta una soglia di applicazione più elevata rispetto all'articolo 3 comune, anche se il Comitato

¹⁹⁹ Pejic (n. 185)

²⁰⁰ *Ibid.*

Internazionale della Croce Rossa aveva inizialmente sperato che i rispettivi ambiti di applicazione sarebbero stati coincidenti²⁰¹. Le preoccupazioni circa l'impatto del Trattato sulla sovranità statale portarono a un testo che offre maggiore chiarezza, ma anche più restrittivo rispetto a quanto originariamente previsto. L'applicabilità del Protocollo è legata a un conflitto armato nel quale la parte non statale deve «esercitare controllo su una parte del territorio di uno Stato parte, tale da consentirle di condurre operazioni militari sostenute e concertate»²⁰². Inoltre, il Protocollo Addizionale II si applica espressamente soltanto ai conflitti armati tra forze armate statali e forze dissidenti o altri gruppi armati organizzati, e non ai conflitti tra gruppi di tal genere tra loro. La conseguenza pratica di tale ristrettezza è che, nei casi in cui il II Protocollo non trova applicazione le garanzie previste per i giornalisti restano minime. Il diritto umanitario, in questi contesti, non li distingue dagli altri civili, né riconosce il loro ruolo peculiare di intermediari dell'informazione, con il risultato che la loro protezione effettiva dipende dall'interpretazione estensiva dell'articolo 3 comune e delle norme consuetudinarie che ne derivano.

Il rapporto tra i diversi insiemi di norme è espressamente previsto nell'articolo 1 del II Protocollo, in virtù del quale il Protocollo «sviluppa e completa l'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 senza modificarne le condizioni di applicazione esistenti», in quanto esso mantiene un'autonoma rilevanza giuridica anche quando il II Protocollo risulta applicabile. Analizzando la specifica portata dell'articolo 3 comune appare chiaro come il linguaggio utilizzato vincoli anche la parte non statale, poiché elenca obblighi incombenti su «ciascuna delle Parti Belligeranti»²⁰³. È inoltre ampiamente accettato che, come trattato in precedenza, le disposizioni sostanziali dell'articolo 3 comune riflettano il diritto internazionale umanitario consuetudinario²⁰⁴.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² Articolo 1 del II Protocollo addizionale del 1977

²⁰³ Inoltre, si possono avanzare varie teorie giuridiche per spiegare perché i gruppi armati non statali siano vincolati dal diritto internazionale umanitario. Alcune di esse sono state efficacemente riassunte come segue:

può esistere una norma di diritto internazionale consuetudinario secondo la quale i gruppi armati non statali sono vincolati dagli obblighi accettati dal governo dello Stato in cui combattono; il principio di effettività implica che ogni potere effettivo sul territorio di uno Stato è vincolato dagli obblighi di quello Stato; oppure, ancora, essi sono vincolati attraverso l'attuazione o la trasformazione delle norme internazionali in legislazione nazionale, o tramite l'applicabilità diretta di norme internazionali *self-executing*. Pejic (n. 185)

²⁰⁴ Nella nota pronuncia circa il caso *Tadić* del 1995, l'ICTY affermò che: «L'emergere di norme internazionali che disciplinano i conflitti interni è avvenuto su due piani differenti: quello del diritto

Per quanto riguarda la fondamentale questione dell'ambito di applicazione territoriale dell'articolo in analisi, lo stesso stabilisce che si applica ai conflitti «non di carattere internazionale che si verificano nel territorio di una delle Alte Parti contraenti». In base a tale formulazione, parte della dottrina e della giurisprudenza ha sostenuto che la portata territoriale sia limitata ai conflitti armati che si svolgono all'interno del territorio di un singolo Stato, sia tra le sue forze armate e uno o più gruppi armati organizzati non statali, sia tra tali gruppi fra loro²⁰⁵. Questa lettura restrittiva dell'ambito territoriale può essere difesa solo sulla base del linguaggio letterale del testo: è possibile, e doveroso, aggiungere che la disposizione possa essere intesa diversamente. Un'interpretazione evolutiva ne consentirebbe l'applicazione a qualsiasi situazione di violenza armata organizzata classificabile come conflitto armato non internazionale, e quindi anche a un NIAC che superi i confini di uno Stato. A sostegno di questa tesi è il fatto che non vi è nulla nei lavori preparatori dell'articolo 3 comune, che consenta di concludere che la clausola territoriale sia stata formulata deliberatamente per limitarne l'applicazione geografica al territorio di un solo Stato²⁰⁶. È inoltre importante osservare

consuetudinario e quello del diritto pattizio. Si sono così cristallizzati due corpi normativi, che non sono affatto in conflitto o contraddizione, ma piuttosto si sostengono e si completano reciprocamente. In effetti, l'interazione tra questi due insiemi di regole è tale che alcune norme pattizie sono gradualmente divenute parte del diritto consuetudinario. Ciò vale per l'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949, come autorevolmente stabilito dalla Corte internazionale di giustizia (Caso *Nicaragua*, par. 218), ma anche per il nucleo del Protocollo Addizionale II del 1977». Par. 98

A titolo di richiamo, la Corte internazionale di giustizia affermò nel caso *Nicaragua* che: «L'articolo 3, comune a tutte e quattro le Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, definisce alcune regole da applicare nei conflitti armati di carattere non internazionale. Non vi è dubbio che, in caso di conflitti armati internazionali, tali regole costituiscano ugualmente un parametro minimo, oltre alle norme più elaborate applicabili ai conflitti internazionali; e che esse rappresentino, secondo la Corte, ciò che nel 1949 fu definito 'considerazioni elementari di umanità'». Par. 218. La Corte ribadì tale posizione anche in relazione alla controversia allora esaminata, sottolineando che: «Poiché le norme minime applicabili ai conflitti internazionali e a quelli non internazionali sono identiche, non vi è necessità di chiedersi se tali azioni debbano essere considerate nel contesto delle regole operative per l'una o per l'altra categoria di conflitto. I principi pertinenti devono essere ricercati nelle disposizioni dell'articolo 3 di ciascuna delle quattro Convenzioni del 12 agosto 1949, il cui testo, identico in ciascuna, si riferisce espressamente a conflitti di carattere non internazionale». Par. 219. Anche il Tribunale penale internazionale per il Ruanda, nel caso *Akayesu*, ha confermato la natura consuetudinaria dell'articolo 3 comune. Analogamente, lo Studio del CICR sul diritto internazionale umanitario consuetudinario ha ribadito che le disposizioni sostanziali dell'articolo 3 comune sono vincolanti in quanto diritto consuetudinario. In sintesi, non vi è dubbio che le disposizioni sostanziali dell'articolo 3 comune si applichino, in quanto diritto consuetudinario, a tutte le parti di un conflitto armato, indipendentemente dalla sua classificazione formale o dalla sua estensione geografica. Pejic (n. 185)

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ Il testo preliminare presentato dal CICR alla XVII Conferenza internazionale della Croce Rossa a Stoccolma e poi alla Conferenza diplomatica di Ginevra recitava: «in tutti i casi di conflitto armato non di carattere internazionale, in particolare nei casi di guerra civile, conflitti coloniali o guerre di religione, che possono verificarsi sul territorio di uno o più Stati parte contraenti, i principi di attuazione della presente Convenzione saranno obbligatori per ciascuna delle parti avverse». Federal Political Department. (1950–1951). *Final record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949* (Vol. II-B).

che le considerazioni umanitarie militano fortemente a favore di una lettura geografica estesa della clausola territoriale dell'articolo 3 comune. Una tale interpretazione è necessaria per chiarire ogni dubbio circa la natura vincolante dei divieti, tra l'altro, di omicidio, tortura e altri trattamenti crudeli, presa di ostaggi e processi iniqui, che le parti di un conflitto armato non internazionale sono tenute a garantire. L'idea che persone catturate in un NIAC disciplinato dall'articolo 3 comune possano essere private delle garanzie dell'articolo solo perché la sua applicazione, in quanto diritto pattizio, cesserebbe alla frontiera, è inconcepibile dal punto di vista della protezione delle vittime di guerra²⁰⁷. Da un punto di vista pratico, questa lettura estensiva assume particolare rilievo per i giornalisti che operano in contesti di conflitto transfrontaliero o in territori controllati da gruppi armati non statali, dove le linee tra autorità statale e non statale risultano meno chiare. L'applicabilità extraterritoriale dell'articolo 3 comune è dunque essenziale per assicurare che anche in tali situazioni una protezione minima, contro violenze, torture, sequestri e processi arbitrari, si estenda a chi svolge attività informativa.

https://tile.loc.gov/storage-services/service/l1/lmlp/Dipl-Conf-1949-Final_Vol-2-B/Dipl-Conf-1949-Final_Vol-2-B.pdf

²⁰⁷ È stato sostenuto, sulla base dei *travaux préparatoires*, che, poiché l'applicabilità dell'articolo 3 comune, a differenza dell'articolo 2 comune, «non richiede il coinvolgimento di uno Stato contraente in quanto parte del conflitto», è del tutto logico che tale criterio sia stato sostituito dal presupposto di un legame territoriale con uno Stato contraente. «La novità legislativa dell'articolo 3, comune alle quattro Convenzioni di Ginevra, consisteva nel fatto che ciascuno Stato parte istituiva norme vincolanti non solo per la propria condotta, ma anche per quella delle parti non statali coinvolte. L'autorità per farlo derivava dalla sovranità legislativa interna dello Stato parte; da ciò la necessità di incorporare, negli articoli 3 comuni alle Convenzioni I–IV, un requisito territoriale. Ciò non significa, tuttavia, che un conflitto disciplinato dagli articoli 3 comuni non possa aver luogo sul territorio di più di uno Stato parte. Da un punto di vista redazionale, appare anzi più corretto interpretare la frase in questione come un semplice richiamo al fatto che gli articoli 3 comuni alle Convenzioni I–IV potevano applicarsi solo ai conflitti che si svolgessero nel territorio di Stati che fossero già divenuti parti delle nuove Convenzioni». Melzer, N. (2008). *The paradigm of hostilities*. In *Targeted killing in international law* (Oxford monographs in international law). Oxford University Press.

<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199533169.003.0010>

Tale interpretazione trova ulteriore conferma nel confronto tra le disposizioni pertinenti dell'articolo 3 comune e del II Protocollo Addizionale. Il primo fa riferimento a un conflitto armato non internazionale che si verifica nel territorio di una delle Alte Parti contraenti, mentre il testo dell'articolo 1 del II Protocollo Addizionale si riferisce ai conflitti armati che 'si svolgono' nel territorio di una Parte contraente tra le sue forze armate e forze armate dissidenti o altri gruppi armati organizzati. La clausola territoriale dell'articolo 3 comune consente dunque chiaramente una lettura secondo la quale esso si applichi fintanto che un conflitto non internazionale abbia avuto origine nel territorio di una delle Alte Parti contraenti. La stessa conclusione non può essere estesa, invece, al Protocollo Addizionale II. Pejic (n. 185)

In questo quadro interpretativo si inserisce lo Studio del CICR del 2005 sul diritto internazionale umanitario consuetudinario²⁰⁸ che ha contribuito in modo significativo a identificare la portata della protezione applicabile ai conflitti armati non internazionali che soddisfano la soglia dell'articolo 3 comune. Esso ha rilevato che, dato l'elevato numero di regole risultate vincolanti in quanto diritto consuetudinario nei conflitti armati non internazionali, va smentita l'idea che la protezione fornita dal diritto internazionale umanitario (DIU) in tali situazioni sia debole a causa del numero limitato di norme pattizie. Quando entrambe le fonti, diritto pattizio e diritto consuetudinario, vengono combinate, emerge un regime di obblighi delle parti molto più robusto²⁰⁹: lo Studio ribadisce che il trattamento umano è un pilastro del DIU e che la discriminazione negativa nella sua applicazione è vietata.

Per quanto concerne nello specifico la protezione dei giornalisti, come precedentemente analizzato, nei conflitti armati non internazionali, la loro tutela non trova un corrispettivo pattizio specifico paragonabile all'articolo 79 del I Protocollo addizionale, e si fonda prevalentemente sul diritto consuetudinario²¹⁰, con conseguenti

²⁰⁸ CICR, (2005), *Manuale sul diritto internazionale umanitario consuetudinario*, Cambridge University Press. <https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/customary-international-humanitarian-law-i-crc-eng.pdf>

²⁰⁹ Melzer (n. 207)

²¹⁰ Le norme di riferimento sono la *Rule 34*, dedicata alla protezione dei giornalisti civili che ribadisce che i giornalisti impegnati in zone di conflitto armato devono essere considerati civili e, in quanto tali, godere di protezione generale contro gli attacchi diretti. La loro protezione è inoltre basata sulla *Rule 6* combinata con l'articolo 13 del II Protocollo, secondo la quale è possibile perdere lo *status* di civile solo se, e per il tempo in cui, questi prendano direttamente parte alle ostilità.

Queste conclusioni sono state peraltro confermate dalla prassi, anche antecedente all'adozione dei Protocolli aggiuntivi. Il Brasile, nel 1971, e la Repubblica Federale di Germania, nel 1973, dichiararono davanti alla Terza Commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che i giornalisti erano protetti in quanto civili, in virtù del principio di distinzione (dichiarazioni del Brasile e della Repubblica Federale di Germania, par. 22–23). La Commissione delle Nazioni Unite per la Verità in El Salvador considerò l'uccisione di quattro giornalisti olandesi, vittime di un'imboscata da parte di una pattuglia delle forze armate salvadoregne, come una violazione del diritto internazionale umanitario, «che stabilisce che i civili non devono essere oggetto di attacchi» (UN Commission on the Truth for El Salvador, *Report*, par. 41). Nel 1996, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa riaffermò l'importanza dell'articolo 79 del I Protocollo aggiuntivo, «che prevede che i giornalisti debbano essere considerati come civili e debbano essere protetti in quanto tali», ritenendo che «tale obbligo si applichi anche ai conflitti armati non internazionali» (Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation R (96) 4, par. 42). L'obbligo di rispettare e proteggere i giornalisti civili è incluso anche in altri strumenti riguardanti i conflitti armati non internazionali, come il *Memorandum of Understanding on the Application of IHL between Croatia and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* (par. 4) e l'*Agreement on the Application of IHL between the Parties to the Conflict in Bosnia and Herzegovina* (par. 2.3). Esso è contenuto nei manuali militari di vari Stati, tra cui Benin (par. 6), Germania (par. 10), Madagascar (par. 12), Nigeria (par. 15) e Togo (par. 17). Non è stata riscontrata alcuna prassi ufficiale contraria, né in relazione ai conflitti armati internazionali né a quelli non internazionali. Gli attacchi deliberati contro i giornalisti sono stati generalmente condannati, in particolare dalle Nazioni Unite e da altre organizzazioni

incertezze applicative. La vulnerabilità in tali contesti riflette dunque il divario strutturale tra la complessità dei conflitti contemporanei e la rigidità dell'impianto originario del diritto umanitario. Nonostante la circoscritta protezione offerta agli operatori dell'informazione nei conflitti interni, il diritto internazionale penale, e in particolare lo Statuto della Corte penale internazionale, rafforzano la tutela indiretta sul piano repressivo. Attraverso l'incriminazione di condotte che violino in modo grave le garanzie dell'articolo 3 comune e delle altre gravi violazioni delle leggi e degli usi applicabili all'interno del quadro del diritto internazionale, lo Statuto di Roma ha consolidato i principali contributi dei tribunali *ad hoc* per la ex-Iugoslavia e per il Ruanda. In tal modo, ha reso possibile punire i responsabili dei crimini di guerra a danno degli operatori dell'informazione. Tuttavia, esso divide la competenza *ratione materiae* della Corte penale internazionale in materia di crimini di guerra in due elenchi distinti e differenti che coprono, rispettivamente, i crimini di guerra negli *international armed conflicts* (IAC), articolo 8(2)(a) e (b), e quelli applicabili nei NIAC, articolo 8(2)(c) e (e). In particolare, oltre ai crimini presenti in entrambi gli elenchi, esso attribuisce alla CPI la competenza su dieci crimini di guerra soltanto nei primi e non nei secondi, creando, in alcuni casi, gravi lacune giuridiche nello Statuto, non più giustificate alla luce dei principali sviluppi del diritto successivi al 1998²¹¹.

Dall'esame delle singole fattispecie emerge che taluni crimini previsti esclusivamente per i conflitti armati internazionali risultano suscettibili di applicazione anche ai conflitti armati non internazionali, mediante il solo adeguamento dell'elemento contestuale relativo alla natura interna del conflitto. Esemplificativo è il divieto di dirigere intenzionalmente attacchi contro beni civili, che costituisce anche una grave violazione del DIU consuetudinario e convenzionale. Benché il II Protocollo

internazionali, indipendentemente dal carattere internazionale o meno del conflitto. La maggior parte di tali condanne ha riguardato conflitti armati non internazionali, come quelli in Afghanistan, Burundi, Cecenia, Kosovo e Somalia (UN General Assembly Resolutions 2673 (XXV), 2854 (XXVI), 3058 (XXVIII), 3500 (XXX), 51/108 e 53/164; UN Commission on Human Rights Resolutions 1995/56 e 1996/1; European Parliament, Resolution on the situation in Kosovo e Resolution on violations of human rights and humanitarian law in Chechnya). International Committee of the Red Cross (ICRC). Rule 34. Journalists. In Customary IHL Database, Volume I: Rules. https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule34#Fn_AC0552D8_00011

²¹¹ Nagler, C. (2019). *Harmonizing war crimes under the Rome Statute*. RESEARCH BRIEF, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights <https://www.genevaacademy.ch/joomlatoolsfiles/docmanfiles/Harmonizing%20War%20Crimes%20Under%20The%20Rome%20Statute.pdf>

addizionale del 1977 alle Convenzioni di Ginevra del 1949 non vieti espressamente gli attacchi contro beni di carattere civile, la protezione generale accordata ai civili dall'articolo 13 ricomprenderebbe plausibilmente tale violazione²¹². La differenziazione fatta dallo Statuto di Roma è importante: gli attacchi contro beni di carattere civile, nei conflitti interni, non costituirebbero un crimine di guerra ai sensi dell'articolo 8(2)(e)(xii), se giustificati da necessità militare. Diversamente, nei conflitti di natura internazionale essi sono criminalizzati, in virtù del divieto assoluto di cui all'articolo 8(2)(b)(ii), a prescindere dall'esistenza di esigenze militari. Pertanto, tale crimine di guerra dovrebbe essere armonizzato affinché la CPI possa giudicare gli attacchi intenzionali contro beni civili commessi nei NIAC. Tale disposizione assume particolare rilievo per i giornalisti, poiché sedi di stampa, infrastrutture di comunicazione e mezzi di trasporto utilizzati per l'attività informativa rientrano a pieno titolo tra i beni civili protetti dal diritto internazionale umanitario.

Analoghe criticità sono evidenti nella fattispecie che vieta gli attacchi a danno di zone indifese, costituendo anch'essa una grave violazione del DIU consuetudinario e convenzionale. Tali atti comportano responsabilità penale individuale sia nei conflitti di natura internazionale che interna, benché lo Statuto di Roma criminalizzi solo quelli commessi durante scontri di carattere internazionale, all'articolo 8(2)(b)(v). Nell'ambito dei conflitti interni sono rilevanti, in questo senso, gli articoli 8(2)(e)(i) e 8(2)(e)(xii) che vietano rispettivamente di dirigere intenzionalmente attacchi contro popolazioni civili in quanto tali o contro civili che non partecipino direttamente alle ostilità, e di distruggere o confiscare beni dell'avversario, a meno che la confisca o la distruzione non siano imperativamente richieste dalle necessità del conflitto. Tali articoli sanzionerebbero molti casi di attacchi contro zone indifese, ma la tutela non può dirsi del tutto equiparabile a quella delineata nei conflitti internazionali dall'articolo 8(2)(b)(v) poiché, come osservato in dottrina, l'articolo 8(2)(e)(xii) configura un

²¹² Sebbene alcuni sostengano che il crimine di guerra di distruzione di beni, salvo che giustificata da necessità militare imperativa, criminalizzato nei NIAC dall'articolo 8(2)(e)(xii), copra sufficientemente il presente crimine, vi sono diversi motivi contrari a tale costruzione. Primo, l'articolo 8(2)(b)(ii) non richiede l'accertamento di un risultato specifico, cioè un danno, mentre l'articolo 8(2)(e)(xii) impone al Procuratore di provare, oltre allo *status* civile del bene, la distruzione effettiva del bene non giustificata da necessità militare imperativa. Secondo, ai sensi dell'articolo 22(2), ciascun crimine nello Statuto di Roma deve essere 'interpretato strettamente' e non può essere esteso per analogia. Infine, e soprattutto, una simile interpretazione indebolirebbe il principio della distinzione, ampliando la nozione di obiettivi legittimi oltre la definizione accettata di obiettivi militari nel DIU consuetudinario. *Ibid.*

crimine di evento e non di condotta, richiedendo la prova di un danno effettivo, mentre l'articolo 8(2)(e)(i) si applica unicamente ad attacchi contro luoghi effettivamente occupati da civili²¹³. Ne consegue che restano esclusi dal divieto gli attacchi contro aree civili non presidiate o momentaneamente evacuate, pur non costituendo obiettivi militari legittimi. L'assenza di una fattispecie autonoma per gli attacchi contro luoghi indifesi non è solo una lacuna tecnica: si traduce in una fragilità concreta per i giornalisti, che sempre più spesso nei conflitti interni, si trovano a operare in zone civili soggette ad evacuazione ma prive di protezione, e in cui i perpetratori di crimini a loro danno rischiano di rimanere impuniti.

Simili questioni emergono anche circa il divieto di usare scudi umani, che costituisce una grave violazione del diritto internazionale umanitario nei NIAC sia in base al diritto consuetudinario sia a quello pattizio, ed è sanzionato dall'articolo 8(2)(b)(xxiii) dello Statuto nei conflitti internazionali. L'articolo 13(1) del II Protocollo, inoltre, vieta tale pratica accordando «alla popolazione civile e ai civili una protezione generale contro i pericoli derivanti dalle operazioni militari». Sebbene la CPI possa tecnicamente adottare un approccio più estensivo perseguendo l'uso di scudi umani nei NIAC come sottospecie del paragrafo 2(c)(i) sul trattamento crudele, 2(c)(ii) sull'oltraggio alla dignità personale o 2(c)(iii) circa la presa di ostaggi, lo specifico uso di scudi umani dovrebbe comunque essere armonizzato nello Statuto di Roma come crimine autonomo²¹⁴. Nessuno di questi crimini, infatti, affronta tre situazioni coperte dal più ampio ambito materiale di applicazione dell'articolo 8(2)(b)(xxiii). Esso, vietando di utilizzare la presenza di civili o di altre persone protette per evitare che taluni siti, zone o forze militari divengano il bersaglio di operazioni militari, criminalizza anche: l'uso di scudi umani volontari, la co-localizzazione o lo spostamento di operazioni militari vicino ai civili da parte della parte in difesa o il semplice trarre vantaggio dalla presenza di civili, che rimangono non punibili nei conflitti interni²¹⁵. Questa lacuna normativa è particolarmente significativa per i giornalisti, la cui presenza nelle aree di conflitto può essere strumentalizzata come forma di deterrenza, amplificando la loro vulnerabilità e

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

danneggiando, non solo la loro sicurezza, ma anche gli interessi informativi del resto della collettività.

Ulteriori esempi possono essere proposti analizzando quei crimini di guerra tipizzati per i conflitti armati internazionali ma suscettibili di armonizzazione, con opportune modifiche, ai conflitti armati non internazionali. È il caso del divieto di uso improprio di bandiere di tregua, insegne o uniformi militari dell'ONU o del nemico, o degli emblemi distintivi, rientranti nella giurisdizione della CPI negli IAC all'articolo 8(2)(b)(vii). Questo crimine di guerra ha un ambito di applicazione maggiore rispetto alla perfidia, criminalizzata nei INAC dall'articolo 8(2)(e)(ix) attraverso il divieto di uccidere o ferire a tradimento un combattente avversario. Se nei conflitti internazionali è vietato qualunque uso diverso da quello previsto, di bandiere, insegne e uniformi del nemico e la morte e l'inflizione di lesioni che derivino indirettamente dall'uso improprio, la perfidia richiede specificamente che l'autore abbia ucciso o ferito la vittima²¹⁶. Inoltre, questa fattispecie è sanzionata nei INAC all'articolo 12 del II Protocollo addizionale, che vieta l'uso improprio degli emblemi distintivi delle Convenzioni di Ginevra, ma sembra costituire violazione del DIU consuetudinario solo nei IAC, benché tale divieto si applichi verosimilmente anche quando il conflitto abbia natura interna²¹⁷. La mancata criminalizzazione è rilevante per gli operatori dell'informazione, la cui protezione sul campo dipende anche dal riconoscimento visibile del loro *status* civile. L'uso improprio di emblemi distintivi o segni di protezione, come quelli delle Nazioni Unite o della stampa, contribuisce a erodere la fiducia e credibilità dei simboli umanitari, esponendo i *reporter* a maggiori rischi di essere confusi con combattenti o ritenuti tali.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ Inoltre, a differenza dell'ICTY e dell'ICTR, che, in quanto tribunali *ex post facto*, dovevano stabilire se una grave violazione del DIU consuetudinario comportasse anche la responsabilità penale individuale dell'autore per garantire il rispetto del divieto di applicazione retroattiva delle leggi penali, la giurisdizione della CPI è prospettica e si fonda sul principio consolidato del consenso degli Stati. In altre parole, a prescindere dal fatto che tali usi siano identificati solo come violazioni del DIU consuetudinario, gli Stati parti hanno libertà contrattuale di concordare la criminalizzazione di tale condotta nei NIAC, poiché tali usi impropri costituiscono gravi violazioni del DIU consuetudinario in quanto minano l'effetto protettivo delle bandiere di tregua, delle insegne dell'ONU e degli emblemi distintivi, oppure contrastano il legittimo desiderio degli Stati di vietare agli avversari l'uso delle proprie bandiere, insegne e uniformi. Qualora gli Stati parti concordassero di criminalizzare tale condotta nei NIAC, il termine "nemico" nell'articolo 8(2)(b)(vii) dovrebbe essere sostituito da 'avversario', poiché 'nemico' è un termine tecnico applicabile nei IAC che esclude i beni appartenenti a cittadini del medesimo belligerante o di Stati terzi, mentre i NIAC coinvolgono tipicamente avversari con la stessa nazionalità che non possono essere considerati 'nemici' in senso tecnico. *Ibid.*

Rilevante è, infine, anche il caso del divieto di utilizzo della fame come metodo di guerra, 8(2)(b)(xxv), che costituisce un crimine di guerra nei NIAC sia in base al DIU consuetudinario sia a quello convenzionale, come confermato dall'articolo 14 del II Protocollo addizionale. Numerosi commentatori²¹⁸ hanno denunciato il fatto che, per ragioni non chiare, questo crimine, nel contesto dei NIAC, è stato escluso dalla versione finale dello Statuto di Roma del 1998, malgrado fosse stato proposto da molte delegazioni statali nel momento della sua stesura²¹⁹. Data la chiara natura consuetudinaria di questo crimine nei NIAC, la suddetta storia legislativa e le gravi conseguenze che la fame comporta per i civili, l'armonizzazione di tale crimine dovrebbe essere prioritaria. L'incriminazione dell'uso della fame come metodo di guerra ha una ricaduta indiretta sulla protezione dei giornalisti, che spesso sono tra i pochi testimoni in grado di documentare l'impatto che i blocchi umanitari hanno sulla popolazione colpita. In tali contesti, il controllo dell'informazione diventa parte stessa della strategia bellica, e la presenza di operatori dell'informazione indipendenti rappresenta uno dei pochi strumenti di denuncia delle condizioni in cui versa la popolazione civile.

In conclusione, il quadro vigente appare segnato dalla coesistenza di regole consuetudinarie consolidate e di un catalogo statuario che, pur significativo, non sempre garantisce una copertura completa di tutte le condotte di potenziale rilevanza criminosa²²⁰. L'armonizzazione delle fattispecie oggi limitate ai conflitti armati internazionali appare dunque auspicabile per allineare la giurisdizione della CPI al diritto consuetudinario e alle nuove dinamiche dei conflitti contemporanei. In tal modo, la protezione degli operatori dell'informazione in quanto civili ne risulterebbe rafforzata, non solo sotto il profilo della riconoscibilità giuridica, ma anche su quello della responsabilità penale e dell'efficacia degli strumenti sanzionatori contro i trasgressori. Tale evoluzione garantirebbe maggiore coerenza nella repressione di

²¹⁸ Tra cui Cassese, A., Gaeta, P., & Jones, J. R. W. D. (Eds.). (2002). *The Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary*, Vol. 1, Section 3, "Jurisdiction," 11, "Jurisdiction ratione materiae," Par. 11.3 "War Crimes". Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/law/9780198298625.001.0001>

²¹⁹ Varie bozze dello Statuto di Roma includevano l'opzione di criminalizzare la fame come metodo di guerra nei NIAC e la sua esclusione dalla bozza finale fu probabilmente involontaria, poiché all'epoca sembrava non esservi "un'effettiva opposizione" alla sua inclusione quale crimine di guerra nei NIAC. Nagler (n. 211)

²²⁰ *Ibid.*

crimini che, commessi in conflitti di natura internazionale o interna, comunque incidono in modo grave sulla tutela dei giornalisti in simili contesti.

CAPITOLO II - Ruolo ed evoluzione della figura del giornalista nei conflitti armati

1. Il rapporto fra diritto all'informazione e propaganda

Nell'evoluzione del diritto internazionale dell'ultimo secolo il riconoscimento, la prevenzione e repressione dei fenomeni propagandistici ha acquisito un ruolo sempre più centrale. Per comprendere tale evoluzione occorre innanzitutto evidenziarne l'aspetto fondamentale: sebbene i messaggi di propaganda possano contenere elementi veritieri, l'intenzionalità di orientare, manipolare o distorcere la percezione della realtà a fini predeterminati ne costituisce l'elemento essenziale²²¹. È proprio la finalizzazione del messaggio, più che la sua veridicità intrinseca, a distinguere la propaganda dall'informazione. Queste dinamiche sono particolarmente rilevanti per l'attività giornalistica nei conflitti armati: la propaganda altera la percezione degli eventi e contribuisce a creare un ambiente informativo ostile, nel quale il giornalista diviene, al tempo stesso, bersaglio privilegiato di strategie comunicative e potenziale veicolo involontario di narrazioni manipolate.

Nell'inquadramento storico del fenomeno, va sottolineato che la repressione di tali pratiche trova radici nel periodo precedente alla Prima guerra mondiale grazie alle iniziative della Società delle Nazioni. Sotto la loro egida, nel 1936, venne adottata la Convenzione internazionale concernente l'uso della radiodiffusione come strumento di pace²²², per regolamentare l'uso dei mezzi di comunicazione al fine di prevenire la propaganda. Nei primi anni di attività anche le Nazioni Unite si occuparono di contenere questo fenomeno, soprattutto in campo bellico: con la Risoluzione 110 del 1947²²³ l'Assemblea Generale condannò ogni forma di propaganda che fosse idonea, o destinata a provocare, una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione, indipendentemente dal luogo in cui fosse prodotta, ponendo così le basi

²²¹ De Brabandere, E. (2019). *Propaganda*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online edition). Oxford: Oxford University Press.
<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e978#law-9780199231690-e978-div1-3>

²²² Conclusa a Ginevra il 23 settembre 1936, 0.784.402
https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/55/145_153_61/it

²²³ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, (1947), Res. 110 (II)

della disciplina internazionale successiva. Pochi anni più tardi, nel 1950²²⁴, l'Assemblea intervenne nuovamente ampliando la nozione di propaganda, includendovi l'incitamento ad atti di aggressione, e arrivando a condannare le misure volte a isolare i popoli dal contatto con l'esterno o a impedire ai mezzi di comunicazione di riferire sugli eventi internazionali.

Tali prese di posizione dimostrano come, sin dalle prime codificazioni internazionali, fosse già chiaro che il controllo dell'informazione costituisce un elemento strategico dei conflitti. In questa prospettiva, il ruolo del giornalista non è neutrale né marginale, ma si inserisce strutturalmente nella dinamica bellica, poiché chi controlla il flusso informativo esercita un'influenza determinante sulla rappresentazione e sulla legittimazione dello scontro armato stesso.

Per comprendere appieno la centralità dell'informazione nei conflitti armati moderni è necessario inquadrare con maggiore precisione, la nozione di propaganda, soprattutto alla luce dei fenomeni contemporanei che ne hanno ampliato contenuti, tecniche e finalità. Sebbene non esista una definizione giuridica univoca di tali espressioni, esse vengono generalmente utilizzate per descrivere forme di comunicazione deliberatamente fabbricate e diffuse con l'intento di ingannare, inducendo altri a dubitare di fatti verificabili o a credere ad informazioni false, presentate come notizie o comunque suscettibili di essere percepite come tali. Nel diritto internazionale, queste pratiche rientrano nelle categorie tradizionali della propaganda e risultano soggette ai medesimi limiti derivanti dalla tutela, non assoluta, della libertà di espressione²²⁵. Per i giornalisti impegnati in aree di conflitto, la crescente diffusione di fenomeni di disinformazione e manipolazione, favorita dallo sviluppo tecnologico e dalla rapidità dei flussi comunicativi, rende particolarmente complessa la verifica delle fonti e incide in modo significativo sulla possibilità di accertare i fatti.

L'esistenza di *media* politicamente controllati, censurati o intimiditi contribuisce a creare un contesto in cui l'attività giornalistica rischia di essere strumentalizzata o delegittimata, con conseguenze dirette sulla sicurezza e sulla credibilità degli operatori

²²⁴ Assemblea Generale delle Nazioni Unite (1950), Res. 381 (V)

²²⁵ European Commission. (2018). *A multi-dimensional approach to disinformation: Report of the independent High Level Group on Fake News and Online Disinformation*. Publications Office of the European Union

dell'informazione. I giornalisti diventano così oggetto di campagne ostili, processi di delegittimazione pubblica o pressioni dirette, finalizzate a orientarne la narrazione o a impedirne l'attività.

Alla luce di tali sviluppi, non risulta più sufficiente analizzare la propaganda esclusivamente in termini di contenuto: diventa altrettanto rilevante individuare i soggetti che la producono e la diffondono²²⁶. Gran parte del dibattito contemporaneo sulla tensione tra propaganda e libertà di espressione si concentra sulle limitazioni applicabili agli individui; ciò rischia tuttavia di oscurare un profilo di maggiore rilievo sistemico, ossia il ruolo degli Stati quali principali artefici di comunicazioni che travalicano il semplice discorso ostile per sconfinare nella retorica guerrafondaia o in messaggi genericamente minacciosi e destabilizzanti. Nei conflitti armati tale asimmetria risulta particolarmente evidente: gli Stati belligeranti dispongono di capacità comunicative e mezzi di diffusione incomparabili rispetto a quelli dei singoli giornalisti. Ne consegue che la regolazione delle condotte di propaganda statale pone problemi distinti e richiede strumenti giuridici più incisivi, rispetto a quelli previsti per le restrizioni al discorso individuale. In tali casi, il diritto internazionale appare più strutturato e la tutela della libertà di espressione meno problematica, poiché l'attenzione si sposta dalla protezione del singolo alla prevenzione di minacce sistemiche alla pace e alla sicurezza internazionale²²⁷.

Ai fini della trattazione appare fondamentale richiamare l'articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), che vieta esplicitamente qualsiasi tipo di propaganda a favore della guerra, imponendo agli Stati l'obbligo di proibirla mediante la legge. Quanto alla natura delle sanzioni richieste, la dottrina è divisa: alcuni autori ritengono che solo la criminalizzazione di tale condotta sia una risposta realmente efficace, e numerosi Paesi seguono questa impostazione²²⁸. Un'altra parte

²²⁶ Larson A. (1966). *The Present Status of Propaganda in International Law*. Law and Contemporary Problems, 31(3), 439–451. <https://doi.org/10.2307/1190732>

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ Human Rights Committee, *Serbia: Second periodic report*, par. 408, U.N. Doc. CCPR/C/SRB/2, 28 agosto 2009; Human Rights Committee, *Slovakia: Third periodic report*, par. 407–410, U.N. Doc. CCPR/C/SVK/3, 20 ottobre 2009; Human Rights Committee, *Turkmenistan: Initial State Party Report*, par. 216, U.N. Doc. CCPR/C/TKM/1, 19 febbraio 2010; Human Rights Committee, *Ukraine: Eighth periodic report*, par. 168–171, U.N. Doc. CCPR/C/UKR/8, 30 gennaio 2019; Human Rights Committee, *Colombia: Seventh periodic report*, par. 189, U.N. Doc. CCPR/C/COL/7, 7 aprile 2015; Human

della prassi e dottrina sostiene invece che tale approccio dovrebbe essere limitato alle ipotesi più gravi, ritenendo che l'articolo 20 non imponga necessariamente una risposta penale generalizzata, ma lasci agli Stati un margine di discrezionalità nella scelta degli strumenti sanzionatori, purché effettivi²²⁹. Sotto il profilo soggettivo, l'articolo 20(1) è tradizionalmente inteso come volto a imporre agli Stati un obbligo “orizzontale”, cioè diretto a disciplinare la condotta degli attori privati²³⁰. Pur riconoscendo il principio secondo cui anche gli Stati dovrebbero astenersi dal ricorrere alla propaganda, parte della dottrina osserva che estendere l'ambito di applicazione dell'articolo 20(1) ai soggetti statali non rifletterebbe pienamente le intenzioni originarie dei negoziatori. Ciononostante, l'orientamento interpretativo oggi prevalente tende a ritenere l'articolo 20(1) applicabile anche alla propaganda posta in essere dagli Stati, in particolare quando tali comunicazioni assumono la forma di incitamento all'aggressione, alla minaccia o alla violazione della pace internazionale²³¹.

