



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA
SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI**

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN
GIURISPRUDENZA**

Tesi di laurea in International and European Law of the Sea

**“Le implicazioni giuridiche della crisi nel Mar Rosso secondo
l’attuale Diritto Internazionale ed Europeo del Mare”**

Relatore:

Chiar.mo Professor Lorenzo Schiano di Pepe

Candidato:

Giacomo Desirello

Anno accademico 2023-2024

INDICE

INTRODUZIONE.....	IV
--------------------------	-----------

CAPITOLO I – LA CRISI NEL MAR ROSSO: I FATTI

1. Gli attori principali: chi sono gli “Houthi”.....	1
2. Il coinvolgimento degli Houthi nella crisi del Mar Rosso.....	4
2.1. Gli eventi cardinali.....	5
2.2. Il quadro giuridico.....	8

CAPITOLO II – LA RISPOSTA DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

1. L’operazione Prosperity Guardian.....	13
2. L’operazione EUNAVFOR Aspides.....	16
2.1. La PESC e la PSDC dell’Unione Europea.....	17
2.2. Le caratteristiche dell’operazione.....	22
3. Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU.....	25
3.1. Il contesto giuridico.....	26
3.2. Il contenuto (e i problemi) delle risoluzioni.....	28

CAPITOLO III – PIRATERIA O TERRORISMO?

ATTACCO ARMATO E LEGITTIMA REAZIONE

1. Sulla differenza tra pirateria e terrorismo marittimo.....	34
---	----

1.1. La nozione di pirateria secondo la Convenzione UNCLOS.....	34
1.2. Il concetto di “terrorismo marittimo” nella Convenzione SUA.....	38
1.3. Conclusioni: la natura degli attacchi Houthi.....	42
2. Sul legittimo uso della forza in reazione agli attacchi Houthi.....	44
2.1. Riflessioni sulla natura di “ <i>non-state actors</i> ” dei perpetratori.....	46
2.2. Il concetto di “attacco armato” secondo l’art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite.....	48
2.3. Il ricorso alla legittima difesa, analizzato <i>ratione temporis</i>	51
3. Considerazioni finali, a fronte del comportamento degli Stati.....	55

CONCLUSIONE.....	V
-------------------------	----------

BIBLIOGRAFIA.....	VI
--------------------------	-----------

INTRODUZIONE

Attraverso il Mar Rosso, lo Stretto di Bab el Mandeb e il Golfo di Aden transita circa il 12% del commercio marittimo mondiale. È quindi facile comprendere come questa rotta rappresenti uno dei più importanti crocevia mercantili al mondo. Ebbene, quest'area geografica di enorme interesse è oggi al centro di una serie di problematiche giuridiche e geopolitiche che ne minacciano la sicurezza. La sempre crescente instabilità della regione e il ruolo giocato dai movimenti terroristici degli Stati costieri rendono necessaria una riflessione approfondita sugli strumenti giuridici attualmente disponibili per garantire un equilibrio fra gli interessi degli Stati coinvolti, la protezione del commercio marittimo e la libertà di navigazione.

A fronte del moltiplicarsi degli attacchi alle imbarcazioni commerciali e delle sfide connesse alla sicurezza marittima, il diritto del mare assume un ruolo centrale nella gestione della crisi, ma la risposta della comunità internazionale ed europea risulta, talvolta, insufficiente o ambigua. Il presente elaborato si propone di esaminare i principali aspetti giuridici della crisi nel Mar Rosso, le implicazioni normative relative alla sicurezza marittima e la reazione degli Stati coinvolti nella gestione di questa emergenza.

CAPITOLO I - LA CRISI NEL MAR ROSSO: I FATTI

1. Gli attori principali: chi sono gli “Houthi”

Per comprendere al meglio i temi oggetto del presente lavoro, è necessaria una sintetica introduzione sulla storia e l’evoluzione del movimento religioso, politico e armato noto alle cronache internazionali con il nome di “Houthi”. Questi ultimi (che dal 2011 si autodefiniscono “Ansar Allah”, ovvero “Partigiani di Dio”) rappresentano un gruppo di etnia araba appartenente alla confessione islamica sciita zaydita (una variante dello sciismo islamico diffusa nel solo Yemen). Il loro nome deriva dal cognome del padre del movimento, il predicatore Husayn al-Houthi (fratellastro dell’attuale leader del movimento, Abdul Malik al-Houthi), membro di una delle famiglie più influenti nella gerarchia sociale dello Yemen, la quale rivendica nientemeno che una discendenza diretta dalla dinastia del profeta Maometto.

L’evoluzione del movimento degli Houthi può essere riassunta in quattro fasi¹: resistenza, insurrezione, rivoluzione e interferenza (soprattutto quest’ultima sarà approfondita in ragione degli argomenti trattati).

