



CHIARA GINESTI*

L'OPERAZIONE *MARE NOSTRUM* QUALE MODELLO PER UNA POSSIBILE EVOLUZIONE DEL *PEACEKEEPING* MULTIFUNZIONALE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Origine e definizione dell'attività di *peacekeeping*. – 3. La nascita delle operazioni multifunzionali. – 4. L'Italia nelle operazioni internazionali. – 5. Brevi cenni al contesto geopolitico. – 6. Cenni alla normativa italiana per le politiche migratorie. – 7. *L'Operazione Mare Nostrum*. – 8. Sviluppi successivi delle operazioni militari - 9. Richiami al diritto internazionale marittimo. – 10. Il *Peacekeeping* in *Mare Nostrum*.

1. *Premessa*.

È noto che con l'espressione *Peace Support Operations (PSO)*¹ sono identificate le operazioni multifunzionali, condotte su mandato di organismi internazionali, che coinvolgono forze militari, diplomatiche e civili al fine di stabilizzare un Paese in situazione di crisi. La maggior parte degli interventi riguarda crisi interne agli Stati, provocate da guerre civili, violazioni gravi e ripetute dei diritti umani, disastri naturali o situazioni di emergenza, nelle quali appare necessario fornire un supporto alle popolazioni locali, sia sul piano materiale (garantendo ad es. la distribuzione di aiuti umanitari), sia su quello sociale e istituzionale (caso in cui le forze di pace possono contribuire al mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza della popolazione civile, sostenendo, al contempo, le istituzioni locali che versano in condizioni di particolare fragilità nella fase di ricostruzione post conflitto). Le *PSO* possono intervenire, altresì, anche in contesti di conflitto internazionale, operando generalmente come forza di interposizione tra governo legittimo e fazioni avversarie².

Nel loro complesso, tali operazioni, promosse dalle Nazioni Unite, ma anche da organizzazioni regionali³, non sono, quindi, inquadrabili in uno schema giuridico predefinito,

* Dott.ssa Magistrale in Relazioni Internazionali – Ricercatore Associato presso l'Istituto di Alti Studi in Geopolitica e Scienze Ausiliarie (IsAG)

¹ Termine utilizzato in ambito NATO, cfr. AJP-3.41, *Peace Support Operations*, luglio 2001. Cfr. M. ZWANENBURG, *Accountability of Peace Support Operations*, Leiden, 2005, pp. 11 e 30.

² N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti armati*⁵, Torino, 2014, p. 69.

³ Cfr. Art. 53 comma 1, della Carta delle Nazioni Unite circa il ricorso all'uso della forza che può essere intrapreso in base ad accordi o organizzazioni regionali. L'uso della forza in assenza un'autorizzazione del

pur presentando tratti comuni che contribuiscono a definirne la prassi⁴. Tra le missioni di intervento a sostegno della pace e della sicurezza internazionali, nell'ambito di questo lavoro si accennerà principalmente delle missioni di *peacekeeping*⁵ promosse dalle Nazioni Unite.

2. Origine e definizione dell'attività di *peacekeeping*.

Il *peacekeeping* nasce e si evolve essenzialmente nella prassi. Come afferma Ryan, «*peacekeeping began as an unplanned response to a particular set of problems at particular times*»⁶. La natura “empirica” delle *peacekeeping operations*, caratterizzate dalla flessibilità dei compiti ad esse attribuiti e in funzione delle esigenze del caso concreto, rende difficile, pertanto, una definizione formale delle operazioni in parola. Nel rapporto della Commissione Speciale per le operazioni di Peacekeeping del 18 giugno 1991, «*Comprehensive review of the whole question peacekeeping operations in all their aspects*»⁷ si legge: «*peacekeeping operations are an evolving concepts*», per cui, una definizione di queste non potrebbe che essere desunta dalla prassi e assumere un contenuto ampio, così da non escludere le possibili tendenze evolutive di future operazioni. È necessario, quindi, avere riguardo agli obiettivi perseguiti, di volta in volta, nei diversi contesti in cui esse sono effettuate, tenendo conto dei nuovi equilibri venuti a crearsi nell'assetto delle relazioni internazionali⁸. Tale indeterminatezza finisce per riflettersi sulla tradizionale difficoltà di individuare il fondamento normativo delle operazioni in parola.

La prassi dell'ONU ha dato quindi fin dai primi tempi luogo ad interventi militari atipici e ibridi e missioni con mandati comprensivi di funzioni diverse tra loro, non espressamente previste dalla Carta, tra i quali le operazioni per il mantenimento della pace; tra queste si considerano anche le missioni coercitive⁹. La Carta delle Nazioni Unite¹⁰ da un lato sancisce, all'art. 2, par. 4 il divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, dall'altro, come noto, al cap. VII (art. 39 e ss.) accentra nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite la

Consiglio sarebbe esercitabile, secondo il Ronzitti, da parte di queste organizzazioni anche nelle cosiddette operazioni di *peacekeeping* da esse realizzate; N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 1998, p. 70.

⁴ L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, Padova, 1998, pp.18-19.

⁵ Secondo la definizione ufficiale delle Nazioni Unite: “*Peacekeeping: Action undertaken to preserve peace, however fragile, where fighting has been halted and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers*”. La letteratura sul *peacekeeping* è immensa. Per una bibliografia essenziale, v., UNITED NATIONS, *The Blue Helmet: a Review of United Nations Peacekeeping*, New York, 1990; M. BOTHE, *Peacekeeping* in B. SIMMA, *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, 2002; W. J. DURCH, *The Evolution of United Nations Peacekeeping*, London, 1993; N. D. WHITE, *Keeping the Peace. The United Nations and the maintenance of international peace and security*, New York, 1993; A.B. FETHERSTON, *Towards a theory of United Nations Peacekeeping*, London, 1994.

⁶ S. RYAN., *United Nations Peacekeeping. A Matter of Principles?*, in *International Peacekeeping, Peacekeeping and Conflict Resolution*, Volume 7, 2000.

rintracciabile all'URL <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13533310008413817>

⁷ UN doc., A/46/254, 18 June 1991, UN Special Committee on *peacekeeping* Operations, *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all their Aspects*, par. 27 delle Conclusioni.

⁸ È degno di nota che una definizione del genere non è ricavabile neppure dai lavori del Comitato speciale sulle operazioni per il mantenimento della pace, creato in applicazione delle risoluzioni dell'Assemblea generale 2006 (XIX) del 18 febbraio 1965 e 43/59B del 6 dicembre 1988 – U.N. Doc. A/45/330. Cfr. G. CELLAMMARE, *Le Operazioni di Peacekeeping multifunzionali*, Torino, 1999. pp. 2, 3, 206, 207, 209.

⁹ Cfr. S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000, pp. 259 – 294, L. PINESCHI, cit. p.23, N. MCCOUBRAY, D. WHITE, *The Blue Helmets: legal regulation of United Nations Military Operations*, 1996, p.1.

¹⁰ M. BOTHE, *Peacekeeping, op.cit.*, in B. SIMMA, *The Charter of the United Nations*, cit., p. 1185-1190.

competenza esclusiva in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali¹¹. Nel compiere le azioni necessarie per il mantenimento dell'ordine internazionale, particolare riguardo è attribuito all'uso della forza anche a fini di "polizia internazionale"¹² mediante forze aeree, navali e terrestri di Membri delle Nazioni Unite per l'impiego delle quali si impone agli Stati membri l'obbligo di stipulare accordi con il Consiglio di Sicurezza al fine di mettere a disposizione di quest'ultimo le forze armate necessarie¹³ (art. 42 e 43 e ss.). Secondo il Ronzitti, le operazioni per il mantenimento della pace, che parte della dottrina colloca in una zona grigia tra Capitolo VI e Capitolo VII della Carta¹⁴, si distinguono dalle azioni coercitive per il fatto di essere attuate con il consenso dello Stato territoriale. Tuttavia, il Consiglio di Sicurezza, nel promuovere una missione di *peacekeeping*, ha sempre fatto riferimento al Capitolo VII della Carta e mai al Capitolo VI¹⁵.

In ogni caso, come ricorda Cellammare, è indubbia la generale accettazione da parte degli Stati membri della competenza del Consiglio di Sicurezza a istituire le operazioni in parola. Ciò in conformità alla tesi, sostenuta dal Segretario Generale Boutros-Ghali¹⁶, che inquadrerebbe l'impiego di tali Forze in una norma consuetudinaria interna all'Organizzazione. In altri termini, trattandosi di un mezzo operativo non previsto a San Francisco, il comportamento tenuto nel tempo dagli organi delle NU, come dagli altri Stati membri, rispetto a quel modello può essere iscritto nello schema della consuetudine: l'inequivocabile e generale accettazione da parte degli Stati membri del nuovo sistema operativo può cioè essere assunta, secondo una espressione della Corte Internazionale di Giustizia, come prova di una "general practice" dell'Organizzazione¹⁷.

In generale, le funzioni svolte durante lo svolgimento di operazioni di *peacekeeping*, sarebbero riconducibili alle disposizioni della Carta solo in alcuni casi; in altri le operazioni verrebbero a caratterizzarsi come manifestazione dell'assunzione da parte dell'Organizzazione di poteri

¹¹ Ai sensi dell'art. 24 della Carta delle Nazioni Unite, gli Stati membri hanno attribuito al Consiglio di Sicurezza la responsabilità primaria di mantenere la pace e la sicurezza internazionali sebbene non sembra che esse possa fornire un sicuro fondamento giuridico alle operazioni di *peacekeeping*. Le risoluzioni con cui il Consiglio di Sicurezza ha creato le operazioni multifunzionali, ad esempio, non indicano la disposizione della Carta che ne costituisce il fondamento. Le competenze del Consiglio di Sicurezza in tema di azioni a tutela della pace sono stabilite nel Capitolo VII agli articoli 39 e seguenti. Cfr. U. LEANZA, *Le operazioni di sostegno della pace*, in AA.VV., *Onu: Cinquant'anni di attività e prospettive per il futuro*. Atti dei Convegni organizzati dalla SIOI a Torino, Bologna, Palermo, Napoli e Bari in occasione della celebrazione del 50° Anniversario dell'ONU, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1996, pp. 593-595.

¹² B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*¹⁰, Napoli, 2015, p.443.

¹³ B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*⁸, Padova, 2010, p.263 e N. RONZITTI, *Le Operazioni di mantenimento della pace ed i rapporti tra stati fornitori e contingenti delle Nazioni Unite*, in AA.VV., *Onu: Cinquant'anni di attività e prospettive per il futuro*. Atti dei Convegni organizzati dalla SIOI a Torino, Bologna, Palermo, Napoli e Bari in occasione della celebrazione del 50° Anniversario dell'ONU, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1996, pp. 561-564 e, specificatamente sul tema, S.K. PICHAT, *A UN Legion, between Utopia and Reality*, London, 2004.

¹⁴ Per altri versi, le operazioni di *peacekeeping* trovano la loro legittimazione giuridica in quello che il Segretario Generale Dag Hammarskjold ha definito il "Capitolo Sei e mezzo", in quanto si pongono a metà strada tra i metodi di risoluzione pacifica delle dispute, come le inchieste, le mediazioni e i negoziati, previsti dal Capitolo VI e le misure più coercitive, come gli embarghi e l'intervento militare internazionale, previsti dal Capitolo VII; oppure, secondo l'opinione più sostenuta in dottrina (Boutros-Ghali, 1992; Conforti, 1995; Picone, 1996; Pineschi, 1998; Cellammare, 1999), in una norma consuetudinaria interna all'Organizzazione

¹⁵ Cfr., *inter alia*, N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*, cit., p. 69, U. LEANZA, cit., p. 596, M. ZWANENBURG, *Accountability of Peace Support Operations*, Leiden, 2005, p. 17-22.

¹⁶ U.N. Press Release GA/PK/134

¹⁷ G. CELLAMMARE, *Le Operazioni di Peacekeeping*, cit., p. 230

nuovi per la tutela dei valori della comunità internazionale contenuti in norme di diritto internazionale generale che pongono obblighi *erga omnes*. Tali poteri nuovi andrebbero considerati alla luce delle trasformazioni che ricollegano sempre più frequentemente l'Organizzazione, quale organo materiale della Comunità internazionale, alle determinazioni provenienti dagli Stati che agiscono collettivamente e per conto della Comunità stessa¹⁸. Alle operazioni di *peacekeeping* si chiede in ogni caso di rispettare criteri minimi¹⁹: il rispetto reciproco²⁰; l'imparzialità nell'assolvimento del compito²¹; l'unicità del comando; la credibilità dell'azione, in base alle modalità di applicazione del mandato²²; l'uso limitato e ragionato della forza²³.

¹⁸ V. parere del 21 giugno 1971 in CIJ, Recueil, 1971 p.16 e ss. Cfr., tra gli altri, B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit. p.68; A. DE GUTTRY, *La nuova generazione delle United Nations peacekeeping:alcuni problemi*, in Giano, cit. 1996, n. 22 p. 133 e ss; P. PICONE, *Il peacekeeping*, pp. 7, 13 e G. CELLAMMARE, *Le Operazioni di Peacekeeping*, cit. pp.230-231- 209-210.

¹⁹ Individuati dal Comitato speciale sulle operazioni di Peacekeeping, istituito con risoluzione 2006 (XIX) del 18/12/1965 e 43/59 B del 6/12/1988. In precedenza Il Segretariato Generale delle Nazioni Unite ha tentato di razionalizzare le operazioni di mantenimento della pace in due documenti: l'Agenda per la Pace (1992) ed il suo supplemento(1995). Secondo il segretario Generale, le operazioni di *peacekeeping* dovrebbero avere le seguenti tre caratteristiche: svolgersi con il consenso delle parti interessate; essere imparziali; non comportare l'uso della forza tranne in legittima difesa. Cfr: URL http://unipd-centrodirittumani.it/public/docs/92_02_055.pdf. Il documento ufficiale riporta il protocollo A/47/277 – S/24111 del 17 giugno 1992 “*An Agenda for Peace, Preventy diplomacy, peacemaking and peace-keeping*”. Cfr. M. BOTHE, *Peacekeeping*, cit., p. 1182.

²⁰ “*In the implementation of its mandate, a United Nations peacekeeping operation must work continuously to ensure that it does not lose the consent of the main parties, while ensuring that the peace process moves forward. This requires that all peacekeeping personnel have a thorough understanding of the history and prevailing customs and culture in the mission area, as well as the capacity to assess the evolving interests and motivation of the parties*”. La ricerca del consenso nelle operazioni multifunzionali trova spiegazione in ragioni pratiche attinenti alla necessaria collaborazione delle parti, anche per quanto stabilito dall'art.2, par.7., della Carta. Nell'Agenda per la Pace, il Segretario Boutros-Ghali, richiamando i principi guida annessi alla risoluzione 46/182, adottata dall'Assemblea Generale il 19 dicembre 1991, ha osservato che i compiti di cui si tratta possono essere svolti in condizione di crisi all'interno di uno Stato; che l'attività in materia dell'Organizzazione deve svolgersi nel rispetto dei principi di umanità, neutralità, imparzialità [...], sovranità, integrità territoriale e unità nazionale degli Stati, nonché con il consenso dello Stato interessato e, in linea di principio, sulla base di una richiesta fatta da quel Paese. Cfr. U.N. A/47/277 - S/24111 del 17 Giugno 1992- *An Agenda for Peace, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992* e G.CELLAMMARE, *Le Operazioni di Peacekeeping*, cit., p. 156-157.

²¹ *United Nations peacekeeping operations must implement their mandate without favour or prejudice to any party. Impartiality is crucial to maintaining the consent and cooperation of the main parties, but should not be confused with neutrality or inactivity. United Nations peacekeepers should be impartial in their dealings with the parties to the conflict, but not neutral in the execution of their mandate.*

²² “*The credibility of a United Nations peacekeeping operation is a direct reflection of the international and local communities' belief in the mission's ability to achieve its mandate. Credibility is a function of a mission's capability, effectiveness and ability to manage and meet expectations. Ideally, in order to be credible, a United Nations peacekeeping operation must deploy as rapidly as possible, be properly resourced, and strive to maintain a confident, capable and unified posture. Experience has shown that the early establishment of a credible presence can help to deter spoilers and diminish the likelihood that a mission will need to use force to implement its mandate. To achieve and maintain its credibility, a mission must therefore have a clear and deliverable mandate, with resources and capabilities to match; and a sound mission plan that is understood, communicated and impartially and effectively implemented at every level*”. Rintracciabile all' URL http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf p. 38

²³ Secondo il Conforti, ci si chiede se il divieto dell'uso della forza abbia altre eccezioni oltre quella prevista dall'art.51 della Carta delle Nazioni Unite ed a parte gli interventi del Consiglio di Sicurezza nel quadro del sistema di sicurezza collettiva dell'ONU. Vari tentativi sono stati fatti per dare una risposta affermativa, tentativi che possono ricondursi a due filoni. Il primo è il filone umanitario anche per ridurre alla ragione Stati che compiano violazioni gravi dei diritti umani nei confronti dei loro stessi cittadini. È questo il caso

Si è soliti collocare l'origine delle operazioni di *peacekeeping* nel 1948, quando i primi osservatori militari delle Nazioni Unite vennero inviati in Medio Oriente²⁴. Negli anni immediatamente successivi alla Guerra Fredda, il *peacekeeping* ha perlopiù indirizzato la propria azione al mantenimento del cessate il fuoco, alla stabilizzazione della situazione sul territorio e agli effetti che si sarebbero potuti ottenere a livello politico nella risoluzione del conflitto attraverso metodi pacifici²⁵. Con l'inizio degli anni Novanta e l'operazione UNTAG in Namibia del 1989²⁶, si è assistito a un'evoluzione nella conduzione delle operazioni di pace in quanto si intendevano perseguire obiettivi di tipo politico anziché militare²⁷. La principale caratteristica di queste operazioni è la preponderante presenza della componente civile rispetto a quella militare, invertendo così la tendenza rispetto al modello originario delle operazioni di pace, definite appunto di "prima generazione".