In questo articolato quadro, ai fini del presente elaborato, assumono rilievo due forme specifiche di propaganda: la propaganda a favore della guerra e quella discriminatoria o dell'odio. È soprattutto attraverso queste manifestazioni che la propaganda ha storicamente influito sui conflitti armati e sulla sorte delle popolazioni civili, rendendo centrale il ruolo del giornalista quale garante del diritto all'informazione e potenziale argine agli effetti più gravi della manipolazione comunicativa. Il primo profilo da approfondire è quello inerente alla propaganda di guerra. Essa è caratterizzata dalla diffusione intenzionale, da parte di uno Stato o di altri soggetti, di comunicazioni volte a promuovere, incoraggiare o rendere probabile il ricorso alla forza armata in violazione del diritto internazionale. Comprende condotte comunicative che superano il mero discorso ostile e assumono carattere di incitamento all'aggressione, alla minaccia o allo scoppio di un conflitto armato, determinando un rischio concreto e

Rights Committee, *Kazakhstan: Second periodic report*, par. 135, U.N. Doc. CCPR/C/KAZ/2, 12 febbraio 2015; Human Rights Committee, *South Africa: Initial State Party Report*, par. 213–215, U.N. Doc. CCPR/C/ZAF/1, 16 febbraio 2015; Human Rights Committee, *Bangladesh: Initial State Party Report*, par. 216, U.N. Doc. CCPR/C/BGD/1, 3 settembre 2015; Human Rights Committee, *Turkmenistan: Second periodic report*, par. 215–216, U.N. Doc. CCPR/C/TKM/2, 14 ottobre 2015.

²²⁹ Aswad, E. (2023). *Propaganda for war & international human rights standards*. Chicago Journal of International Law, 24(1)

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ Human Rights Committee. (2001). *General Comment No. 29: States of Emergency, Article 4*, 13(e). U.N. Doc. CCPR/C/GC/21/Rev.1/Add.11.

immediato di violazioni della Carta delle Nazioni Unite. Nonostante l'evoluzione dei mezzi tecnologici, le sue logiche di fondo sono rimaste sorprendentemente costanti: numerosi schemi narrativi delineati negli anni '30 del secolo scorso²³², risultano ancora attuali. Ai fini della successiva analisi di esempi pratici, è infatti utile richiamare alcune delle principali strategie retoriche: tra queste, la rappresentazione della guerra come un evento non voluto, la costruzione del nemico quale unico responsabile delle ostilità e intrinsecamente malvagio, e l'affermazione che la propria parte combatta per una 'causa nobile' anziché per interessi geopolitici contingenti²³³. Tali costruzioni narrative incidono profondamente sull'attività giornalistica, che si trovano a operare in un ambiente in cui il racconto neutrale della realtà può essere percepito come ostile o tradimento della narrativa dominante, esponendoli a rischi concreti di minaccia, intimidazione o violenza.

Avendo delineato gli aspetti generali della propaganda di guerra, è ora necessario focalizzarsi sugli strumenti che, nel diritto internazionale contemporaneo, ne sanciscono l'illegalità. La carta delle nazioni Unite, all'articolo 2, paragrafo 4, stabilisce che «I Membri devono astenersi, nelle loro relazioni internazionali, dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato». Similmente era stato stabilito dalla giurisprudenza nei processi di Norimberga, durante i quali venne sottolineato che la guerra di aggressione costituisca un crimine internazionale²³⁴. Se a ciò si aggiunge il principio, ampiamente riconosciuto, secondo cui l'incitamento verbale alla commissione di un crimine è di per sé contrario al diritto, si può concludere che la propaganda volta a fomentare una guerra di aggressione risulta incompatibile con il diritto internazionale. Tale 'principio dell'incitamento' trova fondamento anche nei principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili: esso

²³² In particolare, da Arthur Ponsonby, 1° Barone Ponsonby di Shulbrede. Ponsonby, A. (1928). *Falsehood in War-time*. London: Allan & Unwin.

²³³ Per esteso i principi individuati sono: (1) Non vogliamo la guerra; (2) Solo il nemico è da biasimare per la guerra; (3) Il nemico è intrinsecamente malvagio; (4) Difendiamo una causa nobile, non i nostri interessi; (5) Il nemico commette atrocità di proposito; (6) Il nemico usa armi illegali; (7) Noi subiamo piccole perdite, quelle del nemico sono enormi; (8) Artisti e intellettuali sostengono la nostra causa; (9) La nostra causa è sacra; (10) Chiunque dubiti della nostra propaganda è un traditore. Morelli, A. (2004), *Die Prinzipien der Kriegspropaganda*. Deutschlandfunk. <https://www.deutschlandfunk.de/anne-morelli-die-prinzipien-der-kriegspropaganda-100.html>.

²³⁴ Risoluzione dell'Assemblea Generale, 11 dicembre 1946, 1947, Annuario delle Nazioni Unite 254, Numero di vendita della pubblicazione delle Nazioni Unite 1947.J.18. C. A. Pompe, 316 (1953) *Aggressive war: an International Crime* Revue française de science politique https://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_1953_num_18_1_5743_t1_0076_0000_2

è noto nella tradizione di *common law* sin dal XIX secolo²³⁵ ed è parimenti presente nei sistemi di *civil law*²³⁶, nonché negli ordinamenti di Paesi con tradizione giuridica islamica, tra cui l'Egitto²³⁷, il Sudan²³⁸ e la Libia²³⁹.

Ulteriore rilievo assume l'interpretazione dell'articolo 20(1) dell'ICCPR con specifico riferimento alla propaganda guerrafondaia. Il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha fornito un'interpretazione autorevole della disposizione, individuando due parametri fondamentali che ne delimitano la portata²⁴⁰. In primo luogo, la propaganda deve minacciare o causare effettivamente una guerra, nel senso che solo le comunicazioni idonee a creare un rischio concreto di conflitto, o a condurre allo scoppio di ostilità armate, rientrano nell'ambito applicativo dell'articolo 20(1)²⁴¹. In secondo luogo, la 'guerra' viene definita come «atti di aggressione o violazioni della pace contrari alla Carta delle Nazioni Unite», restando escluse le situazioni di autodifesa o di esercizio del diritto di autodeterminazione dei popoli²⁴².

Nel contesto considerato, come anticipato, non rileva solo la propaganda guerrafondaia, ma anche quella discriminatoria, indicata anche come *bate*

²³⁵ King's bench (1801), *Rex v. Higgins*, 102 English Reports 269

²³⁶ Disposizioni simili si rinvencono anche in altri codici: Codice penale belga, art. 66, parr. 4-5; Codice penale dei Paesi Bassi (*Nederlandsch Wetboek van Strafrecht*), art. 47

²³⁷ Nel diritto egiziano, il Codice penale (tit. II, cap. 14) prevede: Art. 172: «Chiunque, mediante i mezzi indicati nell'articolo precedente [cioè tramite la stampa], inciti direttamente alla commissione dei reati di omicidio, saccheggio, incendio doloso o reati contro la sicurezza dello Stato, senza che tale provocazione abbia effetto, è punito con la reclusione.» Art. 177: «Chiunque inciti, con gli stessi mezzi, alla disobbedienza alle leggi o sostenga atti qualificati dalla legge come reati o contravvenzioni, è punito con le medesime pene.»

²³⁸ Nel Codice penale sudanese (cap. 6, ABETMENT) Sezioni 82-91

²³⁹ Nel Codice penale libico (cap. 3, Participation of Multiple Persons in an Offence) Articolo 100.

È utile ricordare anche il Codice penale giordano (cap. 2, art. 71) e nel Codice penale iracheno (art. 54).

²⁴⁰ Human Rights Committee. (1983). *General Comment No. 11: Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (Article 20)*. U.N. Doc. CCPR/GC/11.

²⁴¹ Aswad (n. 229)

²⁴² Questa linea interpretativa trova un ulteriore sviluppo negli orientamenti più recenti del Relatore Speciale delle Nazioni Unite: *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression* (2022), Nazioni Unite, Assemblea Generale, A/77/288, <https://docs.un.org/en/a/77/288>, che ha circoscritto in modo significativo l'ambito applicativo dell'articolo 20(1) ICCPR, in modo da evitare un'indebita limitazione del diritto di protesta e critica. Il Relatore ha considerato 'guerra' esclusivamente gli 'atti di aggressione o le violazioni della pace contrari alla Carta delle Nazioni Unite', escludendo la possibilità di abusare della previsione per soffocare i disordini interni, ed interpreta la 'propaganda' come 'incitamento' a tali aggressioni. Inoltre, ha sostenuto che l'articolo 20(1) si riferisca solo alla propaganda che precede lo scoppio della guerra, ma non a quella durante il conflitto. Nel Rapporto si evidenzia come la censura delle voci critiche, gli attacchi ai media indipendenti e le interruzioni dell'accesso a *Internet* non riducano la disinformazione, ma contribuiscano in misura significativa a erodere la libertà d'opinione e di espressione e a degradare la qualità dell'ambiente informativo.

propaganda o *hate speech*, che incita all'odio e alla violenza, e può portare alla commissione di crimini internazionali, quali genocidio e crimini contro l'umanità. Si tratta di forme espressive che, pur potendo presentare caratteristiche simili a quelle della propaganda di guerra, perseguono un obiettivo distinto: non favorire il ricorso alla forza armata tra Stati, bensì fomentare ostilità, violenza o eliminazione fisica nei confronti di gruppi protetti²⁴³. Sul piano normativo, l'articolo 3 della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio²⁴⁴ rende il «diretto e pubblico incitamento a commettere genocidio» un crimine ai sensi della stessa, includendolo come fattispecie autonoma. La medesima disposizione include la complicità nel genocidio, che in determinate circostanze può ricomprendere condotte di incitamento. L'incitamento al genocidio è inoltre previsto dallo Statuto di Roma della Corte penale internazionale, il cui articolo 25, paragrafo 3, lettera e), stabilisce la responsabilità penale di chi inciti direttamente e pubblicamente altri a commettere genocidio.

Permangono tuttavia interrogativi circa il nesso causale tra comunicazioni incitanti e commissione effettiva del crimine internazionale, nonché sulla punibilità dell'incitamento anche in assenza della realizzazione del genocidio. Un contributo essenziale per la comprensione della disciplina complessiva viene fornito dall'interpretazione del Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) riguardo al divieto di incitamento all'odio²⁴⁵. La relativa Convenzione²⁴⁶, all'articolo 4, impone agli Stati di criminalizzare la diffusione di idee basate sulla superiorità razziale o sull'odio, nonché l'incitamento alla

²⁴³ Negli anni '90 si assistette ad una rinascita della consapevolezza internazionale sulla necessità di porre fine a tali comunicazioni come conseguenza dell'uso della propaganda mediatica nel genocidio ruandese, attraverso la ormai famigerata *Radio Télévision Libre des Mille Collines*. La relativa proibizione fu sollevata per la prima volta nei Processi di Norimberga. (*Trial of German Major War Criminals, Nuremberg International Military Tribunal* del 30 settembre e 1 ottobre 1946. 41 AJIL 172). Due processi erano direttamente collegati all'incitamento al genocidio. Il primo riguardava Julius Streicher, editore di un settimanale chiamato *Der Stürmer*, nel quale aveva promosso la distruzione del popolo ebraico. Il secondo riguardava il capo della Divisione Radiofonica del Ministero della Propaganda, Hans Fritzsche. Sebbene le accuse in entrambi i processi fossero descritte come crimini contro l'umanità, in realtà si riducevano all'incitamento al genocidio. Nelle parole del Tribunale, Julius Streicher fu dichiarato colpevole di incitamento all'omicidio e allo sterminio, che, secondo il Tribunale, costituiva un crimine contro l'umanità. Hans Fritzsche fu invece assolto, poiché, secondo il Tribunale, la sua propaganda antisemita non sollecitava persecuzione o sterminio degli ebrei.

²⁴⁴ Adottata il 9 dicembre 1948, entrata in vigore il 12 gennaio 1951, 78 UNTS 277

²⁴⁵ Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale. (2013). *General Recommendation No. 35: Combating racist hate speech* (U.N. Doc. CERD/C/GC/35)

²⁴⁶ Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, articolo 4. Adottata il 21 dicembre 1956 con la UN General Assembly Resolution 2106 (XX).

discriminazione o alla violenza contro gruppi protetti²⁴⁷. Analogamente all'articolo 20 dell'ICCPR, il CERD non subordina il divieto a una verifica della probabilità immediata del danno, ma richiede che l'applicazione della norma avvenga nel rispetto della libertà di espressione, come delineata dalla Dichiarazione universale dei diritti umani²⁴⁸.

Conclusa la disamina delle forme di propaganda di maggiore rilevanza per i conflitti armati, per completezza espositiva è opportuno richiamare sinteticamente ulteriori forme di propaganda, vietate dal diritto internazionale, che comunque possono interferire con l'attività giornalistica, sia in tempo di pace che durante un conflitto armato. Una di esse è la propaganda sovversiva: storicamente, essa è stata considerata illecita ben prima della propaganda di guerra, poiché, in un'epoca in cui la guerra di aggressione non era ancora qualificata come contraria al diritto internazionale, risultava comunque vietato per uno Stato fomentare disordini civili, insurrezioni o il rovesciamento del governo di un altro Stato²⁴⁹. Tale divieto deriva dai principi di uguaglianza sovrana e di non ingerenza e trova conferma in numerosi strumenti, tra cui la Risoluzione 'Essentials of Peace' del 1949²⁵⁰ e il *Draft Code of Offences Against the Peace and Security of Mankind*²⁵¹ del 1952. Analogamente, strumenti regionali come la Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati²⁵² del 1933, riaffermano che nessuno Stato può intervenire negli affari interni o esteri di un altro. Questo principio è richiamato anche in svariati ordinamenti nazionali, che sanzionano penalmente le attività dirette a rovesciare l'ordine costituzionale o a minare l'integrità dello Stato, come dimostrano, ad esempio, l'articolo 105(2) del *Criminal Law of the People's Republic of China*²⁵³ e l'articolo 301 del Codice penale turco²⁵⁴.

²⁴⁷ Applicando i principi dell'articolo 19(3) dell'ICCPR, il Comitato ha interpretato il divieto di diffusione di determinati discorsi d'odio come se richiedesse un esame dell'intento, della probabilità del danno e dell'imminenza del danno. Aswad (n. 229)

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Larson (n. 226)

²⁵⁰ Assemblea Generale. (1949). *Essentials of Peace* Ris. A/RES/290 (IV).

²⁵¹ Commissione di diritto internazionale. (1954). *Draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind: Report of the International Law Commission covering the work of its sixth session, 3 June–28 July 1954*

²⁵² Promulgata il 26 dicembre 1933 e entrata in vigore lo stesso giorno dell'anno successivo

²⁵³ Criminal Law of the People's Republic of China. (1997). *Part Two: Specific Provisions — Chapter I: Crimes of Endangering National Security, Article 105(2)*.

²⁵⁴ Turkish Penal Code (Law No. 5237). (2008). *Article 301 — Degrading Turkish Nation, State of the Turkish Republic, the Organs and Institutions of the State* (as amended by Law No. 5759 of 30 April 2008).

Un'ulteriore forma di comunicazione vietata è la propaganda diffamatoria, ossia l'uso di dichiarazioni offensive o denigratorie da parte di uno Stato nei confronti di altri Stati o dei loro rappresentanti. L'articolo 29 della Convenzione di Vienna²⁵⁵ sulle relazioni diplomatiche impone infatti agli Stati l'obbligo di astenersi da simili condotte, riconoscendo al soggetto leso il diritto di protestare e richiedere riparazione.

Infine, una parte della disciplina internazionale concerne l'incitamento al terrorismo. Pur potendo rientrare, in alcuni casi, nella propaganda d'odio, la materia è oggetto di strumenti specifici: tra questi, la Risoluzione 1373 (2001)²⁵⁶ del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, che qualifica il finanziamento, la pianificazione e l'incitamento ad atti terroristici come contrari alla Carta delle Nazioni Unite, e, nell'ambito europeo, la Decisione Quadro 2008/919²⁵⁷, che richiede agli Stati membri di criminalizzare la 'provocazione pubblica' a commettere reati di tale natura, inclusa la diffusione di messaggi volti a glorificare o giustificare il terrorismo. Pur non essendo centrali ai fini della presente analisi, queste ulteriori forme di propaganda ampliano il ventaglio dei rischi per i giornalisti che operano in contesti di conflitto armato, poiché possono essere strumentalizzate per criminalizzare *reportage* scomodi, accusare i giornalisti di minacciare la sicurezza nazionale o etichettarli come sostenitori di gruppi ostili, con conseguenze spesso drammatiche non solo per la loro incolumità personale, ma anche per la qualità e l'affidabilità dell'informazione accessibile al pubblico.

Il quadro normativo esaminato mostra come il diritto internazionale riconosca nella propaganda non soltanto una pratica comunicativa distorsiva, ma un vero e proprio fattore di destabilizzazione della pace e di erosione dei diritti fondamentali, e tenti di arginarla attraverso divieti specifici e limiti mirati alla libertà di espressione. In tale prospettiva, il giornalista che opera in un contesto di conflitto armato non può essere qualificato come un semplice osservatore esterno, ma si configura come un attore esposto a pressioni incrociate e strutturali: da un lato, l'obbligo professionale di informare in modo accurato, indipendente e verificabile; dall'altro, le strategie comunicative deliberate di Stati, gruppi armati e *media* allineati, volte a piegare l'informazione a fini di legittimazione politica, militare o ideologica del proprio

²⁵⁵ Vienna Convention on Diplomatic Relations (1961), 500 UNTS 95, UNTS Reg No I-7310, TIAS No 7502, 23 UST 3227

²⁵⁶ S/RES/1373 (2001)

²⁵⁷ GU L 330/21(2008/919)

operato. In tale contesto, le notizie diffuse dai *media* non incidono esclusivamente sulla formazione dell'opinione pubblica interna allo Stato coinvolto, ma contribuiscono in misura significativa a modellare il sostegno internazionale al conflitto armato in corso, influenzando la percezione di legittimità delle parti e l'atteggiamento di attori esterni. Le dinamiche informative che si sviluppano nei Paesi terzi e negli spazi mediatici transnazionali assumono pertanto una rilevanza autonoma, potendo riflettersi direttamente sul trattamento riservato ai giornalisti sul terreno, attraverso pratiche di delegittimazione, restrizioni all'accesso alle fonti o ai luoghi del conflitto, nonché forme più sottili di strumentalizzazione del lavoro informativo. In questa prospettiva, la tutela dei giornalisti nei conflitti armati non può essere ridotta a una dimensione esclusivamente individuale o umanitaria, ma deve essere letta come parte integrante della più ampia regolazione dello spazio informativo globale, nel quale si intrecciano esigenze di sicurezza, libertà di espressione e responsabilità degli Stati. È in questo quadro che si colloca l'azione dell'Unione europea, che rappresenta un esempio significativo di tentativo di conciliare la protezione dei giornalisti con la lotta alla disinformazione e alla propaganda in contesti di crisi, e che sarà oggetto di analisi nei paragrafi successivi.

1.1 L'azione dell'Unione Europea contro propaganda e disinformazione: implicazioni per la tutela dei giornalisti (*Cenni*)

La centralità dell'informazione nei conflitti armati e nei contesti segnati da forte polarizzazione politica rende pertinente analizzare la risposta dell'Unione europea che, negli ultimi anni, ha riconosciuto nella propaganda, nella disinformazione e negli attacchi ai *media* una minaccia diretta allo Stato di diritto e una causa di amplificazione di crisi interne e internazionali²⁵⁸. Nei conflitti contemporanei le notizie prodotte dai giornalisti sul campo non si limitano a documentare gli eventi, ma contribuiscono a plasmare la percezione domestica e internazionale delle ostilità, incidendo sul sostegno politico, diplomatico e umanitario accordato alle parti coinvolte.

A tutela del quadro giuridico europeo in materia si collocano, anzitutto, le 'Linee guida dell'UE sulla libertà di espressione *online* e *offline*'²⁵⁹, che fissano un orientamento politico unitario contro le restrizioni ingiustificate alla libertà dei *media* e riaffermano la necessità che i diritti tutelati *offline* trovino piena protezione anche nello spazio digitale. Pur prive di vincolatività, esse contribuiscono alla formazione della prassi europea in materia di diritti fondamentali, sia all'interno dell'Unione che nel contesto globale²⁶⁰. Parallelamente, l'Unione fornisce anche strumenti di monitoraggio come il *Media*

²⁵⁸ Bayer, J. (2025). *Legislative instruments protecting freedom of expression in Europe – An overview*. ERA FORUM <https://doi.org/10.1007/s12027-025-00852-w>

²⁵⁹ Consiglio dell'Unione Europea. (2014). *EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline*. Foreign Affairs Council meeting, Brussels, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/142549.pdf

²⁶⁰ Wouters, J., & Hermez, M. (2016). *EU Guidelines on Human Rights as a Foreign Policy Instrument: An Assessment*. Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 170. https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2016/170woutershermez?utm

*Pluralism Monitor*²⁶¹ e la piattaforma *Media Freedom Rapid Response*²⁶², affiancata dal *Mapping Media Freedom*²⁶³; essi offrono una mappatura sistematica dei rischi cui sono esposti i giornalisti: aggressioni fisiche e digitali, interferenze politiche, abusi delle norme sulla sicurezza nazionale, mancanza di indipendenza dei media pubblici. Dall'analisi dei risultati emersi dai meccanismi di monitoraggio in questione emerge che l'abuso delle norme sulla sicurezza nazionale e le interferenze politiche rappresentino condizioni che possono trasformarsi in vere e proprie forme di pressione o propaganda istituzionale, soprattutto in momenti di tensione internazionale. Il successivo *Media Freedom Act* europeo²⁶⁴ ha cercato di mitigare le conseguenze di tali dinamiche attraverso la creazione di un fondo di sostegno d'emergenza per giornalisti investigativi e organizzazioni mediatiche. L'adozione dell'*European Democracy Action Plan*²⁶⁵ (EDAP) e il funzionamento del *Rule of Law*

²⁶¹ Il *Media Pluralism Monitor* (MPM) è il primo progetto scientifico elaborato per misurare lo stato dei media in Europa. Esso considera non solo la libertà di stampa e la sicurezza dei giornalisti, ma anche la sostenibilità economica del settore, la concentrazione della proprietà mediatica e la sua influenza sull'indipendenza editoriale, nonché l'inclusività e la diversità nei media. <https://cmpf.eui.eu/projects-cmpf/media-pluralism-monitor/>. I rapporti 2024 e 2025 mostrano che il livello medio di rischio per lo svolgimento della professione giornalistica nell'UE, insieme ad Albania, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia e Turchia, si attesta intorno al 40%, una soglia di pericolo medio bassa. Tuttavia, nei singoli Paesi la situazione varia notevolmente: mentre Stati, come Danimarca, Germania e Irlanda contribuiscono ad abbassare la media, altri raggiungono livelli di pericolo critici. Le condizioni più gravi si registrano in Grecia e Turchia, entrambe oltre il 70% di rischio; anche l'Italia contribuisce in negativo all'innalzamento del valore, con un indicatore di pericolo superiore al 50%. Centre for Media Pluralism and Media Freedom. (2025). *MPM Interactive Results - Centre for Media Pluralism and Media Freedom*. <https://cmpf.eui.eu/mpm-interactive-results/>

²⁶² Il *Media Freedom Rapid Response* (MFRR) documenta e reagisce alle violazioni della libertà di stampa e dei media negli Stati membri dell'UE e nei Paesi candidati. Il progetto fornisce assistenza legale e pratica, attività di *advocacy* e informazione per proteggere giornalisti e operatori dei media. È coordinato dal *European Centre for Press and Media Freedom* (ECPMF) insieme a *ARTICLE 19 Europe*, *European Federation of Journalists* (EFJ), *Free Press Unlimited* (FPU), *International Press Institute* (IPI) e *OBC TransEuropa* (Osservatorio Balcani Caucaso TransEuropa). European Centre for Press and Media Freedom. (2020). *Media Freedom Rapid Response* (MFRR). <https://www.mfrr.eu>

²⁶³ *Mapping Media Freedom* è una piattaforma gestita dal *European Centre for Press and Media Freedom* (ECPMF). Documenta in tempo reale le violazioni della libertà di stampa in Europa, offrendo analisi quantitative e qualitative, visualizzazioni interattive dei dati e rapporti tematici sugli attacchi ai giornalisti, la natura degli aggressori e i contesti in cui avvengono. Il progetto mira a monitorare, segnalare e reagire alle minacce contro la libertà dei media, anche attraverso supporto legale. Esso è parte del *Media Freedom Rapid Response* (MFRR). <https://www.mappingmediafreedom.org/methodology/>

²⁶⁴ Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea. (2024). *Regolamento (UE) 2024/1083 dell'11 aprile 2024 che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE* (Regolamento europeo sulla libertà dei media). Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, Serie L https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401083

²⁶⁵ Presentando il *Piano d'azione per la democrazia europea*, (EDAP), la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha sottolineato che «con la rivoluzione digitale in corso, i cittadini devono poter compiere le loro scelte esprimendo liberamente le proprie opinioni. La realtà va distinta dalla finzione, e mezzi di informazione liberi e la società civile devono poter partecipare a un dibattito aperto e libero da

*Mechanism*²⁶⁶, hanno introdotto una dimensione più operativa²⁶⁷: l'EDAP interviene sulla resilienza democratica e sul contrasto alla disinformazione organizzata. Il Meccanismo europeo per lo Stato di diritto permette di identificare annualmente situazioni negli Stati membri in cui la vulnerabilità e la concentrazione proprietaria dei *media* rischiano di facilitare narrazioni manipolatorie da parte di attori politici o privati²⁶⁸. In questo senso, le iniziative europee non si limitano a proteggere il giornalista come individuo, ma agiscono sul contesto informativo che condiziona la sua capacità di operare in modo indipendente.

Tra gli strumenti elaborati dalla Commissione europea troviamo anche la Raccomandazione sulla protezione, la sicurezza e la valorizzazione dei giornalisti²⁶⁹, che affronta esplicitamente il tema della sicurezza fisica e digitale degli operatori dell'informazione, e dedica attenzione particolare ai contesti 'ad alto rischio': manifestazioni, crisi politiche, tensioni sociali e operazioni sensibili di ordine pubblico. Si tratta di ambienti che, pur non essendo formalmente conflitti armati, presentano dinamiche informative analoghe, incluse campagne ostili e forme di propaganda governativa o para-governativa. Con riguardo alla politica estera una

interferenze malevole», Commissione Europea (2020) *Piano d'azione per la democrazia europea: per democrazie dell'UE più forti*, IP/20/2250.

²⁶⁶ Il meccanismo europeo per lo Stato di diritto prevede una procedura di dialogo annuale tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, insieme agli Stati membri, ai parlamenti nazionali, alla società civile e ad altre parti interessate, sullo Stato di diritto. European Commission. (2020). *Rule of Law Mechanism*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_it

²⁶⁷ Cole, M. D., Ukrow, J., & Etteldorf, C. (2021). *On the allocation of competences between the European Union and its Member States in the media sector / Zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Mediensektor*. Baden-Baden: Nomos. <https://www.nomos-elibrary.de/de/document/view/pdf/uuid/1f2371b6-7ff7-3d53-ba5d-f66c7705d4dc>

²⁶⁸ A partire dal rapporto del 2022, la Commissione ha incluso raccomandazioni specifiche per ogni Stato membro, consentendo di valutarne il livello di attuazione, come più volte richiesto dal Parlamento europeo. Da un ruolo puramente di monitoraggio, la relazione ha ora assunto un ruolo ibrido, valutando il rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri e fornendo loro raccomandazioni in merito. European Parliamentary Research Service. (2023). *The European Commission's annual rule of law report: From a monitoring tool to a comprehensive recommendations mechanism?* European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)745706](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)745706). Con riferimento all'Italia, si è raccomandata di procedere a una riforma della normativa sulla diffamazione, di rafforzare la tutela del segreto professionale e delle fonti giornalistiche, nonché di assicurare un finanziamento adeguato e indipendente ai *media* di servizio pubblico

²⁶⁹ L'azione della Commissione, pur limitata a strumenti di *soft law*, ha costituito il terreno preparatorio per l'intervento del legislatore europeo, che ha dotato di forza vincolante il quadro di tutela così delineato. Commissione europea. (2021). *Raccomandazione della Commissione del 16 settembre 2021 relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea* C(2021) 6650 final). *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C\(2021\)6650](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2021)6650)

importante iniziativa è l'*EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024*²⁷⁰, che integra gli obiettivi trattati finora nei rapporti esterni dell'Unione europea. Nonostante le sue ambizioni, la mancanza di linee operative chiare e la lentezza nell'adattarsi ai contesti globali ne hanno limitato l'efficacia²⁷¹; la decisione di prorogare il Piano d'azione fino al 2027²⁷² ritarda la prospettiva di un significativo miglioramento qualitativo del sostegno europeo alla protezione dei giornalisti nel contesto globale²⁷³.

In conclusione, l'approccio europeo si configura come una risposta articolata alle minacce che la propaganda, pone al lavoro giornalistico e alla percezione internazionale dei conflitti. Permangono tuttavia limiti significativi nell'attuazione delle misure esistenti, e la protezione degli operatori dell'informazione mostra ancora forti disomogeneità tra gli Stati membri. In questa prospettiva, per comprendere appieno come la manipolazione comunicativa possa incidere sulla sicurezza dei giornalisti e sulla dinamica dei conflitti armati, risulta essenziale analizzare casi in cui l'informazione è stata deliberatamente trasformata in uno strumento, non solo di giustificazione, ma di promozione della violenza.

²⁷⁰ Commissione europea. (2020). *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024* [JOIN(2020) 5 final]. Bruxelles <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020JC0005>

²⁷¹ European Democracy Hub. (2025). *The EU Pushes Back a New Democracy Plan: a Mistake?* - European Democracy Hub. <https://europeandemocracyhub.epd.eu/the-eu-pushes-back-a-new-democracy-plan/>

²⁷² European External Action Service. (2024). *EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2027*. Brussels: EEAS. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/Action-Plan-EN_2020-2027.pdf

²⁷³ European Democracy Hub (n. 271)

1.2 Il caso del Ruanda e Radio-Télévision Libre des Mille Collines: l'incitamento al genocidio tramite i *media*

Nel contesto ruandese, segnato dalla contrapposizione politico-etnica tra maggioranza Hutu e minoranza Tutsi, la crisi culminò nel genocidio dell'aprile 1994. In tale quadro, la manipolazione dell'informazione e l'incitamento all'odio svolsero un ruolo decisivo nel rendere la violenza socialmente legittima e nel facilitarne l'attivazione su larga scala: tra il 6 aprile e il 19 luglio 1994, tra le 500.000 e le 800.000 persone furono uccise da militanti hutu, milizie, forze armate, polizia e civili. Come ampiamente sottolineato dalla letteratura storica, il genocidio non costituì un evento improvviso, bensì l'esito di un lungo processo di costruzione politica e ideologica del conflitto²⁷⁴. La ricostruzione storica che segue è pertanto funzionale a chiarire in che modo specifiche pratiche comunicative abbiano assunto rilevanza giuridica, fino a integrare condotte penalmente rilevanti sul piano del diritto internazionale.

Prima dell'intervento coloniale europeo, alla fine del XIX secolo, pur esistendo distinzioni sociali tra Hutu e Tutsi, le due principali componenti della popolazione, esse non erano rigidamente definite: i gruppi condividevano lingua, pratiche culturali e forme di organizzazione sociale²⁷⁵. L'amministrazione coloniale tedesca prima e, in modo più incisivo, quella belga successivamente, introdussero una lettura in chiave razziale della società ruandese, ispirata a teorie pseudo-scientifiche di matrice europea. In questo contesto, i Tutsi furono progressivamente rappresentati come 'naturalmente' più vicini ai modelli occidentali e, come tali, più idonei all'esercizio del potere, divenendo intermediari privilegiati dell'autorità coloniale. Tale assetto fu consolidato attraverso l'istituzionalizzazione dell'appartenenza etnica: un passaggio cruciale fu l'introduzione, nel 1933, delle carte d'identità etniche, che trasformarono l'identità in un dato amministrativo classificabile e trasmissibile, irrigidendo e politicizzando divisioni sociali fino ad allora meno marcate²⁷⁶. Negli anni Cinquanta emerse una nuova *élite* Hutu, che iniziò a contestare l'egemonia Tutsi e a rivendicare riforme politiche e

²⁷⁴ Somerville, K. (2014). *Radio propaganda and the broadcasting of hatred: Historical development and definitions*, Palgrave Macmillan pp. 152–207, 10.1057/9781137284150

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ *Ibid.*

sociali. Con l'indipendenza del Ruanda nel 1962 e l'instaurazione della Prima Repubblica, si formò uno Stato Hutu fondato su un'egemonia etnica inversa rispetto al periodo coloniale, accompagnata dalla progressiva esclusione dei Tutsi dalla vita politica, amministrativa ed educativa. Il colpo di Stato del 1973, che portò al potere Juvénal Habyarimana²⁷⁷, consolidò un sistema autoritario a partito unico, legato al *Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement* (MRND). Parallelamente, i rifugiati Tutsi fuggiti in Uganda fondarono il *Rwandan Patriotic Front* (RPF), il cui braccio armato, la *Rwandan Patriotic Army* (RPA), attaccò il Ruanda nell'ottobre 1990, dando avvio a una guerra civile protrattasi per circa tre anni²⁷⁸. A partire da questa fase, settori delle *élite* Hutu intensificarono la propaganda anti-Tutsi, contribuendo a radicalizzare ulteriormente il discorso pubblico. Alla vigilia del genocidio, il controllo sociale risultava fortemente centralizzato e la mobilitazione della popolazione era strettamente intrecciata con gli apparati politici e amministrativi locali. L'abbattimento dell'aereo del presidente Habyarimana, il 6 aprile 1994, costituì l'evento scatenante del genocidio, che portò, nel giro di poche ore, alla creazione di posti di blocco, alla mobilitazione di milizie pubbliche e private e a uccisioni mirate di Hutu e Tutsi moderati²⁷⁹.

Ricostruito il contesto storico, è ora necessario chiarire come la protezione accordata ai giornalisti, in quanto civili nei conflitti armati ai sensi del diritto internazionale umanitario, non esclude che taluni operatori dei *media* possano, attraverso specifiche condotte comunicative, contribuire alla commissione di crimini internazionali. Accanto a fattori strutturali infatti, quali il colonialismo, la costruzione di identità etniche razzializzate, la letteratura sul genocidio richiama costantemente il ruolo

²⁷⁷ Pur avendo attuato forme di discriminazione esplicita, il regime di Habyarimana mantenne un sistema di quote etniche e regionali che limitava l'accesso dei Tutsi all'istruzione e all'impiego pubblico, nonché un elevato grado di controllo centralizzato sull'amministrazione locale e sulla popolazione, anche attraverso pratiche di sorveglianza e lavoro comunitario obbligatorio. *Ibid.*

²⁷⁸ Il *Rwandan Patriotic Front* (RPF) fu il principale movimento politico-militare dei rifugiati tutsi in esilio, con base in Uganda. I suoi *leader*, tra cui Fred Rwigyema e Paul Kagame, avevano maturato esperienza militare combattendo nelle file dell'Esercito di Resistenza Nazionale ugandese. L'obiettivo centrale dell'RPF era il rientro degli esuli ruandesi con garanzie di sicurezza, anche mediante il ricorso alla forza armata, resa possibile dalla disponibilità di armamenti e veterani del conflitto ugandese. L'offensiva dell'RPF costituì una minaccia significativa per il regime di Juvénal Habyarimana e per le Forze Armate Ruandesi (FAR). *Ibid.*

²⁷⁹ La rapidità e il coordinamento delle violenze conseguenti contribuirono ad indicare l'esistenza di una pianificazione preesistente. *Ibid.*

fondamentale che la costruzione di particolari ideologie²⁸⁰ ha avuto nella commissione di atrocità di massa. In particolare, viene fatto riferimento alle retoriche che disumanizzano, attribuiscono colpa collettiva, costruiscono minacce esistenziali, legittimano o glorificano la violenza e la presentano come inevitabile. Nel caso del Ruanda, un ruolo emblematico fu svolto dalla rivista *Kangura*, fondata dal giornalista Hassan Ngeze, che pubblicò i cosiddetti ‘Dieci Comandamenti degli Hutu’²⁸¹, contenenti espliciti messaggi di demonizzazione dei Tutsi²⁸². Parallelamente anche *Radio Télévision Libre des Mille Collines* (RTL), veicolò contenuti discriminatori, contribuendo a normalizzare l’uso della forza, utilizzando l’espressione ‘lavorare’ come eufemismo per partecipare alle uccisioni e definendo i Tutsi come ‘scarafaggi’ (*inyenzi*), accusandoli di pratiche cannibalistiche e di atrocità immaginarie. In aggiunta a ciò, nel periodo precedente all’aprile 1994, le emissioni radiofoniche denigravano sistematicamente il RPF e il processo di pace, anche attraverso brani musicali²⁸³. Dopo il 6 aprile 1994, il linguaggio si radicalizzò ulteriormente: RTL attribuì al RPF la responsabilità dell’assassinio del presidente, descrivendo il Paese come assediato e

²⁸⁰ Ideologia intesa come un sistema distintivo di idee normative, semantiche e/o presentate come fattuali, generalmente condivise dai membri di gruppi o società, che struttura la comprensione del mondo politico e ne orienta i comportamenti. Nzitatira N., H., Billing, T., & Edgerton, J. F. (2024). *How radio affects violent conflict: New evidence from Rwanda*. American Sociological Review, 89(5), 876–906. <https://doi.org/10.1177/00031224241278905>

²⁸¹ 1. Every Hutu should know that a Tutsi woman, whoever she is, works for the interest of her Tutsi ethnic group. As a result, we shall consider a traitor any Hutu who marries a Tutsi woman, employs a Tutsi woman as concubine, employs a Tutsi woman as a secretary or takes her under protection. 2. Every Hutu should know that our Hutu daughters are more suitable and conscientious in their role as woman, wife and mother of the family. Are they not beautiful, good secretaries and more honest? 3. Hutu women, be vigilant and try to bring your husbands, brothers and sons back to reason. 4. Every Hutu should know that every Tutsi is dishonest in business. His only aim is the supremacy of his ethnic group. As a result, any Hutu who does the following is a traitor: makes a partnership with Tutsi in business, invests his money or the government's money in a Tutsi enterprise, lends or borrows money from a Tutsi, gives favours to Tutsi in business. 5. All strategic positions, political, administrative, economic, military and security should be entrusted only to Hutu. 6. The education sector (school pupils, students, teachers) must be majority Hutu. 7. The Rwandan Armed Forces should be exclusively Hutu. The experience of the October 1990 war has taught us a lesson. No member of the military shall marry a Tutsi. 8. The Hutu should stop having mercy on the Tutsi. 9. The Hutu, wherever they are, must have unity and solidarity and be concerned with the fate of their Hutu brothers. The Hutu inside and outside Rwanda must constantly look for friends and allies for the Hutu cause, starting with their Hutu brothers. They must constantly counteract Tutsi propaganda. The Hutu must be firm and vigilant against their common Tutsi enemy. 10. The Social Revolution of 1959, the Referendum of 1961, and the Hutu Ideology, must be taught to every Hutu at every level. Every Hutu must spread this ideology widely. Any Hutu who persecutes his brother Hutu for having read, spread, and taught this ideology is a traitor. Tharcisse (2019) *The Hutu Ten Commandments* Rwanda: No Greater Love, <https://www.rwanda-nogreaterlove.com/hutu-10-commandments>.