La prima fase, quella della resistenza, è da collocarsi, dal punto di vista temporale, all’inizio degli anni Duemila, quando il movimento fece del suo slogan (“Dio è grande; morte all’America; morte a Israele; maledizione sugli ebrei; vittoria all’Islam”) il motto di una feroce critica contro l’allora presidente dello Yemen, Ali Abdullah Saleh. La contestazione alla presidenza di Saleh derivava non solo dalle rivendicazioni tradizionali del

¹ E. ARDEMAGNI, *Gli Houthi: storia ed evoluzione del movimento armato yemenita*, in ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), 2024.

movimento, ma anche e soprattutto dalle scelte di politica estera del Capo di Stato, a cominciare dall'alleanza di comodo con gli Stati Uniti².

La seconda fase fu quella dell'insurrezione. I sei scontri armati (verificatisi tra il 2004 e il 2010) tra gli Houthi e l'esercito yemenita, noti come "guerre di Sa'da", segnarono il passaggio dalla sopracitata resistenza contro il governo all'insurrezione armata, motivata principalmente dalla difesa della confessione zaydita, dalle dispute territoriali e dalle rivendicazioni politiche nei confronti del governo centrale (dovute soprattutto alla sempre crescente pervasività del controllo dell'esecutivo nei territori del nord). Fu proprio nell'ambito di queste battaglie che l'allora capo del movimento, Husayn al-Houthi, venne fatto prigioniero dall'esercito e ucciso (ma l'evento non fece altro che trasformare l'ex leader in un martire e rafforzare la matrice ideologica del movimento). Le guerre di Sa'da ebbero fine nel 2010 solo grazie ad un cessate il fuoco, dal momento che né l'esercito yemenita, né i sauditi (interventuti nelle more a causa delle incursioni transfrontaliere degli Houthi) riuscirono a sconfiggere il movimento armato, che divenne, *de facto*, la maggiore forza politica autarchica del governatorato di Sa'da.

Tra il 2011 e il 2015 ha luogo la terza fase, quella della rivoluzione, che conferì agli Houthi il ruolo di attore regionale. Nel corso delle cosiddette "primavere arabe", il movimento si unì alla rivolta popolare contro l'autoritarismo di Saleh, costringendolo a dimettersi a fine 2011. È in questa fase che gli Houthi, grazie a tre abili mosse, consolidarono definitivamente il proprio potere: sul piano istituzionale, una delegazione del movimento partecipò alla Conferenza di dialogo nazionale per la riforma della Costituzione; a livello politico, gli Houthi siglarono un'alleanza informale

² A seguito dei drammatici fatti dell'11 settembre 2001, l'allora presidente americano George W. Bush aveva offerto aiuti militari e finanziari a Saleh con il fine di contrastare al-Qaeda nella penisola arabica nell'ambito della cosiddetta "war on terror". Detti aiuti erano stati astutamente utilizzati da Saleh per combattere i propri nemici politici, ovvero gli stessi Houthi.

con il blocco di potere dell'ex presidente Saleh; dal punto di vista militare, infine, il movimento avanzò fino alla capitale Sana'a e portò a termine il colpo di stato nel 2015, con l'occupazione del palazzo presidenziale, la formazione di un comitato rivoluzionario e la promulgazione di una dichiarazione costituzionale. Fu proprio l'alleanza di opportunità con il citato blocco di potere dell'ex presidente a consentire agli Houthi di accedere all'arsenale militare dell'esercito regolare, elemento di per sé estremamente rilevante, al quale si aggiunse l'ancor più importante sostegno militare ed economico dell'Iran. Tali aiuti sono divenuti sistematici dal 2015, quando lo stato iraniano ha iniziato a fornire armi agli Houthi in violazione dell'embargo ONU e ad addestrare i combattenti del movimento yemenita (ricorrendo anche all'aiuto dei miliziani dell'Hezbollah libanese).

È però con l'ultima fase, quella dell'interferenza negli equilibri globali, che il movimento armato yemenita si certifica come attore internazionale di primo rilievo. A partire dall'ottobre del 2023, gli Houthi hanno sferrato una serie di attacchi alla navigazione commerciale nel Mar Rosso meridionale, soprattutto in corrispondenza dello stretto di Bab el-Mandeb e nel Golfo di Aden, attacchi perpetrati grazie all'ausilio dell'intelligence iraniana e dell'arsenale militare del quale gli Houthi stessi dispongono a seguito degli avvenimenti riportati poc'anzi. A fine aprile 2024³ erano già stati perpetrati 198 attacchi di disturbo delle rotte marittime, che hanno obbligato molte compagnie a cambiare percorso ed evitare il Mar Rosso. È proprio grazie a questi attacchi (dei quali si tratterà in maniera più dettagliata) che gli Houthi hanno distratto la popolazione yemenita dai fallimenti del proprio autoproclamato governo, accresciuto il reclutamento nelle aree controllate e rafforzato la visibilità del movimento.