3. La nascita delle operazioni multifunzionali.

Nel tentativo di descrivere tale evoluzione, la dottrina ha individuato differenti modelli di *peacekeeping*, distinguendo tra operazioni di pace della prima, della seconda e della terza generazione. Nondimeno, secondo Picone, il moltiplicarsi delle operazioni diverse dal modello originario ha prodotto analisi e approfondimenti dal carattere meramente classificatorio e in parte inidoneo a consentire di comprendere le ragioni reali per cui si è

degli interventi della NATO contro la Repubblica Jugoslava per i massacri compiuti nel Kosovo per la quale si parla di "*responsability to protect*", nel senso che qualora lo Stato venga meno a tale responsabilità, anche nei confronti dei propri cittadini, gli altri stati possano intervenire." Cfr. B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*¹⁰, cit., p. 416. Talvolta si parla di *peacekeeping* con "mandato robusto". Ad esempio la legittima difesa viene intesa in modo più ampio, non solo come legittima difesa contro un attacco ai componenti della forza di pace, ma anche come uso tattico della forza contro chi voglia impedire il mandato della forza di pace. V. di N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti*, cit., p. 70. V. di "*The environments into which United Nations peacekeeping operations are deployed are often characterized by the presence of militias, criminal gangs, and other spoilers who may actively seek to undermine the peace process or pose a threat to the civilian population. In such situations, the Security Council has given United Nations peacekeeping operations "robust" mandates authorizing them to "use all necessary means" to deter forceful attempts to disrupt the political process, protect civilians under imminent threat of physical attack, and/or assist the national authorities in maintaining law and order*". DPKO-U.N., *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, Gennaio, 2010 rintracciabile all'URL:

http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf p. 34

²⁴ Si tratta dell'Organizzazione per la Supervisione della Tregua in Palestina (United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO) mentre l'origine del tradizionale modello delle operazioni risale alla missione UNEF I del 1956 istituita dall'Assemblea Generale a seguito della crisi del Canale di Suez.

²⁵ "*Traditional peacekeeping operations do not normally play a direct role in political efforts to resolve the conflict. Other actors such as bilateral partners to the parties, regional organizations or even special United Nations envoys may be working on longer-term political solutions, which will allow the peacekeeping operation to withdraw. As a result, some traditional peacekeeping operations are deployed for decades before a lasting political settlement is reached between the parties*".

URL: http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf . p. 21

²⁶ Il Gruppo di Assistenza Transitoria delle Nazioni Unite (UNTAG *United Nations Transition Assistance Group*) è stata una missione di assistenza delle Nazioni Unite nella Namibia. Il suo mandato, stabilito con la risoluzione 632 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 16 febbraio 1989, era quello di assistere il "Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite", Martti Ahtisaari, nel garantire alla Namibia una piena autonomia, la transizione democratica e libere elezioni. Il contingente era formato da 7.500 militari.

²⁷ L.M. HOWARD., *UN Peace Implementation in Namibia: the Causes of Success*, in *International Peacekeeping*, Volume 9, 2002, p.99. Url: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/714002698>

passati da un modello originario dell'epoca della Guerra Fredda, alla moltiplicazione e differenziazione dei modelli di costituzione delle Forze di pace attuali²⁸.

Con la fine della Guerra Fredda, l'orizzonte strategico in cui operava il *peacekeeping* cambiò completamente contesto e il Consiglio di Sicurezza iniziò a lavorare più attivamente alla promozione del contenimento dei conflitti regionali²⁹. Nascono le operazioni di *peacekeeping* multifunzionali, ispirate cioè a una strategia politica basata sul moderno concetto di "*comprehensive approach*" che include tutte le forme di intervento e assistenza richieste da quelle situazioni in cui le strutture istituzionali sono in crisi³⁰. Una simile inversione rispetto al passato si deve sicuramente motivare con le difficili esperienze delle operazioni in Somalia e in Ex Jugoslavia³¹, scenari nei quali il tradizionale modello di *peacekeeping* fondato sui tre principi del consenso, della neutralità e dell'uso della forza solo in legittima difesa è andato in sofferenza. Tale circostanza ha portato il Segretario Generale Boutros-Ghali a rivedere l'impostazione del *peacekeeping* enunciato nell'*Agenda for Peace*, considerando i principi in parola non più idonei da soli a rendere le operazioni di pace in grado di assolvere a funzioni importanti quali la protezione delle missioni umanitarie e della popolazione civile³².

Muta totalmente il c.d. *core business* delle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite: la trasformazione del panorama internazionale ha portato a una nuova generazione di operazioni di *peacekeeping* multidimensionali. Unendo capacità militari, politiche e civili, sostengono la pace in situazioni di conflitto interno. Questo tipo di operazioni affronta sfide particolari: uno Stato debole rende tale anche l'ordine pubblico e mentre le infrastrutture basilari vengono distrutte, spesso le violenze continuano tra divisioni etniche o confessionali e profughi. Le operazioni multidimensionali fanno perciò parte di un più ampio sforzo internazionale per aiutare tali Paesi a pacificarsi³³.

²⁸ Cfr. P. PICONE, *Il Peacekeeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in AA.VV., *Onu: Cinquant'anni di attività e prospettive per il futuro*. Atti dei Convegni organizzati dalla SIOI, cit., 1996, pp. 527-540.

²⁹ "Many of these conflicts take place in the world's poorest countries where state capacity may be weak, and where belligerents may be motivated by economic gain, as much as ideology or past grievances".

³⁰ U.N.-DPKO, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, cit.

³¹ Si tratta delle operazioni UNPROFOR (U.N. Doc., S/RES/743 del 1992 e UNOSOM II (U.N. Doc., S/RES/814 del 1993). Le due operazioni sono note per il ricorso all'uso della forza e per l'assenza del consenso delle parti; in assenza del consenso è possibile che il Consiglio, in presenza di determinate circostanze, qualifichi la situazione come una minaccia alla pace o una violazione della pace. Si ricorda altresì che nell'*Agenda per la Pace*, il Segretario sembrava tener conto della possibilità che, in alcuni casi, quel consenso non sussista e ammettere, sia pur implicitamente, che talvolta si possa prescindere dallo stesso pensando anche ad un dispiegamento preventivo delle forze (U.N. Doc. A/47/277- S/24111 del 17 giugno 1992). Da qui il Consiglio di Sicurezza ha affermato la necessità del consenso "save in exceptional cases" (U.N. Doc S/5632) per cui appare ammissibile una deroga al principio del consenso. Secondo Cellammare va considerato che il passaggio si presta ad essere interpretato nel senso della ammissibilità di una operazione avviata senza il consenso delle parti confliggenti in cui, risultando difficile individuare le parti, non sia possibile ottenere il loro consenso. Cfr. G. CELLAMMARE, *Le Operazioni di Peacekeeping*, cit., pp.7-9. Per un commento si vedano anche, *inter alia*, S. MARCHISIO, *Le Risoluzioni 814 e 836 del Consiglio di Sicurezza* in AA.VV., *Onu: Cinquant'anni di attività e prospettive per il futuro*, cit., pp.514-526 e M. BOTHE, *Peacekeeping*, cit., p. 1178-1179.

³² U.N. Doc., A/50/60-S1995/1, *Supplement to An Agenda For Peace: Position Paper of the Secretary General on the Occasion of the fiftieth Anniversary of the United Nations*.

³³ "The transformation of the international environment has given rise to a new generation of "multi-dimensional" United Nations peacekeeping operations. These operations are typically deployed in the dangerous aftermath of a violent internal conflict and may employ a mix of military, police and civilian capabilities to support the implementation of a comprehensive peace agreement. Some multi-dimensional United Nations peacekeeping operations have been deployed following a request from the national authorities to support the transition to legitimate government, in the absence of a formal peace agreement. [...] Multi-dimensional United Nations peacekeeping operations deployed in the aftermath of an internal conflict face a particularly challenging environment. The State's capacity to provide security to its population and maintain public order is often weak, and

In questa nuova prospettiva, i lavori per la riforma del *peacekeeping* hanno trovato impulso nel quadro del processo intitolato *Peace Operations 2010*, da cui la pubblicazione a cura del dipartimento delle Nazioni Unite per le Operazioni di *peacekeeping* del rapporto “*United Nations Peacekeeping Operations. Principles and guidelines*”³⁴, successivamente oggetto di revisione con l’adozione del Rapporto *Uniting Our Strengths for Peace-Politics, Partnerships, and People* adottato il 16 giugno 2015 dallo *High-Level Independent Panel on Peace Operations* (HIPPO).

Lo sviluppo della prassi del *peacekeeping* è da ascrivere, infatti, all’esigenza di far fronte a situazioni concrete attraverso operazioni condotte da forze armate multinazionali, costituite da contingenti messi a disposizione dagli Stati membri, al fine di prevenire, contenere o far cessare le ostilità in un conflitto di carattere nazionale o interno³⁵.

Il Sottosegretario Generale per le operazioni di *peacekeeping*, Jean-Marie Guéhenno, nel Marzo del 2008, per sottolineare le evoluzioni che questa disciplina ha conosciuto, nell’introduzione al Rapporto “*United Nations Peacekeeping Operations. Principles and guidelines*”, scrive che oltre al semplice monitoraggio dei cessate il fuoco, le odierne operazioni multidimensionali sono chiamate a facilitare il processo politico attraverso la promozione del dialogo nazionale e della riconciliazione, proteggono i civili, li assistono nel disarmo, nella smobilitazione e reintegrazione dei combattenti sostenendo nel contempo l’organizzazione delle elezioni, proteggendo e promuovendo i diritti umani e contribuendo al ripristino dello stato di diritto³⁶. Si intende chiarire con ciò che nel corso degli ultimi sei decenni, il mantenimento della pace delle Nazioni Unite si è evoluto in un compito complesso e globale. Durante questo periodo, la condotta delle operazioni di pace delle Nazioni Unite è stata guidata da un corpo in gran parte non scritto di principi e dalle esperienze delle molte migliaia di uomini e le donne che hanno servito nelle oltre sessanta operazioni avviate dal 1948. In particolare, le operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite devono meglio inquadrarsi alla luce delle nuove sfide poste dal mutamento dei conflitti, da inter a intra-statali, poiché intervengono in situazioni di crisi interne nel corso delle quali le parti confliggenti hanno variamente controllato porzioni dei territori degli Stati interessati, dando luogo anche alla frammentazione delle strutture amministrative. Le operazioni, cioè, sono intervenute in situazioni di crisi di sovranità di quegli Stati³⁷.

Le operazioni di *peacekeeping* multidimensionali fanno generalmente seguito a una richiesta da parte dell’autorità dello Stato interessato. Tuttavia le norme internazionali costituiscono oggi un limite alla libertà dello Stato sul suo territorio. Soprattutto le norme convenzionali che perseguono valori di giustizia, di cooperazione e di solidarietà attraverso le quali si manifesta

violence may still be ongoing in various parts of the country. Basic infrastructure is likely to have been destroyed and large sections of the population may have been displaced. Society may be divided along ethnic, religious and regional lines and grave human rights abuses may have been committed during the conflict, further complicating efforts to achieve national reconciliation. Multi-dimensional United Nations peacekeeping operations are deployed as one part of a much broader international effort to help countries emerging from conflict make the transition to a sustainable peace” U.N- DPKO, *United Nations Peacekeeping*, cit., pp. 22-23.

http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf

³⁴ *Ivi*.

³⁵ *The Blue Helmets, A Review of the United Nations Peace-Keeping*, New York, 1996 in S. MARCHISIO, *Riflessioni sull’Agenda per la Pace*, in *Affari Esteri*, p. 308 e ss.

³⁶ “*Beyond simply monitoring cease-fires, today’s multi-dimensional peacekeeping operations are called upon to facilitate the political process through the promotion of national dialogue and reconciliation, protect civilians, assist in the disarmament, demobilization and reintegration of combatants, support the organization of elections, protect and promote human rights, and assist in restoring the rule of law*”.

³⁷ UN-DPKO, *United Nations Peacekeeping*, cit., p.7 e G.CELLAMMARE, *Le Operazioni di Peacekeeping*, cit., pp. 195-199

la tendenza del diritto internazionale a ingerirsi nei rapporti interni alle singole comunità statali³⁸. Se è vero che l'obbligo generale di rispetto i diritti umani è fondamentalmente un obbligo negativo o di astensione, in base al quale gli organi statali, quali che essi siano, sono tenuti ad astenersi dal ledere siffatti diritti e, per quel che riguarda il diritto consuetudinario, dal compiere atti qualificabili come *gross violations*, più recentemente si è teorizzato che il rispetto dei diritti umani costituisce anche l'oggetto di un obbligo positivo o di protezione, sintetizzato nella dottrina della c.d. "responsabilità di proteggere" (*responsibility to protect - R2P*)³⁹. Secondo i sostenitori di tale dottrina, lo Stato deve vigilare affinché violazioni dei diritti umani non siano commesse da individui che comunque si trovino sul suo territorio (o in ambiti sottoposti alla sua giurisdizione, ad es. sulle navi battenti la sua bandiera). Esso è pertanto tenuto a prendere tutte le misure, di polizia, giudiziarie, ecc, idonee, secondo standard di comune diligenza, a prevenire e reprimere dette violazioni. È evidente come tale obbligo di protezione non possa ritenersi estraneo ai doveri delle forze di *peacekeeping* chiamate a intervenire in una determinata realtà. Ciò vale, ad esempio, con riguardo al dovere di assistenza umanitaria⁴⁰, al rispetto del diritto internazionale umanitario⁴¹, ma anche alla repressione dei crimini internazionali⁴². In questo contesto, "...*The protection of civilians requires concerted and coordinated action among the military, police and civilian components of a United Nations peacekeeping operation and must be mainstreamed into the planning and conduct of its core activities. United Nations humanitarian agencies and non-governmental organization (NGO) partners also undertake a broad range of activities in support of the protection of civilians. Close coordination with these actors is, therefore, essential. [...]*Most United Nations multi-dimensional peacekeeping operations are therefore mandated to promote and protect human rights by monitoring and helping to investigate human rights violations and/ or developing the capacity of national actors and institutions to do so on their own."⁴³.

Grazie a un'accresciuta flessibilità delle strutture e tipologie delle missioni sul campo, l'ONU è riuscita a far fronte a sfide uniche e alle sempre maggiori richieste di intervento. Al fine di massimizzare i propri risultati, l'ONU collabora in maniera crescente con altre organizzazioni⁴⁴, sia internazionali sia regionali, come la NATO, l'Unione Africana (UA) o

³⁸ Si è andato quindi progressivamente erodendo il c.d. dominio riservato dello Stato con cui si intendono quelle materie delle quali il diritto internazionale sia consuetudinario sia pattizio si disinteressa e rispetto alle quali lo Stato è libero da obblighi. Cfr. B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*¹⁰, cit. p. 211

³⁹ "Furthermore, as the core of human rights law constitutes *ius cogens*, the SC is also not entitled to modify this legal obligation of the organization. This legal situation also involves a positive duty to protect and promote human rights, which is the essence of the responsibility to protect" v. M. BOTHE, *Peacekeeping*, cit., p. 1189.

Per un ulteriore approfondimento sul concetto di R2P si rimanda a M VASHAKMADZE, *Responsibility to Protect* in B SIMMA, *The Charter of*, cit., pp. 1178-1179.

⁴⁰ Cfr. M. LATTANZI, Consiglio di Sicurezza ed Emergenza Umanitaria, in AA.VV., *Onu: Cinquant'anni di attività e prospettive per il futuro*, cit., pp.503-513.

⁴¹ Per un'analisi approfondita si veda M. ZWANENBURG, *Accountability of Peace*, cit., p. 131 e ss.

⁴² La giurisdizione universale è sempre stata ammessa nel caso della pirateria che è considerato come il più antico crimine internazionale. Si discute anche se sia crimine internazionale il terrorismo che, secondo una norma ormai consolidata, sussiste essenzialmente nella commissione di un atto criminale con l'intento di spargere terrore tra la popolazione di uno Stato o in una parte di essa e sempre che l'atto trascenda i confini di uno Stato.

⁴³ URL: http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf pp. 24-27

⁴⁴ L'Art. 52 della Carta delle Nazioni Unite salvaguarda le funzioni degli accordi o delle organizzazioni regionali nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Prescindendo dagli accordi, le organizzazioni internazionali ricomprese sotto l'art. 52 possono essere istituite mediante trattato, ma anche con strumenti di *soft law*. Deve trattarsi di una organizzazione regionale, l'organizzazione deve avere competenza nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (l'Organizzazione deve perseguire gli interessi generali della regione. In linea di principio, i semplici patti regionali con cui si organizza

l'Unione Europea (UE)⁴⁵. In particolare, le disposizioni del Trattato dell'Unione Europea in materia di politica di difesa e sicurezza comune (PSDC) comportano la creazione di un patto di difesa collettiva, volto ad assistere uno Stato membro che subisca una aggressione armata⁴⁶. Inoltre gli obiettivi dell'Unione nel campo della politica europea di sicurezza e difesa comune sono proiettati verso l'esterno e comprendono missioni civili e militari⁴⁷. Dalle operazioni di polizia nei quartieri poveri di Port-au-Prince, ad Haiti, fino alla missione effettuata con Unione Africana e Unione Europea in Darfur, passando per la protezione della popolazione civile nella zona orientale della Repubblica Democratica del Congo (DRC) e la tutela delle operazioni elettorali svoltesi a Timor-Est e in Liberia, le operazioni di pace dell'ONU continuano ad evolversi armonizzando gli strumenti delle Nazioni Unite al fine di mantenere e costruire una pace sostenibile.

4. *L'Italia nelle operazioni internazionali*

L'Italia⁴⁸ partecipa alle missioni di *peacekeeping* quale membro delle Nazioni Unite. Tale partecipazione trova legittimazione direttamente negli artt. 10, 1° comma e 11 della

la legittima difesa collettiva non dovrebbero essere ricompresi ma il punto non è pacifico ed alcuni autori includono tra le organizzazioni regionali pure quelle che organizzano la difesa collettiva tra Stati membri); l'organizzazione e le sue attività devono essere conformi ai fini delle Nazioni Unite. (Potrebbe essere questo il caso della Missione *Mare Nostrum*) Cfr. N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti*, cit., pp. 90-91.

⁴⁵ Un discorso a parte meritano le operazioni di *peacekeeping* svolte da organizzazioni regionali, sia perchè non sono in generale disciplinate dalla Carta delle Nazioni Unite, sia perchè non si tratta *ex officio* tra quelle cui fa riferimento l'art. 53. Data l'evoluzione in questo settore, si può ritenere che nulla impedisca, sul piano giuridico, agli accordi e organizzazioni regionali di svolgere operazioni di *peacekeeping* su richiesta del Consiglio di Sicurezza. Tale soluzione trova conforto nell'art. 52, anche in considerazione dell'elemento di strumento per la soluzione pacifica delle controversie che il *peacekeeping* possiede pur senza esaurirsi in esso. Gli accordi e le organizzazioni regionali sono tra l'altro abilitati a svolgere operazioni di *peacekeeping* di propria iniziativa e non sono diverse da quelle dell'ONU a cui si ispirano, salvo il caso in cui assumano carattere coercitivo. Ciò è affermato tra l'altro nella risoluzione dell'Assemblea Generale 49/37 del 9/12/1994. Tra le operazioni meno recenti è possibile contemplare il caso del Congo in cui l'OUA è intervenuta in per una operazione di *peacekeeping* mentre per l'attualità si attende una Risoluzione del consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dell'invito del relativo Stato costiero per le fasi 2b e 3 dell' EUNAVFOR MED Operazione Sophia. Cfr. S. MARCHISIO, *Riflessioni sull'Agenda per la Pace*, cit.;

e URL http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/eunavfor_med/Pagine/default.aspx

⁴⁶Art. 42, par.7, TUE.