²⁸² Nzitatira (n. 280)

²⁸³ *Ibid.*

rendendo l'eliminazione dei Tutsi e degli Hutu moderati l'unica via di salvezza²⁸⁴. Nonostante le comunicazioni diffuse oltrepassassero chiaramente i limiti della libertà di espressione e i giornalisti coinvolti non svolgessero un ruolo di denuncia e ricerca della verità, tipici della loro funzione, non vi fu alcuna opposizione del governo centrale. Al contrario, il sostegno governativo fu fondamentale nel rafforzare la credibilità dei messaggi, aspetto aggravato dal fatto che il tasso di alfabetizzazione nel Paese era molto basso e che una delle poche fonti di informazione erano proprio le emittenti sostenute dalle istituzioni²⁸⁵.

Sulla base di quanto visto finora, appare chiaro che l'assenza di meccanismi efficaci di prevenzione, monitoraggio e responsabilizzazione per l'uso criminale dei *media* abbia contribuito agli eventi verificatisi in Ruanda negli anni '90 dello scorso secolo. Inoltre, è interessante notare che la letteratura più recente ha messo in discussione i modelli semplicistici che attribuiscono ai *media* un effetto diretto e automatico sulla violenza²⁸⁶. In questa prospettiva, le ideologie diffuse crearono piuttosto un quadro che facilitò e velocizzò la mobilitazione, anche in assenza di una piena adesione ideologica individuale. A titolo esemplificativo, l'attività di RTLM non si limitò alla diffusione di narrazioni d'odio, ma assunse una dimensione operativa, favorendo l'organizzazione della violenza attraverso la comunicazione di informazioni concrete: in varie occasioni furono forniti nomi, indirizzi, targhe automobilistiche e luoghi di rifugio dei Tutsi²⁸⁷. È proprio questa trasformazione del discorso mediatico in strumento funzionale all'azione violenta che solleva interrogativi centrali in ordine alla responsabilità penale internazionale degli operatori dell'informazione per i crimini commessi in Ruanda nel periodo in analisi.

²⁸⁴ L'8 aprile, ad esempio, una trasmissione avvertiva che gli Inkotanyi (RPF) si stavano disperdendo e mescolando tra la popolazione. Nei giorni successivi, numerosi messaggi esortarono gli Hutu a rimanere vigili. Come osservarono vari studiosi, il messaggio era chiaro: il RPA stava avanzando per conquistare il Paese, i Tutsi lo stavano aiutando e, per raggiungere tale obiettivo, erano disposti a sterminare tutti gli Hutu. *Ibid.*

²⁸⁵ Svariati leader politici intervenivano frequentemente in radio per richiedere azioni concrete. *Ibid.*

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ *Ibid.*

1.2.1 La risposta internazionale e il “*Media Case*” (*Nahimana et al.*)

La reazione della comunità internazionale a tali atrocità si concretizzò con l'intervento del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, attraverso l'istituzione del Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda (ICTR)²⁸⁸. Ai fini della presente trattazione, è fondamentale analizzare con particolare attenzione la sentenza d'appello *Nahimana et al.*²⁸⁹, il cosiddetto ‘*Media case*’, che rappresenta uno dei precedenti più significativi in materia di responsabilità penale internazionale per condotte comunicative. Il procedimento riguardava tre individui ritenuti centrali nella campagna mediatica di incitamento e persecuzione del 1994: Nahimana e Barayagwiza, per il ruolo svolto all'interno della *Radio Télévision Libre des Mille Collines* (RTL), e Ngeze, per la direzione del periodico *Kangura* e per ulteriori condotte nel contesto politico-militare ruandese²⁹⁰.

In primo grado, il 3 dicembre 2003, la Camera dichiarò tutti gli imputati colpevoli, tra l'altro, di genocidio, cospirazione per commettere genocidio, istigazione diretta e pubblica a commettere genocidio, persecuzione e sterminio come crimini contro l'umanità²⁹¹. In appello, nel 2007, parte dell'impianto accusatorio venne

²⁸⁸ Esso ricalcava il modello di quello per l'ex-Jugoslavia e prevedeva che le due istituzioni giudiziarie gemelle fossero collegate condividendo la camera d'appello e fino al 2003 il procuratore, che fu poi doppiato. Aitala (n. 131) *ivi* pp. 28-33

²⁸⁹ ICTR, *The prosecutor v. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza, Hassan Ngeze*, Case no. ICTR-99-52-T

²⁹⁰ Ferdinand Nahimana e Jean-Bosco Barayagwiza erano entrambi membri influenti del ‘Comité d'Initiative’ (il Comitato direttivo) che fondò Radio Télévision Libre des Mille Collines. Nahimana, ex docente universitario e Direttore dell'Office of Information (ORINFOR), era accusato di essere l'ideologo dietro la creazione di RTL ed era considerato il direttore della società. Barayagwiza, ex Direttore degli Affari Politici presso il Ministero degli Affari Esteri del Ruanda, era ritenuto il secondo in comando della stazione radio. Inoltre, Barayagwiza era un membro fondatore della Coalition pour la Défense de la République (“CDR”). Hassan Ngeze era il proprietario, fondatore ed editore del periodico *Kangura*, pubblicato dal 1990 al 1995 e ampiamente letto in Ruanda. Inoltre, Ngeze era un membro fondatore della CDR ed era accusato di aver partecipato alla distribuzione di armi da fuoco, alla supervisione di posti di blocco e all'ordine di massacri nella prefettura di Gisenyi. Kagan, S. (2008). *The “Media case” before the Rwanda Tribunal: The Nahimana et al. Appeal Judgement*. Hague Justice Journal / Journal Judiciaire de La Haye, 3(1), 83–91. [https://www.haguejusticeportal.net/Docs/HJJ-JJH/Vol_3\(1\)/Media_Case_Kagan_EN.pdf](https://www.haguejusticeportal.net/Docs/HJJ-JJH/Vol_3(1)/Media_Case_Kagan_EN.pdf)

²⁹¹ Tuttavia, tutti e tre furono assolti dalla complicità nel genocidio e dall'assassinio come crimine contro l'umanità. Barayagwiza fu anche dichiarato non colpevole di gravi violazioni dell'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra e del Protocollo addizionale II. *Ibid*

ridimensionato, in particolare annullando alcune condanne circa la cospirazione e altri capi legati al genocidio, e riducendo le pene detentive²⁹².

Ai fini della presente analisi, l'interesse principale non risiede tanto nella ricostruzione delle singole imputazioni, quanto nei criteri giuridici elaborati dalla Camera d'appello per distinguere tra propaganda, *hate speech* e incitamento penalmente rilevante, al fine di individuare la soglia oltre la quale il discorso mediatico assume rilevanza penale internazionale. Prima della sentenza di primo grado, bisognava risalire fino ai processi di Norimberga per trovare pronunce relative alla criminalizzazione del discorso che incita al genocidio²⁹³. Fondandosi su tale giurisprudenza limitata e su quella internazionale circa la libertà di espressione e l'*hate speech*²⁹⁴, la Camera d'appello chiarì che l'istigazione diretta e pubblica a commettere genocidio, articolo 2(3) dello Statuto dell'ICTR²⁹⁵, costituisce un crimine autonomo, integrabile anche in assenza della realizzazione del genocidio stesso. Diversamente, l'istigazione come forma di responsabilità, punita all'articolo 6(1), richiede che la condotta dell'imputato abbia contribuito in modo sostanziale alla commissione del crimine. Questa distinzione è decisiva perché delimita in modo rigoroso la prova richiesta e impedisce di confondere l'offensività del discorso con la responsabilità per gli eventi che ne derivano. Inoltre, la Camera d'appello sottolineò, nel contesto specifico del genocidio ruandese, la rilevanza del contesto culturale e linguistico, incluse le sfumature semantiche della lingua locale,

²⁹² In particolare, assolse tutti e tre dall'accusa di cospirazione per commettere genocidio, e da tutte le accuse di genocidio relative, rispettivamente, al loro coinvolgimento con RTLM e Kangura, nonché dall'accusa di sterminio come crimine contro l'umanità. Pur restando Nahimana e Ngeze condannati per istigazione diretta e pubblica a commettere genocidio, la condanna di Barayagwiza per tale reato fu annullata. Di conseguenza, le pene di Nahimana e Ngeze furono ridotte dall'ergastolo a 30 anni, mentre la pena di Barayagwiza, già ridotta, fu modificata a 32 anni. *Ibid.*

²⁹³ In particolare, i casi di *Streicher* and *Fritzsche*. *Ibid.*

²⁹⁴ Ad esempio, nell'analizzare questo crimine, la Camera di primo grado esaminò la distinzione tra coscienza etnica e promozione dell'odio etnico e valutò alcune trasmissioni RTLM per determinare se contenessero stereotipi etnici dannosi. Un *amicus curiae* preparato dall'*Open Society Justice Initiative*, ammesso dalla Camera d'appello, sostenne che la Camera di primo grado pareva aver confuso l'*hate speech* e l'istigazione diretta e pubblica e chiese chiarimenti alla Camera d'appello. La Camera d'appello non ritenne che la Camera di primo grado fosse in errore e concordò con la Camera di primo grado che il contesto culturale, incluse le sfumature della lingua *kinyarwanda*, potesse essere valutato per determinare se le parole usate fossero chiaramente comprese dal pubblico destinatario, respingendo così l'argomento degli appellanti secondo cui solo una chiamata esplicita al genocidio rientrerebbe nell'articolo 2(3). *Ibid.*

²⁹⁵ Istituito con Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 955 dell'8 novembre 1994. Lo Statuto è stato successivamente emendato dallo stesso Consiglio di Sicurezza con Risoluzioni 1165 del 30 aprile 1998, 1329 del 30 novembre 2000; 1411 del 17 maggio 2002; 1431 del 14 agosto 2002; 1503 del 28 agosto 2003; 1512 del 28 ottobre 2003. <https://unipd-centrodirittumani.it/it/archivi/strumenti-internazionali/statuto-del-tribunale-penale-internazionale-per-il-ruanda-1994>

ai fini della valutazione del carattere ‘diretto’ dell’incitamento. Ciò nondimeno, essa ribadì con chiarezza che non ogni forma di *bate speech* può essere automaticamente equiparata alla fattispecie di istigazione diretta e pubblica a commettere genocidio, richiedendosi una valutazione complessiva del contenuto, del contesto e dell’effetto prevedibile del messaggio.

Quanto ai crimini contro l’umanità, la Camera d’appello affermò che l’incitamento all’odio può integrare la fattispecie di persecuzione quando, per gravità e contenuto discriminatorio, si inserisce in una campagna persecutoria caratterizzata da un attacco generalizzato o sistematico contro la popolazione civile, ai sensi dell’articolo 3(h) dello Statuto dell’ICTR. In applicazione di tali criteri la Camera d’appello operò una marcata distinzione temporale tra le comunicazioni anteriori e posteriori al 6 aprile 1994 valutando diversamente la rilevanza penale delle trasmissioni e delle pubblicazioni diffuse nel periodo immediatamente precedente e durante l’attacco genocidario. Le comunicazioni anteriori a tale data non furono qualificate come atti persecutori, in quanto l’attacco generalizzato o sistematico contro la popolazione civile non era ancora in atto²⁹⁶.

Alla luce di tali elementi, il *Media Case* chiarisce che la protezione dei giornalisti come civili, garantita dal diritto internazionale umanitario, e la repressione dell’incitamento alla commissione di crimini internazionali operano su piani distinti ma complementari, la cui coordinazione risulta essenziale. La tutela della libertà di informazione e dell’attività giornalistica non può infatti estendersi fino a ricomprendere condotte comunicative che, per contenuto, contesto e funzione, integrino gli estremi di fattispecie criminose internazionali, quali l’istigazione diretta e pubblica a commettere genocidio o il contributo alla commissione di crimini contro l’umanità. In questa prospettiva, la giurisprudenza dell’ICTR non criminalizza il discorso in quanto tale, ma

²⁹⁶ Nonostante ciò, annullò le conclusioni della Camera di primo grado secondo cui Barayagwiza esercitava un controllo effettivo sui giornalisti di RTLM dopo il 6 aprile e lo assolse quindi da tale imputazione (ai sensi dell’art. 6(3)) in relazione alle trasmissioni RTLM. Nahimana fu ritenuto un superiore del personale RTLM con potere di prevenire o punire discorsi criminosi e la sua condanna ai sensi dell’art. 6(3) fu quindi confermata. Tuttavia, la sua condanna ai sensi dell’art. 6(1) fu annullata, perché la Camera d’appello ritenne che egli non avesse avuto un coinvolgimento personale sufficiente dopo il 6 aprile per aver ‘istigato’ le trasmissioni. Quanto a Ngeze, la Camera d’appello concluse che vi erano alcuni articoli pubblicati nel 1994 che costituivano istigazione diretta e pubblica; pertanto, la condanna fu confermata. Kagan (n. 290)

individua con precisione la soglia oltre la quale l'attività mediatica, perdendo la propria funzione informativa, assume rilevanza penale internazionale. L'esperienza ruandese non costituisce, tuttavia, un *unicum*. Dinamiche in parte analoghe emergono anche nel contesto dei conflitti nell'ex Jugoslavia, ove l'uso dei *media* come strumento di mobilitazione nazionalistica e di legittimazione della violenza ha assunto una dimensione ancora più sistemica e istituzionalizzata, intrecciandosi stabilmente con apparati politici, militari e mediatici statali.

1.3 Propaganda nazionalistica e assoggettamento dei media nei conflitti dell'ex Jugoslavia

La propaganda nazionalistica costituì uno dei fattori centrali nella disgregazione dell'ex Jugoslavia, contribuendo, già nelle fasi precedenti allo scoppio delle ostilità, a plasmare le percezioni collettive del conflitto, a irrigidire le identità contrapposte e a rendere progressivamente accettabile il ricorso alla violenza; ai fini della presente trattazione è quindi necessario inquadrare il contesto in cui tali eventi presero forma. Negli anni immediatamente precedenti allo scoppio dei conflitti armati, la Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia si presentava come uno Stato federale composto dalle sei repubbliche di Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Serbia, Montenegro e Macedonia, e due province autonome, tra cui il Kosovo, regione a maggioranza albanese cui era stato riconosciuto uno statuto di ampia autonomia. Questa libertà fu progressivamente revocata alla fine degli anni Ottanta dal governo centrale di Belgrado, contribuendo ad acuire le tensioni interne e a destabilizzare l'equilibrio federale. La crisi esplose nel 1991, quando Slovenia e Croazia dichiararono la propria indipendenza e il governo federale reagì inviando truppe dell'esercito popolare iugoslavo nel tentativo di impedire la secessione. Mentre in Slovenia le ostilità si esaurirono nel giro di poche settimane, con il successivo ritiro delle forze federali, il conflitto in Croazia assunse rapidamente un carattere più duraturo e violento, anche a causa di una consistente minoranza serbo-croata, sostenuta politicamente e militarmente da Belgrado. Parallelamente, nel 1991 la Macedonia proclamò la propria indipendenza, confermando come il processo in atto non potesse più essere qualificato come una semplice secessione, ma come un vero e proprio smembramento dello Stato federale²⁹⁷. In questo quadro, nel 1992 anche la Bosnia-Erzegovina dichiarò la propria indipendenza, evento che segnò l'inizio della fase più drammatica del conflitto iugoslavo. A seguito di questi eventi, Serbia e Montenegro rimasero le uniche repubbliche superstiti e costituirono la nuova Repubblica Federale di Jugoslavia. In Bosnia-Erzegovina, tuttavia, la proclamazione dell'indipendenza incontrò l'opposizione della minoranza serbo-bosniaca, che, con il sostegno del governo di Belgrado, diede vita a una propria entità politica, la cosiddetta *Repubblica Srpska*, dotata

²⁹⁷ Ramet, S. P. (2002). *Balkan Babel: The disintegration of Yugoslavia from the death of Tito to the fall of Milošević* (4^a ed.). Boulder, CO: Westview Press (Perseus Books Group). pp. 1-50

di una propria struttura istituzionale e militare, guidata politicamente da Radovan Karadžić e militarmente da Ratko Mladić²⁹⁸. Questo processo era espressione del progetto di riunificazione dei territori abitati da popolazioni serbe nella prospettiva di una ‘Grande Serbia’, contrapposta alla neonata Repubblica di Bosnia-Erzegovina, sostenuta prevalentemente dalla popolazione musulmana bosniaca. In tale contesto si inserì l’assedio di Sarajevo, durato circa due anni, simbolo della brutalità del conflitto e della sistematica violenza contro la popolazione civile. *L’escalation* culminò nel luglio 1995 con il genocidio di Srebrenica, dove circa ottomila uomini e ragazzi musulmani bosniaci furono uccisi dalle forze serbo-bosniache²⁹⁹. Il conflitto trovò formalmente conclusione con gli Accordi di *Dayton* del 1995, che posero fine alle ostilità armate in Bosnia-Erzegovina, pur lasciando irrisolte profonde fratture politiche, etniche e sociali.

Dopo aver brevemente ricostruito il quadro storico di riferimento, è ora necessario analizzare il ruolo svolto dai *media* e il livello di protezione riconosciuto ai giornalisti nel contesto dei conflitti dell’ex Jugoslavia. Nel periodo immediatamente precedente allo scoppio delle ostilità, i *media* serbi, in particolare le riviste *Duga* e *Interju* e i quotidiani *Politika* e *Politika ekspres*, svolsero un ruolo determinante nella costruzione e diffusione di narrazioni nazionalistiche. Tali organi di stampa contribuirono a creare risentimenti collettivi contro Croazia e Slovenia³⁰⁰ e alimentarono l’ostilità verso la popolazione albanese del Kosovo, mediante la diffusione di accuse, spesso prive di verifica, relative a presunti atti di violenza ai danni dei serbi locali. Questo primo utilizzo politico dell’informazione si inserì in un processo più ampio di progressivo assoggettamento del sistema mediatico al potere esecutivo. A partire dall’inizio degli anni ‘90, Slobodan Milošević³⁰¹ rimosse numerosi funzionari di partito e sostituì numerosi giornalisti all’interno della casa editrice *Politika*. Le pressioni si estesero anche all’agenzia di stampa *Tanjug*, come testimoniato dal direttore generale Risto Lazarov³⁰², che riferì di tentativi sistematici di infiltrazione politica, che lo portarono a rassegnare

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ Tale evento rappresentò il primo caso in cui un tribunale internazionale accertò la commissione del crimine di genocidio sul suolo europeo dalla fine della Seconda guerra mondiale

³⁰⁰ Accusate di un presunto ‘furto’ di fabbriche serbe e di territori dalla Serbia attraverso la creazione delle province autonome. Ramet (n. 297)

³⁰¹ È stato presidente della Serbia dal 1989 al 1997 e presidente della Repubblica Federale di Jugoslavia dal 1997 al 2000 come *leader* del Partito Socialista di Serbia

³⁰² Egli disse: «Every day we had to fight with MiloSević; he was trying to penetrate Tanjug with his people but it was not possible for him to achieve his aims overnigh». Ramet (n. 297), *ivi* pag. 35

le dimissioni e a fondare una rivista indipendente. In una fase successiva, a partire dalla fine del 1994 e in concomitanza con l'inasprimento delle violenze, il regime di Milošević intensificò le attività repressive attraverso acquisizioni forzate, chiusure, arresti e confische di *media* indipendenti³⁰³. Il controllo si estese anche al settore radiotelevisivo, attraverso la creazione di un quasi monopolio statale e l'adozione di una legislazione restrittiva sulla radiodiffusione (1997) e sui *media* (1998)³⁰⁴, che arrivò a vietare la trasmissione di emittenti straniere quali *BBC*, *Voice of America* e *Radio Free Europe*. Tali misure furono denunciate dalle associazioni di categoria come strumenti di progressiva deriva autoritaria³⁰⁵.

Le conseguenze di un controllo dell'informazione così stringente emersero con particolare evidenza nei contesti in cui la violenza raggiunse livelli estremi. In Bosnia-Erzegovina l'occupazione di gran parte dei ripetitori televisivi, fin dalle prime fasi del conflitto e la presenza di canali interamente controllati dalle forze armate determinarono una profonda frammentazione dell'informazione, tanto che per molti giornalisti l'unico collegamento con l'esterno rimase affidato a reti radio amatoriali³⁰⁶.

³⁰³ Come accertato dal Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare. (1994). *Rapporto informativo sulla situazione dei media nell'ex Jugoslavia* (Doc. 6994), 1403-13/1/94-3-E. *Federal Republic of Yugoslavia*. In particolare: «16. [...] The importance of the role of the *media* in preparing wars is well known and everywhere in the former Yugoslavia the media have been active in doing so by playing the nationalistic card. The first thing Mr Milosević did in Serbia was to take control of all the important *media*, especially the electronic *media*. "Radiotelevizija Srbije" is fully state-owned and its editorial policy is dictated by the government. 18. The harassment and intimidation of journalists is increasing: Mr Ousan Reljić, a journalist from Vreme was kidnapped and interrogated for thirty-six hours by people who knew everything he had said, either publicly or privately, in the past four or five years; he was released through international pressure. The secret services are also following other journalists' activities. 19. In 1989, when Yugoslavia started falling apart, the Parliament of Kosovo was suppressed, the Albanian television in Priština was shut down and so was the daily newspaper Rilindja. Although the population of Kosovo (2,3 million inhabitants) is 90% Albanian (the others being Serbs, Turks, Montenegrins, Gypsies, etc.), there is not a single Albanian *media* outlet. [...] 20. in Montenegro there is clear evidence of state control. Seventy journalists have lost their jobs, mainly from state controlled media. A total media blackout of journalists of their case was operated in radio, television and press. The President of the Association of Journalists and another journalist have been sentenced to jail for offending the personality and functions of the President of Montenegro».

³⁰⁴ Il 22 ottobre 1998, fu promulgata una nuova legge sui *media*, che introduceva criteri volutamente elastici in base ai quali le voci critiche potevano essere messe a tacere. La legge vietava espressamente anche la trasmissione di programmi in lingua serba da parte di emittenti straniere. Inoltre, fu emanato un decreto governativo che rendeva illegale la diffusione tra la popolazione di messaggi idonei a generare «*ansia, panico e disfattismo*», utilizzato come strumento per limitare l'attività dei media indipendenti. Ramet (n. 297), *ivi* pag. 341

³⁰⁵ L'Associazione dei *Media Elettronici Indipendenti* in Serbia diffuse una dichiarazione ufficiale in cui affermava che la nuova normativa «*distrugge quel poco di libertà che esisteva e conduce il paese verso la dittatura e l'oscurità*». *Ibid.*

³⁰⁶ Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare. (1994). *Rapporto informativo sulla situazione dei media nell'ex Jugoslavia* (Doc. 6994), 1403-13/1/94-3-E. 13. «The situation in Bosnia-Herzegovina is similar to that

È stato rilevato che, senza la partecipazione attiva della stampa, il movimento nazionalista non avrebbe potuto generare quelle tensioni che, nel tempo, spinsero ampie fasce della popolazione a combattere contro i propri ex concittadini iugoslavi, in un contesto in cui tali sentimenti risultavano, prima del periodo 1986–1987, attenuati o addirittura inesistenti³⁰⁷. Tali condotte travalicarono i limiti della libertà di espressione, non solo per la natura virulenta dei contenuti diffusi, ma anche per la palese violazione del dovere di verifica delle fonti, principio cardine dell'etica giornalistica nel quadro giuridico internazionale.

Parallelamente, e nonostante il progressivo irrigidirsi del controllo statale, è importante sottolineare che vi furono iniziative di resistenza e denuncia da parte dei giornalisti stessi, volti a costruire uno spazio informativo alternativo e improntato a una funzione critica del giornalismo, in linea con gli obblighi giuridici internazionali. Tra questi, si colloca la trasformazione del quotidiano *Borba*³⁰⁸ in una testata progressista e critica, tra il 1988 e il 1989, nonché la creazione, nel 1991, dello studio televisivo indipendente *Yutel*, concepito come spazio mediatico alternativo rispetto alla narrativa governativa. Nel contesto della Repubblica Federale di Jugoslavia, e in particolare in Serbia, un episodio di particolare rilevanza giuridica è rappresentato dalla pubblicazione della lettera aperta di Aleksandar Tijić³⁰⁹ e Slavko Ćuruvija³¹⁰, che denunciava la sospensione dell'ordine costituzionale e il soffocamento sistematico della libertà di stampa³¹¹. La reazione delle autorità fu immediata e sproporzionata, con

in Croatia, with the state-controlled media producing enormous amounts of hate and hysteria. [...] It should not be forgotten that the war started with the occupation of nine out of the eleven television transmitters and propaganda is essential to the continuation of hostilities. There are now three television channels in Bosnia-Herzegovina, all controlled by the military. APPENDIX I, Record of the hearing on the situation of media in the former Yugoslavia, (Strasbourg, 15 October 1993). [...] Their only means of communication with the outside world was through radio amateurs»

³⁰⁷ Ramet (n. 297), *ivi* pp 40-41

³⁰⁸ Quotidiano federale per eccellenza della Jugoslavia socialista con sede a Belgrado

³⁰⁹ Aleksandar Tijić (1949–2013) è stato un giornalista serbo e direttore generale dell'emittente pubblica Radio-Television of Serbia (RTS) dal 2004 al 2013. Birn. (2018). *Serbian broadcasting chief Tijić Dies*. Balkan Insight. <https://balkaninsight.com/2013/10/29/serbian-public-service-broadcaster-head-dies/>

³¹⁰ Slavko Ćuruvija (1949–1999) è stato un giornalista ed editore serbo, fondatore del quotidiano privato *Dnevni Telegraph* e del settimanale *Evropljanin*, noto per le sue posizioni critiche nei confronti del regime di Slobodan Milošević. Fu assassinato l'11 aprile 1999 a Belgrado. Committee to Protect Journalists. (2025). *Slavko Ćuruvija - Committee to Protect Journalists*. <https://cpj.org/data/people/slavko-curuvija/>

³¹¹ Nella lettera in questione veniva riportato: «Tutto ciò che i serbi hanno costruito in questo secolo è stato sconsideratamente distrutto: i confini statali e nazionali; lo status di alleati in due guerre mondiali; la dignità nazionale; l'appartenenza a tutte le istituzioni internazionali; l'identità europea dei serbi si è

sanzioni pecuniarie estremamente elevate e la confisca dei beni della testata coinvolta. In aggiunta a ciò, pochi mesi dopo, Slavko Ćuruvija fu ucciso in circostanze successivamente ricondotte agli apparati di sicurezza statali. Sotto il profilo giuridico, tali misure integrano una violazione grave e plurima degli *standard* internazionali sulla libertà di espressione, in particolare dell'articolo 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e dell'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretati dalla giurisprudenza internazionale, che impone agli Stati non solo obblighi negativi di non interferenza, ma anche obblighi positivi di protezione dei giornalisti da ritorsioni, intimidazioni e violenze. L'uso di sanzioni economiche manifestamente sproporzionate configura inoltre una forma di 'censura indiretta', idonea a produrre un effetto dissuasivo, il '*chilling effect*', sull'esercizio della libertà di stampa, espressamente condannato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. L'eliminazione fisica di un giornalista per l'attività di denuncia svolta costituisce una violazione estrema del diritto alla vita sancito dall'articolo 6 ICCPR e dall'articolo 2 CEDU, nonché, nel contesto di una violenza politica sistematica, un grave indice del collasso delle garanzie minime di tutela dei civili, rilevante anche ai fini dell'analisi del diritto internazionale umanitario e della responsabilità statale che ne consegue. Questo insieme di elementi dimostra che, nei contesti di conflitto, la tutela dell'attività giornalistica non dipende solo da garanzie individuali, ma anche dalla struttura dello spazio informativo, in quanto la mancanza di un pluralismo effettivo contribuisce a delegittimare le narrazioni alternative e a creare un contesto in cui il giornalismo indipendente risulta più vulnerabile a misure repressive e a minacce alla sicurezza personale.

erosa; i serbi si sono ritirati dai loro territori etnici in Croazia e in parti della Bosnia; la nazione ha sviluppato un complesso di colpa come aggressore, genocida, sconfitto e custode delle ultime frontiere del comunismo europeo. Il valore e il prestigio di tutte le istituzioni serbe sono stati distrutti in modo pianificato: avete portato l'università e una cooperativa agricola allo stesso livello, [...] degradato la Chiesa, il potere legislativo, i media, il parlamento e il governo. [...]. È stata imposta alla società una psicosi di permanente stato di emergenza, unita alla paura di una polizia onnipotente e dei vostri uomini di fiducia, che si vantano di poter ordinare esecuzioni contro le persone che non gradiscono; alla popolazione è richiesta un'obbedienza assoluta; manifestazioni isteriche e coreografate di sostegno vengono organizzate dopo ogni 'vittoria' che contribuisce al nostro declino.» I due giornalisti concludevano elencando tredici richieste, tra cui la cessazione della persecuzione dei *media* e l'avvio di autentici processi di privatizzazione, la promozione della tolleranza interetnica e l'adesione all'Unione europea e al Partenariato per la Pace della NATO. Ramet (n. 297), *ivi* pp. 341ss

Tali criticità furono esplicitamente rilevate a livello sovranazionale. Nell'analisi complessiva della situazione dei *media* nell'ex Jugoslavia³¹² del 1994, il Consiglio d'Europa mise in luce come le restrizioni alla libertà di informazione non fossero fenomeni isolati, ma il risultato di assetti strutturali di controllo politico dello spazio mediatico³¹³. In tale prospettiva, un quadro emblematico di interferenza statale sull'informazione si riscontrò anche in Croazia: il Consiglio accertò che il governo croato guidato da Franjo Tudjman³¹⁴, attraverso l'uso strumentale dell'Agenzia per la Ricostruzione e lo Sviluppo, instaurò un controllo statale effettivo su tutte le principali testate formalmente privatizzate, nonostante la denuncia dell'Associazione Croata dei Giornalisti³¹⁵. Questi rilievi furono successivamente ripresi e sistematizzati dall'*Opinion* No. 195 (1996) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, che subordinò l'ammissione della Croazia alla CEDU al rispetto effettivo della libertà dei *media* e all'adeguamento della legislazione interna agli *standard* del trattato, in particolare all'articolo 10³¹⁶.

³¹² Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare. (1994). *Rapporto informativo sulla situazione dei media nell'ex Jugoslavia* (Doc. 6994), 1403-13/1/94-3-E

³¹³ Ramet (n. 297), *ivi* Pag. 166

³¹⁴ Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare (n. 311), «Croatia, par. 8. After two years of war the picture of Croatian media is very clear: there is not a single important newspaper, television or radio that does not belong to the state or to the ruling party (HDZ) or is closely controlled by them. The process started with the "privatisation" of the two major daily newspapers, most of the shares in which are now owned by the state or leading HDZ figures. [...] A systematic cleansing of all journalists that do not support HDZ policies has ensued. 11. Physical and psychological aggression are used to intimidate all opposition to the regime and those not 100% in favour are considered against. Two journalists were arrested in October 1993 in connection with a bomb explosion in Split and another journalist was detained for not turning up in court. The twenty-person Croatian Helsinki Committee for Human Rights is under constant attacks.

³¹⁵ Nel novembre 1993, l'Associazione Croata dei Giornalisti sfruttò la perdurante indipendenza del quotidiano *Novi list* per pubblicare il seguente testo: «Negli ultimi tempi abbiamo assistito a un numero allarmante di articoli e programmi nei media croati che costituiscono palesi violazioni delle leggi e delle norme fondamentali del codice deontologico giornalistico. Alcune redazioni pubblicano sistematicamente scritti nei quali persone che esprimono opinioni diverse vengono insultate, etichettate o chiamate a rispondere delle proprie posizioni, e non è raro che vengano offesi interi popoli. Tutto ciò contribuisce a creare un clima di persecuzione, paura e insicurezza, e la frequenza con cui determinate redazioni pubblicano testi che sembrano giustificare arresti induce il sospetto che si tratti di una linea editoriale deliberata e calcolata». Ramet (n. 297), *Ivi* pag. 166

³¹⁶ Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. (1996). *Application by Croatia for membership of the Council of Europe*. Opinion No. 195, Strasburgo: Consiglio d'Europa. <https://pace.coe.int/en/files/13934/html>. Il 15 marzo 1996, il Presidente della Repubblica di Croazia e il Presidente del Parlamento croato hanno firmato un documento in cui si afferma che, al fine di soddisfare i requisiti per l'ammissione al Consiglio d'Europa, la Croazia si impegna formalmente a: 9.16 «To implement the recommendations of Council of Europe experts on legislation relating to the *media*, such as the law on public information, the law on telecommunications and the law on protection of competition».

Nonostante quanto sottolineato finora, nella fase successiva alla conclusione formale delle ostilità la comunità internazionale intervenne in modo tardivo e frammentario. L'Ufficio dell'Alto Rappresentante³¹⁷ e le autorità internazionali adottarono inizialmente un approccio di tipo *laissez-faire*, consentendo a gruppi nazionalisti di continuare ad aggredire il personale dei *media* non simpatizzanti, in un clima di sostanziale impunità. Le tragiche conseguenze di tale scelta dimostrano come, in assenza di un intervento consapevole e mirato, una regione possa impiegare un tempo significativamente più lungo per affrancarsi dalle ostilità, violente o meno, originate da un conflitto sanguinoso³¹⁸. In questa prospettiva, il caso dell'ex Jugoslavia evidenzia come la tutela dei giornalisti nei conflitti armati non possa essere ricondotta esclusivamente alle garanzie offerte dal diritto internazionale umanitario, ma richieda anche l'adozione di misure preventive a salvaguardia della libertà di espressione, strumenti efficaci di contrasto alla propaganda d'odio e meccanismi di responsabilità per l'incitamento mediatico alla violenza. Ne consegue la necessità di analizzare la risposta offerta dalla giurisprudenza penale internazionale nell'accertamento della responsabilità dei soggetti coinvolti.

³¹⁷ L'Ufficio dell'Alto Rappresentante (OHR) è un'istituzione internazionale *ad hoc* responsabile della supervisione dell'attuazione degli aspetti civili dell'Accordo di pace che ha posto fine alla guerra in Bosnia-Erzegovina, la cui posizione è stata creata nell'ambito dell'Accordo generale quadro per la pace in Bosnia-Erzegovina. OSCE. (1995). *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* (Initialled in Dayton on 21 November 1995; signed in Paris on 14 December 1995) <https://www.ohr.int/about-ohr/general-information/>

³¹⁸ Ramet (n. 297), *Ivi* pp. 278ss

1.3.1 La risposta penale internazionale: l'esperienza del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia

A seguito delle violenze consumatesi nel territorio dell'ex Jugoslavia, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite istituì, con la Risoluzione 827 del 25 maggio 1993, il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, ICTY). In una fase iniziale, l'attività del Tribunale risultò limitata, anche in ragione delle incertezze politiche e della diffusa percezione dello stesso come strumento prevalentemente politico, volto a riaffermare simbolicamente la condanna internazionale delle gravi violazioni commesse. Ciononostante, l'ICTY ha progressivamente sviluppato una giurisprudenza di straordinaria rilevanza, contribuendo in modo decisivo all'accertamento delle responsabilità individuali e allo sviluppo del diritto penale internazionale contemporaneo³¹⁹.