³ Data dell'ultimo report mensile dello Yemen Conflict Observatory (ACLED).

In sostanza, nonostante l'iniziale impianto ideologico dogmatico imposto dal suo fondatore, il movimento, nel corso degli anni, ha dato prova di grande concretezza e abilità politica, formando numerose e mutevoli alleanze, sia interne che esterne, al fine di essere riconosciuto come attore e interlocutore sul piano internazionale, nonostante la caratteristica di *non-state actor* (tema questo sul quale si ritornerà).

2. Il coinvolgimento degli Houthi nella crisi del Mar Rosso

Dal punto di vista geografico, lo Yemen condivide lo stretto di Bab el-Mandeb con Eritrea e Djibouti e, in quanto firmatario della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare⁴ nel 1987, gode di 12 miglia nautiche di acque territoriali⁵, sulle quali lo stato costiero esercita la propria sovranità. Teoricamente, quindi, questa porzione dello spazio marittimo dovrebbe essere impiegata per lo svolgimento delle attività e l'esercizio dei diritti garantiti dalla Convenzione⁶. La debolezza del governo centrale dello Yemen, tuttavia, ha permesso a diversi attori non statali di sfruttare la posizione strategica del paese per lo svolgimento di attività illegali nel Mar Rosso, tra cui traffico di esseri umani, contrabbando di armi e attacchi terroristici⁷. Tra questi attori non statali si collocano gli Houthi, favoriti dal fattore geografico rappresentato dalla configurazione del Mar Rosso e dall'adiacenza dello Yemen allo stretto di Bab el-Mandeb. Gli attacchi del movimento armato yemenita hanno dimostrato quanto sia vulnerabile il braccio di mare che, passando per lo stretto, collega il Mar Rosso al Mar Arabico e all'Oceano Indiano, dal quale passa, grazie al Canale di Suez che lo collega al Mar Mediterraneo, una percentuale tra il 10% e il 15% del

⁴ D'ora in avanti anche UNCLOS o Convenzione di Montego Bay.

⁵ Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare, art. 3.

⁶ Ibid., art. 2.

⁷ A.A. KHALDOON, S.S. JATSWAN, *The Influence of Geography in Asymmetric Conflicts in Narrow Seas and the Houthi Insurgency in Yemen*, in *Malaysian Journal of International Relations* 6.1, 2018, pp. 86-88.

commercio navale mondiale⁸. Avendo determinato un aumento considerevole dei costi associati al traffico marittimo (soprattutto quelli di assicurazione e quelli derivanti dall'allungamento delle rotte), le aggressioni degli Houthis hanno spinto molte compagnie di navigazione a sospendere il transito nell'area, optando per la ben più lunga circumnavigazione dell'Africa.

2.1. Gli eventi cardinali

La data “ufficiale” di inizio della cosiddetta “crisi del Mar Rosso” è fissata al 19 ottobre 2023, giorno in cui la USS Carney, un cacciatorpediniere appartenente alla Marina Militare degli Stati Uniti d'America, ha intercettato, nello spazio aereo sovrastante il Mar Rosso, tre missili di attacco terrestre e otto droni provenienti dal nord-ovest dello Yemen⁹. Nonostante la reale destinazione dell'attacco non fosse nota, la traiettoria dei missili e dei droni non lasciava dubbi sul fatto che fossero in rotta verso Israele. Per questo motivo, la risposta della USS Carney costituisce il primo evento di guerra a coinvolgere un attore internazionale, ovvero gli Stati Uniti, nella crisi del Mar Rosso.

Per quanto concerne la scelta dei bersagli dei propri attacchi, gli Houthis affermano di puntare alle navi legate ad Israele per proprietà, destinazione, carico o semplicemente per transito, ma non è semplice reperire informazioni precise a riguardo. Il collegamento tra gli attacchi del movimento armato e il conflitto tra Israele ed Hamas sarebbe reso evidente da una dichiarazione¹⁰ dello stesso portavoce del movimento, secondo cui *“if Gaza does not receive the food and medicines it needs, all ships in the Red Sea bound for Israeli ports, regardless of their nationality, will become a target for our armed*

⁸ M. MOLTENI, *L'ascesa degli Houthis da miliziani dello Yemen a corsari del Mar Rosso*, in *Analisi Difesa*, 2024.

⁹ A. GIANIRACUSA, *In Mar Rosso il cacciatorpediniere USS Carney abbate missili e droni lanciati dallo Yemen*, in *Ares Osservatorio Difesa*, 2023.

¹⁰ ALJAZEERA, *Yemen's Houthis warn they will target all Israel-bound ships in Red Sea*, 2023.

forces”. Al di là del collegamento con Israele, non sembrano pertanto essere presenti distinzioni tra i bersagli delle aggressioni Houthi (e anche questo criterio non sembra essere rispettato nella totalità dei casi, dal momento che varie imbarcazioni colpite dal movimento armato non hanno alcuna connessione con lo stato ebraico¹¹).