⁴⁷Art.42, par. 1 TUE. Si tratta in particolare, secondo l'art. 43, par. 1 TUE, delle seguenti operazioni: azioni congiunte in materia di disarmo; missioni umanitarie e di soccorso; missioni di consulenza e assistenza in materia militare; missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace; missioni di unità di combattimento nella gestione della crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace; missioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Le missioni in questione vengono sinteticamente indicate come missioni di Petersberg.

N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti*, cit. pp. 95-96

⁴⁸Nei Balcani (cfr. Nota 1) a sostegno delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1244 del 12 giugno 1999, n. 1551 del 9 luglio 2005 e su richiesta del Presidenza della Repubblica Macedone. Assistiamo i Governi degli Stati in ex Jugoslavia per contribuire: alla sicurezza e alla stabilità dell'intera area geografica; alle attività connesse con la lotta al terrorismo a favore del Tribunale Penale Internazionale; alle attività di formazione e di mantenimento delle capacità operative delle Forze Armate della Bosnia; all'addestramento e sostegno alle forze di Polizia locali anche tramite attività di cooperazione investigativa e informativa; all'implementazione dell'accordo tecnico-militare che prevede di costituire in Kosovo un ambiente sicuro che consenta il ritorno dei rifugiati e dei profughi nonché favorire l'insediamento di attività

Costituzione⁴⁹. Com'è noto, l'impegno a promuovere le organizzazioni volte a favorire la pace e la giustizia tra le Nazioni Unite è inteso come diretto a incoraggiare la partecipazione dell'Italia sia alle Nazioni Unite, sia ad organizzazioni regionali come l'UE⁵⁰.

Sempre secondo la Costituzione, l'intervento parlamentare è necessario per deliberare lo Stato di guerra e conferire al Governo i poteri necessari (art. 78)⁵¹. Si chiede il Ronzitti se la deliberazione delle Camere sia formalmente necessaria per l'impiego della forza armata nei casi in cui questa non possa essere definita guerra. Si renderebbe sicuramente necessaria nel caso di un intervento armato a fini di legittima difesa (art. 11) mentre per gli altri impieghi, non strettamente bellici, quali ad esempio le missioni di *peacekeeping*, o le misure coercitive volte a far rispettare un embargo navale, un'autorizzazione parlamentare non sarebbe necessaria sotto il profilo formale, sebbene il Governo risponda dell'opportunità dell'impiego della forza nell'ambito del rapporto fiduciario con il Parlamento. A tale interrogativo ha risposto in modo affermativo la legge n. 145 del 21 luglio 2016, recante norme quadro in materia di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali⁵².

civili; a supportare le Forze Armate Macedoni nell'attività di controllo del proprio territorio; a sostenere le Forze Armate albanesi nel processo di integrazione ed adeguamento alla NATO. L'Italia partecipa alle missioni internazionali, sia NATO sia UE, per fornire un contributo al processo di sicurezza e stabilizzazione dell'area Balcanica fornendo personale specializzato in vari settori in particolare quello addestrativo, di consulenza, giuridico e di polizia nonché inserito presso gli staff dei Comandi delle varie missioni. In Afghanistan a sostegno della risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1386 del 20 dicembre 2001. Sostiene il Governo afgano nello svolgimento delle attività di sviluppo e consolidamento delle Istituzioni locali affinché lo Stato dell'Afghanistan diventi stabile e sicuro e non sia più un rifugio sicuro per il terrorismo internazionale e forniamo assistenza umanitaria alla popolazione. L'Italia è presente in Afghanistan dal 2003. Il contingente italiano è inserito nella missione a comando della NATO Resolute Support (RS), che dal 1 gennaio 2015 ha sostituito la missione ISAF, terminata il 31 dicembre 2014. In Libano è a sostegno delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 425 del 19 marzo 1978, n. 1701 del 11 agosto 2006 e la n. 1832 del 27 agosto 2008. Assiste il Governo libanese ad esercitare la propria sovranità sul Libano ed a garantire la sicurezza dei propri confini, in particolare dei valichi di frontiera con lo Stato di Israele. Sosteniamo, inoltre, le forze armate libanesi nelle operazioni di sicurezza e stabilizzazione dell'area allo scopo di prevenire un ritorno delle ostilità e creare le condizioni all'interno delle quali possa essere ritrovata una pace duratura. L'Italia è inserita nella forza multinazionale denominata UNIFIL che dal 1978 opera lungo la linea "armistiziale" Blue Line tra il Libano ed Israele. Su decisione delle Nazioni Unite, dal 28 gennaio 2012, l'Italia ha assunto il comando della missione UNIFIL. Cfr i ss. URL. http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/scheda_ops_balcani.aspx, http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/scheda_ops_afghanistan.aspx; http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/scheda_ops_libano.aspx. Per UNIFIL v. di anche C. CANDELMO, A.R. LA FORTEZZA, *Una scommessa per la pace. La missione UNIFIL e l'impegno italiano in Libano*, I Report dell'ISAG n. 7, Marzo 2016, rintracciabile all'URL <http://www.isag-italia.org/5177/una-scommessa-per-la-pace-la-missione-unifil-e-limpegno-italiano-in-libano>

⁴⁹In particolare, l'art. 11 non vieta qualsiasi guerra, ma solo quella volta ad offendere la libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. In altri termini, l'art. 11 vieta la guerra di aggressione ma non ad es. una guerra di difesa, sia che si tratti di difendere il territorio nazionale, che si tratti di venire in soccorso ad uno Stato aggredito.

⁵⁰ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti*, cit. pp. 103-105. Un ruolo ulteriore deve essere assegnato anche all'art. 117.1, Cost., secondo cui la potestà legislativa dello Stato è esercitata nel rispetto dei vincoli derivati dagli obblighi internazionali. La disposizione assicura la valenza delle norme dei trattati di diritto umanitario (*ius in bello*), attribuendo loro la qualifica di norme interposte tra la legge ordinaria e le norme costituzionali.

⁵¹ Spetta poi al Presidente della Repubblica dichiarare lo stato di guerra deliberato dalle Camere (art. 87.9))

⁵² La legge, pubblicata su G.U. n.178 del 1 agosto 2016, è entrata in vigore il 31 dicembre 2016; contempla tra gli ambiti di applicazione e i principi generali anche le missioni finalizzate a eccezionali interventi umanitari e disciplina che la deliberazione e l'autorizzazione della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali spetta annualmente alle Camere. Il nuovo testo di legge determina, tra le altre, una nuova procedura

La prassi delle missioni internazionali che hanno visto la partecipazione italiana registra una crescente consapevolezza politica del cambiamento in atto nei possibili scenari di intervento – che vanno dalla partecipazione a conflitti cd. “asimmetrici”, alla tutela delle popolazioni colpite da persecuzioni di natura etnica o religiosa, fino al controllo di flussi migratori di carattere eccezionale, un problema che dal 2013 ha impegnato in maniera significativa l’Italia *in primis* e solo successivamente l’UE e i paesi del c.d. “Mediterraneo allargato”.⁵³

D’altra parte, anche la proiezione strategica contenuta nel Libro Bianco della Difesa⁵⁴ (luglio 2015), sottolinea come “la zona euro-mediterranea rappresenta la principale area d’intervento nazionale” e che “in taluni casi, l’Italia potrà anche assumere l’onere di guidare operazioni, in qualità di Nazione leader, in particolare in quelle aree ove la conoscenza diretta delle situazioni è maggiore per vicinanza storica, sociale o culturale”.⁵⁵

autorizzativa, che prevede la deliberazione del Consiglio dei Ministri (prima non prevista), la comunicazione al Presidente della Repubblica (prima non prevista) e l’immediata trasmissione alle Camere per l’approvazione o il diniego (prima che la missione venga avviata). Questo strumento in precedenza non era stato introdotto: il Governo, titolare della politica Estera e di Difesa, aveva l’esclusivo titolo di decisione in merito alle missioni internazionali. Il Parlamento ha quindi ora la possibilità di conoscere preventivamente quali missioni potrebbero essere implementate, e ha il titolo di bloccarle o autorizzarle.

In precedenza, l’art. 3 della L.14 novembre 2000, n. 331, dopo aver ricordato che il compito prioritario delle forze armate è la difesa dello Stato, stabilisce che “le Forze armate hanno altresì il compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità con le regole del diritto internazionale ed alle determinazioni delle Organizzazioni Internazionali delle quali l’Italia fa parte”.

Negli ormai numerosi impieghi delle nostre FF.AA. all’estero, che non consentono più una distinzione tra impieghi bellici e non bellici, sono da annoverare sia le operazioni di pace intraprese sotto l’egida delle Nazioni Unite, sia operazioni che hanno comportato l’uso della forza su autorizzazione delle Nazioni Unite. Vanno annoverate anche le operazioni all’estero che hanno avuto luogo con il consenso del sovrano territoriale ma al di fuori delle Nazioni Unite, come la partecipazione alla MFO nel Sinai o alla Forza Multinazionale nel Libano. Sono più recenti le operazioni in Kuwait(1991), Kosovo (1999), Afghanistan (2001), Iraq (2003), Libia (2011).

Tra l’altro il coinvolgimento parlamentare è espresso nell’art. 1.1 lett.a) della L.18 febbraio 1997, n.25 secondo cui il Ministro della Difesa “...attuа le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottopone all’esame del Consiglio Supremo di difesa e approvate dal Parlamento”; se ne desume in questo caso una volontà di investire il Parlamento, quando si debba decidere dell’invio di truppe all’estero. V.di N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti*, cit. pp. 106-109.

⁵³A tal proposito si ricorda la “Comunicazione Del Ministro Della Difesa, On.Le Antonio Martino, al Senato della Repubblica, in ordine alla partecipazione italiana alla missione militare *Enduring Freedom*” del 2 ottobre 2002⁵³. Durante tale comunicazione, il Ministro fa riferimento ad un “senso di verità e responsabilità” in relazione alla lotta contro il terrorismo, cammino complesso che si eserciterebbe sul «doppio binario dell’operazione *Enduring Freedom* e della forza multinazionale di pace ISAF, diverse ma complementari nei loro obiettivi. La sicurezza è diventata un concetto globale, riferito a rischi multiformi e differenziati, quali la proliferazione delle armi di distruzione di massa, le aggressioni etniche, il traffico degli stupefacenti, i flussi migratori incontrollati, i disastri ecologici, la diffusione della criminalità organizzata. Il terrorismo è il peggiore di questi rischi e conferisce caratteristiche di “asimmetria” ai conflitti, sia per la globalizzazione della “minaccia”, sia per la difficoltà d’identificare il “nemico”. Ciò comporta il superamento di molte realtà nazionali: contro il “terrorismo globale” è necessaria una “reazione globale”. Per questo, la grande coesione internazionale non deve essere dispersa».

⁵⁴ URL http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf

⁵⁵ URL <http://www.analisiidifesa.it/2015/04/libro-bianco-della-difesa-una-svolta-necessaria/>

5. Brevi cenni al contesto geopolitico.

È noto che dal 2002 ad oggi diversi Paesi del Medio Oriente, del Maghreb e del Corno d'Africa hanno attraversato e stanno attraversando una fase di destrutturazione acuta che ha messo in crisi sia le istituzioni nazionali, sia l'ordine regionale. Le popolazioni dell'intera area, differenti sotto il profilo etnico, religioso e culturale, sono state coinvolte in una serie di conflitti incentrati sulle rispettive rivalità e alle drammatiche tensioni politiche e religiose si sono aggiunti fattori economici negativi, in parte precedenti alla crisi politica, poi accentuati dagli stessi conflitti sul terreno, nonché dalle ricadute nell'area della crisi economica sviluppatasi a livello internazionale a partire dal 2008. In sostanza si assiste al disfacimento di alcuni dei principali Stati dell'area, per la difficoltà del mantenimento dell'unità territoriale e il crollo della struttura giuridica, per i quali lo Stato Islamico ha rappresentato il tentativo di riempire un vuoto politico e istituzionale⁵⁶. Ciò ha determinato movimenti di popolazione di grandi dimensioni con masse di profughi all'interno degli stessi Paesi interessati e di rifugiati verso i Paesi limitrofi (Turchia, Giordania, Libano, Egitto, Libia, Tunisia, Algeria e Marocco)⁵⁷. A quasi sette anni dal discusso intervento della coalizione internazionale che per iniziativa francese ha messo fine al regime di Gheddafi (2011), la Libia continua a subire gli effetti di una guerra civile, con inevitabili ricadute sull'andamento e la gestione dei flussi⁵⁸. Sebbene a livello mondiale la crisi libica non presenti lo stesso grado di priorità, per i Paesi dell'area euro-mediterranea il problema della sicurezza in Libia è pregnante in chiave di interesse nazionale⁵⁹. Per questo, l'Italia ha più volte ribadito la propria disponibilità a partecipare attivamente ad una missione di monitoraggio e stabilizzazione sotto l'egida delle Nazioni Unite⁶⁰.

⁵⁶ Si è candidato a fornire una identità politica alla comunità sunnita della regione, indipendentemente dallo Stato nel quale si trovi insediata: di qui il richiamo al mito del Califfato.

⁵⁷ Per mantenere il senso delle proporzioni è opportuno ricordare che la crisi migratoria che riguarda oggi il Mediterraneo è probabilmente la più grave ma non la sola a livello mondiale. Secondo le stime UNHCR, i rifugiati nel mondo sono circa 60 milioni e fuggono essenzialmente da 15 conflitti: Costa d'Avorio, Repubblica Centro Africana, Libia, Mali, Nigeria Nord Orientale, Repubblica democratica del Congo, Sud Sudan, Burundi, Siria, Iraq, Yemen, Ucraina, Kirghizistan, Myanmar, Pakistan e Afghanistan.

⁵⁸ Si sono infatti scatenate le rivalità etniche, religiose, politiche e tribali che Gheddafi aveva tenuto sotto controllo. Secondo una recente ricerca di *Dignity*, Istituto danese contro la tortura, nel 20% delle famiglie un membro è sparito, il 46% della popolazione ha subito qualche forma di violenza o di tortura; un terzo della popolazione soffre di disturbi mentali dovuti a traumi, minacce, incertezza e precarietà.

⁵⁹ Secondo i dati forniti dalla Marina Militare Italiana, i migranti recuperati via mare di varie nazionalità e in provenienza dalle zone della costa Libia sono stati 104.359 (dato aggiornato al 21 agosto 2016). L'instabilità del continente africano e del Vicino Oriente, i conflitti, la rapida espansione demografica in quei paesi, la povertà, l'aumento dell'informazione sulle condizioni di vita in Europa, l'incremento dei mezzi di trasporto sono pull factors che inducono a prevedere un progressivo aumento dei flussi. Uno dei temi più sensibili è l'associazione fra migrazioni clandestine e terrorismo. Finora i collegamenti tra l'immigrazione dalla Libia non sono stati provati ma tuttavia si hanno gli elementi per ritenere che l'organizzazione terroriste in Libia siano coinvolte nella gestione del traffico dei migranti.

⁶⁰ Una missione la cui attuazione implicherebbe: un mandato delle Nazioni Unite ed eventualmente di altra autorevole istituzione internazionale (OUA, Lega Araba); il coinvolgimento dei paesi della regione e la ricerca del consenso di Mosca.

6. Cenni alla normativa italiana per le politiche migratorie

Dato il contesto geopolitico sopra descritto, il ruolo che l'Italia svolge nel Mediterraneo è da alcuni anni in via di trasformazione, sotto il profilo sia della ridefinizione del sistema di alleanze e cooperazione con le nuove realtà politico-istituzionali, sia del rafforzamento degli strumenti di protezione umanitaria, essendo ormai divenuto un Paese di approdo e di transito di flussi misti⁶¹. Ciò ha comportato una forte accelerazione su entrambi i piani del dibattito politico e dell'adeguamento normativo, soprattutto in relazione ai temi della pubblica sicurezza e del contrasto dell'immigrazione non regolare al quale è spesso collegata l'attività di repressione del crimine della tratta degli esseri umani.

Com'è noto, in tema di diritto di asilo e disciplina dell'immigrazione il legislatore italiano è chiamato ad applicare i principi costituzionali (art. 10, commi 2 ss.), rimasti tuttavia privi di attuazione formale, e a recepire la normativa internazionale e dell'Unione europea. Nel 1951, allo scioglimento dell'*International Refugee Organization*, erano presenti sul territorio italiano circa ventimila rifugiati. Pochi anni dopo, nel 1954, con legge 722 del 24 luglio, fu ratificata la Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato adottata nel 1951⁶². Nessun ulteriore provvedimento legislativo venne adottato (se si eccettua la legge n. 943 del 30 dicembre 1986 di regolarizzazione, o sanatoria, degli immigrati non comunitari) fino alla legge n. 39 del 28 febbraio 1990 ("Legge Martelli") con cui furono introdotte nell'ordinamento italiano "norme urgenti in materia di asilo politico, d'ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Successivamente, dato l'intensificarsi del fenomeno migratorio via mare, nel settembre 2002 è entrata in vigore la legge n. 189 del 30 luglio 2002 meglio conosciuta come "legge Bossi-Fini"⁶³, pienamente operativa solo a partire dal 2005⁶⁴. Con riferimento all'immigrazione

⁶¹ I flussi misti verso l'Europa, che ammontavano a poco meno di 105,00 nel 2009, sono più che raddoppiati nel 2014 quando sono giunti a quota 283.532, di cui buona parte avvenuti attraverso le coste italiane (oltre 170000) mentre nei soli primi otto mesi del 2015 sono stati superati i 300000 arrivi, di oltre 100000 in Italia.