Nell'analisi del ruolo che la propaganda e la strumentalizzazione dell'attività giornalistica hanno avuto nell'istigazione delle violenze perpetrate, assume particolare rilievo il caso *Prosecutor v. Brđanin*³²⁰. La Camera di primo grado ha attribuito un ruolo centrale alla campagna di propaganda condotta dall'imputato attraverso i mezzi di comunicazione di massa, uno dei contributi più significativi al perseguimento delle politiche criminali attuate dalle autorità serbo-bosniache nella regione della Krajina³²¹. Il Tribunale ha accertato che l'imputato, sfruttando consapevolmente le proprie posizioni di autorità e l'accesso privilegiato ai *media*, fece un uso intenzionale e sistematico di radio, televisione e stampa per diffondere messaggi violenti e discriminatori, dotati di particolare forza persuasiva in ragione del suo ruolo istituzionale. Tali comunicazioni non si limitarono all'espressione di un discorso politico radicale³²², ma si tradussero in un sostegno pubblico reiterato a misure concrete

³¹⁹ Aitala (n. 131) *Ivi* pp. 27ss

³²⁰ International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. (2004). *Prosecutor v. Radoslav Brđanin*, IT-99-36-T, Trial Chamber II.

³²¹ Regione geografica e politica della Bosnia nord-occidentale che fu teatro di una pulizia etnica particolarmente violenta, espulsioni forzate e persecuzioni sistematiche contro musulmani e croati bosniaci

³²² *Prosecutor v. Radoslav Brđanin*, Par. 325. «Attraverso le sue dichiarazioni pubbliche, l'imputato creò paura e odio tra i serbi bosniaci da un lato e i musulmani e croati bosniaci dall'altro, istigando i gruppi etnici gli uni contro gli altri. Egli fece ripetutamente uso di un linguaggio dispregiativo nei confronti dei non serbi, definendoli 'Baliže' (musulmani), 'Ustaša' (croati), 'Šiptari' (albanesi), 'parassiti', 'feccia', 'infedeli' e 'persone di seconda categoria'».

di esclusione, quali il licenziamento, su base etnica, dei musulmani e dei croati bosniaci da posizioni dirigenziali e l'invito esplicito alla popolazione non serba ad abbandonare il territorio³²³.

La Camera ha ritenuto che questa attività propagandistica abbia contribuito in modo sostanziale alla creazione di un clima di paura e di odio etnico, funzionale a rendere socialmente accettabile la commissione di crimini internazionali, oltre a dissuadere anche i membri moderati della popolazione serba dal prestare assistenza ai non serbi³²⁴. In tale prospettiva, la responsabilità penale dell'imputato non è stata fondata sulla mera espressione di opinioni, bensì sul nesso accertato tra il contenuto del discorso pubblico, l'intenzionalità dell'azione comunicativa e l'effetto concreto prodotto nel facilitare, legittimare e rafforzare le condotte criminali poste in essere da altri soggetti. Il Tribunale ha inoltre chiarito che eventuali motivazioni di opportunismo politico o di avanzamento professionale personale non incidono sulla qualificazione giuridica delle condotte, né attenuano la responsabilità derivante dall'uso dei *media* come strumento di persecuzione e di istigazione indiretta alla violenza³²⁵. La giurisprudenza dell'ICTY conferma così un approccio coerente con quello dell'ICTR, volto a evitare la criminalizzazione del discorso politico in quanto tale, ma al contempo a sanzionare l'impiego consapevole e strumentale dei mezzi di comunicazione quando esso si inserisce causalmente in una più ampia dinamica criminosa.

In continuità con tale linea interpretativa, nel procedimento relativo a Ratko Mladić³²⁶, il Tribunale ha ulteriormente chiarito come l'apparato propagandistico operante durante il conflitto fosse strutturalmente integrato nell'organizzazione politico-militare, avvalendosi anche dell'attività di professionisti dell'informazione inseriti in uno spazio mediatico sistematicamente controllato e funzionale agli obiettivi militari della Repubblica Serbo-Bosniaca. Dalle deposizioni testimoniali è emerso che lo Stato

³²³ *Ibid.* Par 326

³²⁴ *Ibid.* Par 327. In aggiunta come rilevato dalla Corte nel paragrafo 328, «L'imputato si esprime pubblicamente contro i matrimoni misti e, in un'occasione, arrivò a suggerire che i figli di tali unioni potessero essere gettati nel fiume *Vrba*, affermando che coloro che fossero riusciti a nuotare sarebbero stati bambini serbi».

³²⁵ *Ibid.* Par 329-332

³²⁶ International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. (2017). *Prosecutor v. Ratko Mladić* IT-09-92-T, Trial Chamber I.

Maggiore Principale della VRS³²⁷ operava come un'organizzazione di comando e pianificazione strategica, all'interno della quale la gestione dell'informazione e della propaganda era istituzionalizzata, essendo affidata a un dipartimento specificamente competente in materia di morale, affari religiosi e giuridici. Ciò evidenzia come l'informazione non fosse trattata come ambito autonomo o neutrale, ma come vero e proprio strumento operativo, integrato nella strategia militare e politica complessiva.

Ne consegue che la tutela dei giornalisti nei conflitti armati non può essere limitata alla sola protezione dell'incolumità fisica, ma deve necessariamente includere la salvaguardia dell'indipendenza professionale, quale elemento essenziale per prevenire l'utilizzo strumentale dell'informazione in contesti di violenza organizzata. La giurisprudenza dell'ICTY dimostra infatti che l'integrazione dell'attività informativa all'interno di apparati politico-militari, ove non adeguatamente regolata e distinta dalle funzioni di propaganda, non è giuridicamente neutra, ma può contribuire alla commissione, al rafforzamento e alla legittimazione di crimini internazionali. Tali constatazioni assumono particolare rilievo alla luce delle modalità contemporanee di gestione dell'informazione nei conflitti armati, nelle quali i giornalisti operano talvolta all'interno di strutture organizzative controllate dalle forze armate o soggette a vincoli operativi e narrativi stringenti. In questo scenario, la linea di demarcazione tra attività giornalistica e funzione propagandistica tende ad assottigliarsi, rendendo ancora più urgente una riflessione giuridica sulla tutela dell'indipendenza dei *media* quale presupposto indispensabile per la protezione dei civili e per il rispetto del diritto internazionale.

³²⁷ La VRS, *Vojaska Republike Srpske*, era l'Esercito della Repubblica Serbo-Bosniaca, creato nel 1992 e operante durante la guerra in Bosnia-Erzegovina. Costituiva la struttura militare ufficiale della Republika Srpska

2. Giornalismo indipendente ed *embedded journalism*

Nel corso del XX e XXI secolo, l'evoluzione tecnologica e il mutamento della natura dei conflitti armati hanno reso la presenza dei *media* negli scenari di guerra non solo inevitabile, ma strutturalmente integrata alle dinamiche dei conflitti. In tale contesto si è progressivamente affermata una particolare modalità di raccolta e diffusione delle informazioni, il cosiddetto *embedded journalism*. Secondo la definizione fornita dal Dipartimento dell'Esercito degli Stati Uniti³²⁸, tale tipo di operatore dell'informazione diviene a tutti gli effetti parte dell'unità militare: ne condivide spostamenti, condizioni di vita e sicurezza, accedendo direttamente alle relative attività, entro un perimetro informativo definito *ex ante* dalle autorità militari. Tale assetto risponde, almeno in parte, alla necessità di garantire una maggiore sicurezza ai giornalisti sul campo³²⁹, esigenza divenuta sempre più pressante alla luce dell'elevato livello di rischio cui essi sono esposti nei conflitti contemporanei³³⁰.

Sotto il profilo concettuale, è importante sottolineare che il giornalismo *embedded* si distingue sia dal giornalismo indipendente, o 'unilaterale', sia dalla tradizionale figura del corrispondente di guerra. Il primo opera senza integrazione strutturale con le forze armate e, pur affrontando maggiori rischi e difficoltà logistiche, non è soggetto ai medesimi vincoli informativi e relazionali. Il corrispondente di guerra, nella sua accezione classica, mantiene invece una posizione intermedia: pur accreditato presso le autorità militari, non vive stabilmente con un'unità combattente e conserva, almeno formalmente, una maggiore autonomia narrativa³³¹. L'*embedded journalist*, al contrario, ottiene un accesso privilegiato al campo di battaglia a fronte dell'accettazione di limiti sostanziali alla selezione, al contenuto e alla tempistica delle informazioni diffuse. Tale modello si fonda su una relazione di dipendenza funzionale del giornalista dalle forze armate, non solo per l'accesso alle informazioni ma anche per la protezione personale,

³²⁸ Margotin, C. (2024). *Embedded journalism as a strategic enabler in US contentious foreign policy-making domestic legitimization: Evidence from the 2003 invasion of Iraq*. Journal of Global Faultlines, 11(1), 27–53. <https://www.jstor.org/stable/48782636>

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ Secondo i dati del *Committee to Protect Journalists*, nella Seconda guerra mondiale persero la vita 68 giornalisti, nella guerra del Vietnam 66 e, nella sola guerra in Iraq, tra marzo 2003 e aprile 2007, il numero dei giornalisti uccisi ha raggiunto quota 100. <https://cpj.org/reports/2008/07/journalists-killed-in-iraq/>

³³¹ Margotin (n. 328)

ed è caratterizzato da una tensione strutturale intrinseca: mentre le forze armate fondano la propria azione sul principio della segretezza operativa, i giornalisti esercitano una funzione pubblica che presuppone trasparenza e diffusione dell'informazione³³². L'emersione dell'*embedded journalism* risponde proprio all'esigenza di strutturare istituzionalmente il rapporto tra accesso dei *media* e gestione dei flussi informativi in ambito militare, riequilibrando, dal punto di vista governativo, il rapporto tra informazione, sostegno pubblico e conduzione delle operazioni belliche. In tale ottica, esso può essere letto come una risposta strategica all'esperienza americana in Vietnam, nella quale una copertura ampiamente indipendente e poco regolata contribuì all'erosione del consenso interno³³³. Di conseguenza, i *mass media* si configurano come un canale di legittimazione interna particolarmente efficace per la trasmissione di particolari narrazioni di guerra al pubblico domestico, fungendo da intermediari tra il potere politico e militare e la società civile³³⁴.

Risulta, a questo punto, necessario analizzare la cornice regolatoria che disciplina l'*embedded journalism* e ne definisce i parametri essenziali. Nel settembre 2000, il Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti (DOD) ha emanato la *Directive* 5122.5, che stabilisce la politica militare in materia di accesso dei *media*, tuttora vigente. Essa attribuisce all'*Office of the Assistant Secretary of Defense for Public Affairs* (OASDPA) la responsabilità di garantire un «libero flusso di notizie e informazioni verso i *media*»³³⁵. Durante l'Operazione *Iraqi Freedom*, l'OASDPA ha gestito l'attuazione del programma di *embedding*, occupandosi della selezione, valutazione e assegnazione delle organizzazioni mediatiche alle diverse unità militari. Oltre seicento giornalisti furono inseriti nelle unità combattenti, ma con trattamenti differenziati: alcuni *reporter* di grandi *network* ottennero accesso privilegiato ai livelli apicali del comando, mentre giornalisti di testate minori furono assegnati a unità di grado inferiore. Anche l'applicazione

³³² Yalçinkaya, H. (2008). *L'ultima fase raggiunta dalle relazioni tra militari e media nelle guerre: il giornalismo embedded*. Uluslararası İlişkiler / International Relations, vol. 5, n. 19, pp. 29–56. <http://www.jstor.org/stable/43926074>

³³³ Margotin (n. 328)

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ Zeide, E. J. (2005). *In bed with the military: First Amendment implications of embedded journalism*. New York University Law Review, 80(4), 1309–1344. <https://www.nyulawreview.org/wp-content/uploads/2018/08/NYULawReview-80-4-Zeide.pdf>

delle *ground rules* risultò variabile, in funzione della maggiore o minore disponibilità dei singoli comandanti nei confronti dei *media*³³⁶.

Alla luce di ciò, la neutralità formale delle regole di base³³⁷ che disciplinano il programma di *embedded journalism* risulta insufficiente a escludere che tale assetto determini una compressione sostanziale della capacità dei *media* di fornire una rappresentazione completa, indipendente e verificabile degli eventi sul campo, soprattutto con riferimento agli aspetti più controversi o negativi dell'operato delle truppe statunitensi. A titolo esemplificativo, il divieto di mostrare elementi identificativi delle vittime nemiche o dei combattenti può essere giustificato sia come misura volta a impedire alle forze avversarie di valutare il grado di successo operativo, sia come legittima applicazione delle disposizioni delle Convenzioni di Ginevra che vietano di sottoporre i prigionieri a umiliazione pubblica³³⁸. Tali restrizioni, tuttavia, non sono prive di effetti collaterali sul piano informativo, potendo attenuare la percezione della violenza del conflitto, ridurre la visibilità delle conseguenze umane delle operazioni militari e contribuire, anche indirettamente, a una rappresentazione più favorevole dell'azione delle forze armate.

Inoltre, l'immersione continuativa del giornalista *embedded* all'interno dell'unità militare ospitante limita l'accesso a prospettive alternative e rende particolarmente complesso il controllo critico e indipendente delle informazioni raccolte. In un simile contesto, i rischi di autocensura, di selezione narrativa e di conformazione alle aspettative dell'apparato militare risultano strutturalmente elevati, con un evidente effetto distorsivo sull'attività giornalistica e sulle notizie che ne derivano³³⁹.

Chiarito il quadro teorico e funzionale entro cui si colloca il giornalismo *embedded*, risulta ora necessario verificarne la compatibilità con il diritto internazionale applicabile e analizzarne le implicazioni giuridiche. La configurazione del giornalismo *embedded* solleva infatti questioni centrali in ordine alla qualificazione giuridica del giornalista come civile, alla luce sia della formazione militare preliminare che il giornalista riceve,

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ Come il divieto di diffondere informazioni su piani militari in via di svolgimento o la posizione di particolari basi strategiche. Margotin (n. 328)

³³⁸ Zeide, (n. 335)

³³⁹ *Ibid.*

sia delle modalità operative cui è sottoposto durante il dispiegamento³⁴⁰. Anche la portata delle garanzie previste dal diritto internazionale umanitario risulta di problematica applicazione: in base agli accordi sottoscritti, il giornalista *embedded* è tenuto a indossare equipaggiamento coerente per colore e aspetto con quello militare, nonché dispositivi di protezione NBC (nucleare, biologico e chimico), oltre a casco e giubbotto protettivo, e a spostarsi esclusivamente mediante veicoli militari. Tali condizioni operative contribuiscono ad attenuare la distinzione visibile tra giornalisti e combattenti, rendendo i primi potenzialmente esposti a essere percepiti come bersagli legittimi o, quantomeno, compromettendo la loro identificabilità come civili durante le ostilità³⁴¹. Ne consegue che la protezione giuridica garantita dal diritto dei conflitti armati ai giornalisti rischia di risultare significativamente indebolita, non tanto in astratto, quanto nella sua concreta applicabilità sul campo. La disamina che segue si concentrerà pertanto sulle esperienze statunitensi in Vietnam e in Iraq, assunte come paradigmi dello sviluppo e della progressiva istituzionalizzazione delle pratiche di giornalismo *embedded*, al fine di valutarne l'impatto sul regime di protezione previsto dal diritto internazionale.

³⁴⁰ Nel caso americano l'addestramento poteva durare svariati mesi. Margotin (n. 328)

³⁴¹ *Ibid.*

2.1 La guerra del Vietnam e l'evoluzione del controllo statale sulla narrazione del conflitto

La guerra del Vietnam si colloca cronologicamente tra la metà degli anni Cinquanta e il 1975, con un coinvolgimento militare diretto e progressivamente crescente degli Stati Uniti a partire dai primi anni Sessanta e una fase di *escalation* culminata dopo il 1964; il conflitto si concluse formalmente il 30 aprile 1975 con la caduta di Saigon. Nella divulgazione dei fatti che hanno portato a tale epilogo la diffusione televisiva della guerra nello spazio domestico assunse un rilievo inedito, incidendo sulla percezione collettiva del conflitto e intensificando il controllo pubblico sulle decisioni politiche e militari, in particolare quando l'informazione rese visibili condotte percepite come abusive o sproporzionate, quali il massacro di My Lai³⁴² e l'uso massiccio del *napalm*³⁴³.

Accanto alla questione dell'accesso dei giornalisti al campo di battaglia, che nel contesto vietnamita risultava complessivamente più libero e meno istituzionalmente regolato rispetto a quanto sarebbe avvenuto nei conflitti successivi, emergeva una distinta ma complementare problematica giuridica, concernente il controllo dei contenuti informativi provenienti dal fronte. La relativa apertura dell'accesso non implicava, infatti, un'assenza di attenzione da parte del potere governativo rispetto a ciò che veniva riportato dal teatro delle operazioni, con conseguente ricorso a pratiche di pressione e censura, anche nei confronti di giornalisti inseriti nell'apparato militare. È proprio in questo quadro che si sviluppò il fenomeno della cosiddetta *underground GI press*, ossia un insieme di pubblicazioni indipendenti realizzate da membri delle forze armate statunitensi durante la guerra del Vietnam³⁴⁴. Tali periodici, diffusi al di fuori dei canali ufficiali, rappresentavano una reazione alle restrizioni imposte alla circolazione delle informazioni e alla percepita distanza tra la narrazione istituzionale del conflitto e l'esperienza concreta dei soldati sul campo.

³⁴² La letteratura richiama frequentemente il massacro di My Lai (1968) quale momento simbolico della frattura tra narrazione ufficiale e percezione pubblica del conflitto, evidenziando come la diffusione televisiva di tali eventi abbia alimentato proteste diffuse e contribuito al progressivo disimpegno statunitense, culminato nel ritiro delle truppe nel 1973 e nella fine formale della guerra nel 1975.

³⁴³ Buchanan, P. G. (2011). *Facilitated news as controlled information flows: The origins, rationale and dilemmas of "embedded" journalism*. Pacific Journalism Review, 17(1), 102-118 <https://doi.org/10.24135/pjr.v17i1.374>

³⁴⁴ Painter, C., & Ferrucci, P. (2019). *Ask what you can do to the Army: Normative roles of the underground GI press during the Vietnam War*. Media, War & Conflict, 12(3), 354-367. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26976790>

Molte delle pubblicazioni riconducibili a tale fenomeno si caratterizzavano per un orientamento dichiaratamente contrario alla guerra e per il tentativo di separare simbolicamente la figura dei soldati impiegati sul terreno, i cosiddetti *grunts*, dalle scelte strategiche imputabili ai vertici militari e politici. Sul piano giuridico, il dato di maggiore rilievo è costituito dalla sistematica ricorrenza di episodi di censura e persecuzione, accompagnati da contestazioni aventi ad oggetto la compressione dei diritti costituzionali dei militari e caratterizzate da forme di reazioni disciplinari formalizzate. Emblematico, in tal senso, è il procedimento avviato dinanzi alla corte marziale nei confronti di un editore che pubblicava, all'interno della *US Navy*³⁴⁵, un periodico apertamente contrario alla guerra. Il ricorso alla giurisdizione militare per reprimere un'attività di natura informativa evidenzia come la diffusione di contenuti critici fosse sottoposta a uno scrutinio particolarmente rigoroso da parte dell'autorità statale, in quanto potenzialmente idonea a incidere sulla rappresentazione istituzionale del conflitto. La risposta repressiva non si esaurì tuttavia nella sfera militare, ma si inserì in una più ampia strategia statale di contenimento della stampa alternativa, e cioè di quelle forme di informazione non riconducibili ai canali istituzionali o ai *media* tradizionalmente integrati nel sistema comunicativo ufficiale, e caratterizzate da un orientamento critico nei confronti della condotta del conflitto. La reazione di censura del governo risultò coerente con le modalità già sperimentate nei confronti delle pubblicazioni clandestine civili: l'FBI e altre agenzie federali e locali avviarono campagne sistematiche contro la stampa *underground*, facendo ricorso all'applicazione selettiva di normative in materia di oscenità, sostanze stupefacenti e vendita non autorizzata, nonché a pratiche di sorveglianza, intimidazione e uso illegittimo della forza. A tali episodi si affiancarono episodi di violenza e intimidazione perpetrati da soggetti privati, talora con il coinvolgimento o la tolleranza delle forze dell'ordine, riconducibili a forme di repressione informale del dissenso e campagne di boicottaggio

³⁴⁵ L'episodio più ricorrente riguardò Roger Priest, che pubblicava la rivista *OM* mentre prestava servizio nella Marina statunitense. In uno dei numeri, Priest scriveva che ormai doveva essere chiaro come le forze armate americane non si curassero dei diritti costituzionali dei militari, soprattutto quando l'esercizio di tali diritti finiva per smascherare i vertici militari e i loro complici a Washington. *OM* fu il primo periodico apertamente anti-guerra e anti-gerarchia nella storia della *U.S. Navy*; Priest fu sottoposto a *court martial* sulla base delle dichiarazioni pubblicate nel giornale. Il processo attirò notevole attenzione da parte di altre pubblicazioni della *GI press*, tra cui *Up Front* e *Gigline*. Priest non fu tuttavia un caso isolato: anche altri editori subirono sanzioni gravi o ostacoli alla distribuzione. Ad esempio, il soldato Dennis L. Davis fu accusato di 'inidoneità al servizio militare' per la sua presunta partecipazione alla pubblicazione e diffusione di materiale ritenuto screditante e offensivo nei confronti del Presidente e di alti ufficiali militari. *Ibid. ivi* pp. 363-364

coordinate volte a colpire indirettamente l'attività editoriale attraverso pressioni su proprietari di immobili, distributori, tipografi e inserzionisti³⁴⁶. Tali condotte configurano forme di repressione indiretta della libertà di espressione e di inibizione della funzione giornalistica, realizzate mediante l'uso strumentale di poteri amministrativi e penali formalmente leciti ma sostanzialmente orientati alla neutralizzazione del dissenso.

Il quadro risulta ulteriormente articolato alla luce di ricostruzioni critiche più recenti che mettono in discussione l'attribuzione ai *media* di un ruolo causale a tal punto determinante nella formazione di ideologie contrarie allo sforzo bellico statunitense, sottolineando piuttosto la tendenza iniziale di ampi settori della stampa ad aderire, in modo acritico e sostanzialmente deferente, alla narrazione ufficiale degli eventi fornita dalle autorità governative e militari. Tale prospettiva problematizza ulteriormente l'ampiezza e la legittimità delle misure repressive adottate dalle autorità statunitensi, poiché indebolisce la giustificazione secondo cui tali interventi sarebbero stati necessari per contrastare un'informazione strutturalmente ostile o destabilizzante, con rilevanti implicazioni in termini di responsabilità giuridica dello Stato³⁴⁷.

Risulta evidente che, durante i conflitti armati, in assenza di un quadro di garanzie giuridiche chiare, accessibili ed effettivamente applicabili a disciplina dello spazio informativo, la reazione statale può facilmente tendere a spostarsi da strumenti formali, trasparenti e sindacabili a pratiche di fatto idonee a comprimere l'informazione senza assumere apertamente la forma di un divieto. Sul piano del regime internazionale dei diritti umani, ciò appare particolarmente problematico, poiché la libertà di espressione e di informazione, pur non essendo assoluta, può essere limitata esclusivamente nel rispetto di condizioni stringenti di legalità, finalità legittima, necessità e proporzionalità, come sancito dall'articolo 19, paragrafo 3, del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Ne discende che interventi quali l'applicazione selettiva di normative formalmente neutrali, l'intimidazione, la sorveglianza sistematica o altre forme di pressione indiretta,

³⁴⁶ *Ibid.* *ivi* pp. 354-367

³⁴⁷ *Ibid.*

pur non configurandosi sempre come censura in senso stretto, possono produrre un effetto sostanzialmente equivalente, attraverso un'inibizione concreta e diffusa dell'esercizio della funzione giornalistica³⁴⁸. Nel complesso, l'esperienza vietnamita mette in luce come, nonostante il conflitto fosse caratterizzato da un accesso relativamente aperto dei giornalisti al campo di battaglia, l'assenza di strumenti giuridici trasparenti e predeterminati di regolazione dello spazio informativo abbia favorito l'emersione di forme di controllo statale informali e indirette, difficilmente sindacabili sul piano giuridico ma potenzialmente idonee a comprimere in modo significativo la libertà di espressione.

Tali dinamiche costituiscono il presupposto funzionale e concettuale per la successiva piena regolazione delle forme di controllo dell'informazione bellica, che troveranno una formalizzazione sistematica e giuridicamente strutturata nel modello del giornalismo *embedded*, consolidatosi a partire dal conflitto statunitense in Iraq.

³⁴⁸ *Ibid.*

2.2 Il conflitto in Iraq e la regolazione dell'accesso dei giornalisti all'informazione bellica

Il conflitto in Iraq ebbe inizio nel marzo 2003 con l'invasione guidata dagli Stati Uniti e da una coalizione internazionale, giustificata dall'amministrazione statunitense sulla base della presunta presenza di armi di distruzione di massa e del legame del regime di Saddam Hussein con il terrorismo internazionale³⁴⁹. Tali presupposti, rivelatisi successivamente infondati, incidevano direttamente sulla costruzione della narrativa bellica e sulla gestione dell'informazione relativa al conflitto. L'intervento militare, privo di un esplicito mandato del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, sollevò sin dall'inizio rilevanti controversie giuridiche e una profonda polarizzazione dell'opinione pubblica interna e internazionale. In questo contesto, la decisione del Pentagono di integrare un numero particolarmente elevato di giornalisti all'interno delle unità militari³⁵⁰, unitamente alla pubblica dissuasione dei *reporter* indipendenti dal recarsi in Iraq, non può essere letta esclusivamente come una misura di sicurezza, ma appare funzionale a orientare il sostegno pubblico all'invasione, assicurando rappresentazioni prevalentemente favorevoli dell'operato militare statunitense e contenendo, al contempo, la diffusione di narrazioni alternative o critiche, nonché delegittimando la propaganda del regime di Saddam Hussein. In tale contesto, il giornalismo *embedded* non si limitò a rappresentare una modalità di accesso privilegiato al teatro delle operazioni, ma si configurò come il canale informativo primario, istituzionalmente strutturato e implicitamente preferenziale, di produzione

³⁴⁹ Le giustificazioni addotte per l'uso della forza contro l'Iraq risultano plurime e mutevoli (armi di distruzione di massa; legami con il terrorismo; tutela della sicurezza degli Stati Uniti e della comunità internazionale; sostegno all'autorità dell'ONU; protezione dei diritti umani). Una prima linea argomentativa fonda la legittimità dell'intervento sulla violazione, da parte irachena, delle condizioni del cessate il fuoco previste dalla Risoluzione 687 (1991), sostenendo una 'reviviscenza' dell'autorizzazione all'uso della forza contenuta nella Risoluzione 678 (1990). Tale tesi è ritenuta infondata, poiché, una volta accettate le condizioni della 687 e cessate definitivamente le ostilità, riprende piena efficacia il divieto generale dell'uso della forza. Una seconda giustificazione richiama la Risoluzione 1441 (2002), ma anche questa viene esclusa come fonte di autorizzazione automatica all'uso della forza: l'approccio implicherebbe una successiva valutazione e decisione del Consiglio di sicurezza in caso di inadempimenti accertati dagli ispettori. Infine, viene criticata la dottrina della 'legittima difesa preventiva' o dottrina Bush, che ammetterebbe un'azione anticipatoria anche in presenza di incertezza: essa è qualificata come incompatibile con la Carta ONU e, più in generale, con il diritto internazionale sull'uso della forza. Centro Interdipartimentale di Ricerche sulla Pace (CIRP-UniBa) & Unione Scienziati per il Disarmo (USPID). (2003). *Il disarmo dell'Iraq fra guerra e diritto*. Contributi di: Italo Garzia, Ugo Villani, Nicola Cufaro Petroni. <https://community.ict.uniba.it/comunicazionedigitale/it/fuori-collana/disarmoiraq.pdf>

³⁵⁰ Stime ufficiali valutano fino a 750 giornalisti. Margotin (n. 328)

dell'informazione bellica, nel quale la possibilità stessa di osservare e riferire risultava strettamente correlata al grado di integrazione con l'apparato militare³⁵¹.

Alcuni giornalisti *embedded* intervistati sottolinearono di avere avuto accesso soltanto a una porzione limitata di un'operazione militare molto più ampia, descrivendo tale prospettiva come una visione 'attraverso una cannuccia', estremamente dettagliata ma intrinsecamente ristretta. Come precedentemente ricostruito, tale configurazione orienta *l'embedded reporting* verso la copertura delle attività militari dell'unità di riferimento, con una conseguente riduzione dell'accesso ad altre tipologie di informazioni, in particolare a quelle relative alle vittime civili³⁵². I giornalisti indipendenti, al contrario, riferirono di aver avuto accesso a una gamma più ampia di informazioni, incluse quelle idonee a mettere in discussione le dichiarazioni ufficiali delle forze armate statunitensi. Essi riferirono di aver avuto una maggiore libertà di movimento e la possibilità di interagire direttamente con la popolazione civile irachena, visitando ospedali, carceri e luoghi di culto. Pur non essendo soggetti a forme di censura diretta, i giornalisti non *embedded* misero in luce come l'assenza di protezione militare limitasse significativamente l'accesso alle aree più pericolose e alle operazioni militari, rendendo difficile una copertura approfondita delle dinamiche belliche³⁵³.

Tale configurazione evidenzia come, nel contesto iracheno, il giornalismo *embedded* abbia inciso non solo sulla possibilità formale di informare, ma anche sulle modalità concrete attraverso cui l'informazione viene raccolta e selezionata. In tale prospettiva, pur in assenza di divieti espliciti o di forme di censura diretta, il modello adottato incide in modo significativo sulle modalità di esercizio della libertà di informazione, ponendo interrogativi rilevanti in ordine alla sua compatibilità con gli *standard* di tutela elaborati dal diritto internazionale dei diritti umani e, in particolare, con il principio di pluralismo informativo.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Buchanan (n. 343)

³⁵³ *Ibid.*

2.2.1 *Embedded journalism* e Primo Emendamento: limiti e tensioni costituzionali nella copertura dei conflitti armati

Nel diritto costituzionale statunitense, come precedentemente illustrato, il Primo Emendamento tutela la libertà di parola e di stampa in funzione della qualità del dibattito pubblico e dell'adeguatezza del patrimonio informativo necessario alla deliberazione democratica.

È stato sostenuto che l'*embedding* non sollevi questioni relative al Primo Emendamento, poiché i giornalisti vi aderirebbero volontariamente, accettando limitazioni in cambio di maggior accesso e protezione³⁵⁴. Tuttavia, la volontarietà della partecipazione non esclude la necessità di uno scrutinio costituzionale: la Corte Suprema ha riconosciuto che la minaccia di sanzioni può dissuadere l'esercizio dei diritti del Primo Emendamento quasi quanto la loro effettiva applicazione³⁵⁵. In questo quadro, l'ampia discrezionalità attribuita ai funzionari militari nella selezione delle testate da assegnare alle unità, nella gestione delle informazioni divulgabili e nell'attivazione della revisione di sicurezza espone la stampa al rischio di ritorsioni indirette, come l'esclusione dal programma o una minore cooperazione, a seguito della pubblicazione di contenuti critici. È inoltre opportuno rilevare che restrizioni militari analoghe a quelle impiegate nel programma di *embedding* sono state contestate sulla base di due tradizionali argomentazioni fondate sul Primo Emendamento: in primo luogo, che l'esclusione della stampa violi un presunto diritto di accesso, fondato sull'idea che i campi di battaglia costituiscano *public fora*; in secondo luogo, che il controllo di sicurezza pre-pubblicazione configuri una forma incostituzionale di *prior restraint*.

Concentrando primariamente l'analisi su questo secondo profilo, va ricordato che una *prior restraint*, intesa come censura preventiva alla pubblicazione è tradizionalmente considerata una delle forme più incisive di restrizione della libertà di espressione nell'ordinamento costituzionale statunitense e quindi richiederà, come analizzato in precedenza, un particolare scrutinio. Nel contesto dell'*embedding*, tuttavia, il programma

³⁵⁴ Zeide, (n. 335)

³⁵⁵ Supreme Court of the United States. (1983). *Minneapolis Star & Tribune Co. v. Minnesota Commissioner of Revenue*, 460 U.S. 575, par. 588. «La stessa selezione della stampa come destinataria di un trattamento speciale minaccia la libertà di stampa non solo per l'attuale trattamento differenziato, ma anche per la possibilità di futuri oneri differenziali ancora più gravosi.»

è strutturato proprio al fine di ridurre il ricorso formale a strumenti di censura preventiva, attraverso una serie di accorgimenti procedurali: in primo luogo, il ricorso alla c.d. 'sicurezza alla fonte', che limita l'esposizione dei giornalisti a informazioni sensibili; in secondo luogo, le *ground rules* impongono che le restrizioni siano esplicitate *ex ante* dai comandanti, favorendo l'autoregolazione dei *reporter*; in terzo luogo, il sistema privilegia *blackout* temporanei piuttosto che divieti assoluti³⁵⁶. In tale prospettiva, la revisione di sicurezza nel contesto dell'*embedding* può rientrare tra le rare ipotesi in cui la censura preventiva è ritenuta costituzionalmente ammissibile. La Corte Suprema ha infatti indicato la sicurezza militare tra le eccezioni ammissibili alla presunzione di illegittimità delle *prior restraints*³⁵⁷. Tale orientamento trova un supporto significativo nella sentenza *Snepp v. United States*³⁵⁸, che qualifica la sicurezza nazionale come interesse imperativo e considera legittima la revisione preventiva quando il soggetto ottiene accesso a informazioni riservate, anche in assenza di un accordo esplicito. Analogamente, nel *Pentagon Papers Case*³⁵⁹, la Corte ha escluso che la mera concessione condizionata dell'accesso, accompagnata da forme di revisione preventiva, integri di per sé una censura costituzionalmente vietata. Alla luce di tale giurisprudenza, appare improbabile che, nel contesto dell'*embedded journalism*, un modello analogo venga

³⁵⁶ Zeide (n. 335)

³⁵⁷ Ad esempio, Supreme Court of the United States, *N.Y. Times Co. v. United States*, (1971), 403 U.S. 713, 723-24. Nel 1967 il Segretario alla Difesa Robert McNamara commissionò una relazione riservata sul coinvolgimento statunitense in Indocina. Nel 1971 il *New York Times* ottenne l'accesso a tali documenti, noti come *Pentagon Papers*, e iniziò a pubblicarne estratti. Il governo federale reagì chiedendo un'ingiunzione per bloccarne la diffusione, sostenendo che la pubblicazione avrebbe causato danni irreparabili alla sicurezza nazionale. Un giudice federale ordinò inizialmente la sospensione temporanea della pubblicazione, configurando una restrizione preventiva che il governo cercò di giustificare facendo leva su dichiarazioni di alti funzionari dell'esecutivo e su valutazioni di rischio per la sicurezza nazionale, in un contesto in cui la guerra del Vietnam era ormai largamente impopolare. La controversia giunse infine alla Corte Suprema, che respinse la richiesta governativa, affermando che lo Stato non aveva dimostrato l'esistenza di un pericolo immediato, grave e inevitabile tale da giustificare una censura preventiva. Il caso rappresenta uno dei precedenti più rilevanti in materia di libertà di stampa, riaffermando l'elevatissimo onere probatorio richiesto per limitare *ex ante* la pubblicazione di informazioni di interesse pubblico

³⁵⁸ Supreme Court of the United States. *Snepp v. United States*, (1980), 444 U.S. 507, 509. In questo caso un ex dipendente della *Central Intelligence Agency*, che aveva accettato di non divulgare informazioni riservate senza preventiva autorizzazione, era stato accusato di violazione dell'obbligo fiduciario quando ha pubblicato un libro su alcune attività dell'Agenzia senza scrutinio preventivo

³⁵⁹ Il *New York Times Co. v. United States (Pentagon Papers Case)*, (n. 356), ha riaffermato il peso dei principi del Primo Emendamento e l'importanza della divulgazione di informazioni potenzialmente critiche nei confronti del governo, nonostante le gravi ripercussioni in termini di sicurezza, militari e diplomatiche

ritenuto incostituzionale, specie in considerazione dell'elevato rischio di compromissione della sicurezza operativa in un teatro di guerra attivo³⁶⁰.