Ad oggi, uno degli eventi più significativi tra quelli verificatisi nel Mar Rosso rimane il sequestro della Galaxy Leader. Il 19 novembre 2023, la Galaxy Leader, una nave cargo adibita al trasporto di automobili, battente bandiera delle Bahamas e noleggiata dalla compagnia Giapponese Nippon Yusen Kaisha (NYK), è stata intercettata mentre si trovava in rotta verso l’India, per poi sparire dai radar una volta giunta nei pressi di Hodeida (città costiera dello Yemen, situata a circa 260 km da Bab el-Mandeb). Il dirottamento dell’imbarcazione è stato rivendicato dagli Houthi per bocca del loro portavoce, Yahya Sare’e, il quale ha identificato l’operato del gruppo come una risposta agli attacchi israeliani a Gaza e in Cisgiordania, ribadendo che qualunque imbarcazione in transito nel Mar Rosso collegata a Israele, o a coloro che lo sostengono, sarebbe stata considerata come legittimo obiettivo per le milizie Houthi. Nonostante le Forze di Difesa Israeliane (IDF) avessero inizialmente negato il coinvolgimento dello stato ebraico con la Galaxy Leader, i database navali pubblici¹² rivelano che l’imbarcazione è registrata sotto il nome della società britannica Ray Car Carriers, parzialmente di proprietà del tycoon israeliano Abraham Ungar, fondatore della Ray Shipping Ltd., nonché uno degli uomini più facoltosi e influenti di Israele (la correlazione tra la Galaxy Leader e lo stato ebraico è pertanto innegabile). Allo stato, la nave cargo è ormeggiata al largo del porto di Hodeida e trattata alla stregua di un’attrazione turistica, raggiungibile in

¹¹ M. KARNITSCHNIG, *How China ended up financing the Houthis’ Red Sea attacks*, in *Politico.eu*, 2024.

¹² Il riferimento è stato reperito sul sito balticshipping.com (GALAXY LEADER, identificativo IMO 9237307).

appena dieci minuti di motoscafo e visitabile pagando un biglietto del valore di poco meno di un dollaro, mentre i 25 membri del suo equipaggio rimangono nelle mani degli Houthi in attesa dei negoziati per la loro liberazione¹³.

Il 2023 si è chiuso con l'ennesimo attacco da parte delle milizie Houthi a un'imbarcazione commerciale in transito nel Mar Rosso meridionale. La sera del 30 dicembre 2023 la nave portacontainer Maersk Hangzhou, della compagnia danese Maersk Line, è stata bersagliata da due missili balistici lanciati dalla costa yemenita, abbattuti dalla Marina statunitense, che aveva precedentemente ricevuto una *distress call* da parte della stessa Hangzhou. La mattina del giorno successivo, il Central Command degli Stati Uniti ha dichiarato¹⁴ che due unità che sorvegliavano l'area del Mar Rosso avevano affondato tre imbarcazioni partite dalle coste dello Yemen con l'intenzione di abbordare la portacontainer Maersk Hangzhou, mentre una quarta era riuscita a fuggire. L'operazione, condotta da due elicotteri provenienti dal cacciatorpediniere USS Gravelly e dalla portaerei USS Dwight D. Eisenhower, era partita in seguito alla ricezione di una seconda *distress call*, alle 6:30 della stessa mattina, proveniente nuovamente dalla Maersk Hangzhou. Le quattro imbarcazioni, dalle quali sono stati esplosi colpi d'arma da fuoco contro la portacontainer, sono giunte fino a circa venti metri dalla nave per cercare di salarvi a bordo, incontrando la resistenza della squadra di sicurezza presente a bordo della portacontainer, che ha risposto al fuoco. Gli stessi elicotteri statunitensi, giunti sul posto per rispondere alla seconda chiamata di soccorso, sono stati colpiti dal fuoco proveniente dalle quattro piccole imbarcazioni, dopo aver loro intimato di cessare l'attacco. Nel rispondere all'aggressione, i due velivoli hanno affondato tre delle

¹³ Anonimo, *Il dramma dei marittimi della Galaxy Leader: hanno la malaria, appello per la loro liberazione*, in *Shipping Magazine*, 2024.

¹⁴ U.S. Central Command statement, *Iranian-backed Houthi small boats attack merchant vessel and U.S. Navy helicopters in Southern Red Sea*, 2023.

quattro imbarcazioni, uccidendo i membri dell'equipaggio (mentre nessun marittimo della portacontainer e nessun militare risultava ferito al termine dello scontro).

Questi sono soltanto pochi esempi, tratti unicamente dai primi tre mesi dei drammatici eventi oggetto dell'analisi, che già consentono tuttavia di comprendere pienamente la gravità della situazione.