Si intrecciano per effetto delle dinamiche geopolitiche, migranti economici e profughi o profughi e richiedenti asilo, persone cioè che sfuggono a condizioni di povertà estrema e per la gran parte dei quali diritto di "non respingimento". Del principio di *non refoulement* esistono differenti versioni in relazione alla fonte di diritto internazionale alla quale ci si ricollega. In relazione all'art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati⁶¹, uno Stato non può espellere, respingere, estradare, rimpatriare o, più in generale allontanare un individuo nel Paese nel quale costui rischia seriamente di essere perseguitato per motivi razziali, religiosi, per l'opinione pubblica o l'appartenenza a una certa nazionalità o a un determinato gruppo sociale per l'opinione pubblica o l'appartenenza a una certa nazionalità o a un determinato gruppo sociale. La Corte EDU ha inteso interpretare le norme relative nella CEDU, in maniera leggermente differente. Fermo restando che l'art. 6, 3 del TUE riconosce i diritti fondamentali incorporati nella Convenzione di Roma quali suoi principi generali, il divieto di *refoulement* ricavato dalla CEDU richiama direttamente ad una violazione dei diritti umani⁶¹ e non ad una persecuzione così come indicato dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra e non ne conosce eccezioni⁶¹. Una particolare applicazione di questo principio è quindi individuabile se riferita agli accordi di cooperazione con i Paesi nordafricani nel contrasto a forme di immigrazione irregolare e alle conseguenti operazioni di respingimento in mare.

⁶² Tale limitazione è rimasta in atto fino al 31 dicembre 1989 poi abolita e convertita da decreto legge in legge n. 39 del 28 febbraio 1990.

⁶³ Con questo testo di legge, si è giunti ad importanti modifiche del Testo Unico con una tendenza all'inasprimento nel contrasto all'immigrazione irregolare. Si riconosceva maggiore forza alle espulsioni con l'accompagnamento immediato alla frontiera. Accanto a questo, la legge ha previsto che con i Paesi terzi fosse possibile una eventuale elaborazione o revisione "dei programmi bilaterali di cooperazione e di aiuto per interventi a scopo non umanitario" nel caso di un loro impegno nella "prevenzione dei flussi migratori illegali

irregolare via mare, la norma di cui sopra ha previsto la possibilità per le navi italiane in servizio di polizia di fermare le imbarcazioni per le quali si ritiene essere adibite o coinvolte nel trasporto illecito di migranti, al fine di sottoporle ad ispezione o eventualmente sequestrarle conducendole in un porto italiano. Nel Decreto interministeriale del 14 luglio 2003 in materia, è stata ulteriormente definita l'attribuzione esclusiva dell'attività in mare, affidando alla Direzione centrale il compito di acquisire ed esaminare le informazioni derivanti dall'attività di vigilanza, prevenzione, contrasto, e il coordinamento degli interventi operativi posti in essere con i mezzi della Marina Militare e le unità navali in servizio di polizia⁶⁵.

La legge n. 94 del 15 luglio 2009 nota anche come “pacchetto sicurezza” ha introdotto il reato di ingresso e soggiorno illegale punito con ammenda pecuniaria⁶⁶. Tra le altre novità introdotte, il prolungamento a 180 giorni del periodo massimo di trattenimento nei CIE e l'istituzione di un “Fondo rimpatri” destinato a finanziare il ritorno presso il Paese di origine⁶⁷. Il 5 novembre 2010 il Consiglio dei Ministri ha approvato il “Secondo pacchetto Sicurezza” con norme che si ripercuotono sulle discipline dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini stranieri. A ulteriore integrazione è la legge n. 129 del 2 agosto 2011 su soggiorno e allontanamento dei comunitari e di recepimento della direttiva UE sul rimpatrio dei non comunitari in situazione irregolare.

Il 2011 è stato un anno cruciale per l'Italia in materia immigrazione a causa degli enormi flussi in entrata dovuti alle rivolte arabe e alle incertezze in Libia, costringendo a dichiarare lo stato di emergenza umanitaria.

Nel contempo, per poter arginare gli sbarchi, l'Italia si è dotata, come previsto dall'UE, di un accordo di cooperazione con la Tunisia⁶⁸, così come il riferimento per la Libia era il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione siglato nel 2008 mirando da un lato a rafforzare la collaborazione per il controllo delle coste e dall'altro ad agevolare il rientro degli irregolari.

e al contrasto delle organizzazioni criminali operanti nell'immigrazione clandestina, nel traffico di esseri umani, nello sfruttamento della prostituzione, nel traffico di stupefacenti, di armamenti, nonché in materia di cooperazione giudiziaria e penitenziaria e nella applicazione della normativa internazionale in materia di sicurezza della navigazione” (Art. 1c.2).

⁶⁵ Esattamente un anno dopo, il 29 luglio 2004 con aggiornamento al 14 settembre 2005, è stato siglato uno specifico accordo tecnico- operativo per gli interventi connessi con il fenomeno dell'immigrazione via mare fra lo Stato Maggiore della Marina Militare, il Comando Generale della Guardia di Finanza, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, il Comando generale delle Capitanerie di porto e il Direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere. Con tale accordo sono state delineate puntualmente le procedure di intervento operativo e le differenti competenze e responsabilità nel coordinamento dei mezzi aeronavali impegnati nel contrasto all'immigrazione irregolare. In sintesi, le responsabilità del coordinamento delle attività di prevenzione e contrasto del traffico di migranti in acque internazionali è attribuito alla Marina Militare, mentre al Corpo della Guardia di Finanza viene affidato il compito di coordinamento nell'ambito delle acque territoriali e della zona contigua. Le attività di soccorso in mare, invece, vengono di norma affidate ai Comandi delle Capitanerie di Porto. Cfr. EMN, *Canali migratori, visti e flussi irregolari*, Roma, 2012, pp. 130-140.

⁶⁶ La Corte di giustizia europea ha infatti cassato il reato contravvenzionale perchè ritenuto in contrasto con la Direttiva europea sui rimpatri dei cittadini dei Paesi terzi vietando, tra l'altro, la reclusione per l'immigrato che non abbia rispettato il decreto di espulsione. Tale normativa italiana, inoltre, avrebbe compromesso la realizzazione di una politica di allontanamento e di ritorno efficace e rispettosa dei diritti fondamentali.

⁶⁷ Con tale pacchetto, dopo il notevole incremento dei flussi del 2008, si rafforzano le misure di contrasto sia sul versante interno che su quello esterno, con l'intensificarsi del pattugliamento delle coste e di respingimento in mare.

⁶⁸ 6 aprile 2011

«In linea generale è possibile affermare che l'approccio italiano nei confronti dell'immigrazione irregolare si sia caratterizzato per una costante ricerca di un doveroso equilibrio fra le esigenze di protezione e sicurezza nazionale e i necessari obiettivi di integrazione propri delle moderne politiche migratorie» nell'intento di riuscire a dare una risposta netta ed efficace al fenomeno crescente dell'immigrazione irregolare⁶⁹.

7. L'Operazione Mare Nostrum.

A seguito di un eccezionale afflusso di migranti nello Stretto di Sicilia e dell'episodio di Lampedusa del 3 Ottobre 2013, il 18 ottobre 2013 è stata lanciata l'operazione "Mare Nostrum" (OMN). La necessità di predisporre risorse e mezzi militari a potenziamento di quanto l'Italia già prevedeva per legge, è presentato dalla nota rilasciata dall'agenzia EU Frontex. «È stato un anno davvero disastroso per i migranti irregolari che tentano la pericolosa traversata marittima dal Nord Africa verso l'Europa. Un picco preoccupante nei gravi conflitti armati in tutto il mondo e con Libia martoriata che ora è di gran lunga il punto più favorito per la partenza. E la Marina italiana che ne ha dovuto sostenere il peso⁷⁰; l'operazione "Mare Nostrum", ha fino a quel momento salvato secondo le stime, 130.000 persone in mare⁷¹. Ma almeno altre 3.000 sono morte nel tentativo di attraversamento: cinque volte di più che nel 2013, secondo l'Agenzia per i rifugiati delle Nazioni Unite. Il percorso del Mediterraneo centrale, dicono gli analisti, è diventato in assoluto il più pericoloso per i migranti».⁷²

Il rafforzamento dell'attività di sorveglianza marittima, al fine di incrementare il quadro generale di sicurezza in mare in ottica *Search & Rescue* (SAR), ha coniugato l'ambito militare con quello umanitario con un rafforzamento della capacità di salvaguardia della vita umana

⁶⁹ EMN, Quarto rapporto EMN ITALIA, *Canali migratori*, cit., p. 128. Cfr. Intervento del Ministro dell'Interno Angelino Alfano alla trasmissione televisiva Porta a Porta del 25 novembre 2014. Con lo stesso intento, il 2 febbraio 2017 è stato firmato un Memorandum d'intesa tra il Governo di Riconciliazione Nazionale dello Stato di Libia e il Governo della Repubblica Italiana sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana. A seguire, il 1 agosto 2017, è stata approvata dal Parlamento la missione che ha come l'obiettivo di aiutare la Guardia costiera libica a fermare gli scafisti che trasportano i migranti dalle coste libiche a quelle italiane. La particolarità della missione approvata venerdì dal Consiglio dei ministri è che l'Italia potrà operare in acque territoriali libiche, anche se solo in operazioni di appoggio della Guardia costiera locale, grazie alla richiesta del governo di accordo nazionale libico guidato dal primo ministro Fayed al Serraj.

⁷⁰ In realtà la presenza della Marina Militare italiana nel Canale di Sicilia si attesta in maniera costante e continuativa già dal 1959 con l'attività di Vigilanza Pesca. Con l'aumentare dei numeri, si trasforma progressivamente dal 2004 ad attività di controllo flussi migratori nell'operazione nazionale "Constant Vigilance"; si trattava di una operazione di presenza e sorveglianza, vigilanza sulle attività di pesca e controllo dei flussi migratori condotta per molti anni principalmente dalle Unità del Comando Forze da Pattugliamento per la Sorveglianza e la Difesa Costiera.

⁷¹ Con l'aggravarsi della situazione politica nel Mediterraneo, ci si pone l'interrogativo sulla sostenibilità del nuovo assetto geopolitico del Mediterraneo centrale e l'operazione "Mare Nostrum" che ha pattugliato di un'area pari a tre volte quella della Sicilia, circa settantunomila km quadrati. Per rifarci sinteticamente ai parametri di Frontex, il dispositivo ha controllato tutte e tre le rotte migratorie: *Central, Eastern e Western Mediterranean Route*.

⁷² Vedi URL <http://frontex.europa.eu/feature-stories/people-smugglers-the-latter-day-slave-merchants-UArKn1>

attraverso la presenza di un dispositivo aeronavale di assistenza e soccorso che ha visto partecipare numerose Organizzazioni Non Governative, la Croce Rossa Italiana e l'Ordine di Malta. In più, nel suo aspetto strategico e operativo, si è distinta nel contrasto alle azioni illegali quali contrabbando e traffico di esseri umani con l'ausilio a bordo della Polizia di Stato che ha gestito l'attività relativa alla raccolta informativa.

All'operazione hanno preso parte mezzi navali ed aerei della Marina Militare e del Corpo delle Capitanerie di Porto, coadiuvati da mezzi dell'Aeronautica Militare, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e da mezzi e uomini della Polizia di Stato. La presenza di quest'ultimi ha velocizzato l'identificazione di ciascun migrante per il foto-segnalamento e la raccolta dei dati biometrici anche con il supporto di un gruppo di mediatori culturali. L'acquisizione di tali elementi ha coadiuvato le indagini della Polizia Giudiziaria per l'individuazione degli elementi appartenenti alle organizzazioni criminali coinvolte nel traffico di esseri umani. Durante le operazioni navali, la catena di comando e controllo è stata esercitata a livello operativo e tattico dalla Marina Militare. La necessità di dover mettere in campo una quantità così ampia di risorse in termini di uomini e di mezzi, nasceva dal limite oggettivo di non poter prevedere con esattezza il luogo e il momento di un possibile soccorso, determinando in un'area così vasta un'analisi continua delle rotte e del *modus operandi* dei trafficanti. In seguito all'individuazione dell'imbarcazione sospetta, l'analisi dei parametri dell'unità che l'ha rilevata faceva scattare l'evento SAR, condiviso istantaneamente a livello tattico e operativo attraverso la comunicazione con la Centrale Operativa Aeronavale (COAN). Nella COAN⁷³, le informazioni venivano ulteriormente valorizzate e disseminate alle unità navali presenti e con sistema di scambio "interagenzia" tra ufficiali di collegamento delle Capitanerie di Porto, dell'Aeronautica Militare e della Guardia di Finanza, finalizzate al coordinamento con l'operazione *Hermes* di Frontex.

A chiusura dell'operazione, il bilancio della Marina Militare, relativo agli assetti partecipanti è stato di cinque unità navali⁷⁴, assetti aerei organici e dislocati a terra e circa novecento militari impiegati. A fronte di un numero così alto di migranti e di risorse messe a disposizione, sono tali anche i numeri relativi sia ai risultati dal punto di vista umanitario che operativo riassumibili in due valori: 735 eventi SAR e 366 trafficanti arrestati⁷⁵. La funzione militare dell'operazione ha garantito il pattugliamento dello Stretto di Sicilia e di buona parte del Mediterraneo centrale, proponendosi come deterrente per tutti i traffici illeciti e le attività criminali indirizzate al vecchio continente.⁷⁶

⁷³ Dalla COAN si possono seguire in tempo reale tutte le operazioni aeronavali della Marina Militare in corso ed è studiata per accogliere tutti gli elementi dello staff del Comando in Capo della Squadra Navale (CINCNAV) e per gestire le crisi in corso.

⁷⁴ Le navi che si sono avvicinate sono le Fregate della classe *Maestrale* e *Bergamini*, Pattugliatori delle classi *Costellazioni I* e *II* serie, Corvette classe *Minerva*, Pattugliatori d'altura classe comandanti, la Nave di Comando e Supporto Logistico *Etna* e le Navi Assalto Anfibia *San Giusto*, *San Giorgio* e *San Marco* e la Nave del soccorso *Dattilo* del Corpo delle Capitanerie di Porto, 2 elicotteri medi e due leggeri, un velivolo P180 della M.M. e un velivolo P180 P.S., muniti di dispositivi ottici ad infrarosso ed un LRMP Breguet *Atlantic*. Inoltre, il Corpo delle Capitanerie di Porto ha preso parte all'iva all'operazione con il suo pattugliatore CP-940 oltre all'MQ-9° *PREDATOR-8* (drone) dell'Aeronautica Militare e dei mezzi aerei dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato e quelle navali della Guardia di Finanza.

⁷⁵ Ulteriori dati rilevanti relativi ai risultati: 156.362 migranti assistiti (circa 413 al giorno); 887 migranti assistiti nel corso di un singolo evento sar (4 mag 14); 99% migranti intercettati prima del loro arrivo in Italia; 9 navi madre sospette abbordate; 8 navi madre catturate; 31 navi e 2 Sommergebili impiegati.

⁷⁶Cfr. I. PUMILLO, *Operazione Mare Nostrum*, in *Notiziario della Marina*, Anno LXI- luglio/agosto 2014, Roma, 2014, p. 26.

Il 1 novembre 2014 la *Joint Operation EPN - Triton* sostituì l'Operazione *Mare Nostrum* che venne congelata rientrando nei limiti della *Constant Vigilance*⁷⁷.

All'avvio della nuova operazione, sotto egida europea, le principali ONG italiane, coinvolte attivamente in *Mare Nostrum*, avanzarono la richiesta verso il Governo di non sospendere le attività di pattugliamento condotte dalle navi, protagoniste di numerosissimi salvataggi nello stretto di Sicilia⁷⁸.

Non considerando l'efficacia delle due missioni, è possibile però effettuare una constatazione: l'Operazione *Mare Nostrum* è ascrivibile in prima battuta nel complesso delle attività di Sicurezza Marittima che quotidianamente sono svolte dalla Marina Militare, anche e soprattutto lontano dalle acque nazionali, mentre la *Joint Operation EPN Triton* è un mero controllo delle frontiere marittime. La differenza tra le due missioni, infatti, risiede proprio nel *modus operandi* delle unità navali coinvolte, mentre durante l'operazione della Marina Militare italiana le stesse pattugliavano una larghissima area del Mediterraneo, con l'obiettivo di garantire il controllo delle SLOC (*Sea Line Of Communications*), nella JO europea lo scopo è quello di intervenire solo nel caso in cui le imbarcazioni, cariche di migranti, dirigono verso le coste italiane o maltesi, entrando in quella fascia di mare divenuta oramai il confine meridionale dell'Europa.

8. *Sviluppi successivi delle operazioni militari.*

Le evoluzioni della crisi libica resero necessario potenziare il dispositivo aeronavale della Marina Militare nel Mediterraneo centrale (Stretto di Sicilia) determinando la necessaria scelta di porre in essere dal 12 marzo 2015 una nuova operazione nazionale: operazione *Mare Sicuro*⁷⁹. Il fine di quest'ultima è quello di tutelare gli interessi nazionali nell'area – esposti a crescenti rischi determinati dalla presenza di entità estremiste – e ad assicurare con la sua presenza gli adeguati livelli di sicurezza marittima⁸⁰. A causa della forte instabilità geopolitica dell'area e nelle regioni sub-sahariane, il fenomeno dell'immigrazione clandestina si era sensibilmente intensificato, pertanto anche le unità del dispositivo Mare Sicuro sono state

⁷⁷ La decisione, invocata per un anno dal Governo Italiano, è stata annunciata dall'allora Commissario *Home Affairs* (la Sig.ra Malmstrom) partendo da questa assunzione: “*The Mediterranean is a European sea and a European responsibility*”.

⁷⁸ Nella circostanze sono state avanzate profonde perplessità, per i motivi di cui si è detto sopra, circa il raggiungimento degli stessi risultati in un'attività sotto la bandiera di Frontex. In relazione a tale controverso dibattito, il Governo Italiano, nella figura del Ministro degli Interni, si è trovato tra due fuochi, da un lato alcune realtà politiche italiane che esprimevano il proprio disappunto per i costi eccessivi di *Mare Nostrum*, proponendo una sospensione dell'attività a fronte di altre soluzioni, e dall'altro versante le ONG che temono per la reale tutela dei diritti umani e la salvaguardia della vita umana in mare reiterando, come sopra accennato, la richiesta di non sospendere le operazioni nazionali

⁷⁹ Mezzi impiegati: fino a 5 unità con elicotteri imbarcati; nr. 2 sommergibili in supporto associato.