Per quanto attiene invece al profilo relativo alla considerazione dei campi di battaglia come *public fora*³⁶¹, l'argomentazione muove dal presupposto che la stampa non goda di un diritto di accesso privilegiato rispetto al resto del pubblico³⁶², sicché eventuali pretese di accesso devono essere valutate alla luce della relativa dottrina. La giurisprudenza costituzionale ha costantemente escluso che i campi di battaglia possano essere assimilati ai *traditional public fora*, come strade o parchi, caratterizzati da una storica apertura al discorso pubblico. In tale solco, si colloca la decisione del *D.C. Circuit* in *Flynt v. Rumsfeld*³⁶³, che ha respinto la tesi secondo cui i campi di battaglia stranieri possano qualificarsi come *public fora*. La controversia verteva sull'asserito obbligo del governo di garantire un accesso generalizzato ai campi di battaglia³⁶⁴, in un contesto antecedente all'introduzione del programma di *embedding*. Il ricorrente sosteneva che, qualificandosi tali luoghi come *public fora*, i giornalisti avessero il diritto

³⁶⁰ A supporto di questo approccio dottrinale è il fatto che con il sostegno pubblico al programma, la maggior parte dei tribunali sarà ancora più riluttante a ribaltare qualsiasi restrizione meno che eccessivamente vaga o manifestamente a interesse personale, specialmente dal momento che le informazioni vietate probabilmente saranno di poco utile alla stampa quando la questione arriverà alla decisione giudiziaria. Zeide (n. 335) pag. 1330

³⁶¹ La dottrina del *public forum* viene comunemente fatta risalire all'opinione del giudice Owen J. Roberts in *Hague v. Committee for Industrial Organization* (1939), nella quale la Corte Suprema affermò che: «Ovunque possa risiedere il titolo giuridico di strade e parchi, essi sono stati da tempo immemorabile sfruttati per l'uso del pubblico e, fin dalla notte dei tempi, sono stati utilizzati per fini di assemblea, per la comunicazione di idee tra i cittadini e per la discussione di questioni pubbliche. Tale uso delle strade e dei luoghi pubblici ha costituito, fin dall'antichità, parte integrante dei privilegi, delle immunità, dei diritti e delle libertà dei cittadini.» Questa formulazione è generalmente considerata il fondamento storico-concettuale della *public forum doctrine*, successivamente sviluppata dalla giurisprudenza sul Primo Emendamento per distinguere tra *traditional public fora*, *designated/limited public fora* e *nonpublic fora*. Hudson, D. L., Jr. (2023) *Public forum doctrine*. First Amendment Encyclopedia. <https://firstamendment.mtsu.edu/article/public-forum-doctrine/>

³⁶² Come elaborato dalla Supreme Court of the United States nel caso *Pell v. Procunier*, (1974) 417 U.S. 817, 834, che ha sottolineato come suggerire che la Costituzione imponga al governo il dovere positivo di rendere disponibili ai giornalisti fonti di informazione non accessibili al pubblico in generale non trovi alcun supporto nelle parole della Costituzione né in alcuna decisione della Corte. Pag. 834 <https://tile.loc.gov/storage-services/service/lh/usrep/usrep417/usrep417817/usrep417817.pdf>

³⁶³ US Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, *Flynt v. Rumsfeld*, (2004) 355 F.3d 697, 701. <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F3/355/697/500478/> In *Flynt v. Rumsfeld*, Larry Flynt e L.F.P., Inc. sostennero che il mancato accesso tempestivo di un giornalista di *Hustler* alle truppe statunitensi in Afghanistan violasse un presunto diritto di accesso della stampa fondato sul Primo Emendamento, nonché che la Direttiva del DOD in materia di accesso dei *media* fosse manifestamente incostituzionale. Il Tribunale distrettuale respinse le domande per difetto di legittimazione e rifiutò di pronunciarsi ai sensi del *Declaratory Judgment Act*; tale impostazione fu confermata dal *D.C. Circuit*, che negò l'esistenza di un diritto costituzionale della stampa ad accompagnare le forze armate in combattimento.

³⁶⁴ Nello specifico ad alcune operazioni speciali in Afghanistan nel 2003

di accompagnare le truppe sul terreno, e che il rifiuto governativo eccedesse le restrizioni ammissibili. Il *D.C. Circuit* ha respinto tale impostazione, affermando che non esiste un diritto costituzionale a viaggiare con le unità militari in combattimento, comprensivo delle protezioni e delle sistemazioni che caratterizzano l'*embedding*³⁶⁵. Questa conclusione si fonda su solide basi dottrinali: per riconoscere ai campi di battaglia la qualifica di *public fora*, sarebbe necessario dimostrare una tradizione storica di apertura al pubblico analoga a quella di strade e parchi, circostanza difficilmente sostenibile alla luce della persistente censura bellica nella storia statunitense³⁶⁶.

Alla luce di tale orientamento, risulta più plausibile l'argomentazione secondo cui il programma di *embedding*, piuttosto che il campo di battaglia in sé, possa essere qualificato come un *limited public forum*, creato dal governo per finalità specifiche. Tuttavia, né il tribunale distrettuale né il *D.C. Circuit* hanno applicato in concreto il relativo *test*. Il *D.C. Circuit* ha anzi escluso l'esistenza di precedenti idonei a fondare un diritto costituzionale di accesso della stampa ai campi di battaglia, conclusione difficilmente contestabile alla luce della tradizione storica statunitense e della funzione primaria di tali spazi. Qualora i campi di battaglia fossero qualificati in tal senso, le restrizioni all'accesso della stampa sarebbero soggette a uno scrutinio rigoroso, analogo a quello previsto per i *traditional public fora*. Tuttavia, prendendo ad esempio il caso *Flynt v. Rumsfeld*, né il tribunale distrettuale né il *D.C. Circuit* hanno applicato il test proprio del *limited public forum*³⁶⁷. Quest'ultimo ha rilevato l'assenza di precedenti che attribuiscono alla stampa un simile diritto, evidenziando come la funzione primaria del campo di battaglia, ossia la conduzione delle operazioni militari, sia difficilmente compatibile con la qualificazione di tale spazio come sede di discorso pubblico³⁶⁸. Inoltre, anche qualora un tribunale riconoscesse un diritto di accesso, la declaratoria di

³⁶⁵ Questa conclusione poggia su solide basi dottrinali: per qualificare i campi di battaglia come *public fora*, un tribunale dovrebbe accertare che essi abbiano goduto storicamente di un'apertura al pubblico analoga a quella di strade e parchi. Si tratta di un compito pressoché impossibile, alla luce delle restrizioni imposte alla copertura bellica nel corso della storia americana. Zeide (n. 335)

³⁶⁶ *Ibid.*

³⁶⁷ In *Flynt*, ad esempio, il *D.C. Circuit* ha ribadito un precedente secondo cui «la libertà di parola e di stampa non creano alcun diritto *per sé* di accesso alle attività governative (...) semplicemente perché tale accesso potrebbe portare a una copertura più completa o migliore». Sebbene esistano possibilità teoriche di riconoscere una violazione costituzionale fondata sul *limited public forum*, esse appaiono molto esigue.

³⁶⁸ Zeide (n. 335)

incostituzionalità richiederebbe comunque l'invalidazione di specifiche componenti del programma.

Alla luce dell'applicazione talvolta incoerente di tali regole nel programma di *embedding*, è ipotizzabile pensare che un giudice potrebbe ritenere alcune limitazioni eccessivamente ampie o non funzionali al perseguimento di un interesse imperativo³⁶⁹. Tuttavia, nel caso dell'*embedding*, le regole operative risultano formulate in termini complessivamente favorevoli ai *media* e orientate alla massima accessibilità compatibile con le esigenze militari, circostanza che rende poco persuasivi gli argomenti fondati su un presunto diritto costituzionale di accesso. Ne consegue che le argomentazioni fondate sul diritto di accesso non possono limitare la legittimità della regolamentazione dell'*embedding*.

Un ulteriore approccio consiste nel ricondurre le censure alle dinamiche sostanziali e strutturali del programma di *embedding* alla discriminazione riguardante il punto di vista o '*viewpoint discrimination*'³⁷⁰, che, nel diritto costituzionale statunitense, è ammessa in via eccezionale nei casi di *government speech* o quando il governo si avvale di soggetti privati per veicolare messaggi funzionali ai propri programmi³⁷¹. Per dimostrare che l'*embedding* la integri, un ricorrente dovrebbe qualificare il programma come un sussidio che eccede i limiti costituzionali e dimostrare che i criteri di accesso o la struttura complessiva producano una distorsione del dibattito pubblico. Tuttavia, la natura indiretta e non univoca degli effetti del programma rende difficile dimostrare una simile violazione costituzionale³⁷². La segretezza delle informazioni classificate, l'eterogeneità delle esperienze degli *embedded journalists*, nonché l'ambiguità circa l'effettiva incidenza delle *ground rules* sulla produzione di una copertura filostatunitense, indeboliscono in modo significativo le argomentazioni fondate sull'impatto distorsivo del programma.

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ La discriminazione basata sul punto di vista si integra quando il governo individua una particolare opinione o prospettiva su un argomento per trattarla in modo diverso rispetto ad altri punti di vista. Ad esempio, se un'ordinanza vietasse qualsiasi espressione sulla guerra in Iraq, si tratterebbe di una regolamentazione basata sui contenuti. Ma se l'ordinanza vietasse solo le espressioni che criticano la guerra, si tratterebbe di una regolamentazione basata sul punto di vista. Poiché il governo sta essenzialmente prendendo posizione in un dibattito quando attua una discriminazione basata sul punto di vista, la Corte Suprema ha ritenuto che le restrizioni basate sul punto di vista siano particolarmente offensive per il Primo Emendamento e che siano da considerare presuntivamente incostituzionali. O'Neill, K. F. (2025). *Viewpoint discrimination*. Free Speech Center. Middle Tennessee State University. <https://firstamendment.mtsu.edu/article/viewpoint-discrimination/>

³⁷¹ Zeide (n. 335)

³⁷² *Ibid.*

Come già evidenziato, il nesso causale tra le regole operative dell'*embedding* e il contenuto delle notizie risulta troppo attenuato e indeterminato per fondare una declaratoria di incostituzionalità basata sulla discriminazione del punto di vista³⁷³. Tale conclusione non implica che il programma non presenti criticità rilevanti sotto il profilo della qualità dell'informazione. Al contrario, le distorsioni strutturali dell'*embedding* sono ampiamente documentate sul piano empirico, ma le alternative teoriche prospettabili non appaiono necessariamente più coerenti con i valori del Primo Emendamento.

La prima opzione teorica consisterebbe nel vietare integralmente l'accesso della stampa ai campi di battaglia, al fine di eliminare ogni forma di discrezionalità impropria o di favoritismo selettivo. In assenza di fonti indipendenti, il dibattito pubblico finirebbe per basarsi su speculazioni e comunicazioni ufficiali, con un effetto complessivamente più distorsivo rispetto ai limiti propri dell'*embedding*. Inoltre, un divieto generalizzato appare difficilmente praticabile in contesti operativi complessi e sarebbe in contrasto con l'impegno costituzionale a favore della libertà di informazione³⁷⁴.

Un'alternativa apparentemente più favorevole alla libertà di stampa consisterebbe nell'abbandono di qualsiasi programma formale di *embedding*, consentendo ai giornalisti di operare esclusivamente come *unilaterals*, assumendosi in autonomia i rischi connessi alla copertura del conflitto³⁷⁵. Tale modello richiamerebbe, almeno in parte, l'esperienza della guerra del Vietnam, caratterizzata da una limitata interferenza militare e da una copertura ampia e spesso critica. Tuttavia, nel contesto contemporaneo, l'assenza di protezione militare esporrebbe i giornalisti a rischi estremamente elevati, con possibili ricadute anche sulla sicurezza delle truppe. Le tecnologie attuali, inoltre, amplificano le conseguenze di violazioni involontarie della sicurezza: la trasmissione istantanea delle informazioni rende potenzialmente irreversibile la diffusione di dati sensibili. Ne deriva che una qualche forma di controllo governativo risulterebbe comunque inevitabile. Soprattutto, la soppressione formale del programma di *embedding* non eliminerebbe la discrezionalità militare, ma la renderebbe meno trasparente. In assenza di un quadro regolatorio esplicito, alcuni giornalisti o testate

³⁷³ *Ibid.*

³⁷⁴ *Ibid.*

³⁷⁵ *Ibid.*

continuerebbero a beneficiare di accessi informali privilegiati, fondati su relazioni personali, copertura favorevole o rilevanza mediatica. Tale dinamica, aggravata dalle aspettative di un pubblico ormai abituato alla copertura ravvicinata degli *embeds*, rischierebbe di compromettere ulteriormente la qualità dell'informazione. L'assenza di procedure formalizzate di responsabilità e di contestazione renderebbe il sistema più vulnerabile ad abusi, pur potendo, in casi isolati, favorire una copertura più critica³⁷⁶. In questo senso, l'*embedding*, nonostante i suoi effetti distorsivi, offre almeno un quadro unitario e formalizzato, sottoposto a scrutinio pubblico e dotato di meccanismi minimi di contestazione. Spetta al pubblico e ai *media* vigilare affinché tali strumenti siano effettivamente utilizzati, denunciando restrizioni improprie e contestando l'esercizio di discrezionalità sospette. Il programma di *embedding* può sostenere i valori del Primo Emendamento solo a condizione che l'esercito e, soprattutto, gli operatori dell'informazione adottino un atteggiamento costantemente critico e rendano la struttura del programma il più possibile esplicita e trasparente.

In tale prospettiva, un rafforzamento della trasparenza nei confronti del pubblico, mediante la chiara comunicazione dei parametri e dei limiti del programma, potrebbe accrescere la consapevolezza critica dei destinatari dell'informazione e la responsabilità istituzionale. Parallelamente, le testate dovrebbero mitigare gli effetti distorsivi dell'*embedding* valorizzando fonti indipendenti e non regolamentate, al fine di compensarne il *bias* strutturale. Lo stesso Dipartimento della Difesa statunitense ha riconosciuto che la copertura *embedded* non è di per sé sufficiente³⁷⁷. In questo senso, un sostegno logistico minimo agli *unilaterals*, ad esempio attraverso centri condivisi di comunicazione o rifugio, potrebbe contribuire a riequilibrare la diffusione delle informazioni. In via minima, appare comunque auspicabile la definizione di *standard* ufficiali per l'interazione con i giornalisti non *embedded*, incluse procedure di emergenza per l'assistenza medica e il trasporto.

In conclusione, l'analisi complessiva conduce a ritenere che il programma di *embedding* superi il vaglio di costituzionalità con il Primo Emendamento della Costituzione americana. Pur presentando vulnerabilità e *bias* che sollevano rilevanti preoccupazioni

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ *Ibid.*

in termini di libertà di espressione, esso rappresenta, allo stato attuale, la soluzione più coerente con i valori del Primo Emendamento in un contesto segnato da esigenze di sicurezza eccezionali. In un sistema informativo in cui l'oggettività assoluta è irraggiungibile, l'*embedding* consente una copertura ravvicinata del conflitto, rende più trasparente l'esercizio della discrezionalità governativa e favorisce l'elaborazione di *standard* di responsabilità militare. Resta tuttavia determinante il ruolo dei *media* e del pubblico, chiamati a garantire che il giornalismo *embedded* realizzi effettivamente il suo potenziale democratico e non si trasformi in uno strumento di legittimazione acritica dell'azione militare.

CAPITOLO III - Conflitti contemporanei, minacce e nuove prospettive di tutela

1. Conflitti contemporanei e rischi per l'esercizio dell'attività giornalistica

Nel contesto dei conflitti armati contemporanei, l'attività giornalistica si confronta con un progressivo deterioramento delle condizioni di sicurezza, che incide non solo sull'incolumità fisica dei giornalisti, ma anche sull'effettività del diritto all'informazione. I dati più recenti mostrano con chiarezza che, oggi, i giornalisti rappresentano una delle categorie professionali più vulnerabili: tra il 2003 e il 2022, 67 giornalisti sono stati uccisi in 22 paesi diversi in relazione diretta allo svolgimento della loro attività³⁷⁸. Se nel 2003 vi era, in media, una vittima ogni quattro giorni, l'anno successivo la frequenza è salita a una ogni tre, registrando il numero più elevato di giornalisti uccisi dall'inizio delle rilevazioni sistematiche condotte circa trent'anni fa³⁷⁹. Secondo le stime di *Reporters Without Borders*, almeno 1.668 giornalisti hanno perso la vita in connessione con il loro lavoro tra il 2003 e il 2022³⁸⁰, dei quali il 60% in aree di conflitto armato. La situazione è aggravata dal fatto che circa il 90% degli omicidi a livello mondiale rimane impunito³⁸¹, con conseguenze critiche sul piano dell'accertamento della responsabilità, alimentando un fenomeno strutturale di impunità.

A tale dimensione si affiancano le conseguenze di una repressione, in molte realtà, che sta progressivamente assumendo un carattere sistemico: fino al 1° dicembre 2022, 503 giornalisti risultano detenuti in 47 Stati, e almeno 20 professionisti dell'informazione

³⁷⁸ Reporters Without Borders. (2023). *2023 ROUND-UP of journalists killed, detained, missing and held hostage worldwide* <https://rsf.org/sites/default/files/medias/file/2023/12/Bilan%202023%20EN.pdf>

³⁷⁹ Committee to Protect Journalists. (2023) *2023 is deadliest year for journalists in CPJ history; almost 70% killed by Israel*, Special Report <https://cpj.org/special-reports/2023-is-deadliest-year-for-journalists-in-cpj-history-almost-70-percent-killed-by-israel/>

³⁸⁰ Reporters Without Borders. (2022). *1,668 journalists killed in past 20 years (2003-2022), average of 80 per year*, Reporters Without Borders <https://rsf.org/en/1668-journalists-killed-past-20-years-2003-2022-average-80-year>

³⁸¹ Turse, N. (2023). *News graveyards: How dangers to war reporters endanger the world*. Watson Institute for International & Public Affairs, Brown University https://costsofwar.watson.brown.edu/sites/default/files/papers/Turse_Costs-of-War_The-Reporting-Graveyard-4-2-23.pdf

sono attualmente tenuti in ostaggio in diverse aree del mondo³⁸². A questi, si aggiungono i 135 giornalisti che, alla fine del 2025, risultavano ancora dispersi, alcuni dei quali da oltre trent'anni³⁸³. Parallelamente, l'intensificarsi di politiche repressive mirate contro gli operatori dei *media* ha determinato un aumento significativo dei giornalisti costretti a fuggire dal proprio paese. Tali elementi delineano un quadro in cui la violenza contro i giornalisti non si configura più come un effetto collaterale dei conflitti, bensì come una componente ricorrente e, in alcuni casi, deliberata delle strategie politiche e militari contemporanee.

Ciò risulta più evidente se si considera che il quadro descritto ha portato alla chiusura di numerose redazioni estere, con una riduzione della copertura giornalistica internazionale³⁸⁴. Ne emerge una crescente distanza tra il sistema normativo di protezione previsto dal diritto internazionale e la realtà operativa in cui i giornalisti si trovano ad agire.

Il quadro descritto ha inoltre inciso sulla composizione dei soggetti incaricati di documentare i conflitti: quando l'accesso ai teatri di guerra diventa particolarmente complesso e pericoloso per i giornalisti stranieri, gli organi di informazione fanno crescente ricorso al materiale prodotto da giornalisti già presenti sul posto³⁸⁵. Le conseguenze di questa tendenza sono prevalentemente negative. Da una parte, gli operatori locali sono dotati di competenze linguistiche e di una conoscenza approfondita del contesto socio-culturale, fattori generalmente positivi per il miglioramento della copertura dei conflitti. Tuttavia, tale processo ha comportato una crescente esternalizzazione dei rischi verso giornalisti di frequente non assicurati e sotto-equipaggiati³⁸⁶. A differenza dei loro colleghi internazionali, spesso non dispongono dei mezzi necessari per sottrarsi alle minacce o per abbandonare gli ambienti pericolosi, risultando così costretti a ricoprire non solo il ruolo di testimoni, ma anche quello di vittime del conflitto³⁸⁷. Inoltre, i giornalisti locali si trovano spesso in condizioni di precarietà lavorativa, con carichi di lavoro elevati e bassi salari,

³⁸² Reporters Without Borders (n. 378)

³⁸³ Turse (n. 381)

³⁸⁴ *Ibid.*

³⁸⁵ *Ibid.*

³⁸⁶ C.H. Sterling, (2009), 2 *Encyclopedia of Journalism* pp. 644-645

³⁸⁷ Betz, M & Beighley, P. (2020). *Fear, trauma and local journalists*. In Grøndahl Larsen, A., Fadnes, I., & Ro Krøvel, Journalist safety and self-censorship. Routledge. 148–163.

risultando così più esposti a una vasta gamma di pressioni politiche ed economiche violente, tra cui la corruzione e l'intimidazione³⁸⁸. A causa di queste circostanze, l'arresto è frequentemente utilizzato come strumento per inibirne l'attività: tra il 1992 e il 2023, secondo il *Committee to Protect Journalists*, 2.157 giornalisti hanno subito misure restrittive della libertà personale, e quasi il 97% di essi era costituito da *reporter* locali³⁸⁹. Le minacce possono, inoltre, provenire da attori non statali, quali gruppi criminali, milizie ribelli ed organizzazioni terroristiche, fenomeno che rende ancora più probabile non solo l'autocensura da parte dei giornalisti, ma anche l'impunità per i suddetti crimini. La dinamica descritta costituisce una possibile lacuna nei meccanismi di protezione del diritto internazionale umanitario, che, continuando a fondarsi su una concezione tendenzialmente unitaria di giornalista, non affrontano le questioni relative alle diverse esigenze degli operatori dell'informazione.

Nonostante quanto ricostruito, la reale dimensione del fenomeno resta in parte sconosciuta. Le informazioni disponibili, basate su dati raccolti da organizzazioni di monitoraggio indipendenti e da giornalisti investigativi, risultano frammentarie e storicamente incomplete, soprattutto con riferimento ai giornalisti non occidentali³⁹⁰. Ciò rende ancora più complessa la predisposizione di strumenti efficaci di prevenzione, protezione e contrasto in risposta ai rischi corsi dai giornalisti durante i conflitti armati. Pertanto, l'analisi di casi concreti risulta fondamentale per valutare il reale livello di applicazione delle norme a tutela dei giornalisti, e in che misura le violazioni nei loro confronti siano effettivamente perseguite. A questo proposito, la trattazione si concentrerà primariamente sul conflitto russo-ucraino per poi approfondire il contesto della Striscia di Gaza.

³⁸⁸ Tejedor, S., Cervi, L., & Tusa, F. (2020). *Perception of journalists reporting in conflict zones: Labour situation, working conditions and main challenges in information coverage in contexts of violence*. *Media, War & Conflict*, 15(4), 530-552. <https://doi.org/10.1177/1750635220971004>

³⁸⁹ Committee to Protect Journalists. (2024). *Explore CPJ's database of attacks on the press*. https://cpj.org/data/?status=Imprisoned&start_year=1992&end_year=2023&group_by=year&localOrForeign%5B%5D=Local32three

³⁹⁰ Turse (n. 381)

1.1 Il conflitto in Ucraina: misure repressive russe e pericoli per l'incolumità dei giornalisti

A seguito dell'invasione dell'Ucraina ad opera della Federazione Russa, iniziata a febbraio del 2022, le condizioni di sicurezza dei giornalisti hanno subito un netto declino, sia sui territori occupati, che all'interno del paese³⁹¹. Gli atti del presidente Putin finalizzati a impedire la diffusione di notizie contrarie alle proprie operazioni militari sono stati numerosi³⁹². Ancora prima dell'inizio dell'attacco su vasta scala, hanno comportato la chiusura di numerosi emittenti di comunicazioni nazionali e internazionali³⁹³, arrivando, nel corso delle ostilità, ad un controllo sull'operato dei giornalisti estremamente stringente³⁹⁴. Tale è la portata di queste iniziative che L'Unione europea ha definito 'la campagna propagandistica del Cremlino' come uno «strumento operativo nell'assalto all'Ucraina e una minaccia diretta all'ordine e alla sicurezza pubblica dell'Unione»³⁹⁵. Inoltre, ha sospeso le trasmissioni di *RT/Russia Today* e *Sputnik*, note stazioni russe, fino a quando tali emittenti non «cessino di condurre azioni di disinformazione e manipolazione informativa contro l'UE e i suoi Stati membri»³⁹⁶.

La portata sistemica delle iniziative del presidente Putin risulta ancora più evidente alla luce dell'introduzione di significative modifiche al Codice penale russo, adottate

³⁹¹ La Federazione Russa ha avviato un'invasione su larga scala del territorio ucraino il 24 febbraio 2022, dopo un progressivo deterioramento dei rapporti bilaterali iniziato con l'annessione della Crimea nel marzo 2014 e il sostegno russo ai gruppi separatisti nelle regioni di Donetsk e Luhansk. L'operazione militare del 2022 ha comportato l'apertura di più fronti, tra cui l'avanzata verso Kyiv nelle prime settimane del conflitto e intensi combattimenti nell'Ucraina orientale e meridionale. Tale operazione è stata condannata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Assemblea Generale (2022) Aggression against Ukraine ES-11/1. A/RES/ES-11/1 <https://docs.un.org/en/A/RES/ES-11/1>

³⁹² Council of Europe. (2023) *War in Europe and the fight for the right to report* Annual report by the partner organisations to the Council of Europe Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists. <https://rm.coe.int/prems-050623-gbr-2519-annual-report-partner-organisations-to-the-safet/1680aace4d>

³⁹³ Tra le varie, spicca il tra cui il noto caso di *Deutsche Welle*, l'emittente pubblica tedesca di radiodiffusione internazionale

Deutsche Welle (2022) *Russian Foreign Ministry: DW to close Moscow Bureau* <https://corporate.dw.com/en/russian-foreign-ministry-dw-to-close-moscow-bureau/a-60650601>

³⁹⁴ Council of Europe (n. 392)

³⁹⁵ European Parliament (2022) *EU must prepare better to fight off foreign interference and disinformation*, Press release <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220304IPR24790/eu-must-prepare-better-to-fight-off-foreign-interference-and-disinformation>.

³⁹⁶ Council of the European Union (2022) *EU imposes sanctions on state-owned outlets RT/Russia Today and Sputnik's broadcasting in the EU*, Press release <https://europa.eu/!fGpJKJ>

attraverso la promulgazione di due leggi che criminalizzano il giornalismo di guerra indipendente³⁹⁷. In tal senso, l'articolo 207 vieta la diffusione pubblica e volontaria di informazioni consapevolmente false sull'esercito russo e sull'esercizio dei poteri delle autorità pubbliche russe all'estero, pena fino a 15 anni di reclusione³⁹⁸. Solo nel primo anno di applicazione almeno 17 operatori dei *media* risultavano perseguiti ai sensi di tale articolo, di cui cinque detenuti³⁹⁹. Inoltre, gli emendamenti hanno introdotto pene fino a cinque anni di reclusione per chiunque, pubblicamente, discrediti l'esercito russo o l'esercizio dei pubblici poteri, e hanno criminalizzato gli appelli alle sanzioni contro la Russia e i suoi cittadini. In base a ciò, l'Ufficio del Procuratore generale può ora sospendere legalmente qualsiasi organo di informazione o impedirne la registrazione, senza preavviso né ricorso ad un giudice, per qualsiasi informazione considerata 'falsa', 'irrispettosa verso le autorità', o che inviti a manifestazioni o ritorsioni. In caso di reiterazione, la sospensione extragiudiziale può proseguire indefinitamente⁴⁰⁰.

L'uso strumentale di queste norme ha permesso all'autorità statale di bloccare più di 7000 siti, spesso espressione di voci internazionali o di giornalisti esiliati, sotto quella che si può considerare una censura militare *de facto*⁴⁰¹. A questi, si aggiungono i 27 organi di informazione che hanno chiuso o sospeso le attività solo nei primi sei mesi di guerra⁴⁰². Inoltre, le autorità russe hanno inibito l'attività dell'unico sindacato indipendente di giornalisti, la *Journalists' and Media Workers' Union* (JMWU). Ad agosto 2022, il Tribunale distrettuale di Mosca ha ritenuto la JMWU colpevole di aver 'screditato le forze armate russe' e a settembre, su richiesta dell'Ufficio del Procuratore della città di Mosca, ha ordinato la liquidazione del sindacato⁴⁰³. Al tentativo di limitare la libertà della categoria in esame contribuisce anche un divieto, introdotto nel marzo

³⁹⁷ Nello specifico Federal Law No. 32-FZ e Federal Law No. 31-FZ. Committee to Protect Journalists. (2022) *Understanding the laws relating to 'fake news' in Russia*. <https://cpj.org/2022/07/understanding-the-laws-relating-to-fake-news-in-russia/>

³⁹⁸ The Criminal Code Of The Russian Federation (1966) https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/rus_e/wtaccrus58_leg_362.pdf

³⁹⁹ Council of Europe (n. 392)

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² A titolo esemplificativo, il canale *Dozhd/TV Rain* è stato costretto a interrompere le trasmissioni, così come *Novaya Gazeta*, che è stata privata della licenza nel settembre 2022. Diversi altri *media*, come *Bloomberg* e *The New York Times* hanno sospeso le operazioni. Il Ministero degli Esteri russo ha annunciato la revoca degli accrediti ai giornalisti della *Canadian Broadcasting Corporation*. La versione russa di *Euronews* è stata sospesa dall'autorità regolatrice dei *media*, il 22 marzo. *Ibid.*

⁴⁰³ Council of Europe, (2022) *Alert: "Journalists' and Media Workers' Union Threatened with Liquidation"* Safety of Journalists Platform <https://go.coe.int/fWEBC>

2024, che proibisce alle società russe di fare pubblicità con persone fisiche o giuridiche etichettate come ‘agenti stranieri’, classificazione attribuita a moltissimi giornalisti che documentavano il conflitto e a svariati operatori dell’informazione⁴⁰⁴. Questa misura ha inciso in modo severo sulle disponibilità economiche dei *media* e dei giornalisti poiché, escludendoli dal mercato pubblicitario, li sottrae a una fonte di guadagno molto importante per lo svolgimento dell’attività informativa, soprattutto per coloro che sono stati costretti a fuggire dal Paese⁴⁰⁵. Ulteriore fattore sono le pressioni esercitate sulle principali società tecnologiche straniere, volte alla rimozione di contenuti *online* relativi al conflitto e il blocco dell’accesso a strumenti informatici che consentono di eludere la censura⁴⁰⁶. Le conseguenze di questi interventi sono state la definitiva chiusura della quasi totalità di *media* indipendenti russi e il trasferimento all’estero di centinaia di giornalisti nel tentativo di continuare la propria attività.

Misure analogamente incisive sono state applicate nei territori ucraini annessi, dove le forze di occupazione hanno istituito dei *media* filo-Mosca e persino filiali dell’Unione dei Giornalisti Russi, estromettendo le testate ucraine e sottoponendo tutti i giornalisti alle misure stabilite dal Cremlino⁴⁰⁷. Appare chiaro che, nonostante gli 11.000 giornalisti accreditati dalle autorità ucraine per riferire sull’invasione, la copertura del conflitto si è rivelata, ed è tuttora, estremamente complessa e frammentaria⁴⁰⁸. In aggiunta a ciò, poiché l’Ucraina ha decretato la legge marziale e ha reso prioritaria la segretezza militare, uno scarso numero di corrispondenti è stato autorizzato ad accedere alle linee del fronte⁴⁰⁹. Dei pochi giornalisti a cui viene garantito l’ingresso, molti vengono feriti sul campo, non solo per motivi accidentali, ma anche a causa di

⁴⁰⁴ La legge adottata il 29 giugno ha consolidato e facilitato l’applicazione della stigmatizzante qualifica di ‘agente straniero’. Oltre 250 organi di informazione sono stati bloccati in Russia, inclusi *media* stranieri quali la BBC, *Voice of America* e *Radio Free Europe/Radio Liberty*, nonché il sito di *Novaya Gazeta Europe*, lanciato da giornalisti russi fuggiti dal paese. Justice for Journalists. (n.d.) *Media. Risk Map* Foundation for International Investigations of Crime against Media <https://jff.fund/risk-map/>

⁴⁰⁵ Council of Europe. (2024). *Annual report by the partner organisations to the Council of Europe Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists*. Press Freedom in Europe: Time to Turn the Tide <https://rm.coe.int/annual-report-2024-platform-for-the-safety-of-journalists-web-pdf/1680acb373>

⁴⁰⁶ Human Rights Watch, (2024) ‘Russia: Foreign Tech Companies Cave to Authorities’ Pressure’, <https://www.hrw.org/news/2024/12/17/russia-foreign-tech-companies-cave-authorities-pressure>

⁴⁰⁷ Council of Europe (n. 392)

⁴⁰⁸ *Ibid.*

⁴⁰⁹ *Ibid.*

attacchi mirati. Ad esempio, con bombardamenti indiscriminati, attacchi contro infrastrutture di radiodiffusione e comunicazioni, e frequenti e prolungati *blackout*⁴¹⁰.

Nelle aree occupate sono molto frequenti anche i tentativi da parte delle forze russe di cattura dei giornalisti con l'obiettivo di sottoporli a trattamenti inumani e torture, spesso senza che i familiari siano messi al corrente dell'arresto⁴¹¹. Le segnalazioni, rese note, indicano condizioni di detenzione estremamente gravi⁴¹², come nel caso del *blogger* ucraino Yevheniy Ilchenko, che, nel 2022, gestiva un canale Telegram con cui diffondeva notizie sui territori occupati⁴¹³. Egli fu accusato di terrorismo e arrestato dalle forze russe e, nelle poche comunicazioni che ebbe con l'esterno, descrisse come i prigionieri fossero spesso sottoposti a finte esecuzioni per suscitare terrore e fossero costretti a scavare trincee per l'esercito russo. Yevheniy Ilchenko è tuttora trattenuto dalle autorità russe, ma risulta ancora vivo⁴¹⁴. Altrettanto non si può dire della giornalista ucraina, Viktoria Roshchyna, le cui vicende evidenziano la particolare gravità delle modalità di trattamento imputate alle autorità russe. Nel luglio del 2023 Roshchyna, corrispondente per *Ukrainska Pravda*, *Radio Free Europe* e *Hromadske*, aveva attraversato la Polonia e altri Stati baltici per raggiungere le aree sotto controllo russo e documentare quanto vi accadeva. Solo dopo un anno dalla sua sparizione la famiglia aveva ricevuto conferma dalle autorità russe che Roshchyna si trovava in stato di arresto, senza che venissero fornite ulteriori informazioni in merito alle accuse a suo carico o alle condizioni di detenzione. I pochi *media* indipendenti che avevano avuto notizie a riguardo ne hanno poi riportato la morte⁴¹⁵. Le autorità russe non hanno mai

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ Council of Europe, (2024) *Alert: 'Ukrainian Journalists Heorhiy Levchenko and Anastasiya Glukhovska Missing since Russian Detention'*, Safety of Journalists Platform <https://go.coe.int/Nullg>

⁴¹² Maria Kuchapska, (2024-2025) *United 24 media: 'Hunted, Tortured, Killed. The Grim Fate of Journalists Under Russian Occupation'*, <https://united24media.com/>

[anti-fake/hunted-tortured-killed-the-grim-fate-of-journalists-under-russian-occupation-3940](https://united24media.com/anti-fake/hunted-tortured-killed-the-grim-fate-of-journalists-under-russian-occupation-3940)

⁴¹³ Council of Europe, (2024) *Alert: Alert 'Citizen Journalist Yevhenii Ilchenko Detained, Tortured and Subjected to Forced Labour by Russian Occupying Forces'*, Safety of Journalists Platform <https://go.coe.int/Y9uKo>

⁴¹⁴ Secondo una fonte di *Reporters Without Borders*, egli potrebbe attualmente essere detenuto a Taganrog, città portuale della Federazione Russa situata nei pressi del confine ucraino, in condizioni particolarmente dure. Un ex detenuto nella struttura di Taganrog ha riferito a RSF che all'interno del carcere le passeggiate all'aperto sono consentite solo una volta ogni due mesi e che le luci rimangono costantemente accese. *Ibid.*

⁴¹⁵ Council of Europe, (2022) *Alert: 'Hromadske Reporter Viktoria Roshchyna's Car Shot And Equipment Robbed'*. Safety of Journalists Platform

<https://fom.coe.int/en/alerte/detail/107637292;globalSearch=false>

(2023) *Alert: Ukrainian Journalist Viktoria Roshchyna Missing in Occupied Territories.* <https://fom.coe.int/en/alerte/detail/107640035;globalSearch=false>

avviato un'indagine completa su quanto accaduto, nonostante le prime ricerche da parte dell'Ucraina e le sollecitazioni di diverse organizzazioni internazionali⁴¹⁶. Emerge chiaramente come le conseguenze delle politiche russe siano estremamente gravi, non solo per le generali condizioni di sicurezza a fronte di arresti e censura, ma anche per la sopravvivenza stessa dei giornalisti. Da entrambe le parti del fronte, dall'inizio dell'invasione a ottobre 2025, almeno 21 operatori dell'informazione sono stati uccisi nello svolgimento delle loro funzioni, e 45 sono stati feriti⁴¹⁷. Il grado di vigilanza necessario sul campo è così alto che alcuni giornalisti oggi preferiscono non utilizzare il segno "PRESS" sui propri vestiti, per evitare di essere facilmente riconosciuti⁴¹⁸.

Inoltre, quanto riportato è reso più complesso dal fatto che il controllo di Mosca sui flussi informativi non si estende esclusivamente agli operatori che sono attivi sui propri territori e su quelli ucraini occupati. Numerosi procedimenti penali sono stati avviati contro giornalisti russi lontani dalla patria, alcuni dei quali sono stati condannati in contumacia a pene detentive⁴¹⁹. Inoltre, alcuni professionisti hanno riferito di essere stati seguiti da individui, presumibilmente collegati all'intelligence governativa, anche in Stati terzi, con evidenti ripercussioni sulla propria libertà e sicurezza. Emblematica in tal senso è la vicenda relativa ad Alesya Marokhovskaya e Irina Dolinina, due giornaliste del sito di informazione *iStories*, inizialmente con sede inizialmente nella Federazione Russa⁴²⁰. Queste, trasferitesi a Praga a seguito delle pressioni governative, avevano ricevuto svariati messaggi minatori contenenti dettagli personali, che avevano reso evidente che entrambe fossero sotto stretta sorveglianza. Secondo fonti di inchiesta indipendenti, i soggetti responsabili di suddette minacce sarebbero verosimilmente legati al Cremlino⁴²¹.

(2024) *Alert: Ukrainian Journalist Viktoria Rosbchyna Dies in Captivity in Russia* <https://fom.coe.int/en/alerte/detail/107641594;globalSearch=false>

⁴¹⁶ Council of Europe (n. 392)

⁴¹⁷ Council of Europe, (2025) *Russian Federation's aggression against Ukraine*, Safety of Journalists Platform <https://fom.coe.int/en/pagesspeciales/detail/1>

⁴¹⁸ Council of Europe (n. 392)

⁴¹⁹ *Ibid.* Council of Europe, (2022) *Two Exiled Russian Journalists Charged with Disseminating False Information on Russian Armed Forces*, Safety of Journalists Platform <https://fom.coe.int/en/alerte/detail/107637604>

⁴²⁰ Council of Europe, (2023) *Alert 'iStories Journalists Alesya Marokhovskaya and Irina Dolinina Threatened and Surveilled in Prague'* Safety of Journalists Platform, <https://go.coe.int/pdDaT>

⁴²¹ *Ibid.*

Nel loro complesso, le misure e le prassi fin d'ora descritte, delineano un contesto nel quale l'attività giornalistica connessa al conflitto risulta sistematicamente ostacolata da strumenti repressivi, violenze dirette e forme di intimidazione strutturale. Tali condotte assumono rilievo non solo sul piano della libertà di informazione, ma anche con riferimento al rispetto delle norme del diritto internazionale umanitario applicabili alla protezione dei civili nei conflitti armati.