2.2. Il quadro giuridico

La International Chamber of Shipping (ICS) ha chiarito in maniera indubitabile la propria posizione in merito a detti attacchi, definendoli una chiara violazione del diritto internazionale¹⁵, ma per comprendere al meglio le implicazioni giuridiche delle vicende appena descritte, è necessario un breve approfondimento in merito ai concetti di “passaggio inoffensivo” e “passaggio in transito” previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare¹⁶.

Come già osservato, l'art. 3 della Convenzione di Montego Bay conferisce agli Stati il diritto di determinare l'ampiezza del proprio mare territoriale fino a un limite massimo di 12 miglia nautiche, misurate, secondo norma generale, a partire dalla linea di bassa marea determinata in conformità alla Convenzione (per come segnata su carte nautiche a grande scala ufficialmente riconosciute dallo stato costiero), come stabilito dall'art. 5 della Convenzione UNCLOS. Lo Stato costiero può esercitare sul mare territoriale la sovranità attribuitagli sulla costa, ma, al pari di quanto avviene sulla terraferma (anche se con modalità differenti), sono imposti vari limiti alla potestà dello Stato.

¹⁵ M. BIRAL, *Yemen, la minaccia Houthi nel Mar Rosso: le possibili ripercussioni globali*, in *Opinio Juris*, 2023.

¹⁶ A. FEDERICO, *Il diritto di passaggio inoffensivo delle navi straniere e i poteri dello Stato costiero*, in *Diritto Consenso*, 2020.

Uno di questi limiti è il diritto di *innocent passage* (passaggio innocente o inoffensivo) attribuito alle navi straniere, così come disciplinato dagli artt. 17 e seguenti della Convenzione. Il diritto internazionale¹⁷ attribuisce al termine “passaggio” il significato di navigazione attraverso il mare territoriale allo scopo di:

- a) attraversare tali acque senza entrare nelle acque interne o fare scalo in una rada o in un impianto portuale al di fuori delle acque interne; o
- b) procedere verso o da acque interne o da uno scalo in tale rada o impianto portuale.

Oltre a doversi esercitare con questi scopi, il passaggio deve qualificarsi come non pregiudizievole per la pace, il buon ordine o la sicurezza dello Stato costiero¹⁸ e come “continuo e rapido”¹⁹ (anche se nella nozione di passaggio sono compresi la sosta e l'ancoraggio, ma solo nella misura in cui essi siano accessori alla navigazione ordinaria o resi necessari da cause di forza maggiore, di pericolo o per fornire assistenza a persone, navi o aeromobili in pericolo o in difficoltà).

Ciò premesso, sotto il profilo giuridico, lo stretto di Bab el-Mandeb è da qualificarsi come uno stretto internazionale, ricadendo perciò sotto l'applicazione della parte III della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare, dalla quale emerge come la nozione di stretto internazionale attualmente vigente si basi su un criterio geografico e su uno funzionale. Grazie al combinato disposto degli artt. 34, 35 e 36 della Convenzione, è possibile qualificare gli stretti internazionali quali vie marittime, totalmente ricoperte dalle acque territoriali degli Stati costieri, che presentino la caratteristica di mettere in comunicazione due parti dell'alto mare, ovvero

¹⁷ Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare, art. 18, par. 1.

¹⁸ Ibid., art. 19, par. 1.

¹⁹ Ibid., art. 18, par. 2.

una parte di questo con le acque territoriali o con la zona economica esclusiva di un altro Stato. Oltre al criterio geografico, ritenuto prevalente dalla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia, è altresì importante ricordare il criterio funzionale della definizione, dato dalla mole dei traffici commerciali passanti attraverso la zona e dall'importanza della via quale luogo di transito nelle rotte internazionali. Lo stretto di Bab el-Mandeb soddisfa sia il criterio geografico, collegando il Mar Rosso e il Golfo di Aden (nonché l'alto mare del Golfo di Aden al mare territoriale di svariati Stati stranieri come Egitto, Yemen, Arabia Saudita, Israele e altri), sia il secondario criterio funzionale, fungendo da crocevia per circa il 10-15% del commercio marittimo globale²⁰.

Trattandosi, sostanzialmente, di una sezione di mare territoriale o di zona economica esclusiva, anche in questa circostanza dovrebbe essere riconosciuto il diritto di *innocent passage* alle imbarcazioni straniere, ma in virtù della sua particolare qualificazione (quella di stretto internazionale), lo stretto di Bab el-Mandeb soggiace ad un diverso regime, disciplinato dagli artt. 37 e seguenti della Convenzione e noto come *transit passage* (passaggio in transito)²¹.

Le facoltà derivanti da tale istituto sono evidentemente più ampie di quelle attribuite alle imbarcazioni straniere in regime di *innocent passage*, comprendendo anche i sommergibili e gli aeromobili, sia civili che militari, che sono tuttavia tenuti, nell'esercizio del diritto di passaggio in transito, al rispetto degli obblighi previsti dall'art. 39 della Convenzione, inerenti, al pari di quanto previsto per il passaggio inoffensivo, al rispetto della sovranità territoriale e della sicurezza dello Stato costiero. La differenza fondamentale tra i due regimi sta nel fatto che, nonostante lo Stato rivierasco abbia la

²⁰ Il riferimento è a quanto detto a pagina 4.