⁸⁰ L'operazione ha svolto, a tutela degli interessi nazionali, attività di presenza, sorveglianza e sicurezza marittima nel Mediterraneo centrale, in applicazione della legislazione nazionale e degli accordi internazionali vigenti e conduce attività di sorveglianza e protezione dell'ambiente marittimo per la tutela degli interessi nazionali come la libertà e la sicurezza della navigazione lungo le vie di comunicazione, la protezione della flotta peschereccia italiana in area, dalle unità navali della Capitaneria di Porto o altri mezzi nazionali inerenti le operazioni di soccorso, nonché delle piattaforme energetiche di interesse. Fondamentale per il conseguimento di tali obiettivi è la raccolta di informazioni inerente le attività terroristiche criminali e la deterrenza ed il contrasto alle organizzazioni dedite alla tratta degli esseri umani e ai traffici illeciti.

coinvolte in eventi di ricerca e soccorso per la salvaguardia della vita umana in mare. Si sottolinea il coordinamento in mare con tutti gli attori presenti nell'area, così come fu nel suo interno per l'Operazione *Mare Nostrum*, il rapporto con gli assetti di EUNAVFOR MED (a seguire), con Frontex, le ONG tra cui Medici senza Frontiere e il corpo della Capitaneria di Porto⁸¹.

Con l'affondamento a Nord della Libia del peschereccio con oltre 800 migranti del 18 aprile 2015, su proposta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e Politica di Sicurezza, si ribadisce l'impegno umanitario l'Unione Europea ad agire al fine di evitare nuove tragedie umane dovute al traffico di essere umani nel Mediterraneo con l'adozione di un *Action Plan* su dieci punti, tra cui la pianificazione dell'operazione EUNAVFOR MED, poi SOPHIA⁸². Il 13 maggio 2015 la Commissione dell'Unione Europea pubblicava l'Agenda Europea sulle migrazioni⁸³ e il 18 maggio il Consiglio Europeo definiva il quadro generale dell'operazione in parola. Il successivo 22 giugno, il Consiglio Affari Esteri dell'Unione Europea avviava ufficialmente l'operazione sotto comando italiano.

EUNAVFOR MED è la realizzazione operativa delle proposte della Commissione nell'Agenda Europea sulle migrazioni⁸⁴ e presenta per taluni aspetti le caratteristiche proprie

⁸¹ M. FORGIARINI, *Il Mare al Servizio della Nazione*, in Notiziario della Marina, Anno LXII- Novembre 2015, Roma.

⁸² "L'Unione conduce un'operazione di gestione militare della crisi che contribuisce a smantellare il modello di business delle reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED), realizzata adottando misure sistematiche per individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai passatori o dai trafficanti, in conformità del diritto internazionale applicabile, incluse l'UNCLOS e le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite" (articolo 1 della Decisione del Consiglio 2015/778). L'operazione in parola veniva ad essere strutturata in fasi successive. Nella prima fase, quella avviata il 22 giugno del 2015, si procede con l'individuazione e il monitoraggio delle reti di migrazione attraverso la raccolta di informazioni e il pattugliamento in alto mare. La seconda fase, si divide a sua volta in altre due parti. Con la fase 2.1 o 2 a si procederà a fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti di imbarcazioni sulle quali vi sia il forte sospetto che vengano utilizzate per il traffico e la tratta delle persone in acque internazionali. La stessa attività, attuata in base a risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o mediante l'assenso dello Stato costiero interessato, nel proprio mare territoriale o acque interne è definita fase 2.2 o b.

Infine, in una terza fase, l'operazione SOPHIA adotterà ogni mezzo necessario nei riguardi di un'imbarcazione, attraverso l'assenso dello Stato costiero o in base a delle eventuali risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni unite, sospettata di essere usata al fine di trafficare o applicare la tratta di persone, compresa la sua eliminazione o fare in modo di che tale imbarcazione sia resa non utilizzabile.

Crf: G. PACCIONE, *Operazione EUNAVFORMED II o Sophia e l'azione delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea contro i trafficanti di esseri umani nel mare Mediterraneo*, in Diritto.it, del 8/07/2016.

Rintracciabile all'URL file:///D:/Home/User/Documenti/Downloads/pdf_38449.pdf e I. INGRAVALLO, *L'operazione militare EUNAVFOR MED*, in Sud in Europa, 9/2015, p.3 ss

⁸³ La dichiarazione del Consiglio europeo del 23 aprile 2015 e la risoluzione del Parlamento europeo seguita pochi giorni dopo denotano un consenso sulla necessità di agire rapidamente per salvare vite umane e intensificare l'azione dell'UE. Questa risposta rapida deve rappresentare anche lo schema sul quale impostare la risposta che l'UE per salvare vite umane in mare e combattere le reti criminali di trafficanti. L'Europa non può restare con le mani in mano di fronte alla perdita di vite umane. Le attività di ricerca e soccorso saranno intensificate fino a ripristinare il livello di intervento che garantiva l'operazione italiana *Mare Nostrum*. Per triplicare la dotazione delle operazioni congiunte Triton e Poseidon di Frontex, la Commissione ha già presentato un bilancio rettificativo per il 2015 e entro maggio presenterà anche la proposta per il 2016.

Cfr. URL http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf

⁸⁴ Presentata a Bruxelles il 13 maggio 2015 dal primo Vicepresidente della Commissione Europea Frans Timmermans, dall'Alto Rappresentante per la Politica Europea di Difesa e Sicurezza Federica Mogherini e dal

dell'operazione *Mare Nostrum* declinate in chiave europea. Pensando alla necessità di un approccio olistico al fenomeno della migrazione via mare o, come per l'Alto Rappresentante, "globale", «si è proceduto in modo integrato e coordinato tenendo presente tutti gli aspetti, da quelli diplomatici, agli investimenti nella cooperazione allo sviluppo, la coerenza delle politiche commerciali, le politiche ambientali, il cambiamento climatico, l'aiuto umanitario, la cooperazione regionale e le politiche interne sulla migrazione e sull'asilo».

Al netto delle differenze sul piano operativo tra le due missioni, la seconda operazione, nel porre particolare attenzione alla salvezza della vita in mare e alle attività di SAR, dichiarava espressamente l'intenzione di rifarsi al modello precedente: «*Europe cannot stand by whilst lives are being lost. Search and rescue efforts will be stepped up to restore the level of intervention provided under the former Italian 'Mare Nostrum' operation*»⁸⁵.

Altro elemento presente nel testo è l'importanza riservata alla cooperazione e allo scambio tra agenzie e attività di intelligence volte all'informazione e alla sicurezza. Si tratta di un nuovo concetto di "hotspot" che vede, EASO Europol e Frontex lavorare con gli Stati Membri per registrare l'arrivo dei migranti ed i loro dati biometrici e provvedere eventualmente al loro ritorno⁸⁶.

Un sottile filo rosso unisce questi propositi agli elementi che hanno caratterizzato su scala nazionale l'Operazione *Mare Nostrum* raccontata nei suoi aspetti differenti e operativi dall'Amm. Filippo M. Foffi, già Comandante in Capo della Squadra Navale. In prima battuta, intervenendo a Catania, «*Mare Nostrum* è nata in maniera emotiva e razionale e non sarebbe stato di certo possibile partire il 18 ottobre 2013 se non avessimo pensato a tale situazione con molto anticipo; gli eventi non ci hanno trovato impreparati di fronte all'emergenza. *Mare Nostrum* è stata definita da tutti come qualcosa che non poteva essere la soluzione del problema dell'immigrazione clandestina, ma poteva ridurre il numero dei morti e poteva arginare l'attività delle organizzazioni criminali. Essa si fonda infatti su due diversi pilastri: da una parte garantire la sicurezza in alto mare, identificare il traffico, lottare contro ogni illecito, perseguire ogni reato e, dall'altra, attraverso la presenza rafforzata in mare, naturalmente essere anche in grado di affrontare gli aspetti umanitari ed essere capaci di aumentare le capacità di soccorso». In modo seriale e parallelo le due attività sono state condotte individuando i casi sanitari urgenti e con pericolo di vita ma anche individuare, tramite la consultazione di database nazionali ed internazionali, quelle persone che potevano essere pericolose per precedenti esperienze e precedenti reati commessi non solo in Italia». Questo tipo di attività, portato avanti anche in maniera occulta ha garantito la possibilità di consegnare alla magistratura prove schiaccianti e assicurare alla giustizia i responsabili⁸⁷.

Commissario per gli Affari Interni, Migrazione e Cittadinanza Dimitris Avramopoulos, si inserisce nel contesto più ampio dell'Agenda Europea sulla Sicurezza.

⁸⁵ Allo stesso modo, si prevede di triplicare il budget previsto per le missioni Triton e Poseidon elaborando contestualmente un nuovo piano operativo concordato con l'Italia, che permetterà sia di aumentare i mezzi a disposizione sia la sua portata geografica in modo tale che Frontex possa svolgere il doppio ruolo di sostegno operativo alle frontiere per gli Stati interessati e di salvare vite in mare pensando anche di modificarne nel prossimo futuro la base giuridica per rafforzarne il mandato e aumentare la capacità di fornire un'assistenza operativa globale.

⁸⁶ «*EU Agencies can also assist Member States' authorities in intensifying their action against criminal networks of smugglers. Agencies help identify smugglers, investigate them, prosecute them, freeze and confiscate their assets. Action will build on immediate efforts to identify, capture and destroy vessels before they are used by criminal networks*».

⁸⁷ E ancora: «La missione parte dal presupposto che non si possono solo affrontare le operazioni SAR ma contemporaneamente quelle della sicurezza in mare e delle vie di navigazione così come per il contrasto di qualsiasi attività illecita e illegale. Una scoperta la più anticipata possibile delle imbarcazioni in viaggio consente due cose molto importanti: non solo quella di intervenire prima che sia troppo tardi ma soprattutto

Fin dal suo inizio l'Operazione *Mare Nostrum* non è mai stata considerata una soluzione al problema migrazione illegale e clandestina, ma salvare vite in mare, svolgere attività SAR, l'interazione e scambio tra corpi dello Stato ed agenzie, l'individuazione delle reti di trafficanti e di attività illecite sono quegli elementi propri della missione nazionale ma che sono stati valorizzati allo stesso modo dalla realtà europea.

9. Richiami al diritto internazionale marittimo.

Il fenomeno dell'arrivo via mare di rifugiati e migranti in ogni caso non è da considerarsi nuovo. L'espressione "*boat people*" è ormai entrata nel linguaggio corrente, per indicare tutti coloro che viaggiano per mare in simili condizioni di pericolo⁸⁸. In generale, a supporto e a

di accumulare elementi di prova che possano consentire alla magistratura di intervenire pesantemente non solo sugli scafisti ma su quelli che sono i reali responsabili di queste organizzazioni. La chiave del successo è la grande collaborazione interagenzie, ovvero tutti i corpi dello Stato e tutti i paesi che hanno voluto collaborare e che hanno creato una rete di scambio di informazioni che potrei definire "*multilayer*", in modo che ogni tipo di specializzazione dell'informazione possa essere scambiata nel rispetto delle regole e della proprietà della stessa ma consentendo costantemente ed in tempo reale di avere una situazione chiara in una certa zona di mare; ovvero tutti i partecipanti hanno avuto una chiara indicazione di quello che succedeva senza possibili conflitti. Gli Interventi del CINC della MMI, Comandante in capo alla squadra navale, Filippo Maria Foffi, sono riferibili e rintracciabili ai seguenti eventi: *Catania, 20-21/02/2015 Seminario nazionale "L'immigrazione che verrà"* URL: <https://www.youtube.com/watch?v=HM0TwVnmk8o>; *Bruxelles, 6/05/2015 Commissione LIBE*: URL <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/it/committees/video?event=20150506-1500-COMMITTEE-LIBE#managehelp>. Anche nel rapporto *United Nations Peacekeeping Operations*. cit., al capitolo 7.2 si legge: "*Integration is more than just a matter of bureaucratic reporting lines*" e si aggiunge: "*Nevertheless, it is incumbent upon the peacekeeping operation to meet regularly and share information with all actors, and to harmonize activities, to extend possible, by seeking their input into the mission's planning process and to respond actively and substantively to requests for cooperation. Examples of such actors include: bilateral and multilateral donors, including the World Bank and the International Monetary Fund (IMF), as well as NGOs or contractors working for donors; Non –United Nations led military formations deployed nationally, under the aegis of regional organization or as part of an ad hoc coalition; the diplomatic corps and other regional or international political actors; The International Committee of the Red Cross (ICRC) and other components of the international Movement, as well as other independent Humanitarian actors, such as Humanitarian NGOs*".

⁸⁸ La definizione venne coniata tra l'altro in una particolare occasione, riconducibile a questo studio, relativo primo intervento di Protezione Civile all'estero da parte dell'Italia. La popolazione del Vietnam del Sud nel 1979 lasciò il suo Paese per allontanarsi dal regime comunista. Migliaia di profughi su fragili imbarcazioni affrontarono il Pacifico e gli attacchi dei pirati. La situazione si faceva sempre più grave e il Segretario Generale dell'ONU allora in carica Kurt Waldheim si attivò per organizzare una conferenza internazionale a Ginevra a metà luglio con tutti i paesi coinvolti nell'esodo ed i paesi più disponibili ad accogliere i profughi. Poiché l'atteggiamento del Vietnam lascia presumere che questa conferenza non approderà a nulla, le principali nazioni decidono di muoversi autonomamente: la Francia invia la nave appoggio *Ventose*, gli Stati Uniti la nave *Wabash*.

Il Governo italiano, nell'estate del 1979, guidato da Giulio Andreotti, decise di intervenire e si trattò della prima missione militare di rilievo all'estero dopo la seconda guerra mondiale. Una scelta apprezzata a livello internazionale, che contribuì a smuovere l'inerzia di altri Stati e soprattutto a salvare la vita a una moltitudine di persone. Il 5 luglio 1979 l'8° Gruppo Navale al Comando dell'ammiraglio di Divisione Sergio Agostinelli partiva per Singapore che veniva raggiunta in 16 giorni di navigazione senza scalo. La rifornitrice di squadra *Stromboli* e gli incrociatori *Andrea Doria* e *Vittorio Veneto* vennero inviati nel Mar Cinese Meridionale per soccorrere in mare i profughi vietnamiti. Le navi vennero attrezzate con un rinforzo delle strutture mediche: sala operatoria ed ospedale per complessivi 832 posti letto. A bordo vengono pure imbarcati gli interpreti vietnamiti: padre Filippo Tran Van Hoai sulla *Vittorio Veneto*, padre Domenico Vu Van Thien sull'*Andrea Doria* e lo studente Domenico Nguyen Hun Phuoc sulla *Stromboli*. Il giorno 26 un elicottero della *Vittorio Veneto* in perlustrazione segnala il primo avvistamento di un barcone alla deriva. La *Vittorio Veneto*

difesa di tali circostanze, le operazioni di sorveglianza della frontiera marittima, devono essere conformi al diritto del mare oltre che assicurare il rispetto dei diritti umani e delle norme a tutela dei rifugiati. Su questa base giuridica che si svolgono tutte le operazioni di ricerca e soccorso poste in essere dall'intera comunità internazionale.

In ragione di ciò, la normativa di diritto internazionale per gli ufficiali della Marina Militare italiana e le relative istruzioni per i comandi navali⁸⁹ coinvolti nelle operazioni nazionali e internazionali indica per prima cosa la norma generale di comportamento e le azioni che spettano ad un comandante : osserva e fa osservare le leggi, i regolamenti, le norme di diritto internazionale generale e le convenzioni internazionali in quanto applicabili, nella consapevolezza che la nave da guerra costituisce un presidio avanzato per il contrasto delle minacce alla sicurezza marittima e la tutela della sicurezza dello Stato, evita di porre in essere comportamenti pregiudizievoli per gli interessi nazionali e le relazioni internazionali della Repubblica ed impedisce la commissione di ogni atto che, se posto in essere da parte di navi straniere, risulterebbe lesivo di tali interessi e relazioni[...]⁹⁰. Sempre in generale, provvede affinché sia prestata ogni possibile assistenza a qualunque nave o aeromobile in grave

raggiunge rapidamente la zona e, prima di iniziare le operazioni di soccorso, l'interprete con l'altoparlante legge il seguente messaggio: *"Le navi vicino a voi sono della Marina militare italiana e sono venute per aiutarvi. Se volete, potete imbarcarvi sulle navi italiane come rifugiati politici ed essere trasportati in Italia. Attenzione, le navi vi porteranno in Italia, ma non possono portarvi in altre nazioni e non possono rimorchiare le vostre barche. Se non volete imbarcarvi sulle navi italiane potete ricevere subito cibo, acqua e assistenza medica. Dite cosa volete fare e di cosa avete bisogno"*. Né i profughi di questa barca né nessuno delle successive ha scelto la seconda alternativa. Nei 45 giorni di missione le navi e gli elicotteri imbarcati esplorarono 75.000 miglia quadrate (pari a 250.000 Km quadrati) e presero a bordo 902 profughi.

Cfr. URL http://www.instoria.it/home/boat_people_missione_umanitaria.htm,

⁸⁹ Le normative di seguito riportate e relative a : norme generali di comportamento, soccorso a navi e aeromobili nazionali ed esteri in situazione di grave pericolo, casi consentiti di uso della forza, principi generali relativi all'uso della forza, divieto di refolement; obblighi di protezione dei migranti via mare, inchiesta di bandiera, esercizio del diritto di visita, contrasto e repressione della pirateria, contrasto e repressione della tratta di schiavi e del traffico di esseri umani, vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina sono tratti da N. RONZITTI, *Diritto internazionale per ufficiali della Marina Militare*, Supplemento a Rivista Marittima e successive integrazioni al 2016.

⁹⁰In presenza di una determinazione dell'autorità politica di contestare pretese marittime di altri Stati connesse alla delimitazione di spazi marittimi e all'esercizio di diritti negli stessi, pone in essere le attività conseguenti, secondo le relative istruzioni, direttive e ROE; in mancanza di una determinazione politica, è comunque autorizzato, quando conveniente e necessario per le esigenze della navigazione, a esercitare il passaggio inoffensivo nelle acque territoriali di altro Stato senza attenersi alle eventuali prescrizioni dello Stato costiero per la previa notifica o autorizzazione; allo stesso modo è autorizzato a svolgere l'attività operativa o addestrativa nella ZEE o Zone derivate di un altro Stato tenendo nel dovuto riguardo i diritti sovrani esercitabili dallo Stato costiero interessato. provvedendo, ove necessario, a promuovere l'emanazione dei pertinenti avvisi di pericolosità; vigila sul patrimonio culturale subacqueo e sul rispetto delle norme a protezione dei beni archeologici e storici rinvenuti nei fondali marini e agisce affinché la nave da guerra nazionale affondata continui a rimanere proprietà della Repubblica e sia onorata come sacro militare ed appropriato rispetto sia dovuto senza distinzione a tutti i resti umani giacenti in mare; denuncia all'Autorità marittima il ritrovamento di oggetti ascrivibili al patrimonio culturale subacqueo nella ZPE nazionale e all'autorità consolare i ritrovamenti nella ZEE o piattaforma continentale di uno Stato estero membro della Convenzione UNESCO; quando è imbarcato a bordo un ufficiale commissario che svolge funzioni di consulente legale, ne

acquisisce il parere per ogni valutazione che richieda l'applicazione del diritto internazionale generale e delle convenzioni internazionali cui l'Italia sia parte. Riferimenti normativi: artt. 33, 149 e 303 UNCLOS; Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, adottata a Parigi il 2 novembre 2001, oggetto di autorizzazione alla ratifica ed ordine di esecuzione con L. 23 ottobre 2009, n. 157; art. 94, D.Lgs. 22 gennaio 2004. N. 42; artt. 265 e ss. COM.

pericolo; soccorre le navi, gli aeromobili e le persone in pericolo di perdersi al fine preminente di salvaguardare la vita umana in mare⁹¹.