1.1.1 Profili di violazione delle norme di diritto internazionale umanitario circa la protezione dei giornalisti nel contesto ucraino

Alla luce del quadro normativo e fattuale ricostruito, si rende necessaria l'analisi dei profili di violazione del diritto internazionale umanitario integrati dalle condotte descritte. Come noto, i giornalisti che operano nei conflitti armati sono qualificabili come civili ai sensi dell'articolo 79 del Primo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra⁴²². Nel contesto del conflitto russo-ucraino, essi sono diventati, tuttavia, oggetto di attacchi diretti e mirati, riconducibili a una violazione del divieto di condurre operazioni indirizzate contro i non combattenti, sancito dall'articolo 51 del medesimo Protocollo⁴²³. In tale quadro, gli attacchi contro infrastrutture mediatiche civili e le offensive militari condotte in aree in cui era nota la presenza di operatori dell'informazione, risultano incompatibili sia con il principio di distinzione, codificato agli articoli 48 e 52 del Primo Protocollo, sia con il principio di precauzione, sancito dall'articolo 57 del medesimo documento. Tali principi, ampiamente consolidati anche sul piano consuetudinario⁴²⁴, si affiancano agli obblighi pattizi derivanti dalle Convenzioni di Ginevra, confermandone la piena vincolatività nei confronti della Federazione Russa⁴²⁵.

In aggiunta, le pratiche documentate nei territori ucraini appaiono suscettibili di configurare numerosi profili di violazione della IV Convenzione di Ginevra del 1949, applicabile alla protezione dei civili sotto occupazione⁴²⁶. In particolare, le finte esecuzioni, le intimidazioni sistematiche e le condizioni di detenzione degradanti risultano incompatibili con l'obbligo di trattamento umano sancito dall'articolo 27 e con il divieto di coercizione fisica o morale previsto dall'articolo 31,

⁴²² Per una trattazione più esaustiva si veda il Primo capitolo della presente trattazione

⁴²³ Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (1977) https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1982/1362_1362_1362/it

⁴²⁴ International Committee of Red Cross (2005) *Customary IHL Database*, <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1>

⁴²⁵ United Nations Treaty Collection (n.d.) *Geneva Conventions* <https://treaties.un.org/pages/showdetails.aspx?objid=0800000280158b1a>

⁴²⁶ Hukum J. (2023) *Journalist Protection on the Battlefield Under the International Humanitarian Law: Russia-Ukraine War*. Jurnal Hukum Unissula. Volume 39, No. 1, Maret. 10.26532/jh.v39i1.24685. <https://jurnal.unissula.ac.id/index.php/jurnalhukum/article/view/24685/8142>

nonché con il divieto assoluto di tortura e di trattamenti crudeli, inumani o degradanti di cui all'articolo 32⁴²⁷.

Ulteriori violazioni emergono con riferimento all'imposizione di lavori forzati a carattere militare, quali lo scavo di trincee per l'esercito occupante. Tali condotte risultano in violazione dell'articolo 51 della IV Convenzione di Ginevra, che proibisce di costringere le persone protette a prestazioni lavorative direttamente connesse alle operazioni belliche⁴²⁸. Le condotte descritte risultano altresì contrarie alle garanzie fondamentali sancite dall'articolo 75 del Primo Protocollo aggiuntivo del 1977, che vieta la violenza contro la persona, la detenzione arbitraria e i trattamenti degradanti nei confronti di chi si trovi in potere di una parte in conflitto⁴²⁹. Infine, ai sensi dell'articolo 147 della IV Convenzione di Ginevra, la tortura, i trattamenti inumani, la detenzione illegale e l'imposizione di lavori forzati costituiscono infrazioni gravi e, come tali, rilevanti sul piano della responsabilità penale internazionale. In particolare, tali atti, sono qualificati come crimini di guerra ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale⁴³⁰.

Il caso ucraino mostra come le condizioni in cui i giornalisti sono costretti ad operare durante il conflitto armato incidano direttamente sulla loro sicurezza personale e sulla concreta possibilità di documentare e riferire ciò che avviene sul campo⁴³¹. Muovendo da tali considerazioni, la trattazione si concentrerà ora sull'analisi del contesto israelo-palestinese e, in particolare, della situazione nella Striscia di Gaza, al fine di verificare se, e in che misura, analoghe criticità emergano anche in tale scenario di conflitto armato.

⁴²⁷ Convenzione IV relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra (1949) <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/archivi/strumenti-internazionali/convenzione-iv-relativa-alla-protezione-delle-persone-civili-in-tempo-di-guerra-1949>

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ Hukum (n. 426)

⁴³⁰ Statuto di Roma della Corte penale internazionale (2002) <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/586/it>

⁴³¹ Hukum (n. 426)

1.2 La situazione israelo-palestinese, sicurezza degli operatori dell'informazione e restrizioni all'attività giornalistica

Il conflitto israelo-palestinese affonda le proprie radici nella progressiva affermazione, nel XIX secolo, del movimento volto alla creazione di uno Stato ebraico, rafforzatosi in risposta alle persecuzioni antisemite in Europa, in particolare negli anni Trenta del Novecento e all'indomani della *Shoab*⁴³². In tale contesto, nel 1947 le Nazioni Unite adottarono la Risoluzione 181⁴³³ (*Partition Plan*), che prevedeva la divisione del territorio palestinese in uno Stato arabo e uno Stato ebraico, con Gerusalemme posta sotto regime internazionale⁴³⁴. La proclamazione dello Stato di Israele nel 1948, seguita dal conflitto arabo-israeliano, diede origine a una controversia di carattere politico-territoriale protrattasi per decenni, incentrata sullo *status* dei territori, sulle esigenze di sicurezza, sulla politica degli insediamenti e sulle istanze palestinesi di autodeterminazione.

In questo scenario, la sicurezza dei giornalisti che operano nei territori palestinesi è da anni messa in pericolo dalle iniziative del governo israeliano, e, a seguito degli attacchi del 7 ottobre 2023 da parte di Hamas⁴³⁵, le condizioni sono diventate ancora più critiche. Trentasette giornalisti hanno perso la vita nella Striscia di Gaza solo nel primo mese dell'offensiva, rendendo tale periodo il più letale mai documentato dall'inizio dei rilievi nel 1992⁴³⁶. Nelle successive dieci settimane sono stati uccisi più giornalisti di

⁴³² Global Conflict Tracker (2025) *Israeli-Palestinian Conflict*

<https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/israeli-palestinian-conflict>

⁴³³ Assemblea Generale delle Nazioni Unite (1947) *Resolution Adopted On The Report Of The Ad Hoc Committee On The Palestinian Question*. A/RES/181 (II)

[https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/A%20RES%20181%20\(II\).pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/A%20RES%20181%20(II).pdf)

⁴³⁴ Nazioni Unite (1947) *United Nations partition plan of 1947* – Map. <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-208958/>

⁴³⁵ Hamas è un movimento palestinese armato fondato nel 1987, che esercita il controllo *de facto* sulla Striscia di Gaza dal 2007. L'Unione europea, gli Stati Uniti e numerosi altri Stati lo qualificano come organizzazione terroristica; tale qualificazione non è condivisa in modo uniforme a livello internazionale. Hawaleshka D. (2023). *History Illustrated: The story of Hamas and its fight for Palestine*. Al Jazeera. <https://www.aljazeera.com/gallery/2023/10/11/history-illustrated-the-story-of-hamas-and-its-fight-for-palestine>.

Jewish Community Relations Council of Greater Washington. (n.d.) *Israel-Hamas War FAQs Fact Sheet*, <https://www.jccouncil.org/page/israel-hamas-war-faqs-fact-sheet>

U.S. Congress. (2025). *Hamas: Background, Current Status, and U.S. Policy*. Congressional Research Service <https://www.congress.gov/crs-product/IF12549>

⁴³⁶ Turse (n. 381)

quanti qualsiasi altro esercito o entità abbia mai fatto in un intero anno⁴³⁷. Ad oggi, i feriti raggiungono le 535 persone e le vittime sono più di 259⁴³⁸. Viene stimato che più di un decimo della totalità dei giornalisti a Gaza abbia perso la vita a causa delle Forze di difesa israeliane (IDF)⁴³⁹. Nonostante non sia possibile stabilire con chiarezza quanti operatori palestinesi siano stati intenzionalmente uccisi a causa del loro lavoro e quanti siano vittime di bombardamenti su aree densamente popolate, le statistiche riferiscono che almeno 65 abbiano perso la vita in relazione diretta con le proprie attività⁴⁴⁰.

Quanto detto finora assume ulteriore rilevanza se si considera che, a livello globale, l'esercito israeliano è responsabile di quasi la metà (43%) delle uccisioni di giornalisti degli ultimi 12 mesi⁴⁴¹. Ai fini della presente trattazione risulta rilevante ricostruire i contesti specifici in cui si sono verificati alcuni di tali accadimenti. In particolare, tra le vittime figura Ahmad Qalaja, deceduto nel luglio del 2025, a seguito dell'attacco di un drone israeliano, che ha causato la morte anche del corrispondente Suleiman Hajjaj e dell'operatore video Ismail Baddah⁴⁴². Il missile ha colpito il gruppo mentre si trovava nel cortile dell'Ospedale Battista Al-Ahli, cagionando il ferimento di altri tre *reporter* che si trovavano nello stesso luogo. Un ulteriore esempio rilevante è quello del giornalista Abed Shaat, ucciso a gennaio del 2026, insieme ad altri due fotografi, all'interno del loro veicolo, mentre erano diretti ad un vicino campo profughi gestito dal Comitato Egiziano⁴⁴³. In entrambi i casi, l'IDF ha giustificato il proprio operato come un atto necessario per contrastare la raccolta di informazioni da parte di *intelligence* nemiche con finalità terroristiche, anche se non sono state presentate prove concrete che confermassero quanto detto.

Le tattiche repressive israeliane non includono solo gli attacchi fisici finora descritti, ma anche iniziative sistemiche per impedire di documentare quanto avviene sui territori palestinesi occupati. A partire dall'ottobre 2023, sono stati documentati quasi cento

⁴³⁷ Committee to Protect Journalists. (2023). *Israel-Gaza war takes record toll on journalists*. <https://cpj.org/2023/12/israel-gaza-war-takes-record-toll-on-journalists/>

⁴³⁸ Palestinian Journalists Syndicate (2026) *A martyr Journalist*. <https://pjs.ps/en/page-2862.html>

⁴³⁹ Osman, H., Taweel, F., & Jallad, F. (2024). *Israel's War on Gaza Is the Deadliest Conflict on Record for Journalists*. The Intercept. <https://theintercept.com/2024/06/25/israel-gaza-war-journalists-killed/>

⁴⁴⁰ Reporters Without Borders (n. 378)

⁴⁴¹ *Ibid.*

⁴⁴² Committee to Protect Journalists (2025) *Freelance Killed in Gaza City, Israel and the Occupied Palestinian Territory* <https://cpj.org/data/people/ahmad-qalaja/>

⁴⁴³ Committee to Protect Journalists (2026) *Freelance Killed in Gaza, Israel and the Occupied Palestinian Territory* <https://cpj.org/data/people/abed-shaat/>

casi di arresto di giornalisti, di cui almeno 30 risultano attualmente detenuti⁴⁴⁴. Molti risultano sottoposti a forme di detenzione amministrativa che, per modalità e durata, sollevano seri dubbi di compatibilità con le garanzie del giusto processo⁴⁴⁵. Secondo il diritto israeliano è consentito ai comandanti militari disporre la detenzione di individui senza imputazione né processo, generalmente per un periodo di sei mesi, sulla base della necessità di prevenire la commissione di un futuro reato; tale forma di detenzione può essere prorogata un numero illimitato di volte. È necessario segnalare che, dal 2024, essa non può essere più applicata nei confronti dei coloni israeliani, rendendola una misura di fatto utilizzabile solo nei confronti del popolo palestinese⁴⁴⁶. Inoltre, ai sensi della *Unlawful Combatants Law* israeliana, applicata esclusivamente nella zona della Striscia di Gaza, i detenuti possono essere trattenuti a tempo indeterminato sulla base di prove segrete, qualora si ritenga che il loro rilascio arreherebbe danno alla sicurezza nazionale, con revisioni periodiche spesso finalizzate al mero rinnovo del provvedimento di detenzione⁴⁴⁷.

Nel tentativo di legittimare queste misure, il governo israeliano ha adottato iniziative comunicative volte a mettere in discussione la credibilità dei giornalisti palestinesi, qualificandoli come soggetti prossimi a organizzazioni terroristiche o come

⁴⁴⁴ Committee to Protect Journalists (2026) *Arrests of Palestinian journalists since start of Israel-Gaza war* <https://cpj.org/2023/10/arrests-of-palestinian-journalists-since-start-of-israel-gaza-war/>

⁴⁴⁵ The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories. (n.d.) *Administrative Detention* https://www.btselem.org/topic/administrative_detention

⁴⁴⁶ L'Autorità Palestinese ha rapidamente criticato la decisione, affermando che essa incoraggia i coloni estremisti a commettere atti di terrorismo contro i palestinesi, le loro terre e le loro proprietà, fornendo loro un ulteriore senso di impunità e protezione. The Times Of Israel (2024) *Defense minister declares end to administrative detention against West Bank settlers*

<https://www.timesofisrael.com/defense-minister-declares-end-to-administrative-detention-against-west-bank-settlers/>

⁴⁴⁷ Con la *Detention of Unlawful Combatants Law (Amendment No. 4 – Iron Swords)*, 5784-2023, adottata il 18 dicembre 2023, Israele ha ampliato in modo significativo il regime di detenzione dei 'combattenti illegali' previsto dalla legge del 2002. È oggi definibile come tale ogni persona che prende parte ad attività ostili contro lo Stato di Israele, direttamente o indirettamente, oppure che appartiene a una forza impegnata in attività ostili contro lo Stato di Israele, che non soddisfi le condizioni per il riconoscimento dello *status* di prigioniero di guerra ai sensi del diritto internazionale umanitario. Inoltre, la riforma ha esteso i termini massimi di detenzione senza ordine formale (fino a 45 giorni), i termini per la revisione giudiziaria (fino a 75 giorni) e per l'accesso all'assistenza legale (fino a 30 giorni), oltre ad abbassare il grado degli ufficiali autorizzati a disporre la detenzione e a consentire l'uso della videoconferenza nelle udienze. The Library of Congress. (2024) *Israel: Parliament adopts law expanding authority to detain unlawful combatants during wartime or significant military action*. <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2024-01-24/israel-parliament-adopts-law-expanding-authority-to-detain-unlawful-combatants-during-wartime-or-significant-military-action/>

responsabili della diffusione di contenuti manipolati e non veritieri⁴⁴⁸. In tal senso si colloca la creazione di piattaforme come *Media Watch Legal*⁴⁴⁹, il cui scopo dichiarato è segnalare i cosiddetti ‘falsi giornalisti’, ritenuti tali sulla base di una presunta prossimità a soggetti identificati come terroristi. Parallelamente, sui *social media* sono emerse narrazioni volte a contestare l'autenticità delle immagini provenienti dalla Striscia di Gaza, tra cui un *account* sulla piattaforma X denominato apertamente “*Gazawood*”⁴⁵⁰, che attribuisce ai giornalisti palestinesi la produzione di contenuti audiovisivi artefatti a fini propagandistici. Secondo alcune ricerche indipendenti, tale profilo sarebbe riconducibile a un ex-generale e ad uno scrittore per adulti, entrambi israeliani, chiaro esempio di quanto l'apparato militare sia influente nelle strategie comunicative statali⁴⁵¹.

A tal proposito, il controllo israeliano dell'informazione non si limita alle campagne di delegittimazione descritte, ma integra anche numerose iniziative per limitare e condizionare la circolazione delle informazioni *online*. Da ottobre 2023, secondo il Sindacato palestinese dei giornalisti, sono state distrutte più di 90 strutture mediatiche⁴⁵², in aggiunta alle attrezzature danneggiate, alle interruzioni di *internet* e dell'elettricità, e agli attacchi informatici diretti a sospendere *account* e a bloccare contenuti⁴⁵³. Infine, anche nei casi in cui singoli attacchi ai giornalisti vengano attribuiti

⁴⁴⁸ Ad esempio, il 16 maggio 2025, mentre documentava un bombardamento nel quartiere di *Beit Lahya*, nel nord di Gaza, il corrispondente dell'emittente giordana *Al Ghab TV*, Mahmoud Abu Salama, colpito dalla sofferenza di una famiglia, decise di aiutarla trasportandola con la propria auto. Egli filmò la scena come frammento della vita quotidiana a Gaza. Il giorno successivo, utenti della piattaforma X lo accusarono di aver inscenato la sequenza, sostenendo che vi era una vaga somiglianza tra i bambini presenti nel video e quelli apparsi in un altro filmato. L'accusa, diffusa tramite un video etichettato ‘*Gazawood*’, acquisì progressivamente ampia risonanza, fino a essere rilanciata il 7 agosto 2025 dalla pagina Facebook ufficiale in lingua araba dell'esercito israeliano, costringendo Salama a pubblicare un video per smentire le false affermazioni e difendere il proprio operato. Reporters Without Borders (2025) “*Gazawood*”: *The deadly accusations against Gaza's journalists* <https://rsf.org/en/gazawood-deadly-accusations-against-gaza-s-journalists>

⁴⁴⁹ Media Watch (n.d.) *Fake Journalists* <https://mediawatch.legal>

⁴⁵⁰ Tale fenomeno viene chiamato anche ‘*Pallywood*’, fusione di ‘*Palestine*’ e ‘*Hollywood*’

⁴⁵¹ Reporters Without Borders (n. 448)

⁴⁵² Turse (n. 381)

⁴⁵³ Secondo Tamleh, l'organizzazione palestinese per i diritti digitali, tra il 7 e il 18 ottobre 2023 si è registrato un marcato incremento di discorsi d'odio e incitamento alla violenza in lingua ebraica contro i palestinesi sui *social media*, con oltre 103.000 episodi documentati tramite il *Violence Indicator*, un sistema di monitoraggio basato su tecnologie di intelligenza artificiale. Le violazioni si sono concentrate prevalentemente sulla piattaforma X e sulle piattaforme del gruppo *Meta*, includendo pratiche sistematiche di limitazione della visibilità, sospensione e rimozione di *account* appartenenti a giornalisti, attivisti e organi di informazione palestinesi. L'organizzazione segnala che tali condotte, soprattutto quando accompagnate da campagne di disinformazione, incidono gravemente sull'esercizio dei diritti digitali e sulla libertà di espressione dei palestinesi, contribuendo al contempo a un clima di delegittimazione che favorisce la normalizzazione e la giustificazione di violenze.

al governo israeliano, la reazione che ne deriva segue spesso un modello ricorrente: diniego preventivo di responsabilità, rigetto di prove contrarie e testimonianze, diffusione di narrazioni alternative o fuorvianti⁴⁵⁴ e avvio di indagini lente e non trasparenti che, spesso, non conducono ad incriminazioni neppure nei casi in cui Israele ammetta un possibile coinvolgimento⁴⁵⁵.

Come analizzato in precedenza, il fatto che gli operatori dell'informazione presenti nella Striscia siano quasi esclusivamente di origine locale contribuisce a legittimare il fenomeno di sostanziale impunità descritto⁴⁵⁶. A partire dall'ottobre 2023, Israele ha impedito l'accesso a Gaza ai corrispondenti stranieri indipendenti, basando tale misura sulle necessità relative allo stato di emergenza dichiarato all'inizio del conflitto. I 4.000 giornalisti internazionali che hanno ricevuto l'accreditamento per operare hanno avuto accesso al territorio d'Israele e della Cisgiordania, ma solo pochissimi *reporter* stranieri sono riusciti a entrare a Gaza per coprire il conflitto in modo indipendente. Ne consegue che le uniche altre fonti sul campo sono gli *embedded journalists* delle Forze di Difesa Israeliane. A tale categoria, come analizzato nel capitolo precedente, vengono imposti limiti stringenti circa ciò che può essere visto e documentato, con possibili ricadute sulla qualità e sull'indipendenza dell'informazione. Oltre 70 organi di informazione e organizzazioni civili hanno avanzato numerose richieste di accesso

7amleh. (2023). *7amleh's "Violence Indicator" documents 103,000 instances of hate speech and incitement against Palestinians on social media*. The Arab Center for the Advancement of Social Media. <https://7amleh.org/2023/10/19/7amleh-s-violence-indicator-documents-103-000-instances-of-hate-speech-and-incitement-against-palestinians-on-social-media>

⁴⁵⁴ Esempio è il caso del cosiddetto 'Flour Massacre'. Il Ministero della Salute di Gaza aveva denunciato un attacco israeliano del febbraio 2024 contro un convoglio di aiuti a Gaza che aveva causato la morte di 100 persone e il ferimento di altre 700. Mark Regev, consigliere speciale del Primo Ministro israeliano, aveva inizialmente dichiarato alla *CNN* che le forze israeliane non erano coinvolte. Successivamente, un alto portavoce dell'IDF, ha affermato che i soldati israeliani avevano sparato soltanto 'colpi di avvertimento' in aria. Alla *CNN* è occorso oltre un mese per ricostruire, attraverso testimonianze oculari e decine di video, elementi sufficienti a smentire la versione ufficiale israeliana. Polglase, K., Mahmood, Z., Dahman, I. & MezzoHiore, G. (2024). *Dying for a bag of flour: Videos and eyewitness accounts cast doubt on Israel's timeline of deadly Gaza aid delivery*. *CNN*.

<https://edition.cnn.com/2024/04/09/middleeast/gaza-food-aid-convoy-deaths-eyewitness-intl-investigation-cmd>

⁴⁵⁵ Committee to Protect Journalists. (2024). *Deadly Pattern: 20 journalists died by Israeli military fire in 22 years. No one has been held accountable* <https://cpj.org/reports/2023/05/deadly-pattern-20-journalists-died-by-israeli-military-fire-in-22-years-no-one-has-been-held-accountable/>

⁴⁵⁶ Come analizzato in precedenza, quando l'accesso dei corrispondenti stranieri ai teatri di guerra è limitato, gli organi di informazione ricorrono in misura crescente a materiale e servizi prodotti da giornalisti locali. Tali operatori sono spesso meno equipaggiati e più esposti alle pressioni dell'autorità nazionale, con evidenti impatti sulla propria sicurezza e sull'impunità dei crimini commessi nei loro confronti

indipendente a Gaza, ma Israele le ha sistematicamente respinte ⁴⁵⁷. Nella stessa direzione è stata la decisione del parlamento israeliano che, nel novembre del 2025, ha votato a favore di un disegno di legge che consente al governo di chiudere in modo permanente i *media* stranieri accusati di ‘minare la sicurezza nazionale’, indipendentemente dallo stato di emergenza ⁴⁵⁸. Questa misura, valida fino al termine del 2027, può essere applicata sulla base del parere favorevole di una sola autorità di sicurezza, senza controllo giurisdizionale, per un periodo iniziale di 90 giorni prorogabile su decisione governativa ⁴⁵⁹.

È in tale contesto di progressiva soppressione dell’attività giornalistica e di controllo dello spazio mediatico tradizionale che il *citizen journalism* assume un ruolo centrale, emergendo come una risposta necessaria alla sistematica limitazione dell’informazione professionale e all’assenza di osservatori indipendenti sul campo. Il paragrafo che segue ne analizzerà dunque il contributo, le potenzialità e i limiti nel conflitto israelo-palestinese.

⁴⁵⁷ Committee to Protect Journalists. (2024). *Media organizations urge Israel to open access to Gaza*. <https://cpj.org/2024/07/media-organizations-urge-israel-to-open-access-to-gaza/>

⁴⁵⁸ International Federation of Journalists (2025) *Israel: Government seeks to ban foreign media outlets permanently if deemed “a security threat”* <https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/press-releases/article/israel-government-seeks-to-ban-foreign-media-outlets-permanently-if-deemed-a-security-threat>

⁴⁵⁹ The Times of Israel (2025) *Knesset extends authorities’ power to ban broadcasts deemed harmful to security*. <https://www.timesofisrael.com/knesset-extends-authorities-power-to-ban-broadcasts-deemed-harmful-to-security/>

1.2.1 Funzioni e criticità del *citizen journalism* nel conflitto israelo-palestinese

Il *citizen journalism* è un fenomeno privo di una definizione univoca, ma generalmente riconducibile allo svolgimento, da parte di cittadini privi di qualifiche professionali, di attività tipicamente proprie del giornalismo, quali la documentazione, la produzione e la diffusione di notizie relative a eventi di interesse pubblico⁴⁶⁰. La sua affermazione è strettamente connessa ai progressi tecnologici maturati a partire dall'ultimo decennio del XX secolo, che hanno profondamente trasformato le modalità di produzione e circolazione dell'informazione. La diffusione capillare di dispositivi come telefoni cellulari e fotocamere digitali, unita alla possibilità di pubblicare contenuti *online* in tempo reale, consente oggi la condivisione immediata di materiali testuali, fotografici e audiovisivi su scala globale⁴⁶¹. L'accesso tendenzialmente non regolamentato alle piattaforme *social* permette, infatti, a un numero potenzialmente illimitato di individui di produrre e diffondere contenuti informativi, ampliando la pluralità delle prospettive disponibili al pubblico. Ne deriva una dimensione comunicativa fortemente personalizzata, in cui gli utenti assumono un ruolo attivo non solo nella produzione, ma anche nella selezione, modifica e pubblicazione delle informazioni⁴⁶². Nei contesti democratici, il *citizen journalism* favorisce la partecipazione al dibattito pubblico e può incidere sull'agenda dei *media* tradizionali, contribuendo a orientare temi e narrazioni che acquisiscono rilevanza nel discorso pubblico. Nei regimi autoritari, esso può rappresentare uno strumento di accesso a fonti informative alternative, talvolta sottratte al controllo diretto delle autorità statali⁴⁶³.

Tuttavia, tale modalità di diffusione delle notizie è oggetto di scetticismo da parte dei giornalisti professionisti, in ragione dell'assenza di processi strutturati di validazione delle informazioni e della percepita carenza di neutralità. A differenza loro, i *citizen*

⁴⁶⁰ Al-Hajj R. (2024) *Citizen Journalism in Gaza: 'The Last Witness'*, Al Jazeera Media Institute Journalism Review. <https://institute.aljazeera.net/en/ajr/article/2975>

⁴⁶¹ Sualman I., Darwis Y., Sahuddin N. A. (2024) *Unveiling Counter-Narratives: The impact of citizen journalism via social media on the Israel-Palestine conflict*. Information Management and Business Review (ISSN 2220-3796) Vol. 16, No. 3, pp. 661-669 <https://ojs.amhinternational.com/index.php/imbr/article/view/4019/2589>

⁴⁶² Horoub, I. (2023). *Understanding media empowerment: citizen journalism in Palestine*. Humanities and Social Sciences Communications, 10(1), 32. <https://doi.org/10.1057/s41599-023-01526-z>

⁴⁶³ *Ibid.*

journalists spesso non dispongono delle competenze e degli strumenti necessari per riportare le notizie in modo accurato e obiettivo. Tale carenza può favorire la diffusione di disinformazione e *fake news*, con conseguenze significative sia per i singoli individui sia per la collettività. Ne deriva che, sebbene il *citizen journalism* sia ampiamente riconosciuto e dotato di una significativa capacità di influenza, esso non sostituisce il giornalismo tradizionale, ma lo integra sotto diversi profili. In particolar modo durante crisi di vasta portata, come le emergenze umanitarie, l'immediatezza nel documentare gli eventi e nel presentare una pluralità di prospettive ha ampliato in modo rilevante l'ambito del giornalismo, completando e rafforzando la copertura offerta dagli organi di informazione ufficiali⁴⁶⁴.

Il *citizen journalism*, ad esempio, ha svolto un ruolo cruciale nell'approfondire la comprensione del conflitto israelo-palestinese, sensibilizzando l'opinione pubblica sulla gravità della situazione in Palestina. L'impiego dei *social media* ha notevolmente rafforzato la capacità del popolo palestinese di documentare la propria realtà e di sostenere la propria causa. I residenti hanno utilizzato tali piattaforme per coordinare incontri politici e sociali, superando le barriere linguistiche e comunicative⁴⁶⁵, e, nonostante l'assenza di una formazione formale, sono riusciti a collaborare con numerosi *media* internazionali. I video e i *reportage* da loro prodotti sono stati trasmessi da emittenti come *Al Jazeera* e da reti mediatiche occidentali⁴⁶⁶. In passato, la maggior parte dei *media mainstream* pubblicava prevalentemente contenuti dal punto di vista israeliano. Tuttavia, a partire dal conflitto del 2023, molti organi di informazione hanno iniziato a fornire una copertura meno polarizzata, sincronizzandosi con i contenuti diffusi attraverso i nuovi *media*. Ciò ha contribuito in modo significativo alla nascita di un attivismo globale, con sostenitori internazionali impegnati nel condannare Israele per sollecitare la fine dell'oppressione e della violenza attraverso manifestazioni e varie forme di boicottaggio⁴⁶⁷.

I *citizen journalists* palestinesi hanno incontrato anche sfide e restrizioni significative imposte dalle autorità israeliane, tra cui il blocco dell'accesso a *Internet*, la sospensione

⁴⁶⁴ *Ibid.*

⁴⁶⁵ Sualman (n. 461)

⁴⁶⁶ Al-Hajj (n. 460)

⁴⁶⁷ Sualman (n. 461)

o chiusura di specifici *account* ed episodi di privazione della libertà personale connessi all'attività svolta *online*⁴⁶⁸. Aboud Batah è uno dei numerosi giovani palestinesi che ha ricevuto minacce di morte e intimidazioni mentre era sottoposto a pene detentive, a causa della pubblicazione di video e fotografie sui *social media*⁴⁶⁹. Allo stesso modo, l'attivista Musab Al-Sharif è emerso come uno dei volti più rappresentativi del *citizen journalism* a Gaza, dopo aver prodotto un numero considerevole di fotografie e video che hanno ottenuto una diffusione massiccia sui *social media*, con alcune pubblicazioni che hanno superato milioni di visualizzazioni. A titolo esemplificativo, Musab ha pubblicato il filmato di un drone che sganciava una bomba nelle sue immediate vicinanze mentre si trovava insieme all'amico giornalista Fadi Al-Wahidi, il quale è rimasto completamente paralizzato a seguito dell'incidente⁴⁷⁰.

Inoltre, il *citizen journalism* si è rivelato determinante non solo per portare a conoscenza il pubblico internazionale, ma anche per fornire informazioni agli sfollati sullo stato delle loro abitazioni, delle strade e della condizione dei familiari dispersi. Alcuni volontari e attivisti si sono proposti di filmare strade, negozi e mercati locali per conto dei proprietari che erano stati costretti ad abbandonarli, oltre a documentare le condizioni particolarmente gravi in luoghi come l'ospedale Al-Shifa⁴⁷¹ e l'ospedale Battista⁴⁷².

Alla luce di quanto esposto, emerge con chiarezza come il *citizen journalism* rappresenti oggi uno strumento centrale di documentazione nei contesti di conflitto armato, in particolare laddove l'accesso degli operatori professionali sia limitato o impedito. In

⁴⁶⁸ Ad esempio, nel 2021, *Facebook*, *Instagram* e altre piattaforme sono state accusate di censura, per aver presumibilmente bloccato contenuti relativi al conflitto in corso e sospeso *account* palestinesi. Meta, la società proprietaria di tali piattaforme, ha respinto le accuse, attribuendo i problemi a possibili malfunzionamenti dei sistemi dovuti all'elevato volume di post relativi al conflitto. Tuttavia, indagini indipendenti hanno suggerito una realtà diversa, evidenziando persistenti criticità legate alla moderazione algoritmica di Meta. In particolare, su *WhatsApp* sono state generate immagini di bambini armati in risposta all'inserimento della parola 'Palestine', mentre la traduzione automatica di *Instagram* ha etichettato erroneamente profili palestinesi come 'terroristi'. Importanti attivisti palestinesi hanno inoltre segnalato recenti limitazioni ai propri account e contenuti. *Ibid.*

⁴⁶⁹ Al-Hajj (n. 460)

⁴⁷⁰ *Ibid.*

⁴⁷¹ Abualouf R. (2025) *Israeli air strike destroys part of last fully functional hospital in Gaza City*. BBC <https://www.bbc.com/news/articles/cjr7l123zy5o>

⁴⁷² Agenzia Ansa. (2025). *Bombardato l'ospedale a Gaza City, barelle in strada* - Notizie - Ansa.it. https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2025/04/13/bombe-israeliane-nella-notte-sullospedale-battista-di-gaza-city_80c12f9c-34b7-4e9b-a74b-66794ccc7973.html

tale contesto, le Nazioni Unite hanno più volte sottolineato come, nel territorio palestinese occupato, il giornalismo sia una vera e propria ‘linea di sopravvivenza’ per far conoscere al mondo ciò che vi accade⁴⁷³. In occasione del Seminario Internazionale delle Nazioni Unite sui *Media* e la Pace in Medio Oriente del 2025, il Rappresentante Permanente dello Stato di Palestina presso le Nazioni Unite ha affermato che, grazie al lavoro svolto sul campo, il genocidio di Gaza è il più documentato della storia⁴⁷⁴. Nonostante l’importanza loro attribuita, il diritto internazionale non riconosce ai *citizen journalists* uno *status* giuridico autonomo, né attribuisce loro una qualifica professionale specifica: le attività da essi svolte rientrano nell’alveo della libertà di espressione e del diritto di informare, così come protetti dal regime internazionale di tutela dei diritti umani⁴⁷⁵. Nei contesti di conflitto armato tali soggetti sono qualificabili come civili ai sensi del diritto internazionale umanitario e, in quanto tali, beneficiano della protezione generale accordata alla popolazione⁴⁷⁶. Sulla base di quanto visto, l’analisi della situazione nella Striscia di Gaza richiede ora di essere affrontata sul piano strettamente giuridico, attraverso l’esame delle principali violazioni del diritto internazionale umanitario emerse nel corso del conflitto, anche alla luce delle informazioni e delle prove rese disponibili con le forme di documentazione fin qui descritte.

⁴⁷³ United Nations (2025) *UN News In the Occupied Palestinian Territory, journalism is ‘both a battleground and a lifeline’* <https://news.un.org/en/story/2025/12/1166481>

⁴⁷⁴ *Ibid.*

⁴⁷⁵ Szegdaa J., Tylec G., (2022) *The level of legal security of citizen journalists and social media users participating in public debate. Standards developed in the jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECtHR) and the European Court of Justice (ECJ).* Elsevier <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0267364922000838?via%3Dihub>

⁴⁷⁶ Davies K., Crawford E. (2013) *Legal Avenues for Ending Impunity for the Death of Journalists in Conflict Zones: Current and Proposed International Agreements.* International Journal of Communication 7, 2157–2177 <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/2155>

1.2.2 Profili di violazione delle norme di diritto internazionale umanitario nel contesto palestinese

Quanto ricostruito finora rende evidente che vi siano state delle gravi violazioni di diritto internazionale umanitario a danno dei civili che, a vario titolo, hanno esercitato una attività di documentazione del conflitto armato⁴⁷⁷. In tale prospettiva, assume rilievo preliminare l'esame della natura giuridica del conflitto, al fine di individuare il diritto applicabile. Sebbene la qualificazione delle ostilità nella Striscia di Gaza sia oggetto di dibattito dottrinale e politico, una parte rilevante degli autori la considera come un territorio occupato⁴⁷⁸, valorizzando il controllo effettivo esercitato da Israele su parti essenziali del territorio, ai sensi dell'articolo 42 del Regolamento dell'Aja del 1907⁴⁷⁹. In tale ipotesi, trovano applicazione le norme relative ai conflitti internazionali, in particolare quelle contenute nella IV Convenzione di Ginevra del 1949, che tutela i civili che si trovano in mano nemica o in territorio occupato. È opportuno segnalare che Israele ha ratificato esclusivamente le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, senza aderire ai Protocolli addizionali del 1977, mentre la Palestina, nonostante la controversa qualificazione come Stato, ha ratificato sia le Convenzioni sia i Protocolli⁴⁸⁰. Nonostante ciò, molte delle disposizioni richiamate, in particolare quelle relative al principio di distinzione, proporzionalità e precauzione, sono oggi considerate espressione di diritto internazionale umanitario consuetudinario e, come tali, vincolanti per tutte le parti in conflitto⁴⁸¹.

⁴⁷⁷ Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (1977) https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1982/1362_1362_1362/it

⁴⁷⁸ Nel 2005, Israele ha rimosso i propri insediamenti e i coloni dai territori palestinesi; tuttavia, l'esercito ha mantenuto un controllo effettivo sulla Striscia di Gaza. In particolare, Israele esercita un controllo esclusivo sullo spazio aereo e sulle acque territoriali di Gaza e non consente alcun movimento di persone o merci in entrata o in uscita, via aria o via mare. Tale entità continua, inoltre, a esercitare un certo grado di controllo sul confine tra Gaza ed Egitto, e a supervisionare la fornitura di elettricità, acqua e telecomunicazioni nella Striscia di Gaza.