²¹ Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare, art. 38, par. 1.

possibilità di sospendere l'esercizio del diritto di passaggio inoffensivo (qualora la sospensione sia necessaria per la protezione della sicurezza dello Stato e a patto che abbia carattere temporaneo e non discriminatorio²²), la libertà di navigazione e di sorvolo in regime di *transit passage* non può essere soggetta a sospensione²³, né in periodo di pace, né in tempo di guerra. Tale condizione era peraltro già stata stabilita dalla Convenzione di Ginevra del 1958 sul mare territoriale e la zona contigua, il cui art. 16, par. 4, stabiliva che “non sarà sospeso il passaggio inoffensivo delle navi straniere attraverso gli stretti utilizzati per la navigazione internazionale tra una parte dell'alto mare e un'altra parte dell'alto mare o del mare territoriale di uno Stato straniero”²⁴.

A conclusione del discorso, vale la pena ricordare che gli Stati Uniti (che nel prossimo capitolo vedremo essere un attore internazionale di primo rilievo nella crisi) hanno firmato la Convenzione di Montego Bay, ma il Senato Americano, ad oggi, non l'ha ancora ratificata. Nonostante ciò, esiste un documento, un Memorandum of Agreement siglato dal governo statunitense e dallo stato ebraico nel 1975, che, benché non sia giuridicamente vincolante, esprime in maniera chiara la posizione delle parti. Il par. 14 di tale accordo stabilisce che “In conformità con il principio della libertà di navigazione in alto mare e passaggio libero e senza ostacoli attraverso e sopra gli stretti che collegano le acque internazionali, il governo degli Stati Uniti considera lo Stretto di Bab-el-Mandeb e lo Stretto di Gibilterra come vie d'acqua internazionali. Il governo degli Stati Uniti sosterrà il diritto di Israele al passaggio libero e senza ostacoli attraverso tali stretti. Allo stesso modo, il

²² Ibid., art. 25, par. 3.

²³ Come stabilito dall'art. 38, par. 1 della Convenzione, che precisa altresì che, se lo stretto è formato da un'isola di uno Stato confinante con lo stretto e la sua terraferma, il passaggio in transito non si applica se esiste, al di là dell'isola, una rotta attraverso l'alto mare o attraverso una zona economica esclusiva di analoga convenienza per quanto riguarda le caratteristiche di navigazione e idrografiche.

²⁴ La Convenzione entrò in vigore il 10 settembre 1964 e fu sostituita, per gli stessi firmatari, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare, firmata il 10 dicembre 1982 ed entrata in vigore il 16 novembre 1994.

governo degli Stati Uniti riconosce il diritto di Israele alla libertà di volo sul Mar Rosso e su tali stretti e sosterrà diplomaticamente l'esercizio esercizio di tale diritto"²⁵. L'accordo sembra essere rimasto inalterato per gli Stati Uniti, che ribadiscono il loro impegno nella difesa della libertà di transito nello Stretto.

Fatte queste precisazioni sugli eventi e sul loro retroterra giuridico, occorre ora analizzare la risposta, da un punto di vista istituzionale e giuridico, della comunità internazionale e dell'Unione Europea.

CAPITOLO II - LA RISPOSTA DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

²⁵ Gerald R. Ford Presidential Library and Museum, *Memorandum of Agreement between the governments of the United States and Israel*, 1 Settembre 1975.

1. L'operazione Prosperity Guardian

“La recente escalation di sconsiderati attacchi Houthi provenienti dallo Yemen minaccia il libero flusso del commercio, mette in pericolo marittimi innocenti e viola il diritto internazionale. Il Mar Rosso è una via d'acqua critica, essenziale per la libertà di navigazione e un importante corridoio commerciale che facilita il commercio internazionale. I Paesi che cercano di sostenere il principio fondamentale della libertà di navigazione devono unirsi per affrontare la sfida posta da questo attore non statale [...]. Si tratta di una sfida internazionale che richiede un'azione collettiva. Per questo motivo, oggi annuncio l'istituzione dell'Operazione Prosperity Guardian, una nuova importante iniziativa di sicurezza multinazionale sotto l'egida delle Forze Marittime Combinate e la guida della Task Force 153, che si concentra sulla sicurezza nel Mar Rosso [...]”.