Queste e altre attività in Alto Mare sono disciplinate dalla Convenzione dell'ONU sul diritto del mare, aperta alla firma a Montego Bay il 10 dicembre 1982. La Convenzione di Montego Bay è uno strumento unitario che disciplina le differenti aree marine ed è l'art. 110 a legittimare il diritto di visita di una nave da guerra (o in servizio di Stato) nei confronti di barconi di migranti⁹². È da sottolineare che numerose disposizioni della Convenzione hanno natura di diritto internazionale consuetudinario. Esse sono diventate obbligatorie per gli stati già prima della sua entrata in vigore⁹³. L'attività di Ricerca e Soccorso (*Search and Rescue, SAR*⁹⁴) spetta in generale a tutte le unità navali – anche mercantili e pescherecci – inteso come dovere di assistenza verso coloro che si trovano in pericolo in mare. Secondo il diritto internazionale marittimo, infatti, il Comandante ha l'obbligo di prestare assistenza a coloro che si trovano in pericolo in mare, senza distinzioni relative alla loro nazionalità, allo *status* o alle circostanze nelle quali essi vengono trovati. Si tratta di una consuetudine marittima di vecchia data e di un obbligo contemplato dal diritto internazionale. L'adempimento di tale obbligo è essenziale per preservare l'integrità dell'attività SAR in mare. Tale obbligo si basa, tra gli altri, su due testi fondamentali. La Convenzione internazionale per la sicurezza della

⁹¹ Si limita l'assistenza per il recupero della nave e del carico quando ricorrono i seguenti presupposti:

a) è accertato il pericolo o il dannoso ingombro per la navigazione; b) non possano intervenire mezzi privati; c) non vi ostano motivi di sicurezza o impellenti esigenze di servizio. Quando presta assistenza considera anche a questo fine, le dimensioni e le caratteristiche della propria unità in rapporto a quelle del mezzo oggetto del possibile intervento, ferma restando l'esigenza di restare in zona per l'assistenza a eventuali naufraghi sino a che le operazioni di soccorso non siano terminate. Quando rinviene in mare o all'interno delle navi soccorse dei cadaveri, informa l'autorità competente per il coordinamento dei soccorsi in mare procedendo al recupero degli stessi, solo se, in relazione alla dislocazione della Nave da guerra, non vi siano oggettive difficoltà di sbarco in uno Stato costiero e siano disponibili a bordo locali idonei per la conservazione. Quando procede al recupero dei cadaveri rinvenuti in mare o all'interno delle navi soccorse e, per circostanze sopraggiunte, ne risulta impossibile lo sbarco, adotta ogni misura necessaria per ragioni di sanità e igiene. Adotta in ogni caso le precauzioni idonee, per quanto possibile, a consentire l'identificazione delle persone e interessa a tal fine l'Autorità marittima. Riferimenti normativi: artt. 69,70,489 e 490, 1158 del Cod. Nav.; art. 113, comma 2, Cod.Pen.Mil.Pace, D.P.R. 28 settembre 1994, n. 662, concernente l'attuazione della Convenzione di Amburgo del 1979 sulla ricerca ed il salvataggio marittimo; artt. 11 e 14, Convenzione di Bruxelles del 23 settembre 1910 per l'unificazione di alcune regole in materia di assistenza e di soccorso marittimo (ratificata con L. 12 giugno 1913, n. 608); Protocollo del 27 maggio 1967 alla Convenzione di Bruxelles del 23 settembre 1910 per l'unificazione di alcune regole in materia di assistenza e di soccorso marittimo; art. 98 UNCLOS; Conv. SAR; Convenzione 1989 sul salvataggio, atto finale della conferenza internazionale sul salvataggio, conallegati, fatta a Londra il 28 aprile 1989, oggetto di autorizzazione alla ratifica ed ordine di esecuzione con L. 12 aprile 1995, n. 147.

⁹² La norma afferma che una nave straniera non può essere abbordata a meno che non vi siano fondati motivi per sospettare che la nave sia priva di nazionalità. Cfr. *Atlante geopolitico del Mediterraneo 2014*, p. 36.

⁹³ Cfr. N RONZITTI, *Diritto Internazionale per Ufficiali*, cit.

⁹⁴ Il soccorso in mare risponde ad obblighi internazionali che pongono in capo all'autorità nazionale SAR la responsabilità della salvaguardia della vita umana di oltre 500000kmq, all'interno del quale in Italia il Corpo delle Capitanerie di Porto assolve la funzione di coordinamento tecnico-operativo dell'organizzazione nazionale preposta alla ricerca e soccorso. Per funzioni di Guardia costiera si intendono tutte le funzioni non militari esercitabili, dalla Marina Militare esercitabile negli spazi marittimi in materia di safety e security marittima compresa la ricerca ed il soccorso ai fini della salvaguardia della vita umana in mare (SAR), nonché la tutela dell'ambiente marino e della energy security, attribuite alle navi da guerra, in concorso o non con il Corpo delle Capitanerie di Porto, nell'ambito della dipendenza funzionale dal Ministero dell'Interno, dal Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti, dal ministero delle Politiche Agricole alimentari e forestali, Ministero dei beni e delle attività culturali e dal Ministero dello sviluppo economico, in applicazione alle disposizioni del COM e di leggi speciali ed in relazione alle specifiche attività operative.

vita in mare del 1974 (Convenzione SOLAS), che obbliga il Comandante di una nave che sia in grado di prestare assistenza, di procedere con tutta rapidità informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso circa l'effettuazione di tale operazione⁹⁵ e la citata Convenzione UNCLOS del 1982 che obbliga allo stesso modo le navi battenti bandiera di uno Stato parte di prestare soccorso il più velocemente possibile a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita⁹⁶.

Sempre relativamente alla necessità di prestare soccorso, la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 richiede agli Stati parte «di garantire che vengano presi gli accordi necessari per le comunicazioni di pericolo e per il coordinamento nella propria area di responsabilità e per il soccorso di persone in pericolo in mare lungo le coste»⁹⁷.

Con la Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare del 1979 (Convenzione SAR di Amburgo) si obbligano gli Stati parti a garantire che sia prestata assistenza ad ogni persona in pericolo senza distinzioni relative alla nazionalità o allo *status*⁹⁸. Anche la più volte menzionata Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 all'Art. 98 (2), impone ad ogni Stato costiero l'obbligo di «promuovere l'istituzione, l'attivazione ed il mantenimento di un adeguato ed effettivo servizio di ricerca e soccorso relativo alla sicurezza in mare e, ove le circostanze lo richiedano, di cooperare a questo scopo attraverso accordi regionali con gli Stati limitrofi».⁹⁹

Nell'ambito del diritto dell'UE, l'art. 3 lettera b) del codice frontiere Schengen stabilisce che le attività di gestione delle frontiere debbano rispettare il principio di non respingimento. Vista la complessità della questione, l'Unione Europea ha adottato orientamenti diretti a fornire assistenza a Frontex nell'attuazione delle operazioni in mare, orientamenti che, secondo la CGUE¹⁰⁰ devono essere adottati con procedimento legislativo ordinario dal Parlamento europeo perché le relative misure sono tali da influire sui diritti fondamentali di

⁹⁵ Capitolo V, Regolamento 33(1)

⁹⁶ Art. 98 (1) UNCLOS: "Ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri:(a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita;(b) proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di assistenza, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa".

⁹⁷ Tali accordi dovranno comprendere l'istituzione, l'attivazione e il mantenimento di tali strutture di ricerca e soccorso, quando esse vengano ritenute praticabili e necessarie..." (Capitolo V, Regolamento 7).

⁹⁸ Cfr. Capitolo 2.1.10. Si richiede altresì al Capitolo 1.3.2 che lo Stato sia pronto a fornire le prime cure mediche o di altro genere ed al trasferimento in un luogo sicuro.

⁹⁹ L'Italia ha affidato la direzione tecnica e coordinamento dell'organizzazione nazionale preposta alla ricerca ed al soccorso alla vita umana in mare (SAR); funzione unica ed esclusiva, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti che è l'autorità nazionale responsabile nell'ambito delle acque SAR italiane, la cui estensione - da Ventimiglia a Trieste - è di circa 500.000 km/q, pari a 1/5 dell'intero Mediterraneo. Con la Legge n. 147 del 3 aprile 1989 l'Italia ha ratificato la Convenzione di Amburgo del 1979 sul soccorso marittimo (o Convenzione S.A.R.) e con D.P.R. n. 662 del 1994 ne ha dato esecuzione, stabilendo che: Il Ministro delle infrastrutture e dei Trasporti è Autorità nazionale responsabile dell'esecuzione della Convenzione; Il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera è l'organismo nazionale che assicura il coordinamento generale dei servizi di soccorso marittimo (I.M.R.C.C. - *Italian Maritime Rescue Coordination Centre*) nell'area di responsabilità (area o regione S.A.R. - S.R.R.) individuata dal DPR 662/94 e che esercita la direzione tecnica del dispositivo SAR nazionale. È utile ricordare che la Libia non ha mai provveduto a definire e dichiarare formalmente una propria area di responsabilità SAR ed una propria organizzazione SAR, sotto il coordinamento di un proprio centro nazionale di coordinamento del soccorso in mare (LMRCC), in conformità ai requisiti previsti dalla normativa internazionale.

¹⁰⁰ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 5 settembre 2012 — Parlamento europeo/Consiglio dell'Unione europea (Causa C-355/10).

un individuo. In ambito europeo si aggiunge anche il regolamento UE 656/2014 che stabilisce le norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne.

In ogni caso bisogna considerare che la materia e la normativa sono in continua evoluzione anche e soprattutto in relazione alle particolari contingenze del momento e al ruolo e agli obblighi a cui, ad esempio, sono sottoposti il Comandante di una nave da guerra e il suo equipaggio¹⁰¹ sia nell'individuazione dei presupposti e dei limiti per l'uso della forza, sia nella trattazione di aspetti che coinvolgono i diritti dell'uomo e l'attuazione della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Al fine di concludere una breve panoramica della normativa, è opportuno ricordare le convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e le conseguenti riforme legislative avvenute dopo il 1996¹⁰².

10. Il *Peacekeeping* in *Mare Nostrum*.

Nella cornice normativa così delineata, si innestano le attività condotte dalla Marina Militare Italiana così riassumibili: promozione della pace e mantenimento della sicurezza¹⁰³ mediante l'utilizzo dello strumento marittimo; difesa dei confini nazionali, con particolare riferimento al perimetro di circa 8000 km di costa che rappresenta l'ultima frontiera aperta, essendo le frontiere terrestri condivise con Paesi europei amici; protezione delle vie marittime marittime, dei passaggi obbligati (*choke points*) e delle rotte di accesso ai porti, del sistema di produzione e di trasporto marittimo, da cui dipende la sopravvivenza del Paese; controllo integrato degli spazi marittimi, indispensabile per disporre della consapevolezza di ciò che avviene nell'ambiente marino; presenza e sorveglianza nelle aree di interesse, per assicurare una credibile capacità d'intervento e di tutela dell'uso legittimo del mare, anche in relazione al

¹⁰¹ Tenuto conto delle attribuzioni di polizia marittima dell'Alto Mare e di guardia costiera a lui conferite dall'ordinamento giuridico, nonché le funzioni di polizia giudiziaria nei confronti delle navi di nazionalità italiana e del particolare status riconosciuto nel diritto internazionale alle navi da guerra e della necessità per il personale di bordo di conoscere i fondamenti giuridici internazionali per la natura stessa operativa della propria attività.

¹⁰² Si tratta, com'è noto, della Convenzione di Palermo sul crimine transnazionale e del relativo Protocollo sul Traffico di migranti, addizionale alla, adottati dall'Assemblea Generale delle N.U. il 31 maggio 2001, oggetto di ratifica ed ordine di esecuzione con l. 16 marzo 2006, n. 146; art. 111 UNCLOS, art. 6, 7 n. 5, 51 e 54 Cod. Pen.; art. 111 co. 1, b del COM; art. 12 co. 9-bis D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e successive modifiche (L. 30 luglio 2002, n. 189; L. 30 ottobre 2014, n. 161); artt. 1, 5 e 6, del Decreto interministeriale del 14 luglio 2003; art. 54 Cod. Pen.; art. 7 Cod. Pen.; art. 111, lett. b) del COM; Direzione Nazionale Antimafia, Associazioni per delinquere dedite al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Navigli usati per il trasporto di migranti con attraversamento di acque internazionali. Proposta operativa per la soluzione dei problemi di giurisdizione penale nazionale e possibilità di intervento, linee guida del 9 gennaio 2015, e successive integrazioni.

¹⁰³ Sicurezza marittima (*Security*), l'insieme delle azioni, nell'ambito di applicazione delle presenti istruzioni, per la tutela degli interessi nazionali e del libero uso del mare e, quando previsto, dell'Unione Europea, condotte sulla base delle competenze attribuite dalla legge. La sicurezza marittima presuppone una conoscenza integrata della situazione marittima sviluppata mediante l'implementazione di un sistema comune di condivisione delle informazioni relative al settore marittimo ed in linea con la strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea. Sul piano nazionale, lo strumento per la sorveglianza integrata marittima è costituito dal DIISM (Dispositivo interministeriale integrato di sorveglianza marittima) della Marina Militare.

o) Sicurezza marittima intesa come (*Safety*) attinente la navigazione in senso tecnico e gli ausili correlati (p.e. fari e cartografia nautica) ed il soccorso della vita umana in mare ovvero attività di SAR come funzione di Guardia Costiera.

fenomeno della c.d. “territorializzazione¹⁰⁴” dell’Alto Mare; partecipazione alle operazioni e missioni ONU, NATO, UE e multinazionali, in virtù anche dell’interoperabilità garantita dalle caratteristiche costruttive, procedurali NATO, UE e delle comuni iniziative multinazionali; proiezione di capacità militari e umanitarie su terra, per intervenire in situazioni di crisi e calamità o di straordinaria necessità e urgenza; diplomazia navale finalizzata al sostegno dell’azione politica estera e al consolidamento di relazioni politico-economiche con Paesi stranieri; prevenzione dello sfruttamento illegale di risorse sottomarine e la proiezione degli obiettivi strategici quali piattaforme *off-shore* e le infrastrutture energetiche d’interesse nazionale, anche nelle acque di Paesi stranieri, in collaborazione con le loro Marine¹⁰⁵; polizia dell’Alto Mare e il contrasto alle attività illecite come la pirateria, il terrorismo il traffico di armi di distruzione di massa ovvero componenti/materiali necessari per la loro fabbricazione; controllo dei flussi migratori via mare; concorso alla ricerca e soccorso in mare¹⁰⁶.

L’Ammiraglio Giuseppe De Giorgi, già Capo di Stato Maggiore della Marina Militare, ha efficacemente riassunto i compiti istituzionali della Marina nelle funzioni di vigilanza in mare e di prevenzione. La realtà operativa ha dimostrato che la migliore risposta alle emergenze contingenti deve essere ricercata in un approccio trasversale-internazionale (*cross-sectorial approach*), basato sulla suddivisione degli spazi marittimi per un maggior coordinamento e sinergia di tutti gli assetti operanti in mare¹⁰⁷.

Nell’edizione del 1996 del manuale di “Diritto Internazionale per Ufficiali della Marina Militare”, il Ronzitti intitolò un paragrafo specifico alle “operazioni per il mantenimento della pace e forze navali” affermando che «la prassi in materia di operazioni per il mantenimento della pace condotte mediante forze navali è quasi inesistente» se non, fino a quel momento, per qualche debole precedente. Secondo l’Autore, gli ostacoli all’istituzione di un vero e proprio *peacekeeping* tradizionale sono di natura tecnica. Per poter operare efficacemente in ambito internazionale, le navi da guerra devono avere un comparabile livello, sia sotto il profilo tecnologico sia sotto quello degli equipaggi imbarcati e aver condiviso esperienze

¹⁰⁴ Con l’espressione si è soliti far riferimento al principio generale della libertà dei mari e alla evoluzione interpretativa del diritto internazionale marittimo in senso restrittivo con riferimento all’ampliamento indiscriminato del mare territoriale da parte di uno Stato e all’utilizzazione permanente delle acque e dei fondali. La ‘territorializzazione’ dell’Alto Mare concorre a limitare il legittimo uso delle risorse e delle acque soggette alla piena libertà di navigazione.

Cfr. ad es. URL <https://www.sicurezza.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2016/03/gnosis-2-2016-de-giorgi.pdf>

¹⁰⁵ È il caso ad esempio della già citata *Operazione Mare Sicuro* sebbene sia incerta la collaborazione con la Marina Libica a causa dello sconvolgimento istituzionale e delle divisioni interne e della guerra in corso nel Paese.

¹⁰⁶ I Compiti della Marina sono enunciati in Stato Maggiore della Marina, *Prospettive e orientamenti di massima della Marina Militare per il periodo 2015-2025*, in Supplemento della Rivista Marittima, Roma, Edizione Novembre 2014. A quelli specificatamente indicati si aggiungono: contrasto alla minaccia dei missili balistici e da crociera, concorrendo alla Difesa Aerea Nazionale, sia in prossimità delle nostre coste, sia nella vicinanza di zone di lancio dei Paesi che dispongono di tali armamenti; sorveglianza e intervento antinquinamento in mare, protezione dell’ambiente da danni accidentali, protezione delle bio-diversità marine e delle risorse ittiche, tutela e sorveglianza dei siti archeologici; sicurezza della navigazione attraverso il controllo dei fondali, la produzione e l’aggiornamento della cartografia/documenti nautici e il servizio dei fari e dei segnalamenti marittimi; sicurezza dei connazionali all’estero da minacce recate da attori statuali e non –statali, inclusi quelli che operano a grande distanza dalle frontiere nazionali.

http://www.marina.difesa.it/conosciamoci/editoria/marivista/Documents/supplementi/supplemento_novembre_2014.pdf

¹⁰⁷A. COSENTINO, *Le Operazioni SAR nel Mediterraneo*, in Notiziario della Marina, AnnoLXII, Marzo 2015.

congiunte. Un soddisfacente livello di integrazione è possibile tra Paesi appartenenti ad una stessa alleanza militare (ad es. NATO), ma è estremamente difficile tra gli Stati che abitualmente forniscono truppe per operazioni di *peacekeeping*.