Amnesty International Publications (2009) *The Conflict In Gaza, A Briefing On Applicable Law, Investigations, And Accountability* <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/07/mde150072009en.pdf>

⁴⁷⁹ L'articolo 42 del Regolamento dell'Aja definisce l'occupazione come segue: «Un territorio si considera occupato quando è posto di fatto sotto l'autorità dell'esercito nemico. L'occupazione si estende soltanto al territorio nel quale tale autorità sia stata stabilita e possa essere esercitata». *Ibid.*

⁴⁸⁰ United Nations Treaty Collection. (1949). *Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War* <https://treaties.un.org/pages/showdetails.aspx?objid=0800000280158b1a>. *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts* <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=08000002800f3cb8>

⁴⁸¹ International Committee of Red Cross (2005) *Customary IHL Database*, <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1>

Chiarito il quadro di riferimento, è ora necessario analizzare quanto documentato nel corso delle ostilità per valutarne la compatibilità con gli obblighi imposti dal diritto internazionale umanitario. Le uccisioni di giornalisti e operatori dell'informazione, incluse quelle avvenute in prossimità o all'interno di strutture civili protette, evidenziano il mancato rispetto del principio di distinzione tra civili e combattenti, sancito dall'articolo 48 del Primo Protocollo aggiuntivo e dalla *Rule 1* di diritto internazionale umanitario consuetudinario dell'ICRC⁴⁸². Tali condotte appaiono altresì incompatibili con il divieto di dirigere attacchi contro la popolazione civile, previsto dall'articolo 51 del medesimo Protocollo, nonché con l'obbligo di adottare tutte le precauzioni possibili per evitare o ridurre al minimo i danni ai civili, sancito dall'articolo 57. Come noto, la perdita della protezione civile presuppone una partecipazione diretta alle ostilità, che deve essere valutata in modo restrittivo e caso per caso. La mera attività di documentazione, come quella dei citati Ahmad Qalaja e Abed Shaat, non integra di per sé un contributo diretto alle operazioni militari, né consente di derogare ai principi di distinzione e proporzionalità.

Ulteriori profili di incompatibilità emergono con riferimento agli attacchi condotti in aree densamente popolate e in prossimità di infrastrutture ospedaliere, che beneficiano di una protezione rafforzata ai sensi delle Convenzioni di Ginevra⁴⁸³. Pratiche come l'attacco all'Ospedale Battista Al-Ahli risultano difficilmente conciliabili con gli articoli 18 e 19 della IV Convenzione di Ginevra del 1949, a tutela degli ospedali civili, nonché con gli obblighi generali di protezione delle persone civili sanciti dagli articoli 27 e 32 del medesimo testo.

Assume rilievo anche il ricorso estensivo alla detenzione amministrativa, spesso a tempo indeterminato, di giornalisti palestinesi sulla base di presunti legami con attività terroristiche in assenza di prove concrete. La volontà israeliana di far ricadere tali pratiche entro l'ambito di applicazione dell'articolo 78 della IV Convenzione, relativo alle misure di sicurezza d'emergenza, non ne modifica la natura sostanziale⁴⁸⁴. Le

⁴⁸² *Ibid.*

⁴⁸³ Ronzitti N., (2023) *Le ostilità Hamas – Israele e le regole dei conflitti armati*, Affari Internazionali <https://www.affarinternazionali.it/le-ostilita-hamas-israele-e-le-regole-dei-conflitti-armati/>

⁴⁸⁴ Amnesty International Publications (n. 478)

misure appaiono comunque difficilmente conciliabili con il divieto di detenzione arbitraria e con il diritto a un equo processo, come interpretati dal *Working Group on Arbitrary Detention* delle Nazioni Unite nella *Deliberation No. 9 (2012)*⁴⁸⁵ e dal Comitato per i diritti umani nel *General Comment No. 35*⁴⁸⁶, relativo all'articolo 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Dal punto di vista del diritto internazionale umanitario, tali pratiche incidono altresì sulle garanzie previste dall'articolo 75 del Primo Protocollo aggiuntivo del 1977, che sancisce un nucleo inderogabile di diritti fondamentali applicabili a tutte le persone che si trovano in potere di una parte in conflitto.

I fatti analizzati, considerati nel loro complesso, non esauriscono la loro rilevanza sul piano della violazione delle norme sostanziali del diritto internazionale umanitario, ma assumono rilievo anche sotto il profilo della responsabilità penale internazionale. Le violazioni accertate, in quanto commesse nei confronti di persone civili protette, sono idonee a integrare gravi infrazioni ai sensi dell'articolo 147 della IV Convenzione di Ginevra del 1949. Di conseguenza, esse potranno essere qualificate come crimini di guerra ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto della Corte penale internazionale. Tali condotte incidono altresì sull'effettività della tutela giuridica, ostacolando l'accertamento dei fatti e la raccolta del materiale probatorio ai fini dell'attivazione di meccanismi di responsabilità penale⁴⁸⁷. Ne deriva un quadro in cui l'assenza di accertamenti indipendenti e di procedimenti repressivi contribuisce al consolidarsi di un regime di impunità, sul quale si concentrerà l'analisi che segue.

⁴⁸⁵ Working Group on Arbitrary Detention.(n.d.) *Compilation Of Deliberations*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Detention/CompilationWGADDeliberation.pdf>

⁴⁸⁶ Human Rights Committee (2014) *General comment No. 35 Article 9* (Liberty and security of person) CCPR/C/GC/35 <https://docs.un.org/en/CCPR/C/GC/35>

⁴⁸⁷ Amnesty International Publications (n. 478)

2. Il sistema di protezione dei giornalisti: limiti strutturali e risposte giuridiche

Come analizzato nel corso della presente trattazione, le norme e gli strumenti a tutela dei giornalisti nei conflitti armati sono numerosi e si collocano su una pluralità di ambiti normativi. Essi comprendono, da un lato, il *corpus* del diritto internazionale umanitario e, dall'altro, le iniziative intraprese nell'ambito delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, nonché il supporto fornito da organizzazioni non governative attive a livello internazionale, quali *Reporters Without Borders*, *Amnesty International* e il *Committee to Protect Journalists*. A tale quadro si aggiungono il contributo della Corte Penale Internazionale nell'attribuzione di responsabilità penale individuale per crimini internazionali, e gli obblighi di prevenzione e repressione gravanti sui singoli Stati.

Nonostante l'esistenza di questo articolato sistema di tutela, la serietà dei rischi che i giornalisti affrontano nei contesti di conflitto armato e l'elevato numero di vittime continuano a rendere l'attività giornalistica una delle professioni civili più pericolose, come riconosciuto dalle Nazioni Unite da oltre un decennio⁴⁸⁸. Ciò che rileva in questa sede non è tanto l'assenza di un quadro normativo di riferimento, quanto le difficoltà nella sua effettiva applicazione, che si traducono in persistenti carenze nei meccanismi di tutela e di *accountability*.

In un contesto caratterizzato da tali difficoltà attuative, particolare rilievo assume il rafforzamento delle misure di prevenzione, volto a ridurre l'esposizione dei giornalisti situazioni di pericolo prima del verificarsi di eventi lesivi. In primo luogo, risulta centrale la formazione tecnica dei professionisti dell'informazione, i quali devono essere messi nelle condizioni di conoscere non solo i meccanismi di tutela giuridica attivabili, ma anche le principali *best practices* operative da adottare sul campo per salvaguardare al meglio la propria sicurezza⁴⁸⁹. In tale prospettiva, numerose organizzazioni internazionali hanno sviluppato linee guida e programmi di *safety*

⁴⁸⁸ United Nations (2011), *Journalism - one of the world's most dangerous professions* Human Rights, Office of The High Commissioner <https://www.ohchr.org/en/stories/2011/10/journalism-one-worlds-most-dangerous-professions>

⁴⁸⁹ UNESCO (2024) *Journalists at the frontlines of crises and emergencies*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391763/PDF/391763eng.pdf.multi>

training specificamente rivolti ai giornalisti operanti in contesti ad alto rischio⁴⁹⁰. Come già evidenziato, tuttavia, non sempre chi svolge attività di raccolta e diffusione delle informazioni in situazioni di conflitto può beneficiare di una formazione professionale strutturata, soprattutto quando opera al di fuori di contesti organizzativi in grado di garantire un adeguato supporto, come nel caso dei *citizen journalists*. Inoltre, la natura spesso immediata, imprevedibile e mutevole dei pericoli sul campo rende estremamente difficile prevenire o evitare del tutto situazioni di rischio, anche in presenza di adeguate competenze tecniche.

Tali limiti hanno contribuito a orientare il dibattito dottrinale verso due principali direttrici di intervento. Da un lato, il rafforzamento dei meccanismi di contrasto all'impunità, attraverso un miglioramento dell'effettività delle indagini e dei procedimenti giudiziari a livello nazionale e internazionale; dall'altro, l'ipotesi di riconoscimento di uno *status* giuridico rafforzato per i giornalisti, volto a potenziare la tutela preventiva nei contesti di conflitto armato. Su queste due linee si concentrerà l'analisi dei paragrafi che seguono.

⁴⁹⁰ Committee to Protect Journalists, (n.d.) *Resources for journalists covering conflict*, <https://cpj.org/resources-for-journalists-covering-conflict/>; UNESCO (n.d.) *Resources for media in conflict zones*, <https://www.unesco.org/en/node/66119>; OSCE (n.d.) *Conflict sensitive journalism: best practices and recommendations* <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/8/b/254526.pdf>

2.1 Criticità dei meccanismi di *accountability* e fenomeno dell'impunità

Nel diritto interno come nel diritto internazionale, la violazione di una norma giuridica è destinata, in linea di principio, a tradursi nell'accertamento di una responsabilità e nell'irrogazione di una sanzione, al fine di garantire l'effettività dell'ordinamento e di prevenire la reiterazione delle condotte illecite. Quando tale nesso viene meno, e le violazioni restano prive di conseguenze giuridiche, si crea un contesto che incentiva gli autori delle violenze, che possono agire senza il timore di essere perseguiti. In questo senso, l'impunità può riguardare non soltanto singole carenze investigative, ma avere una dimensione tale da incidere direttamente sulla capacità di deterrenza dell'intero sistema di tutela.

Con specifico riferimento alle violazioni commesse ai danni dei giornalisti, i dati più recenti confermano la correlazione tra livelli elevati di impunità e commissione di gravi crimini. Nei Paesi in cui il numero di giornalisti uccisi è tendenzialmente elevato e costante nel tempo, sono spesso riscontrabili alti livelli di impunità⁴⁹¹. In tali contesti, l'assenza di indagini effettive e di sanzioni contribuisce a creare un clima di sistematica tolleranza delle violenze, che favorisce fenomeni di autocensura e scoraggia la diffusione di informazioni indipendenti⁴⁹². Secondo l'UNESCO, nel 2024 il tasso medio globale di impunità per le uccisioni di giornalisti si attestava intorno all'85% dei casi⁴⁹³. Pur registrando una riduzione complessiva di circa dieci punti percentuali rispetto al 2012⁴⁹⁴, si tratta di un valore ancora estremamente elevato se si considera che, dall'inizio del monitoraggio sistematico dell'UNESCO nel 2006, solo 210 casi risultano definitivamente risolti⁴⁹⁵. Il quadro risulta ulteriormente aggravato nei contesti in cui le violazioni sono perpetrate da attori non statali, quali gruppi armati

⁴⁹¹ Committee to Protect Journalists (2024) *Impunity Index: Haiti and Israel top list of countries where journalist murders go unpunished* <https://cpj.org/2024/10/cpj-2024-impunity-index-haiti-and-israel-top-list-of-countries-where-journalist-murders-go-unpunished/>. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, (2012), Par. 32, UN Doc. A/HRC/20/22 <https://docs.un.org/en/A/HRC/20/22>

⁴⁹² Brunetti, A., and B. Weder. (2003) "A Free Press Is Bad News for Corruption." *Journal of Public Economics* 87 (7–8): 1801–1824. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00186-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00186-4).

⁴⁹³ UNESCO (2024) *Journalists at the frontlines of crises and emergencies*. Director-General's Report on the Safety of Journalists and the Danger of Impunity <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391763/PDF/391763eng.pdf.multi>

⁴⁹⁴ *Ibid.*

⁴⁹⁵ *Ibid.*

organizzati, milizie o altre entità che, operando al di fuori di un quadro istituzionale consolidato, rendono più complesso l'esercizio della giurisdizione e l'attivazione di meccanismi repressivi effettivi⁴⁹⁶. A ciò si aggiunge la questione relativa dei tempi della giustizia: anche nei casi in cui si avviano procedimenti giudiziari, il tempo medio necessario per giungere a una decisione definitiva si attesta intorno ai quattro anni⁴⁹⁷. Ritardi di tale entità rischiano di ridurre l'effettività dell'intervento giudiziario, incidendo sia sulla funzione repressiva sia su quella preventiva del diritto penale⁴⁹⁸.

Ricostruita la portata del fenomeno, risulta necessario interrogarsi sulle ragioni strutturali che ne ostacolano il contrasto, a partire dalle carenze dei meccanismi repressivi interni agli ordinamenti statali. Nel sistema attuale, i tribunali nazionali esercitano una giurisdizione primaria sui crimini commessi contro civili sul proprio territorio o da propri cittadini⁴⁹⁹. Tuttavia, molti Stati interessati da conflitti armati non dispongono delle capacità istituzionali e tecniche necessarie per condurre indagini complesse e procedimenti penali effettivi⁵⁰⁰. Anche nei contesti in cui l'apparato statale risulta formalmente funzionante, l'accertamento delle responsabilità è spesso ostacolato dal coinvolgimento diretto di funzionari governativi o di apparati statali negli attacchi contro i giornalisti. In simili circostanze, i tentativi della società civile o della comunità internazionale di fornire supporto tecnico e risorse vengono frequentemente deviati verso altri obiettivi⁵⁰¹ e le raccomandazioni formulate restano prive di seguito concreto⁵⁰². All'origine di tali dinamiche si colloca, in molti casi, una

⁴⁹⁶ General Assembly (2020) *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on armed non-State actors: the protection of the right to life* A/HRC/38/44 <https://digitallibrary.un.org/record/3906067?v=pdf>

⁴⁹⁷ UNESCO (n. 493)

⁴⁹⁸ *Ibid.* Citando quando elaborato nel *Director-General's Report on the Safety of Journalists and the Danger of Impunity*, una giustizia ritardata è equivalente ad una giustizia negata. Pag. 11

⁴⁹⁹ Aitala (n. 131) *ivi* pp 228-233.

⁵⁰⁰ Brunetti (n. 492)

⁵⁰¹ Committee to Protect Journalists (2025) *We can't let them get away with it, Unprecedented crimes against journalists call for unprecedented actions*, <https://cpj.org/2025/10/we-cant-let-them-get-away-with-it/>

⁵⁰² Fondamentale in tale senso è la Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 68/163 del 2013, che ha chiarito in modo puntuale gli obblighi degli Stati in materia di sicurezza dei giornalisti. Questi non si esauriscono nell'adozione di un quadro normativo adeguato, ma richiedono l'attivazione di una serie di misure complementari volte a garantire l'effettività della tutela. Tra le misure indicate rientrano il rafforzamento delle capacità delle autorità giudiziarie, delle forze dell'ordine e del personale militare in relazione agli obblighi derivanti dal diritto internazionale, il monitoraggio e la pubblica condanna degli attacchi contro i giornalisti, nonché l'allocatione di risorse idonee a consentire indagini e procedimenti penali effettivi. General Assembly, (2013) *The safety of journalists and the issue of impunity*, Par. 6 A/RES/68/163 <https://docs.un.org/en/A/RES/68/163>

persistente mancanza di volontà politica, che costituisce il presupposto strutturale delle difficoltà sopra richiamate⁵⁰³. Non tutti gli Stati, infatti, attribuiscono un valore centrale alla libertà e sicurezza dei *media* e alcuni hanno introdotto legislazioni particolarmente restrittive in materia. In tale contesto, le analisi annuali di *Reporters without Borders* hanno individuato i capi di governo che hanno maggiormente contribuito nella consolidazione del fenomeno dell'impunità⁵⁰⁴. Nel 2025, tra le 34 personalità segnalate da RSF, figuravano sia Vladimir Putin⁵⁰⁵ che Benjamin Netanyahu⁵⁰⁶, in relazione alle condotte descritte nel corso della presente trattazione. Conseguenza a quanto ricostruito finora una sostanziale e diffusa paralisi dei meccanismi di *accountability* a livello interno, che rende estremamente arduo sollecitare un'effettiva azione da parte delle autorità giudiziarie e promuovere un contrasto efficace alle violenze commesse contro i giornalisti nei conflitti armati, soprattutto in assenza della concreta cooperazione dello Stato territoriale.

Appare dunque necessario spostare l'analisi sul piano del diritto internazionale, al fine di valutare se, e in che misura, i meccanismi della giustizia penale internazionale possano sopperire alle mancanze statali. In tale prospettiva, il riferimento fondamentale è alla Corte Penale Internazionale che, a differenza dei tribunali nazionali, non possiede una competenza generale a perseguire qualsiasi crimine commesso contro giornalisti all'interno degli Stati. Questa, come noto, può esercitare la propria giurisdizione esclusivamente alle condizioni previste dallo Statuto di Roma: quando i crimini siano stati commessi sul territorio di uno Stato parte, siano attribuibili a cittadini di Stati che abbiano ratificato lo Statuto o accettato la giurisdizione⁵⁰⁷. Ne consegue che l'intervento della Corte risulta strutturalmente limitato sul piano

⁵⁰³ Brunetti (n. 492)

⁵⁰⁴ Reporters Without Borders (n. 378)

⁵⁰⁵ Nel caso russo la repressione della stampa ha raggiunto livelli senza precedenti dalla caduta dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (URSS), determinando il peggior posizionamento mai registrato dal paese nell'Indice mondiale della libertà di stampa di RSF (171° posto). Tali dinamiche, come già evidenziato, non si sono limitate al territorio della Federazione Russa, ma si sono estese anche ai territori ucraini occupati, incidendo in modo significativo sull'attività dei giornalisti operanti nelle zone di conflitto. *Ibid.*

⁵⁰⁶ Analogamente, sotto il governo Netanyahu le operazioni militari condotte dall'esercito israeliano hanno avuto un impatto particolarmente grave sui giornalisti locale, non solo a causa di restrizioni alla libera circolazione delle informazioni, ma anche mediante attacchi fisici mirati ai danni degli operatori dell'informazione. *Ibid.*

⁵⁰⁷ Statuto della Corte Penale Internazionale (2002), Articolo 12: Presupposti per l'esercizio della competenza

soggettivo e territoriale. Inoltre, sul piano sostanziale, i crimini commessi contro i giornalisti che operano in zone di conflitto non rientrano espressamente tra le fattispecie previste dallo Statuto di Roma⁵⁰⁸: tali condotte possono integrare crimini contro l'umanità o crimini di guerra solo nella misura in cui ne ricorrano gli elementi contestuali. Con riferimento ai secondi, è inoltre opportuno richiamare le potenziali lacune individuate nella tutela dei giornalisti quali civili nei conflitti armati non internazionali. Come rilevato nel primo capitolo della presente trattazione, tale elemento contribuisce ulteriormente a restringere l'ambito di operatività della giurisdizione della Corte. Sulla base di quanto detto, non deve stupire che parte della dottrina abbia espresso dubbi circa l'attuale capacità della CPI di incidere sul fenomeno dell'impunità per i singoli crimini commessi contro i giornalisti⁵⁰⁹. Lo Statuto di Roma tende, infatti, a privilegiare la repressione di fenomeni criminosi di ampia portata⁵¹⁰, piuttosto che episodi isolati. Tale impostazione rende, nella prassi, poco probabile la presa in carico di singole fattispecie⁵¹¹. Al contempo, il sistema delineato dallo Statuto di Roma riafferma in modo centrale il principio di complementarità, imponendo agli Stati che ne hanno ratificato le disposizioni l'obbligo primario di indagare e perseguire i responsabili di crimini internazionali⁵¹². A livello nazionale devono essere perseguiti tanto i casi isolati quanto quelli verificatisi in contesti territorialmente o temporalmente remoti. Molti Stati parte hanno adottato normative interne volte a consentire la repressione dei crimini previsti dallo Statuto di Roma⁵¹³, confermando ancora una volta il ruolo imprescindibile della giurisdizione nazionale nella tutela dei giornalisti e nel contrasto all'impunità.

In presenza dei limiti che sia la giurisdizione nazionale che interazionale presentano, è ipotizzabile una modalità ulteriore di contrasto all'impunità: l'esercizio della giurisdizione universale. Questa muove dalla considerazione che esistono alcune categorie di reati talmente gravi da legittimare l'esercizio della autorità punitiva statale

⁵⁰⁸ *Ibid.* Articolo 5: Crimini di competenza della Corte; Articolo 7: Crimini contro l'umanità; Articolo 8: Crimini di guerra

⁵⁰⁹ Reporters Without Borders (2023) *RSF files complaint with ICC for war crimes against journalists in Palestine and Israel*. <https://rsf.org/en/rsf-files-complaint-icc-war-crimes-against-journalists-palestine-and-israel>

⁵¹⁰ Aitala (n. 131), *ivi* pag. 46

⁵¹¹ ICC (2016) *Policy Paper on Case Selection and Prioritisation* Office of the Prosecutor, https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf

⁵¹² Aitala (n. 131), *ivi* pp. 228ss; Statuto della Corte Penale Internazionale, Preambolo, par. 6

⁵¹³ *Ibid.*

indipendentemente dal luogo di commissione del crimine o dalla nazionalità dell'autore o della vittima⁵¹⁴. L'esercizio della giurisdizione universale sui crimini commessi contro i giornalisti non indebolirebbe gli obblighi degli Stati derivanti dalle Convenzioni di Ginevra del 1949⁵¹⁵, ma si porrebbe piuttosto in funzione complementare rispetto ad essi, rafforzando il sistema di tutela predisposto dal diritto internazionale umanitario⁵¹⁶. In questa prospettiva, la natura giuridica delle condotte assume un ruolo centrale, poiché qualificarle come crimini di guerra o crimini contro l'umanità, consentirebbe di attivare meccanismi repressivi più incisivi rispetto a quelli disponibili per reati comuni. Sono state tuttavia espresse numerose preoccupazioni circa le difficoltà di concreta attuazione della giurisdizione universale, in particolare per ragioni di natura politica⁵¹⁷. È stato infatti osservato che tale forma di giurisdizione può risultare compromessa laddove la sua applicazione entri in conflitto con interessi fondamentali dello Stato del foro o con gli equilibri diplomatici, riducendone significativamente l'effettività nella prassi⁵¹⁸.

Alla luce delle considerazioni svolte, i meccanismi attualmente disponibili per il contrasto all'impunità dei crimini commessi contro i giornalisti nei conflitti armati mostrano evidenti limiti, tanto sul piano statale, quanto su quello internazionale. Ne consegue che il persistente fenomeno dell'impunità potrebbe non dipendere esclusivamente da un *deficit* negli strumenti repressivi, ma anche dall'attuale inquadramento giuridico della figura del giornalista nei conflitti armati. In tale prospettiva, si rende opportuno valutare se l'attuale qualificazione quale civile sia, di per sé, sufficiente a garantire una tutela effettiva, o se sia necessario esplorare forme di riconoscimento giuridico rafforzato, che tengano conto della specificità della funzione informativa svolta in situazioni di conflitto.

⁵¹⁴ *Ibid. in* pp. 232-233

⁵¹⁵ ICRC, Customary IHL, Rule 157, *States have the right to vest universal jurisdiction in their national courts over war crimes*, <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>;

⁵¹⁶ Henckaerts J.-M., Doswald-Beck L., Alvermann C., Dörmann K., Rolfe B., (2005). *War Crimes* (Rules 156–161). In Customary International Humanitarian Law (pp. 568–621). Rule 157 pp. 604–607 https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/76803D0A830BF569EC8C69AA3A610E84/9780511804700c44_p568-621_CBO.pdf/war-crimes-rules-156-161.pdf

⁵¹⁷ Gould, H. D. (2010). *The Principle of Universal Jurisdiction*. In *The Legacy of Punishment in International Law* /. Palgrave Macmillan US : https://doi.org/10.1057/9780230113077_

⁵¹⁸ *Ibid.*

2.2 L'ipotesi di riconoscimento di uno status rafforzato per i giornalisti: un'analisi della *Press Emblem Campaign*

Alla luce dell'analisi che precede, si pone la questione se ai giornalisti impegnati nei conflitti armati possa essere riconosciuta una qualche forma di trattamento distinto e specifico, analogo a quello accordato al personale medico o religioso⁵¹⁹. Si profilano almeno due possibilità: la creazione di uno *status* giuridico speciale per i giornalisti e la correlata idea di un emblema protettivo per il personale dei *media*⁵²⁰.

Un progetto di convenzione delle Nazioni Unite del 1972 sulla protezione dei giornalisti mirava a istituire uno *status* speciale per i giornalisti nei conflitti armati⁵²¹. Tuttavia, durante la redazione dei Protocolli del 1977, tale proposta fu respinta, principalmente sulla base dell'argomento secondo cui l'ampliamento delle categorie dotate di una posizione speciale tende a indebolire il valore protettivo di ciascuno degli *status* protetti già accettati, in particolare quello del personale medico⁵²². Questo timore ha fatto sì che venisse respinta anche la correlata idea, avanzata nel corso della redazione del Protocollo I, di imporre ai giornalisti l'obbligo di indossare un emblema protettivo chiaramente visibile a distanza⁵²³. Ciononostante, la Dichiarazione di Ginevra del 2004 sulle azioni volte a promuovere la sicurezza e la protezione dei

⁵¹⁹ ICRC, Customary IHL, II. *Specifically Protected Persons and Objects*, Chapter 7. *Medical and Religious Personnel and Objects*. <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1>

⁵²⁰ Saul B. (2008) *The international protection of journalists in armed conflict and other violent situations* Australian Journal of Human Rights, Volume 14(1) <https://www.austlii.edu.au/au/journals/AJHR/2008/5.pdf>

⁵²¹ Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU 2854 (XXVI) [https://docs.un.org/en/A/RES/2854\(XXVI\)](https://docs.un.org/en/A/RES/2854(XXVI)) ; Risoluzioni ECOSOC 1597 (L) https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/06/1430-201404101406335079305_0.pdf

⁵²² ICRC, (1977) *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts* (Protocol I), *Commentary of 1987*, Part IV : Civilian population - Section III -- Treatment of persons in the power of a party to the conflict - Chapter III – Journalists: «In sintesi, il giornalista impegnato in una missione professionale pericolosa è un civile e gode della protezione accordata ai civili dalle pertinenti disposizioni del diritto internazionale umanitario. Tale soluzione è preferibile all'approccio adottato nel progetto delle Nazioni Unite, consistente nella creazione di uno *status* speciale per i giornalisti. Infatti, qualsiasi aumento del numero di persone dotate di uno *status* speciale, necessariamente accompagnato da un incremento dei segni distintivi di protezione, tende a indebolire il valore protettivo di ciascuno degli *status* già riconosciuti, in particolare quello del personale medico. In breve, l'efficacia della protezione e la credibilità dell'intero sistema di tutela ne avrebbero risentito».

⁵²³ *Ibid.* ivi Par. 3254: «[...] Tale proposta fu respinta principalmente sulla base del seguente argomento: rendendo il portatore del bracciale facilmente visibile ai combattenti, tale mezzo di identificazione avrebbe potuto rendere la missione dei giornalisti ancora più pericolosa; analogamente, si sostenne che in tal modo i giornalisti avrebbero verosimilmente messo in pericolo la popolazione civile circostante».

giornalisti e dei *media* in situazioni pericolose, ha invitato la *Press Emblem Campaign* a istituire un comitato di esperti incaricato di redigere un rapporto sull'eventuale necessità di una nuova convenzione internazionale specificamente dedicata alla sicurezza e alla protezione dei giornalisti, comprendente, se del caso, un emblema⁵²⁴.

La *Press Emblem Campaign* (PEC) è un'organizzazione non governativa e senza scopo di lucro con sede a Ginevra⁵²⁵, che promuove un progetto di Convenzione internazionale per rafforzare la protezione dei giornalisti nelle zone di conflitto armato e di disordini civili. La relativa bozza si compone di 12 articoli e si fonda in larga misura sul regime internazionale dei diritti umani: riafferma le tutele previste dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dal Patto internazionale sui diritti civili e politici, e sottolinea che i giornalisti e i professionisti dei *media* svolgono un ruolo essenziale nel testimoniare e rendere pubbliche le violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario⁵²⁶. In particolare, l'ambito di applicazione della convenzione PEC, delineato all'articolo 1, copre tutte le situazioni di «guerra e pace, durante conflitti armati internazionali, conflitti armati non internazionali e in casi di violenza interna grave, inclusi conflitti locali, disordini civili, uccisioni mirate, sequestri, manifestazioni autorizzate e non autorizzate». Tale ampiezza distingue significativamente la proposta in questione dall'articolo 3 comune, che, come analizzato nel corso della presente trattazione, rappresenta la soglia minima per l'applicabilità del diritto internazionale umanitario nei conflitti interni. In base al diritto di Ginevra, infatti, disordini e tensioni caratterizzati da atti di violenza isolati o sporadici non beneficiano della protezione offerta dal diritto internazionale umanitario, diversamente da quanto auspicato dalla PEC. Un'ulteriore differenza rispetto al diritto internazionale umanitario risiede nel fatto che la convenzione PEC si applicherebbe a «tutte le autorità che rappresentano uno Stato, nonché a tutti i rappresentanti e ai cosiddetti attori non statali della società civile, quali le reti criminali»⁵²⁷, mentre nel diritto internazionale umanitario non vi è alcun riferimento a queste ultime. Pertanto, se accettata e ratificata, la Convenzione PEC troverebbe applicazione in un numero di circostanze significativamente più ampio rispetto al DIU vigente.

⁵²⁴ Saul (n. 520)

⁵²⁵ Press Emblem Campaign, (2004) <https://www.pressemblem.ch>

⁵²⁶ *Ibid.* Draft Convention, Preamble <https://www.pressemblem.ch/draft-convention>

⁵²⁷ *Ibid.* Articolo 2

Come noto, il diritto internazionale umanitario attuale protegge i giornalisti qualificandoli come civili; la convenzione PEC, invece, promuove la creazione di una categoria speciale di giornalisti, intesa come comprensiva di: «tutti i civili che lavorano come *reporter*, corrispondenti, fotografi, *cameraman*, grafici e loro assistenti nei settori della stampa, della radio, del cinema, della televisione e dei *media* elettronici (*Internet*), che svolgono tali attività in modo regolare, a tempo pieno o parziale, indipendentemente dalla loro nazionalità, genere e religione⁵²⁸». L'aspetto centrale di tale definizione è il requisito che l'attività sia qualificabile come *lavorativa*, tipicamente interpretata come implicante il riconoscimento di una retribuzione. Tuttavia, tale impostazione renderebbe la delimitazione della categoria problematica e restrittiva. Questa, ad esempio, non includerebbe i *citizen journalists* che, come definito in precedenza, svolgono di fatto una funzione giornalistica, indipendentemente dall'eventuale compenso in denaro. Inoltre, il numero di giornalisti retribuiti presenti in un determinato contesto è, in termini pratici, limitato dal numero degli eventi che vi si verificano e dall'interesse, domestico e globale, verso tali episodi⁵²⁹. Ciò comporta che, in presenza di conflitti di particolare rilevanza mediatica, soggetti non professionalmente impegnati nella produzione di contenuti informativi assumono di fatto un ruolo giornalistico, rispondendo alla maggiore domanda proveniente dai *media* internazionali, anche in assenza di qualifiche specifiche o di una retribuzione stabile. Quanto detto rende estremamente difficile tracciare una distinzione giuridica netta e inequivocabile tra giornalisti e non giornalisti⁵³⁰. A tale riguardo, secondo il *Committee to Protect Journalists*, l'effettiva applicazione di una simile distinzione richiederebbe l'esistenza di un'autorità di accreditamento incaricata di stabilire chi sia e chi non sia un professionista⁵³¹. Ciò aprirebbe la strada a potenziali restrizioni della libertà di stampa, incoraggiando i governi a istituire controlli regolatori volti a identificare formalmente i giornalisti, esponendoli al rischio di essere più facilmente individuati e presi di mira da soggetti responsabili di atti di violenza. Ragioni che rendono l'imposizione di forme obbligatorie di identificazione sconsigliabile⁵³².

⁵²⁸ *Ibid.* Preamble, par. 25

⁵²⁹ Davies (n. 476)

⁵³⁰ *Ibid.*

⁵³¹ *Ibid.*

⁵³² *Ibid.*

La successiva sezione del progetto affronta questioni di ampia portata, quali l'assistenza da prestare ai giornalisti da parte degli Stati contraenti e le misure di attuazione ed esecuzione delle disposizioni della Convenzione. Esse includono impegni degli Stati a condurre indagini sulle presunte violazioni del DIU e della Convenzione, programmi di formazione per il personale militare, nonché attività formative rivolte alle associazioni giornalistiche, alle organizzazioni mediatiche e ai datori di lavoro⁵³³.

Elemento centrale della strategia di *enforcement* della PEC è l'istituzione di un *International Media Committee* (IMC). Previsto dall'articolo 10, l'IMC è concepito come un organo composto da esperti indipendenti provenienti sia dal settore dei *media* sia da altre istituzioni della società civile, incaricati di raccogliere le informazioni rilevanti sulla protezione dei giornalisti a livello mondiale. Il Comitato avrebbe la possibilità di invitare gli Stati ad adottare tutte le misure necessarie per migliorare la protezione di un giornalista o di un *media*, e a fornire un risarcimento quando lo ritenga opportuno⁵³⁴. La Convenzione prevede inoltre che l'IMC possa esaminare istanze presentate dai giornalisti definiti come 'vittime', dai loro familiari o dai loro rappresentanti legali⁵³⁵. Ove ritenuto necessario, l'IMC sarebbe autorizzato a istituire una commissione d'inchiesta indipendente finalizzata all'accertamento dei fatti e all'individuazione delle eventuali responsabilità⁵³⁶.

Altre disposizioni del progetto imporrebbero obblighi particolarmente gravosi agli Stati parti, rendendo improbabile che il testo, nella sua forma attuale, possa ottenere il sostegno di molti governi nazionali. Tra queste figurano l'articolo 3 (3), che garantisce ai giornalisti «libero accesso alle informazioni e a tutti i documenti rilevanti e la facilitazione dei loro spostamenti», l'articolo 6 (1), che impone che ai giornalisti sia fornito, «senza eccezioni», un preavviso degli attacchi militari, e l'articolo 6 (2), che prevede l'istituzione di «corridoi mediatici, analoghi a quelli previsti per gli operatori umanitari», per agevolare i movimenti dei giornalisti. Tali previsioni appaiono

⁵³³ *Ibid.*

⁵³⁴ Press Emblem Campaign, Draft Convention. Articolo 10, par. 10

⁵³⁵ *Ibid.* Par. 9

⁵³⁶ Sotto questo profilo, l'IMC presenta analogie con la *International Humanitarian Fact-Finding Commission* (IHFFC), organismo istituito nel 1992 ai sensi dell'articolo 90 del Protocollo addizionale I, il cui scopo principale è «indagare sulle presunte violazioni gravi e serie del diritto internazionale umanitario». <https://www.ihffc.org/>

difficilmente conciliabili con le esigenze di segretezza militare e sicurezza operativa tipiche dell'attività bellica, in quanto rischierebbero di compromettere la pianificazione militare e di esporre le forze armate a vulnerabilità strategiche.

In stretta connessione con l'ipotesi di uno *status* speciale, il progetto affronta anche la seconda delle ipotesi prospettate, prevedendo l'introduzione di un emblema protetto a livello internazionale. In particolare, l'articolo 7, propone l'utilizzo di un cerchio arancione recante la parola 'PRESS' in caratteri neri *sans-serif*. Secondo una prima prospettiva, l'emblema potrebbe proteggere i giornalisti da attacchi accidentali derivanti da errori di identificazione come combattenti. Inoltre, la presenza di un emblema distintivo potrebbe incidere sulle decisioni di *targeting* dei combattenti: la presenza di un giornalista all'interno di una folla potrebbe far propendere verso la presunzione di carattere civile del gruppo⁵³⁷. Questo è uno degli obiettivi dichiarati della Convenzione, che afferma che la protezione generale accordata alla popolazione civile dal diritto umanitario sarebbe rafforzata da una presenza più frequente di giornalisti sul terreno accanto alla popolazione colpita⁵³⁸.