Con queste parole (tradotte dall'originale²⁶), dopo settimane di attacchi alla navigazione commerciale nel Mar Rosso, il 19 dicembre 2023, il Segretario della Difesa degli Stati Uniti d'America, Lloyd Austin, annunciava la creazione di un'alleanza aeronavale multinazionale denominata “Prosperity Guardian”. L'operazione, come affermato da Austin, era concepita sotto la guida della Task Force 153 (o CTF 153: Red Sea Maritime Security), un'iniziativa militare istituita il 17 aprile 2022 e guidata dalla Marina degli Stati Uniti. Si tratta di una delle cinque Task Forces che operano sotto la CMF (Combined Maritime Forces) ed è responsabile delle operazioni di protezione della sicurezza marittima nel Mar Rosso, nell'area di Bab el-

²⁶ Per il quale si rimanda allo *Statement from Secretary of Defense Lloyd J. Austin III on Ensuring Freedom of Navigation in the Red Sea* del 18 dicembre 2023, pubblicato sul sito dello U.S. Department of Defense.

Mandeb e nel Golfo di Aden, finalizzate a disincentivare e ostacolare le azioni illecite poste in essere da soggetti non istituzionali²⁷.

L'operazione si preannunciava di carattere difensivo e puntava alla protezione delle imbarcazioni commerciali impegnate nella navigazione dal Canale di Suez allo Stretto di Bab el-Mandeb (o viceversa), rotta d'altronde ormai disertata dalla maggior parte dei gruppi marittimi internazionali, che, come visto nel precedente capitolo, hanno deciso di optare per il più sicuro (ma anche più lungo e costoso) periplo d'Africa. Stando alla dichiarazione di Lloyd Austin, vari paesi (Regno Unito, Bahrein, Canada, Francia, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Seychelles e Spagna) avrebbero aderito all'iniziativa degli Stati Uniti, al fine di affrontare sinergicamente le sfide alla sicurezza imposte da Ansar Allah nel Mar Rosso meridionale.

A seguito di un colloquio, svoltosi in videoconferenza lo stesso 19 dicembre 2023, tra il Segretario alla Difesa americano e il Ministro della Difesa italiano Guido Crosetto, quest'ultimo ha ufficializzato la partecipazione dell'Italia alle operazioni di protezione delle imbarcazioni commerciali nel Mar Rosso, nella forma dell'invio della fregata europea multi-missione *Virginio Fasan*²⁸. “Durante il colloquio è stata affermata l'importanza del principio di libera navigazione, valutato l'impatto sul commercio internazionale e discusse le possibili opzioni per garantire la sicurezza delle rotte marittime al fine di prevenire ripercussioni sull'economia internazionale, con pericolose dinamiche sui prezzi delle materie prime. L'Italia farà la sua parte, insieme alla comunità internazionale, per contrastare l'attività terroristica di destabilizzazione degli Houthi, che abbiamo già condannato pubblicamente, e per tutelare la prosperità del

²⁷ Anonimo, *La Combined Task Force (CTF) 153 nel Mar Rosso a guida italiana*, in *Ares Osservatorio Difesa*, 2024.

²⁸ G. GAIANI, *Al via l'Operazione Prosperity Guardian nel Mar Rosso: l'Italia invia la fregata Fasan*, in *Analisi Difesa*, 2023.

commercio e garantire la libertà di navigazione e il diritto internazionale”, ha dichiarato Crosetto al termine dell’incontro con il Segretario alla Difesa americano²⁹.

La spedizione nel Mar Rosso della fregata italiana era peraltro già prevista per febbraio, nell’ambito dell’operazione antipirateria dell’Unione Europea “Atlanta”, la quale si occupa, dal 2008, di tutelare le imbarcazioni mercantili contro gli atti di pirateria nel Mar Rosso, nel Golfo di Aden e nel nord-ovest dell’Oceano Indiano. Come affermato via social dall’Alto Rappresentante Josep Borrell, è proprio con l’operazione Atlanta che l’Unione Europea aveva dichiarato di voler sostenere Prosperity Guardian (prima di intervenire direttamente con la ben più strutturata Operazione Aspides, della quale si tratterà nel prossimo paragrafo).

Nonostante l’apparente sostegno dell’Unione Europea, molti Stati hanno imposto riserve alla propria partecipazione³⁰. La Francia, ad esempio, ha annunciato che avrebbe contribuito alle operazioni per mantenere la sicurezza e garantire la libertà di navigazione nel Mar Rosso, ma che le sue navi sarebbero rimaste sotto il controllo di Parigi; similmente l’Italia, il cui Ministro della Difesa ha impegnato la fregata Fasan nella zona di attività dell’operazione Prosperity Guardian, ma con la precisazione che sarebbe rimasta operativa nell’ambito dell’impianto preesistente (ovvero quello dell’operazione EUNAVFOR Atlanta); da ultimo la Spagna, la quale ha da subito chiarito che avrebbe partecipato unicamente a missioni guidate dalla NATO o coordinate dall’Unione Europea. Più decisa sembrerebbe essere la posizione del Regno Unito, che, dopo aver messo a disposizione della coalizione il cacciatorpediniere lanciamissili HMS Diamond, è arrivato a condurre, sotto la guida e con la partecipazione degli Stati Uniti,

²⁹ Come riportato dal sito ufficiale del Ministero della Difesa, in data 19 dicembre 2023.