In parte questo si è rivelato corretto, basti pensare al successo ottenuto dall'operazione Atalanta¹⁰⁸, cui la Marina Militare ha sempre parte partecipato alternando le sue fregate.

La Marina conta almeno due esempi di partecipazione ad operazioni di *peacekeeping* "classiche". Durante l'operazione Antica Babilonia¹⁰⁹, ad esempio, nei mesi da maggio a novembre 2003, le navi italiane effettuarono attività di pattugliamento e di bonifica delle acque dalle mine navali. La Marina inoltre ha partecipato ad UNIFIL¹¹⁰ in Libano, nel 2006. L'operazione ebbe inizio il 28 agosto 2006 e le Forze Armate italiane furono fra le prime ad intervenire nella crisi con l'operazione Mimosa '06 e con l'operazione Leone¹¹¹ che ha visto impegnati nel periodo iniziale la Marina Militare e in seguito le unità dell'Esercito Italiano.

E' per tale motivo che, ripercorrendo la storia del *peacekeeping*, dalle sue origini allo sviluppo delle operazioni multifunzionali, è possibile riscontrare talune affinità, non solo sul piano operativo, ma anche per quanto attiene ai principi ispiratori e alle norme di riferimento, tra le missioni promosse dalle Nazioni Unite, analizzate nella prima parte di questa trattazione, e l'Operazione *Mare Nostrum* e, sia pur in parte, *Mare Sicuro*, dalla quale trae successivamente ispirazione l'Operazione EUNAVFOR MED Sophia per la cui maggiore legittimazione vi è la pronuncia del Consiglio di Sicurezza con risoluzione 2240/2015¹¹².

¹⁰⁸In accordo con le risoluzioni ONU 1846 (2008) e 1851 (2008), l'Unione Europea si è impegnata nel contrasto del fenomeno della pirateria nell'area Golfo di Aden e bacino somalo. Con la Council Joint Action 2008/251 del 10 novembre del 2008, l'UE ha istituito di fatto la prima operazione militare a carattere marittimo a guida europea: l'Operazione Atalanta, importante tassello nella politica di difesa europea. Inoltre, allo scopo di rendere più efficace il proprio sforzo operativo, nel Marzo del 2012, l'Unione Europea ha autorizzato l'Operazione Atalanta ad estendere le proprie aree di competenza anche alle acque territoriali ed interne della Somalia. Attualmente all'Operazione Atalanta prendono parte sia unità di superficie, dislocate nel Golfo di Aden e nel Bacino Somalo, sia velivoli ad ala fissa, destinati alla sorveglianza e al riconoscimento di attività sospette riconducibili al fenomeno della pirateria. Un team militare di protezione, imbarcato su una unità del WFP, inoltre, garantisce la navigazione e il trasporto in sicurezza degli aiuti umanitari destinati alle popolazioni somale. Dal 25 marzo 2016 e per circa 6 mesi è stata inserita nel dispositivo Nave Euro.

¹⁰⁹ La risoluzione ONU 1483 del 22 maggio 2003 approvata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, invita tutti gli Stati a contribuire alla rinascita dell'Iraq, favorendo la sicurezza del popolo iracheno e lo sviluppo della nazione. L'Italia partecipa attraverso la missione "Antica Babilonia" fornendo forze armate dislocate nel sud del Paese, con base principale a Nassiriya, sotto la guida inglese. Il 15 aprile 2003 le Camere, mediante l'approvazione di risoluzioni, hanno autorizzato il Governo ad effettuare una missione militare in Iraq (denominata Antica Babilonia) con scopi di carattere umanitario. L'autorizzazione parlamentare è intervenuta ancor prima dell'adozione della risoluzione 1483 e in una fase in cui non era ancora emersa con chiarezza la difficoltà di controllo del territorio da parte delle autorità occupanti e delle autorità irachene. La missione italiana è iniziata il 15 luglio 2003 ed è un'operazione militare con finalità di *peacekeeping*

¹¹⁰ A sostegno delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 425 del 19 marzo 1978, n. 1701 dell'11 agosto 2006 e la n. 1832 del 27 agosto 2008.

¹¹¹ Nella circostanza partirono da Brindisi, alla volta del Libano, la portaerei *Garibaldi*, la nave da sbarco *San Marco*, la fregata *Espero*, la nave da sbarco *San Giusto* e la corvetta *Fenice* e dal porto di Marghera (Venezia) una unità mercantile con i mezzi del genio dell'Esercito Italiano.

¹¹²In attesa, dal 7 ottobre 2015 (giorno in cui l'operazione completava la sua prima fase), di una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che le consentirebbe di superare l'attuale fase in Alto Mare e spostare le operazioni, anche su invito del relativo stato costiero, nelle acque territoriali libiche. Come si è già accennato alla nota 76, tale consenso da parte del riconosciuto governo libico si traduce invece in quanto esplicitamente richiesto il 23 luglio 2017 dal Presidente del Consiglio del Governo di Accordo Nazionale, al Sarraj, nella lettera inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri Paolo Gentiloni. L'attività svolta dagli italiani sarà quella di assicurare un supporto di natura logistica, tecnica e operativa alle forze navali libiche, accompagnandole e sostenendole mediante attività congiunte e coordinate, nonché assicurando il

Il *peacekeeping*, infatti, pur essendo uno strumento caratterizzato da circa settant'anni di prassi, e oggetto di periodiche revisioni e di approfondite analisi giuridiche, continua a stimolare approfondimenti, sia dal punto di vista teorico, sia operativo. Ciò dipende dal fatto che non si tratta di un istituto statico, bensì dinamico e ciò in ragione dell'esigenza di fornire risposte appropriate alla continua evoluzione delle crisi internazionali¹¹³. La semplice azione di interposizione tra due forze opposte, fondata sul consenso delle parti e l'imparzialità delle operazioni si è evoluta in un sistema maggiormente complesso composto da una combinazione di attori non-statali e di autori di crimini transnazionali¹¹⁴. L'attualità di grandi tensioni e di mutamenti storici, ha determinato numerosi cambiamenti nell'approccio al concetto di *peacekeeping*, operazioni perfette da un punto di vista teorico nel realizzare la cosiddetta "triade" del consenso, della legalità e dell'uso proporzionato della forza¹¹⁵.

Si è detto, infatti, che le operazioni di *peacekeeping* tendono a rispettare alcuni criteri minimi che sono: il rispetto reciproco (e la conoscenza del territorio); l'imparzialità nell'assolvimento del compito; la unicità del comando; la credibilità dell'azione, in base alle modalità di applicazione del mandato; l'uso limitato e ragionato della forza e riassumibili a loro volta nei tre principi tradizionali di: consenso delle parti, imparzialità, non uso della forza se non in caso autodifesa e difesa del mandato.

Tralasciando per un momento l'aspetto più problematico e controverso, quello del consenso delle parti¹¹⁶ (riconciliabile anche a rispetto reciproco e conoscenza del territorio), si può innanzi tutto ricordare quanto già affermato in precedenza, ovvero che tra i compiti principali della Marina Militare vi è la promozione della pace e mantenimento della sicurezza attraverso tutte le capacità esprimibili dallo strumento marittimo nazionale. In secondo luogo, nel rispetto del carattere dell'imparzialità, con l'operazione *Mare Nostrum* l'Italia, da protagonista nel Mediterraneo essendone al centro e fortemente impattata dai flussi migratori, ha tentato il mantenimento dell'equilibrio a difesa della stabilità dell'area e dei diritti umani nella regione, superati dalle attività criminali degli *smugglers* e dei trafficanti di esseri umani, nonché cercato di tutelare l'interesse nazionale fortemente minacciato (v. anche e soprattutto il concetto di

mantenimento e il ripristino dell'efficienza degli equipaggiamenti. Per fare questo le Autorità libiche hanno richiesto di operare anche nelle loro acque territoriali e nei loro porti e dunque tutte le attività si svolgeranno sulla base delle esigenze formulate dalle autorità libiche e, quindi, nel più stretto coordinamento. Le unità navali impiegate per questa missione saranno tratte dal dispositivo nazionale "Mare Sicuro", già operativo nelle acque internazionali con le stesse regole di ingaggio ma con gli adattamenti dovuti al carattere bilaterale della missione e sulla base del diritto internazionale e del principio della legittima difesa, senza onere aggiuntivo rispetto a quanto già approvato dal Parlamento per tale operazione. Come si vedrà in seguito, la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2240 del 9 ottobre 2015 non ha consentito il passaggio alla fase 2.2 o 2b della Operazione in parola.

Cfr.: G. PACCIONE, *Operazione EUNAVFORMED II o Sophia e l'azione delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea contro i trafficanti di esseri umani nel mare Mediterraneo*, in *Diritto.it*, del 8/07/2016 e ASPIDI A., *La Risoluzione 2240 del Consiglio di Sicurezza e l'impatto su EUNAVFORMED*, <http://croie.luiss.it/archives/596>.

file:///D:/Home/User/Documenti/Downloads/pdf_38449.pdf

file:///D:/Home/User/Documenti/Downloads/pdf_38494%20(1).pdf

¹¹³ Cfr. I. CARACCILO, *Introduzione al Workshop. Principi e sfide del peacekeeping*, in *L'Evoluzione del Peacekeeping. Il ruolo dell'Italia*, (a cura di I. CARACCILO - U. MONTUORO.), Torino, 2017, pp.3-5

¹¹⁴ Cfr. A. TIRITICCO, *Le sfide per il peacekeeping nel mutamento degli scenari*, in *L'Evoluzione del Peacekeeping...*, cit., p.85.

¹¹⁵ Cfr. C. GRAZIANO, in *L'Evoluzione del Peacekeeping*, cit., p. 20.

¹¹⁶ È importante ricordare che tra le più note operazioni di peacekeeping, la UNPROFOR e la UNOSOM II sono state realizzate senza il consenso delle parti. Inoltre, la dottrina ha classificato le operazioni militari in ex Jugoslavia e Somalia come appartenenti alla terza generazione (multifunzionali) di operazioni di pace. Cfr. L. PINESCHI, *Le Operazioni delle Nazioni Unite*, cit., pp. 39-40.

sicurezza marittima e le motivazioni alla base dell'*Operazione Mare Sicuro*). La sua imparzialità, e umanità, quindi, risiede al tempo stesso nel rispetto del principio imperativo del *non refoulement* ma anche nella necessità di intervenire in modo più incisivo sul fronte umanitario, al fine di ostacolare il progressivo accrescimento del fenomeno che ha visto il caos libico diventare l'estremità dell'imbuto rovesciato del Maghreb e del corno d'Africa facendo sorgere altresì l'esigenza di integrare l'attività di soccorso in mare, la sorveglianza e l'azione di polizia dell'Alto Mare, come previsto dalle norme internazionali citate, e, nonostante le critiche nazionali per i costi onerosi della missione, ha suscitato anche differenti e positive reazioni e al momento del passaggio delle consegne a Triton, le ONG interessate ne hanno riconosciuto il valore richiedendone la non interruzione. Tutto questo ci ricollega anche alla credibilità dell'azione, in base alle modalità di applicazione del mandato. È possibile identificare un fondamento giuridico di norme riferibili al diritto interno e internazionale per l'*Operazione Mare Nostrum*. Un primo riferimento si rintraccia nel Decreto Interministeriale del 14 luglio 2003 ed all'Accordo Tecnico Operativo inerente gli interventi connessi al fenomeno dell'immigrazione irregolare via mare del 14 settembre 2005 che attribuiscono alla Marina Militare il controllo delle acque internazionali e il raccordo tra fasi di pianificazione e di coordinamento operativo per l'alto mare nelle attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina. Tali norme vanno lette in combinato disposto con l'art. 111 del Codice dell'Ordinamento Militare (COM 5) che prevede, nel mandato della Marina Militare, la vigilanza [...] al di là del limite esterno del mare territoriale e l'esercizio dei compiti di Polizia dell'Alto Mare[...] nonché il "concorso" [...], ai fini di prevenzione e di contrasto, del traffico dei migranti[...]. Le Definizioni di "polizia dell'Alto Mare", cioè l'esercizio in acque internazionali da parte delle "navi da guerra", di potere d'imperio nei confronti di altre navi con inchiesta di bandiera, fermo, esercizio di visita, ecc. possono avvenire grazie alla legge di ratifica della Convenzione di Montego Bay, L. 689/94 agli artt. 110 e 111 oltre che la ratifica delle altre Convenzioni delle Nazioni Unite già citate¹¹⁷. Ciò riconduce anche al principio di unicità del comando. La relazione schematizzata tra quartier generale e teatro delle operazioni nel caso dell'UN *peacekeeping* è rappresentato dalla ripartizione tra livelli: strategico, operativo e tattico dove i meccanismi di comando e controllo delle operazioni si incentrano sul Consiglio di Sicurezza ed in particolare sul Segretariato Generale, sui rapporti tra gli UN Headquarters e le forze sul terreno e sui dispositivi di comando operativi sul terreno¹¹⁸.

Anche per l'*Operazione Mare Nostrum*, come da livelli decisionali previsti da "La Dottrina Militare Italiana"¹¹⁹, il livello solitico-strategico è rappresentato dal Governo della Repubblica, il quale, guidato dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Enrico Letta, il 14 ottobre 2013 decide per la missione e il 18 ottobre successivo ne dà ufficialmente il via. Come già ricordato poi, la catena di comando e controllo individua le figure principali, distribuite tra il livello operativo e quello tattico. Il Comando Operativo venne infatti delegato all'allora Capo di Stato Maggiore della Marina, che lo ha esercitato attraverso il Controllo Operativo svolto dal Comando in Capo alla Squadra Navale (CINCNAV) tramite la centrale operativa a terra COMM¹²⁰. Il Comando Tattico, invece, venne affidato al Comandante del 29° Gruppo Navale che si è stabilito, di volta in volta, sulle navi impiegate a rotazione come *flagship*

¹¹⁷ Tratto da *X-tra'*, gli speciali di RID, #10

¹¹⁸ Cfr. A. DE GUTTRY, *La nuova generazione delle United Nations*, cit. pp. 85- 87

¹¹⁹ STATO MAGGIORE DELLA DIFESA, *PID/S-1 La Dottrina Militare Italiana*, III Reparto Centro Innovazione della Difesa, Roma, 24 giugno 2011, p. 8.

¹²⁰ Centro Operativo Marina Militare

dell'operazione. Sempre a livello "tattico" la forza che accomuna questa missione alle missioni di *peacekeeping* è quella dell'*Integrated Approach* e dello scambio di informazioni cercando di armonizzare le attività¹²¹ di tutti gli attori in campo. Sulla nave *flagship* imbarcava anche personale del Dipartimento Pubblica Sicurezza-Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, con il compito di rafforzare i controlli per l'identificazione dei migranti direttamente a bordo. I controlli sanitari sono stati svolti dal dispositivo dello staff medico di bordo, affiancato dai medici dell'ISMAF¹²² dal personale del Corpo Militare e delle Infermiere Volontarie della Croce Rossa Italiana, dal personale volontario sanitario del CISOM¹²³ e dalla Fondazione RAVA¹²⁴. Come già ricordato nel paragrafo 3¹²⁵ e per definizione delle Nazioni Unite, la protezione dei civili richiede un'azione concertata e coordinata tra le componenti militari, di polizia e civili inserite nell'ambito di un'operazione di mantenimento della pace delle Nazioni Unite e deve essere integrata nella pianificazione e nella conduzione delle sue attività principali. Anche le agenzie umanitarie delle Nazioni Unite e i partner delle organizzazioni non governative (ONG) che intraprendono una vasta gamma di attività a sostegno della protezione dei civili. Uno stretto coordinamento con questi attori è quindi essenziale.[...]. Allo stesso modo a Bruxelles l'Amm. Foffi in audizione alla Commissione LIBE: «L'aspetto più interessante di *Mare Nostrum* è stato la capacità di mettere assieme sulle navi una *task force* composta non solo da marinai ma da esperti di settore, appartenenti a tante realtà dello Stato, con le stellette, senza stellette, più tanti volontari" e di poter documentare, con base fotografica e attività di intelligence, anche le strategie degli "smugglers"¹²⁶». In tal modo quindi è stato possibile fornire alle Procure materiale probatorio sul quale costruire vere e proprie operazioni di polizia giudiziaria mirate a perseguire i trafficanti individuati¹²⁷. L'importanza di queste attività è fondamentale anche per il successivo sviluppo del diritto; l'attività di polizia giudiziaria viene avviata assolutamente in acque internazionali, per reprimere il reato transnazionale di associazione a delinquere per il

¹²¹ *It is incumbent upon the peacekeeping operation to regularly meet and share information with all actors and, to extend possible, harmonize activities by seeking their input into the mission's planning process.*

¹²² Istituto di Sanità Marittima Aeronautica delle Frontiere

¹²³ Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine di Malta

¹²⁴ Ad esempio, il dispositivo militare italiano ha mostrato una pregevole capacità di operare in ambito interforze con il salvataggio di 246 profughi il 29 ottobre: un Predator B, con l'ausilio dei sensori di bordo, ha agganciato un natante al largo della Libia. I dati sono stati trasmessi alla sala operativa del centro di controllo aereo di Poggio Renatico che ha di seguito assunto la funzione di collegamento con la Marina Militare. È stata inviata la motovedetta Peluso della Guardia Costiera, che ha poi affidato i clandestini al pattugliatore d'altura Cigala Fulgosi, il quale è poi intervenuto, su segnalazione della fregata Maestrale, al recupero di altri clandestini prima di rientrare verso il porto di Pozzallo, nelle vicinanze di Ragusa.