Tali potenziali vantaggi non escludono, tuttavia, l'emergere di rilevanti profili problematici. È altrettanto possibile, infatti, che l'evidente presenza di giornalisti in mezzo a una folla di civili produca l'effetto opposto: non solo li renda oggetto di attacchi intenzionali, ma faciliti anche l'individuazione delle persone che vi interagiscono, le quali potrebbero essere considerate operatori della resistenza civile e, di conseguenza, divenire anch'esse bersagli⁵³⁹. Perplessità che, tra l'altro, ricalcano quelle avanzate durante la stesura del Primo Protocollo addizionale del 1977⁵⁴⁰, come riportato in precedenza. Un ulteriore profilo problematico riguarda il rischio di abuso di questo eventuale segno distintivo e prefigura problemi di controllo e applicazione. Nel diritto internazionale umanitario, gli emblemi della Croce Rossa e della Mezzaluna

⁵³⁷ Davies (n. 476)

⁵³⁸ Press Emblem Campaign, Draft Convention, Preamble, Par. 21

⁵³⁹ Davies (n. 476)

⁵⁴⁰ Un ulteriore argomento contrario all'introduzione di un nuovo emblema protetto, sollevato durante gli anni Settanta, riguarda il rischio di '*emblem fatigue*', ossia l'idea che l'aumento del numero di emblemi protettivi possa «indebolire il valore protettivo di ciascuno degli status già accettati». *Ibid.*

Rossa sono oggetto di speciale protezione⁵⁴¹, e l'uso improprio di tali emblemi costituisce un crimine di guerra ai sensi dello Statuto di Roma⁵⁴². Con riferimento all'emblema proposto dalla PEC, al rischio che combattenti irregolari possano abusarne per mascherare le proprie operazioni, si aggiunge quello cui potrebbero incorrere i giornalisti non professionisti che, facendone un uso non autorizzato per proteggersi, verrebbero potenzialmente esposti a responsabilità penale per utilizzo improprio di un emblema protetto⁵⁴³. A ciò si aggiunge il fatto che il progetto di Convenzione non rende obbligatorio l'uso dell'emblema per beneficiare della protezione prevista. Come stabilito dall'articolo 7: «L'uso dell'emblema distintivo è facoltativo in ogni circostanza. Il suo impiego è lasciato alla libera scelta del giornalista e/o dei suoi datori di lavoro. Nessuna autorità può imporre l'uso dell'emblema distintivo. Quando un giornalista decide di non indossare l'emblema, egli continua a beneficiare di tutte le altre disposizioni della presente Convenzione»⁵⁴⁴. Ciò riporta nuovamente al problema della distinzione. Poiché l'uso degli emblemi della Croce Rossa, Mezzaluna Rossa e Cristallo Rosso è obbligatorio per il personale del CICR, è ragionevole presumere che tali soggetti siano identificabili nei contesti di conflitto e che coloro che li minacciano possano distinguerli dai combattenti. I giornalisti che non indossano un emblema, invece, potrebbero non essere facilmente distinguibili né dai combattenti né dagli altri civili, offrendo così agli aggressori una plausibile giustificazione per l'errata identificazione⁵⁴⁵. Inoltre, se l'uso dell'emblema è facoltativo e il suo controllo appare difficilmente attuabile, esso finirebbe per operare in modo

⁵⁴¹ Convenzione di Ginevra I del 1949: Capitolo VII. Segno distintivo, articoli 38-44. <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/archivi/strumenti-internazionali/convenzione-i-per-il-miglioramento-della-condizione-dei-feriti-e-dei-malati-delle-forze-armate-in-campagna-1949>

Convenzione di Ginevra II del 1949: Capitolo VI. Segno distintivo, articoli 41-45. https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1951/207_209_205/it

Convenzione di Ginevra IV del 1949: Titolo II Protezione generale delle popolazioni contro taluni effetti della guerra, articoli 18-22 https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1951/300_302_297/it

Protocollo addizionale I del 1977: articolo 18 Identificazione, articolo 38 Emblemi riconosciuti, articolo 85(3)(f) sull'uso perfido degli emblemi. https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1982/1362_1362_1362/it

Protocollo addizionale II del 1977: articolo 12 Segno Distintivo. https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1982/1432_1432_1432/it

Protocollo addizionale III del 2005 relativo all'adozione di un segno distintivo addizionale <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/38/it>

⁵⁴² Statuto di Roma (2002) Articolo 8(2)(b)(vii) per i conflitti internazionali e Articolo 8(2)(e)(ii) per i conflitti di natura non internazionale <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/586/it>

⁵⁴³ Davies (n. 476)

⁵⁴⁴ Draft Convention, Par. 7

⁵⁴⁵ Davies (n. 476)

analogo alla prassi attuale, che consente ai giornalisti di scegliere se identificarsi mediante bracciali, pettorine o giacche recanti loghi dei *media* o la scritta 'PRESS'⁵⁴⁶.

Una critica particolarmente autorevole al progetto della PEC è emersa in sede istituzionale nel corso della 31^a Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa del 2011⁵⁴⁷. In tale occasione, il CICR ha illustrato il proprio 'Piano d'azione quadriennale per l'attuazione del diritto internazionale umanitario', il cui terzo obiettivo era intitolato: «Maggiore protezione dei giornalisti e ruolo dei *media* in relazione al DIU». In contrasto con la richiesta della PEC di uno *status* speciale per i giornalisti, è stato ribadito che i giornalisti sono civili e che devono essere protetti in quanto tali⁵⁴⁸.

In conclusione, sebbene le iniziative delle organizzazioni giornalistiche di richiamare l'attenzione della comunità internazionale sull'importanza di proteggere i giornalisti costituiscano una reazione coerente con la persistente impunità per le numerose violazioni commesse, l'introduzione di un *status* giuridico specifico difficilmente modificherebbe, di per sé, la situazione attuale⁵⁴⁹. Le principali criticità emerse nella prassi non appaiono riconducibili a una carenza normativa, bensì a limiti strutturali di attuazione e alla carenza di volontà politica, aggravati, come esposto in precedenza, da fenomeni di corruzione, debolezza istituzionale e mancata assunzione di responsabilità da parte degli Stati. In tale prospettiva, il valore delle norme già esistenti non dovrebbe essere sottovalutato, poiché esse godono di un ampio sostegno internazionale, sia tra gli Stati parti degli strumenti del diritto internazionale umanitario, sia negli Stati che hanno recepito l'articolo 79 nei rispettivi ordinamenti interni. Il rafforzamento dell'effettività di tali norme, attraverso un impegno concreto degli Stati nell'applicazione del diritto internazionale umanitario, nel contrasto all'impunità e nella tutela dell'indipendenza dell'informazione, appare pertanto una via più coerente per garantire la protezione sostanziale dei giornalisti. Tale impostazione assume

⁵⁴⁶ *Ibid.*

⁵⁴⁷ 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent, (2011) *Council of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement*, Geneva
<https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-885-31-international-conference-council-delegates-2011.pdf>

⁵⁴⁸ *Ibid.*

⁵⁴⁹ Davies (n. 476)

particolare rilievo se si considera che l'attività giornalistica nei contesti di conflitto armato non si esaurisce nella mera trasmissione di informazioni e nella possibilità di documentare le violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. In una prospettiva di medio e lungo periodo, tale funzione contribuisce anche a incidere sulle dinamiche di riconciliazione e di consolidamento della pace, come si avrà modo di approfondire nel paragrafo seguente.

2.3 Il *peace journalism* come modalità di rappresentazione dei conflitti armati e come strumento nei processi di costruzione della pace

La protezione dei giornalisti nei conflitti armati non si esaurisce nella dimensione della sicurezza fisica o delle garanzie formali, ma si collega alla funzione pubblica dell'informazione nei contesti di ostilità. È in questo quadro che la riflessione sul ruolo del giornalismo nei processi di pace ha progressivamente assunto rilievo, dando origine a modelli teorici volti a interrogarsi sulle modalità con cui le pratiche comunicative possano incidere sull'evoluzione delle ostilità e sulla possibilità di una risoluzione delle controversie conforme ai principi del diritto internazionale⁵⁵⁰. In tale prospettiva, il *peace journalism* consente di evidenziare come le scelte narrative e la selezione delle fonti possano incidere sul contesto politico-istituzionale entro cui maturano le decisioni pubbliche relative alla gestione del conflitto. Tale incidenza può riflettersi, in via indiretta, sull'attivazione di strumenti repressivi, misure di sicurezza o meccanismi di responsabilità previsti dagli ordinamenti interni e dal diritto internazionale, con conseguenze sul livello di tutela concretamente riconosciuto ai giornalisti.

Sebbene il concetto *peace journalism* sia relativamente recente, l'idea generale affonda le proprie radici nella 'Dichiarazione sui mezzi di comunicazione di massa', adottata dalla ventesima sessione della Conferenza generale dell'UNESCO nel 1978⁵⁵¹. Esso si configura come un modello professionale che mira a favorire una comprensione più articolata delle dinamiche conflittuali, orientata alla prevenzione della violenza e alla stabilizzazione post-conflitto⁵⁵², coerentemente con gli obblighi internazionali derivanti dal regime di tutela dei diritti umani e dal diritto umanitario.

⁵⁵⁰ Tenenboim-Weinblatt K., Hanitzsch T., & Nagar R., (2016). *Beyond peace journalism: Reclassifying conflict narratives in the Israeli news media*. Journal of Peace Research, 53(2), 151–165. <http://www.jstor.org/stable/43920006>

⁵⁵¹ UNESCO (1978) *Declaration on Fundamental Principles concerning the Contribution of the Mass Media to Strengthening Peace and International Understanding, to the Promotion of Human Rights and to Countering Racism, Apartheid and Incitement to War*. Article 3. <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/declaration-fundamental-principles-concerning-contribution-mass-media-strengthening-peace-and>

⁵⁵² Dicastero per la comunicazione. (2018). *Interview with Professor Johan Galtung, 'Peace Journalism' to help build a more peaceful world*. <https://www.comunicazione.va/it/giornata-mondiale-comunicazioni-sociali/gmcs-2018/risorse/riflessioni/interview-with-professor-johan-galtung.html>

Secondo i sostenitori del *peace journalism*, la copertura mediatica tradizionale dei conflitti tende a privilegiare rappresentazioni semplificate e polarizzanti, con una limitata contestualizzazione delle dinamiche strutturali sottostanti⁵⁵³. In tale prospettiva, l'attenzione si concentra prevalentemente sugli episodi di violenza immediata, mentre risultano marginalizzate l'analisi delle cause profonde delle ostilità e la considerazione di soluzioni alternative all'uso della forza⁵⁵⁴. In aggiunta a ciò, sono spesso assenti analisi specifiche delle proposte di pace e i cessate il fuoco e i negoziati vengono frequentemente confusi con la pace in senso sostanziale, con possibili conseguenze sulla legittimazione delle scelte politico-militari adottate dalle parti in conflitto⁵⁵⁵. Sotto il profilo giuridico, tale dinamica può incidere sulla completezza e oggettività delle informazioni diffuse, con ricadute sull'effettività del dibattito pubblico, elemento essenziale per il controllo democratico sull'uso della forza.

Alla luce delle considerazioni svolte, merita attenzione una dinamica comunicativa ricorrente nei contesti di conflitto armato: la costruzione dell'avversario come soggetto radicalmente 'altro'⁵⁵⁶, attraverso processi di semplificazione e disumanizzazione⁵⁵⁷. L'esperienza storica mostra quanto questo possa essere decisivo, sia nella prevenzione che nell'*escalation* della violenza. Emblematico, in tal senso, è il caso del genocidio in Ruanda del 1994, ricostruito nel corso della presente trattazione.

In questo scenario, anche le modalità di produzione, circolazione e condivisione delle informazioni assumono un rilievo centrale, nella misura in cui incidono sulla possibilità della collettività di venire a conoscenza di fatti d'interesse generale. Alla luce dei profondi mutamenti intervenuti nel panorama mediatico globale, le tecnologie

⁵⁵³ Joseph T. (2014) *Mediating War and Peace: Mass Media and International Conflict*. India Quarterly, Vol. 70, No. 3 pp. 225-240 <https://www.jstor.org/stable/45072817>

⁵⁵⁴ Savrum, M. Y., & Miller, L. (2015). *The Role Of The Media In Conflict, Peacebuilding, And International Relations*. International Journal on World Peace, 32(4), 13-34. <http://www.jstor.org/stable/24543807>

⁵⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁵⁶ I media *mainstream* accettano spesso e contribuiscono a rafforzare dicotomie quali 'terrorismo' (ciò che gli altri fanno a noi) e 'autodifesa' (ciò che noi facciamo agli altri), fornendo una giustificazione implicita all'uso della forza militare contro i cosiddetti 'Stati canaglia'. Espressioni analoghe includono formule come 'guerra giusta' o 'guerra al terrorismo'. Emblematico, in tal senso, è il caso del 2001, quando la CNN aprì la copertura militare statunitense con il titolo 'America Strikes Back'. In simili casi, la distinzione tra informazione e propaganda diviene difficilmente discernibile. È stato sostenuto che, in particolare negli Stati Uniti, il linguaggio mediatico abbia contribuito alla normalizzazione della guerra. *Ibid.*

⁵⁵⁷ *Ibid.*

dell'informazione e della comunicazione (ICT) emergono come un fattore suscettibile di influenzare le relazioni internazionali contemporanee e i processi di costruzione della pace⁵⁵⁸. Tali strumenti risultano particolarmente efficaci nei contesti post-conflitto, nei quali un cessate il fuoco o un accordo di pace possono ampliare gli spazi per la circolazione delle informazioni, la cooperazione tra attori locali e internazionali e l'attivazione di programmi di ricostruzione e sviluppo. In tal senso, le ICT possono contribuire alla trasformazione delle dinamiche conflittuali e al rafforzamento del *peacebuilding* nei limiti in cui garantiscano un accesso effettivo e non discriminatorio all'informazione, come nel caso del *citizen journalism* palestinese precedentemente documentato. L'uso dei nuovi *media* ha inoltre aperto possibilità di affrontare i conflitti in forme non convenzionali, attraverso strumenti quali il *digital storytelling*⁵⁵⁹ e la facilitazione della partecipazione dal basso, che possono ampliare gli spazi di inclusione nel dibattito pubblico e rafforzare l'effettività della libertà di espressione⁵⁶⁰.

Occorre tuttavia considerare che non tutte le regioni post-conflitto sono in grado di beneficiare delle ICT, a causa di una serie di ostacoli, quali la scarsa diffusione delle tecnologie, spesso combinata con l'analfabetismo digitale e con la mancanza di accesso all'elettricità⁵⁶¹. Tali condizioni, generalmente ricondotte al cosiddetto '*digital divide*', hanno rafforzato le disuguaglianze globali in termini di inclusione nel dibattito *online*. Ne deriva che le ICT non costituiscono uno strumento intrinsecamente funzionale al *peacebuilding*: la loro incidenza dipende sia dall'accesso effettivo alle tecnologie, sia dalle strategie comunicative utilizzate⁵⁶². La mera disponibilità tecnologica, infatti, non è sufficiente a garantire l'effettività delle libertà esaminate, in assenza di adeguate garanzie normative e istituzionali.

⁵⁵⁸ Tellidis, I., & Kappler, S. (2016). *Information and communication technologies in peacebuilding: Implications, opportunities and challenges*. *Cooperation and Conflict*, 51(1), 75–93. <https://www.jstor.org/stable/48512878>

⁵⁵⁹ Questo è definito come un processo creativo e semplice che permette a persone con poca o nessuna esperienza nella produzione di video digitali di acquisire le competenze necessarie per raccontare una propria storia personale, usando soprattutto immagini statiche e una voce narrante. University of Brighton. (s.d.). *What is digital storytelling?* University of Brighton Digital Storytelling Blog. <https://blogs.brighton.ac.uk/digitalstorytelling/what-is-digital-storytelling/>

⁵⁶⁰ *Ibid.*

⁵⁶¹ Tellidis (n. 558)

⁵⁶² *Ibid.*

Va segnalato, infine, che parte della dottrina e della categoria professionale giornalistica sono critici del *peace journalism*, considerandolo piuttosto come una deviazione indesiderabile dai valori tradizionali del giornalismo, quali l'oggettività e la neutralità⁵⁶³. In questo senso, viene posta enfasi sui vincoli strutturali, quali l'organizzazione delle infrastrutture mediatiche e le *routine* professionali, che condizionano e limitano il lavoro giornalistico, aspetto che i sostenitori del *peace journalism* tenderebbero a sottovalutare. Inoltre, a livello istituzionale e strutturale, il problema risiederebbe nel fatto che i *media* commerciali sono orientati al profitto, mentre i processi di pace, almeno nel breve periodo, non generano ritorni economici⁵⁶⁴.

Nonostante tali criticità, quanto ricostruito finora mostra come il contributo del giornalismo ai processi di pace non possa essere valutato esclusivamente sulla base di criteri professionali tradizionali, quali la neutralità formale o la sostenibilità economica, ma debba essere compreso alla luce del contesto conflittuale in cui l'attività informativa si svolge e delle funzioni pubbliche che essa è chiamata ad assolvere. In questo senso, una società civile attivamente coinvolta, sostenuta da un'informazione pluralista e responsabile, rappresenta un elemento essenziale non solo per la costruzione di processi di pace duraturi, ma anche per la tutela dei diritti umani, dello Stato di diritto e per la responsabilizzazione degli attori coinvolti⁵⁶⁵. Ne deriva l'esigenza di un approccio multidimensionale, capace di integrare l'analisi giuridica e le necessità di tutela dei giornalisti, con i fattori tecnologici, comunicativi e sociali che ne condizionano l'effettività nei contesti di conflitto e post-conflitto. La protezione dell'informazione, in ultima analisi, non tutela soltanto i giornalisti in quanto individui, ma garantisce alla collettività la possibilità di conoscere i fatti, di accertare le responsabilità e di prevenire nuove violazioni del diritto internazionale.

⁵⁶³ Joseph (n. 553)

⁵⁶⁴ *Ibid.*

⁵⁶⁵ Savrum (n. 554)

CONCLUSIONI

La disamina condotta nel presente lavoro consente di confermare l'ipotesi di partenza: le criticità che oggi caratterizzano la tutela dei giornalisti nei conflitti armati non derivano in via principale da lacune normative del diritto internazionale, bensì da un *deficit* strutturale di effettività, imputabile alla debolezza dei meccanismi di *enforcement*⁵⁶⁶. L'analisi degli strumenti universali e regionali svolta nel primo capitolo ha dimostrato che la libertà di espressione e informazione costituisce un diritto fondamentale, il cui esercizio può essere limitato solo nel rispetto dei criteri di legalità, necessità e proporzionalità, secondo gli *standard* consolidati nella giurisprudenza internazionale. La ricostruzione del diritto internazionale umanitario, dalle prime codificazioni fino all'articolo 79 del Primo Protocollo e alla Rule 34 dello studio del CICR, attesta la qualificazione dei giornalisti come civili e la natura consuetudinaria della relativa protezione. L'esame dello Statuto di Roma ha precisato che gli attacchi intenzionali contro civili, ivi compresi i giornalisti, integrano crimini di guerra perseguibili a titolo di responsabilità penale individuale. Anche nei conflitti armati non internazionali, l'articolo 3 comune, il II Protocollo addizionale e il diritto consuetudinario assicurano una protezione minima inderogabile, pur permanendo criticità di armonizzazione nello Statuto di Roma. Non apparrebbe emergere, dunque, un vuoto normativo idoneo a spiegare l'impunità riscontrata nella prassi.

L'analisi del rapporto tra libertà di espressione e propaganda ha messo in luce che il diritto internazionale delimita la soglia della tutela quando il discorso integra forme di propaganda di guerra o di incitamento all'odio penalmente rilevanti. Gli strumenti convenzionali e la prassi delle Nazioni Unite, culminati nell'articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, dimostrano come la comunità internazionale abbia progressivamente definito criteri giuridici per distinguere tra forme di espressione protetta e istigazione alla violenza. Il caso del genocidio ruandese del 1994 ha rappresentato una delle manifestazioni più emblematiche di tale dinamica: l'attività di *Radio Télévision Libre des Mille Collines* e della rivista *Kangura* ha reso evidente che il

⁵⁶⁶ Davies, K., Crawford, E., (2013) *Legal Avenues for Ending Impunity for the Death of Journalists in Conflict Zones: Current and Proposed International Agreements*, International Journal of Communication

linguaggio mediatico può costituire un contributo causalmente rilevante alla commissione di crimini internazionali. La giurisprudenza dell'ICTR, in linea con quella dell'ICTY, ha chiarito che la responsabilità penale internazionale non deriva dal discorso in quanto tale, ma sorge quando esso integra una fattispecie autonoma, come l'istigazione diretta e pubblica a commettere genocidio, anche indipendentemente dalla successiva realizzazione del genocidio, oppure quando contribuisce in modo sostanziale alla commissione di altri crimini internazionali⁵⁶⁷. L'esperienza dei conflitti dell'ex Jugoslavia ha ulteriormente confermato l'ambivalenza dell'informazione nelle situazioni di crisi. L'assoggettamento progressivo dei *media* serbi al potere esecutivo, la costruzione sistematica di narrazioni nazionalistiche e l'uso dei mezzi di comunicazione quale strumento di mobilitazione etnica mostrano come la propaganda possa essere istituzionalizzata e integrata negli apparati politico-militari. In tale prospettiva, il modello teorico del *peace journalism*, pur con i limiti evidenziati in dottrina, mette in luce come le scelte narrative e la selezione delle fonti incidano sulla polarizzazione del discorso pubblico e sulla percezione politica del conflitto, influenzando indirettamente modalità e tempi di attivazione dei meccanismi repressivi previsti dall'ordinamento internazionale.

Ne consegue che la tutela dei giornalisti nei conflitti armati non può esaurirsi nella protezione dell'incolumità fisica, ma deve includere la salvaguardia dell'indipendenza professionale. A tal proposito, il fenomeno dell'*embedded journalism* ha evidenziato come la regolazione dell'accesso dei *media* alle operazioni militari e il grado di indipendenza degli stessi, incida strutturalmente sulla configurazione dello spazio informativo. Pur superando il vaglio di costituzionalità con il Primo Emendamento, tale modello informativo produce un effetto strutturale di selezione e dipendenza dall'apparato militare, che regola l'accesso alle informazioni, incidendo sulla pluralità delle prospettive disponibili e sulla possibilità di un controllo effettivo sull'azione militare.

L'analisi dei conflitti contemporanei condotta nel terzo capitolo conferma la distanza tra quadro normativo e prassi applicativa. I dati ricostruiti restituiscono un progressivo

⁵⁶⁷ Kagan, S., (2008) *The "Media case" before the Rwanda Tribunal: The Nahimana et al., appeal Judgement*, Hague Justice Journal

deterioramento delle condizioni di sicurezza degli operatori dell'informazione nei contesti di conflitto, a dimostrazione del fatto che la violenza contro i giornalisti non è più un effetto collaterale delle ostilità, ma una componente ricorrente, e talvolta deliberata, delle strategie militari e politiche contemporanee. Nel conflitto russo-ucraino e nel contesto della Striscia di Gaza, le misure repressive interne, gli arresti arbitrari, le uccisioni e gli attacchi a infrastrutture mediatiche, nonché le ulteriori condotte analizzate nel corso della trattazione, costituiscono gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, tanto nella sua dimensione pattizia, quanto in quella sua dimensione consuetudinaria, come ricostruita nella prassi e sistematizzata nello studio del CICR.

Relativamente al profilo dell'*enforcement*, quanto descritto ha evidenziato che il fenomeno dell'impunità costituisce il principale fattore di indebolimento della tutela dei giornalisti nei conflitti armati. Le carenze investigative a livello nazionale, l'inerzia politica e il coinvolgimento di apparati statali nelle violazioni compromettono la funzione deterrente del diritto penale interno. Sul piano internazionale, la Corte penale internazionale può intervenire solo ove ricorrano gli elementi contestuali dei crimini di guerra o contro l'umanità e, nella prassi, concentra la propria azione su fenomeni criminosi di ampia portata e su responsabili di vertice, rendendo meno probabile la presa in carico di episodi isolati. Anche il ricorso alla giurisdizione universale, pur teoricamente idoneo a superare limiti territoriali e personali, resta condizionato da valutazioni di opportunità politica, da limiti probatori e da vincoli diplomatici, che ne riducono significativamente l'incidenza concreta.

L'esame della proposta della *Press Emblem Campaign* conferma che l'introduzione di uno *status* speciale o di un emblema distintivo non inciderebbe sul fattore strutturale dell'impunità. Le difficoltà definitorie della categoria protetta renderebbero necessario un meccanismo di accreditamento, con il rischio di introdurre forme di controllo suscettibili di incidere sull'indipendenza dell'attività giornalistica. Quanto all'emblema, esso potrebbe ridurre il rischio di errori di identificazione, ma non neutralizzerebbe gli attacchi intenzionali e potrebbe esporre i giornalisti ad ulteriori rischi, anche in caso di uso improprio del segno distintivo.

Alla luce delle considerazioni svolte, il rafforzamento della protezione dei giornalisti non richiede la creazione di nuove categorie giuridiche, bensì l'attuazione effettiva degli obblighi già esistenti. È necessario che le violazioni commesse nei confronti dei giornalisti siano oggetto di indagini tempestive, indipendenti ed effettive e, ove ne ricorrano i presupposti, perseguite ai sensi delle fattispecie previste dal diritto internazionale⁵⁶⁸. La risposta primaria deve individuarsi nell'attivazione delle giurisdizioni nazionali, in attuazione del principio di complementarità, e nei casi di persistente inerzia statale, nel ricorso alla Corte penale internazionale, nei limiti della sua competenza. Di conseguenza, occorre rafforzare la capacità degli ordinamenti interni di condurre indagini effettive, soprattutto nei contesti di conflitto o post-conflitto, garantendo indipendenza giudiziaria, adeguate competenze investigative e la protezione dei testimoni.

Appare altresì necessario assicurare meccanismi di intervento tempestivo in presenza di violazioni sistemiche, valorizzando gli strumenti già esistenti in seno alle organizzazioni internazionali competenti, quali le Nazioni Unite e l'UNESCO, attraverso il rafforzamento delle attività di monitoraggio, *reporting* e pressione politica. Un'attenzione specifica deve essere riservata ai giornalisti locali che, nei conflitti contemporanei, rappresentano spesso una delle poche fonti di informazione indipendenti sul campo. Ciò richiede non solo programmi di formazione mirata in materia di sicurezza e diritto internazionale, ma anche investimenti strutturali in misure di protezione, dotazioni tecniche adeguate e accesso a meccanismi di assistenza e tutela legale a livello internazionale, attivabili anche nei casi in cui lo Stato territoriale non garantisca protezione effettiva o ostacoli l'esercizio dell'azione giudiziaria.

Il contrasto alla propaganda e alla disinformazione nei contesti bellici deve, inoltre, svolgersi entro i limiti posti dal regime internazionale dei diritti umani, evitando restrizioni arbitrarie della libertà di espressione. La risposta non può consistere in nuove forme di censura, bensì in strategie coordinate a livello internazionale volte a preservare il pluralismo informativo e a ridurre l'impatto di campagne manipolative idonee a contribuire all'*escalation* del conflitto.

⁵⁶⁸ *Ibid.*

In tale quadro, assume rilievo anche il ruolo della società civile e dell'opinione pubblica internazionale, la cui attività di monitoraggio e denuncia contribuisce alla raccolta e alla diffusione di informazioni rilevanti sulle violazioni commesse. Tale azione può incidere sull'inerzia statale, rendendo più difficile la giustificazione pubblica di situazioni di impunità e sollecitando l'attivazione delle autorità competenti, a livello nazionale e internazionale. Come osservava Antonio Cassese, quando la risposta giudiziaria appare insufficiente, l'unica 'sanzione' realmente disponibile resta quella esercitata dall'opinione pubblica, «che ha la forza di stigmatizzare i governi ed imporre loro che assumano le loro responsabilità»⁵⁶⁹.

In conclusione, l'effettività della tutela dei giornalisti nei conflitti armati dipende dalla capacità degli Stati e della comunità internazionale di applicare in modo coerente le norme esistenti e di attivare i meccanismi di responsabilità già previsti dall'ordinamento internazionale. La protezione dei giornalisti e, più in generale, dei diritti umani nei conflitti armati, richiede non solo un quadro normativo adeguato, ma anche una costante vigilanza critica sulla sua applicazione, affinché il diritto internazionale non resti confinato alla dimensione formale, ma incida concretamente sulla salvaguardia della dignità umana anche nei contesti più estremi.

⁵⁶⁹ Bettin Lattes, G. (2012). *Antonio Cassese, L'esperienza del male. Guerra, tortura, genocidio, terrorismo alla sbarra. Conversazione con Giorgio Acquariva*, Bologna, il Mulino. SocietàMutamentoPolitica, 3(6), 209–221. <https://doi.org/10.13128/SMP-11734>

BIBLIOGRAFIA

Abualouf, R., (2025) *Israeli air strike destroys part of last fully functional hospital in Gaza City*, BBC

Aitala, R. S. A., & Severino, P. S., (2021) *Diritto internazionale penale*, Mondadori Università

Al-Hajj, R., (2024) *Citizen Journalism in Gaza: 'The Last Witness'*, Al Jazeera

Aswad, E., (2023) *Propaganda for war & international human rights standards*, Chicago Journal of International Law

Azarova, V., & Blum, I., (2015) *Belligerency*, Oxford Public International Law

Balguy-Gallois, A., (2004) *The protection of journalists and news media personnel in armed conflict*, International Review of the Red Cross

Bartole, S., De Sena, P., Zagrebelsky, V., & Allegrezza, S., (2011) *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM

Bayer, J., (2025) *Legislative instruments protecting freedom of expression in Europe – An overview*, ERA FORUM

Bettin Lattes, G., (2012) *Antonio Cassese, L'esperienza del male. Guerra, tortura, genocidio, terrorismo alla sbarra. Conversazione con Giorgio Acquariva*, Il Mulino, SocietàMutamentoPolitica

Betz, M & Beighley, P., (2020) *Fear, trauma and local journalists Implications for media development and peacebuilding*, Routledge

Bollinger, L. C., Botero-Marino, C., & Veloz, J., (2022) *Special collection on the case law on freedom of expression: African system of human and peoples' rights*, Columbia Global Freedom of Expression

Bovens, M., Goodin, R. E., Schillemans, T., & Norris, P., (2014) *Watchdog journalism*, Oxford University Press eBooks

Brunetti, A., Weder B., (2003) *'A Free Press Is Bad News for Corruption'*, Journal of Public Economics

Buchanan, P. G., (2011) *Facilitated news as controlled information flows: The origins, rationale and dilemmas of “embedded” journalism*, Pacific Journalism Review

Butturini, D., (2022) *Il segreto giornalistico sulla fonte: terreno di interpretazioni differenti tra diritto interno e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Revista Brasileira de Estudos Políticos

Cassese, A., Gaeta, P., & Jones, J. R. W. D., (2002) *The Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary*, Oxford University Press

Cole, M. D., Ukrow, J., & Etteldorf, C., (2021) *On the allocation of competences between the European Union and its Member States in the media sector*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Company KG

Davies, K., Crawford, E., (2013) *Legal Avenues for Ending Impunity for the Death of Journalists in Conflict Zones: Current and Proposed International Agreements*, International Journal of Communication

De Brabandere, E., (2019) *Propaganda*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press

Formica M., (2021) *Giornalisti e conflitti armati: la protezione nel diritto internazionale umanitario*, Per I Diritti Umani

Gould, H. D., (2010) *The Legacy of Punishment in International Law, The Principle of Universal Jurisdiction*, Palgrave Political & Intern. Studies Collection, Political Science and International Studies

Hawaleshka D., (2023) *History Illustrated: The story of Hamas and its fight for Palestine*, Al Jazeera

Henckaerts, J.-M., Doswald-Beck, L., Alvermann, C., Dörmann, K., & Rolle, B. (2005) *Manuale sul diritto internazionale umanitario consuetudinario del Comitato Internazionale della Croce Rossa*, Cambridge University Press

Hessel, D.J., (2016) *The Pen and the Sword1: International Humanitarian Law Protections for Journalism*, The Yale Journal Of International Law

Hill, E. (2024) *The Dink principle and positive obligations under Article 10 ECHR: Past, present and future* Journal of Media Law

Horoub, I., (2023) *Understanding media empowerment: citizen journalism in Palestine*, Humanities and Social Sciences Communications

Hudson, D. L., Jr., (2023) *Public forum doctrine*, First Amendment Encyclopedia

Hukum, J., (2023) *Journalist Protection on the Battlefield Under the International Humanitarian Law: Russia-Ukraine War*, Jurnal Hukum Unissula

Ivanenko, V., (2022) *The origins, causes and enduring significance of the Martens Clause: A view from Russia*, *International Review of the Red Cross*, Cambridge University Press

Joseph T., (2014) *Mediating War and Peace: Mass Media and International Conflict*, India Quarterly

Kagan, S., (2008) *The “Media case” before the Rwanda Tribunal: The Nahimana et al., appeal Judgement*, Hague Justice Journal

Kuchapska M., (2024-2025) *‘Hunted, Tortured, Killed. The Grim Fate of Journalists Under Russian Occupation’*, United 24 media

Larson, A., (1966) *The Present Status of Propaganda in International Law*, Law and Contemporary Problems

Macleod, C., (2021) *Mill on the liberty of thought and discussion*, *The Oxford handbook of freedom of speech*, Oxford Academic

Margotin, C., (2024) *Embedded journalism as a strategic enabler in US contentious foreign policy-making domestic legitimization: Evidence from the 2003 invasion of Iraq*, Journal of Global Faultlines

Mastroianni, R., (2017) *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Giuffrè

Melzer, N., (2008) *Targeted killing in international law, The paradigm of hostilities*, Oxford University Press

Modugno, F., (2012) *Perché è corretto desumere da (o proporre per) l’art. 21 della Costituzione l’esistenza di un diritto all’informazione*, Studi in onore di Aldo Loiodice

Morelli, A. (2004), *Die Prinzipien der Kriegspropaganda*, Deutschlandfunk

Mukherjee, A., (1995) *Protection of journalists under international humanitarian law*. Communications and the Law

Nagler, C., (2019) *Harmonizing war crimes under the Rome Statute*, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights

Nzitatira N., Billing H. T., & Edgerton, J. F., (2024). *How radio affects violent conflict: New evidence from Rwanda*. American Sociological Review

O'Neill, K. F., (2025) *Viewpoint discrimination*, Free Speech Center, Middle Tennessee State University

Osman, H., Taweel, F., & Jallad, F., (2024) *Israel's War on Gaza Is the Deadliest ConHlict on Record for Journalists*, The Intercept

Painter, C., & Ferrucci, P., (2019) *Ask what you can do to the Army: Normative roles of the underground GI press during the Vietnam War*, Media, War & Conflict

Pejic, J., (2011) *The protective scope of Common Article 3: more than meets the eye*, International Review of the Red Cross

Polglase, K., Mahmood, Z., Dahman, I. & MezzoHiore, G., (2024) *Dying for a bag of flour: Videos and eyewitness accounts cast doubt on Israel's timeline of deadly Gaza aid delivery*, CNN.

Pompe C.A., (1953) *Aggressive war: an International Crime*, Revue française de science politique

Ponsonby, A., (1928) *Falsehood in War-time*, Allan & Unwin

Pustorino, P. P., (2022) *Tutela internazionale dei diritti umani*, Cacucci Editore

Ramet, S. P., (2002) *Balkan Babel: The disintegration of Yugoslavia from the death of Tito to the fall of Milošević*, Westview Press, Perseus Books Group

Repetto G., (2004) *Von Hannover c. Germania: la tutela della vita privata e la libertà di informazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Associazione dei Costituzionalisti Italiani

Ronzitti N., (2023) *Le ostilità Hamas – Israele e le regole dei conflitti armati*, Affari Internazionali

Saul, B., (2008) *The international protection of journalists in armed conflict and other violent situations*, Australian Journal of Human Rights

Savrum, M. Y., & Miller, L., (2015) *The Role Of The Media In Conflict, Peacebuilding, And International Relations*, International Journal on World Peace

Schabas, W. A., (2016) *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, Oxford University Press

Seipp, T., Ó Fathaigh, R., & van Drunen, M., (2023) *Defining the “media” in Europe: Pitfalls of the proposed European Media Freedom Act*, Journal of Media Law

Silingardi, S., (2012) *Gli effetti giuridici della guerra sui rapporti economici e commerciali*, G. Giappichelli

Somerville, K., (2014) *Radio propaganda and the broadcasting of hatred: Historical development and definitions*, Palgrave Macmillan

Stanziola F., (2020) *Strumenti di tutela dei diritti umani: la Carta Araba dei diritti umani: la Carta Araba dei Diritti dell’Uomo*, Mondo Internazionale

Sterling C.H., (2009) *Encyclopedia of Journalism*, SAGE Publications

Sualman, Y. Darwis, N. A. Sahuddin, (2024) *Unveiling Counter-Narratives: The impact of citizen journalism via social media on the Israel-Palestine conflict* Information Management and Business Review

Szegdaa J., Tylec, G., (2022) *The level of legal security of citizen journalists and social media users participating in public debate. Standards developed in the jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECtHR) and the European Court of Justice*, Elsevier

Tejedor, S., Cervi, L., & Tusa, F., (2020) *Perception of journalists reporting in conflict zones: Labour situation, working conditions and main challenges in information coverage in contexts of violence*, Media, War & Conflict

Tellidis, I., & Kappler, S., (2016) *Information and communication technologies in peacebuilding: Implications, opportunities and challenges*, Cooperation and Conflict

Tenenboim-Weinblatt, K., Hanitzsch, T., & Nagar, R., (2016) *Beyond peace journalism: Reclassifying conflict narratives in the Israeli news media*, Journal of Peace Research

Tharcisse, (2019) *The Hutu Ten Commandments* Rwanda: No Greater Love

Tonolo, S., & Pascale, G., (2020) *La Dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo*, G. Giappichelli

Turse, N., (2025) *News graveyards: How dangers to war reporters endanger the world*, Watson Institute for International & Public Affairs, Brown University

Uhler O., Coursier H., (1958) *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary. V. 4, Geneva Convention relative to the protection of civilian persons in time of war*, International Committee Of The Red Cross

Verri, P., & Attardi, S., (1971) *La nozione di guerra e di combattente nei conflitti moderni*, Military Law and Law of War Review

Werle, G., & Jessberger, F., (2020) *Principles of international criminal law*, Oxford University Press

Wouters, J., & Hermez, M., (2016) *EU Guidelines on Human Rights as a Foreign Policy Instrument: An Assessment*. Leuven Centre for Global Governance Studies

Yalçinkaya, H., (2008) *L'ultima fase raggiunta dalle relazioni tra militari e media nelle guerre: il giornalismo embedded*, Uluslararası İlişkiler Dergisi

Zeide, E. J., (2005) *In bed with the military: First Amendment implications of embedded journalism*. New York University Law Review