¹²⁵ Cfr. nota n. 42

¹²⁶ Attraverso l'impiego dei sommergibili si è potuta fotografare la situazione in tempo reale e generare una reazione tempestiva alle indagini della magistratura e della polizia giudiziaria, Accanto alle operazioni di soccorso, come anticipato, si svolgono poi quelle di polizia dell'Alto Mare: navi e velivoli hanno effettuato continui pattugliamenti procedendo all'identificazione delle imbarcazioni sospette di essere coinvolte nel traffico di esseri umani. La prima fase consiste nella localizzazione dei barconi e nel riconoscimento delle c.d. navi madre svolta attraverso attività di sorveglianza prolungata e occulta. Questo aspetto è essenziale ai fini del non condizionamento delle navi osservate; sommergibili e Predator si sono rivelati utilissimi perché hanno potuto fotografare in tempo reale, sia ai fini di una pianificazione operativa, sia per documentare le attività criminose che, avevano inizio in acque territoriali di un Paese, si sviluppavano nell'Alto Mare o comunque in acque internazionali, per poi concludersi prima sulla Nave e poi sul territorio di un altro Stato (in questo caso l'Italia).

¹²⁷ Analogamente le operazioni di polizia giudiziaria possono scaturire anche da approfondimenti più approfonditi come le ispezioni svolte dai team della Brigata San Marco a bordo delle imbarcazioni sospette.

favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Ciò si è reso possibile sia grazie al quadro probatorio che di volta in volta è stato raccolto dalla polizia giudiziaria per dimostrare che il reato ha i suoi elementi ed effetti concludenti sul territorio nazionale, sulla base del principio giuridico espresso dalla Cassazione della “richiesta di soccorso strumentale”¹²⁸ che, a necessaria risposta di intervento a richiesta di aiuto in acque internazionali verso le nostre Forze Armate o i mercantili presenti in loco, scongiura l'ipotesi di favoreggiamento a carico della polizia giudiziaria¹²⁹.

Questo perché, ad esempio, il *peacekeeping*, le operazioni di sicurezza, le altre “operazioni diverse dalla guerra”¹³⁰, non coinvolgono solamente la componente militare. Quest'ultima rappresenta, a ben vedere, solo uno degli attori dello sforzo globale che presuppone la capacità delle altre componenti di interagire e di operare. Il *peacekeeping* c.d. di prima generazione si è trasformato in uno strumento militare integrato, in grado di operare in senso interagenzia e capace di agire in contesti multinazionali¹³¹, così come viene ricordata l'operazione *Mare Nostrum*.

L'aspetto della capacità di intelligence ci riporta al primo punto, in parte il più controverso: il consenso delle parti anche talvolta esplicitato in rispetto reciproco e conoscenza del territorio. La conoscenza del territorio è questione lapalissiana: l'Italia vive del Mediterraneo ed inoltre sin dal 1959 la Marina è presente nel Canale di Sicilia con attività di sorveglianza. Ragionando per assurdo, ne nasce un perverso e complesso meccanismo necessario a cercare di poter spiegare il “dovuto” consenso tra le parti in assenza di un interlocutore certo e di una guerra civile in atto laddove le parti in causa appunto sarebbero lo Stato Italiano con le sue forze in campo e la Libia con i suoi criminali trafficanti di esseri umani, quando anche i militari divengono spesso parte dello stesso sistema¹³². Il problema è stato per parte superato,

¹²⁸ Tale approccio è stato confermato dalla Corte di Cassazione, Sez. 1, Sentenza n. 18354 del 2014 - udienza 11/03/2014, deposito 05/05/2014, Hamada: “Costituisce un dato acquisito come la richiesta di soccorso in mare, in ragione dello stato del natante o delle condizioni del mare, sia uno strumento previsto e voluto per conseguire il risultato prefisso dello sbarco sulle coste italiane. Attività di soccorso cui ogni Stato è tenuto in forza di convenzioni internazionali (convenzione di Londra del 1 novembre 1974, ratificata con legge 313 del 1980; convenzione di Amburgo del 27 aprile 1979, ratificata con legge 3 aprile 89 numero 147; convenzione di Montego Bay). Lo sbarco dei migranti, apparentemente conseguenza dello stato di necessità che ha determinato l'intervento dei soccorritori, non è altro che l'ultimo segmento di una attività ab initio pianificata, costituente il raggiungimento dell'obiettivo perseguito dall'associazione e l'adempimento dell'obbligo assunto verso i migranti.[...]”

¹²⁹ Cfr. G. LICASTRO, *L'Azione della Direzione Nazionale Antimafia nel quadro del contrasto al traffico di migranti: qualche spunto di riflessione intorno alle linee guida*, rintracciabile all'URL <http://croie.luiss.it/archives/693>.

Per ulteriori approfondimenti sul tema specifico Cfr. G. LEGNINI, *La funzione della Magistratura oggi, con particolare riguardo all'integrazione dell'operato dell'ordine giudiziario con i servizi di sicurezza per il contrasto alle attività illecite a tutela della comunità verso le nuove minacce*, in *L'Evoluzione del Peacekeeping...*, cit., p. 401

¹³⁰ Military Operations Other Than War (MOOTW) Cfr. URL http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp3_07.pdf

¹³¹ Cfr. C. GRAZIANO, in *L'Evoluzione del Peacekeeping*, cit. p. XXII.

¹³² Possibile citare per questa circostanza l'episodio che ha interessato i primi di settembre il soccorso effettuato da Nave Aliseo (nell'ambito dell'operazione Mare Sicuro) in acque internazionali e a poche miglia dalle acque territoriali libiche. All'avvicinarsi della Guardia Costiera libica ne è nata una vera e propria “contrattazione” tra le due autorità statali (MM italiana e Guardia Costiera libica) relativa al recupero delle imbarcazioni su cui viaggiavano i migranti. Alla fine l'autorità libica ha ordinato di “lasciare tutto in mano agli italiani” che appunto facevano riferimento alle norme di diritto internazionale. Di fatto, nell'articolo e nel video di Lorenzo Cremonesi del Corriere della Sera si rende evidente una sorta di “accordo forzato tra le parti” in virtù delle norme del Diritto Internazionale. L'articolo e il video di quanto accaduto è visibile al seguente link:

<http://video.corriere.it/caccia-scafisti-la-guardia-costiera-libica/45248682-6bad-11e6-8bdd-2a860cc068c8>

come vedremo a breve, nel 2015 con l'intervento del Consiglio di Sicurezza e la risoluzione 2240.

Chiaramente, nel corso delle operazioni che proseguono dal 2013 ad oggi si è reso necessario anche l'uso limitato e ragionato della forza, in circostanza di inseguimento o di legittima difesa. come testimonia anche il caso contrario di scafisti che nel febbraio 2015 hanno attaccato una motovedetta della Guardia Costiera che stava effettuando un soccorso¹³³.

In ulteriore analisi, come sottolineato dal Ronzitti, alcuni autori hanno interpretato l'art. 52 della Carta delle Nazioni Unite e l'affidamento delle operazioni di *peacekeeping* a specifiche organizzazioni regionali¹³⁴ che rispettino determinate caratteristiche di pertinenza geo-politica e geografica possano ritenersi autorizzati anche i singoli Stati interessati dall'emergenza¹³⁵; secondo questa interpretazione potrebbe essere legittimo considerare l'operazione *Mare Nostrum* come una operazione di *peacekeeping* a tutti gli effetti.

Tra l'altro, all'Operazione *Mare Nostrum* ha fatto seguito una serie di operazioni basate sul medesimo approccio integrato: Triton, le operazioni lanciate da Frontex (pur entro i limiti dei confini europei) ed EUNAVFOR MED¹³⁶, promossa nell'ambito dell'Agenda Europea sulle Migrazioni. Quest'ultima operazione (da subito diretta da un ammiraglio italiano ma con un comando multinazionale facente capo alla PESD), nata come operazione di gestione militare della crisi, secondo il Generale Graziano, Capo di Stato Maggiore della Difesa, è, insieme alle operazioni attualmente in svolgimento in Mali, per la presenza di più attori in campo, un esempio del c.d. "*peacekeeping* moderno ibrido di terza generazione" poichè contribuisce al mantenimento della pace nel Mediterraneo¹³⁷ ma svolge anche molteplici funzioni collegate al soccorso umanitario¹³⁸. A tal proposito si ritiene opportuno approfondire ed analizzare i contenuti della già citata risoluzione n. 2240/2015¹³⁹ destinata a contrastare e reprimere le attività dei trafficanti di esseri umani nelle acque internazionali a largo delle coste libiche oltre

¹³³<http://www.ilgiornale.it/news/politica/immigrati-sbarchi-senza-fine-12-navi-puntano-su-lampedusa-1094403.html>

¹³⁴ Relativamente alla questione si veda F. GRAZIANI, *L'attuazione delle operazioni di peacekeeping a livello regionale*, in *L'Evoluzione del Peacekeeping*, cit., pp. 105-123.

¹³⁵ N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti*, cit, p. 70 e Cfr. S. MARCHISIO, in *L'Evoluzione del Peacekeeping*, cit., p. 40.

Ricordiamo a tal proposito che all'Operazione *Mare Nostrum* ha dato un seppur modestissimo contributo anche la Slovenia, membro, tra gli altri, di UE e NATO con l'Italia

¹³⁶ L'Operazione conta numerose attività e relazioni esterne con Organizzazioni Internazionali, Organizzazioni non governative, Organizzazioni europee e Paesi Terzi. Tra queste le Nazioni Unite e il Dipartimento di Peacekeeping.

¹³⁷ Contempla nel suo mandato l'obiettivo di smantellare il modello di business delle reti del traffico e della tratta di esseri umani adottando misure sistematiche per individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dagli schiavisti o dai trafficanti.

¹³⁸ Come ricorda Marchisio relativamente ai poteri del Consiglio di Sicurezza di qualificare una situazione come minaccia alla pace, la prassi conferma il carattere discrezionale dell'accertamento effettuato in base all'art. 39, nonchè la flessibilità della nozione di minaccia alla pace, la cui interpretazione estensiva deve essere valutata in modo positivo; in alcuni casi la nozione può corrispondere alla violazione dei diritti umani o crimini internazionali di particolare gravità ma anche enormi flussi di rifugiati; Cfr. S. MARCHISIO, *Le Nazioni Unite e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale tra luci e ombre*, in *L'Evoluzione del Peacekeeping*, cit., pp. 36-40. Nel caso della risoluzione n. 1556 (2004) sul Sudan, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato il 30 luglio 2004 la ris.1556 con 13 voti a favore e le astensioni di Cina e Pakistan. Agendo sulla base del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza ha chiesto al Governo del Sudan di disarmare le milizie islamiche Janjaweed e di catturare e sottoporre a processo i leaders di tale forza armata, responsabile di alcune tra le peggiori atrocità e di gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario.

¹³⁹ S/RES/2240 (2015). V.di [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2240\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2240(2015))

la necessità «*to promote and protect effectively the human rights and fundamental freedoms of all migrants, regardless of their migration status, especially those of women and children, and to address international migration through international, regional or bilateral cooperation and dialogue*». Ad esempio, nel paragrafo 13, il Consiglio afferma che «*all migrants, including asylum-seekers, should be treated with humanity and dignity and that their rights should be fully respected*». Come osserva Cadin, «la risoluzione in esame, è stata adottata ai sensi del cap. VII della Carta delle Nazioni e contiene la tanto agognata autorizzazione all'uso della forza nella lotta al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani nel Mediterraneo. L'obiettivo perseguito dall'Unione europea di dare copertura giuridica all'Operazione EU NAVFOR MED è stato infine raggiunto, ma è stato circondato da tali e tante limitazioni e cautele giuridiche da dare alla risoluzione un significato complesso ed articolato»¹⁴⁰.

Anche nelle intenzioni ci sono profonde consapevolezze di simili intenti, le missioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite intendono sostenere una fase post bellica o una fase di crisi, consapevoli di poter agevolare un processo di pace, ma non di sostituirlo. Le operazioni di *peacekeeping* multifunzionali o di terza generazione si ispirano ad una strategia politica riconducibile al c.d. «*comprehensive approach*» con forme di intervento e di assistenza che agiscono a fronte di autorità statali in crisi o qualora il Paese sia fuori controllo o in un conteso di lotte intestine; si concretizzano infatti in situazioni di *failed States* dove le funzioni governative sono sospese e le strutture istituzionali e più in generale le infrastrutture del Paese si trovano ad affrontare una fase di incertezza governativa. Il preambolo della risoluzione 2240 (2015)¹⁴¹ esprime, in analogia a quanto si afferma, la consapevolezza raggiunta dai membri del Consiglio circa l'insufficienza di una risposta limitata alla dimensione militare e a quella della repressione delle attività criminali. Il Consiglio enfatizza «*the need to step up coordination of efforts in order to strengthen an effective multidimensional response to these common challenges in the spirit of international solidarity and shared responsibility, to tackle their root causes and to prevent people from being exploited by migrant smugglers and human traffickers*»¹⁴².

Tra l'altro, ulteriore prova di quanto fin qui affermato si rintraccia sempre nei contenuti della risoluzione 2240/2015. Sebbene non si contempli l'autorizzazione a passare alla fase 2.2 dell'operazione *EUNAVFOR MED*, il Consiglio di Sicurezza ha approvato un uso «misurato» della forza, formula atipica «*to use all measures commensurate to the specific circumstances*» e con diretto riferimento al Capitolo VII della Carta. Sempre con riferimento al testo di Cadin, l'autore chiarisce che tale «autorizzazione all'uso della forza costituisce, infatti, il cuore giuridico del dispositivo della risoluzione la quale merita un'analisi attenta perché la delibera in esame istituisce un complesso ed atipico regime giuridico frutto di un inedito connubio tra diritto internazionale del mare, diritto internazionale dei diritti umani e diritto della sicurezza collettiva»¹⁴³. Su esplicita richiesta della Libia (un possibile richiamo al consenso delle parti) le Nazioni Unite hanno interessato Stati membri e organizzazioni regionali, inclusa l'UE, nell'attività di assistenza alla Libia nella fase di riorganizzazione delle capacità necessarie a garantire la sicurezza delle frontiere al fine di prevenire, indagare, perseguire il traffico di

¹⁴⁰ R. CADIN, . *La risoluzione 2240 (2015) sul traffico dei migranti nel mediterraneo: il consiglio di sicurezza autorizza l'uso ... misurato della forza*, in questa rivista, Osservatorio Sul Consiglio Di Sicurezza e i Diritti Umani N. 4/2015, 2015, pp. 696-700 rintracciabile all'URL

http://www.rivistaoidu.net/sites/default/files/3_CDS_4_2015%20.pdf

¹⁴¹ Cfr.: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2240\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2240(2015))

La risoluzione è stata accolta con quattordici voti favorevoli e l'astensione del Venezuela.

¹⁴² R. CADIN, . *la risoluzione 2240*, cit.

¹⁴³ *Ibidem*

migranti e la tratta di esseri umani sul suo territorio e nelle sue acque territoriali; chiede altresì agli Stati ed organizzazioni regionali di cooperare con il Governo libico e tra di loro, tramite lo scambio di informazioni su atti di siffatti traffici nel mare territoriale ed in alto mare a largo delle coste libiche e rendendo assistenza ai migranti e alle vittime della tratta di esseri umani soccorse in mare, nel rispetto del diritto internazionale; chiede a Stati ed organizzazioni regionali di effettuare ispezioni nell'Alto Mare di imbarcazioni sospette senza bandiera o con il consenso dello Stato di bandiera o avendo compiuto sforzi in buona fede per ottenerlo - in questo ultimo caso solo eccezionalmente e per un anno dall'adozione della presente Risoluzione; autorizza Stati ed organizzazioni regionali - sempre eccezionalmente e per un anno - a sequestrare le imbarcazioni ispezionate che risultino impiegate per i suddetti traffici e sottolinea che ulteriori azioni di distruzione saranno prese in accordo con il diritto internazionale applicabile; autorizza infine Stati ed organizzazioni regionali ad usare tutte le misure commisurate alle specifiche circostanze. Chiede agli Stati ed organizzazioni regionali che conducono le azioni di cui ai paragrafi 7 e 8 (ispezioni, sequestri, distruzioni) di assicurare la salvezza delle persone imbarcate come priorità assoluta¹⁴⁴.

In conclusione, come scrive De Guttery, l'attualità della ricerca è determinata, oltre che dalle ragioni esposte in precedenza, anche dalla constatazione che l'Italia ha effettivamente partecipato in maniera assai significativa a numerose operazioni internazionali coinvolgendo le Forze Armate nazionali in scenari e teatri operativi non sempre prevedibili.

In ultima analisi, si può affermare che le Nazioni Unite si stanno avviando verso una nuova fase delle missioni di *peacekeeping*, condotte spesso in scenari inediti, dove le azioni di mantenimento della pace sono indirizzate nei confronti di attori non statali privi di legittimazione internazionale¹⁴⁵. Questo può condurre a maggiori difficoltà, insieme alle esigenze di focalizzare l'attenzione sulla protezione delle popolazioni civili nei conflitti interni o nelle guerre asimmetriche e ibride¹⁴⁶. Spesso le soluzioni indicate per dare risposta ai problemi più urgenti sono state, almeno in parte, dettate dall'esigenza di offrire comunque «una risposta chiara in tempi brevissimi¹⁴⁷» proprio come è accaduto per l'Operazione *Mare Nostrum*. È in questa prospettiva che forme di intervento, positivamente sperimentate nell'ambito di missioni nazionali, possono rivelarsi un utile contributo per una ulteriore evoluzione del modello e della prassi attraverso le lezioni apprese e nell'ottica di una definizione giuridica e giurisprudenziale che potrebbe trovare una sua formulazione nelle linee programmatiche valorizzate dal Gen. Del Casale¹⁴⁸ e nella fattispecie di un “*peacekeeping umanitario*”.

¹⁴⁴ https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/941179/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione3-h1_h11

¹⁴⁵ Nel caso della Libia situazioni in cui si svolgono attività illecite poste in essere da organizzazioni criminali transnazionali tali da avere un effetto rilevante nelle relazioni internazionali e minacciare la pace e la sicurezza.

¹⁴⁶ S. MARCHISIO, *La tutela della popolazione civile nei confronti dei conflitti armati interni*, in I. CARACCILO, M. MONTUORO (a cura di), *Conflitti armati interni e regionalizzazione delle guerre civili*, Torino, 2016, pp. 99-111.

¹⁴⁷ A. DE GUTTRY, *La nuova generazione*, cit., p.11.

¹⁴⁸ Il Generale di C.A. Massimiliano del Casale è Presidente del CASD, Centro Altri Studi per la Difesa, è la pronunciato questa formula in occasione dell'apertura dell'anno accademico 2017/2018 annunciando le prospettive evolutive del III WorkShop su *peacekeeping* di cui il CASD è centro di formazione di eccellenza.