³⁰ D. ZHDANNIKOV, *What is U.S.-led Red Sea coalition and which countries are backing it?*, in *Reuters*, 2023.

bombardamenti contro obiettivi militari Houthi direttamente in territorio yemenita (deviando in parte dal mandato difensivo dell'operazione).

In sostanza, l'incertezza nella suddivisione dei ruoli tra la preesistente missione dell'Unione Europea e la nuova coalizione, così come le perplessità nei rapporti tra questa e la Task Force 153, hanno portato i principali Stati europei ad agire in maniera autonoma, reputando problematica la predominanza del ruolo degli Stati Uniti. Questa rischia infatti di trasmettere una visione dell'operazione, agli occhi del mondo arabo ed islamico, come l'ennesimo attacco ad uno Stato arabo da parte di uno Stato occidentale, sostenitore di Israele (scenario che concorrerebbe a inficiare ulteriormente il ruolo degli Stati occidentali in Medio Oriente).

Dette difficoltà rendono, nei fatti, questa prima risposta alla crisi nel Mar Rosso tentennante e poco efficace, nonostante qualche successo riportato (a titolo di esempio, la difesa della Maersk Hangzhou, della quale si è parlato del precedente capitolo, si è svolta proprio nell'ambito dell'operazione Prosperity Guardian).

2. L'operazione EUNAVFOR Aspides

Dopo una prima e incerta risposta con l'adesione all'operazione Prosperity Guardian, l'Unione Europea ha deciso di intervenire direttamente il 19 febbraio 2023, con l'avvio di EUNAVFOR Aspides, una missione militare navale che si prefigge l'obiettivo di porre fine alla crisi in atto nel Mar Rosso³¹. L'operazione ricade nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) dell'Unione Europea, settore che, secondo quanto stabilito dal Trattato sull'Unione Europea, “costituisce parte integrante della

³¹ E. CARLI, *La missione EUNAVFOR Aspides dell'Unione Europea e l'applicazione ratione temporis del diritto di legittima difesa*, in *SIDIblog*, 2024.

politica estera e di sicurezza comune”, in base alla quale l’UE può avvalersi di mezzi civili e militari forniti dagli Stati membri “per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite”³². L’operazione Aspides (termine che, tradotto dal greco antico, significa “scudi”) si colloca nell’ambito dello sforzo sostenuto a livello internazionale al fine di tutelare la libertà di navigazione nel Mar Rosso e nelle acque internazionali delle zone marittime adiacenti. Di questo stesso sforzo fanno parte anche le operazioni EUNAVFOR Atalanta (della quale verrà fatta menzione più avanti), anch’essa varata nell’ambito della PSDC, e la già citata Prosperity Guardian.

Data l’importanza delle implicazioni a livello giuridico dell’operazione, è fondamentale dare conto del funzionamento complessivo della politica di sicurezza e di difesa comune e delle missioni navali dell’Unione Europea³³.

2.1. La PESC e la PSDC dell’Unione Europea

Nello sviluppo e nella realizzazione della politica estera e di sicurezza comune (e quindi anche della PSDC), ruoli di primaria importanza sono attribuiti al Consiglio dell’Unione Europea e al Consiglio Europeo. Quest’ultimo “individua gli interessi strategici dell’Unione, fissa gli obiettivi e definisce gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa”³⁴, mentre il primo, nella formazione Affari esteri, “elabora la politica estera e di sicurezza comune e prende le decisioni necessarie per la definizione e l’attuazione di tale politica in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche definiti dal Consiglio europeo”³⁵. In quest’ambito,

³² Trattato sull’Unione Europea, art. 42, par. 1.

³³ M. G. MEDURI, *Le operazioni navali dell’Unione Europea*, Reggio Calabria, 2019, pp. 28 e ss.

³⁴ Trattato sull’Unione Europea, art. 26, par. 1.

³⁵ Ibid., art. 26, par. 2.

soggetto di rilievo è sicuramente l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza³⁶, il quale presiede il Consiglio Affari esteri³⁷, guida la PESC, contribuisce all'elaborazione di questa e la attua in qualità di mandatario del Consiglio (agendo allo stesso modo con riguardo alla PSDC)³⁸. L'Alto Rappresentante ha altresì il compito di rappresentare l'Unione con i Paesi terzi, condurre il dialogo politico con questi e negoziare gli accordi internazionali, nonché garantire “l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione” insieme al Consiglio³⁹.

Ruoli di minore importanza sono svolti dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea. Quanto al primo, l'Alto Rappresentante ha il dovere di consultarlo regolarmente sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune, nonché di informarlo riguardo all'evoluzione di tali politiche, come stabilito dall'art. 36 TUE (sostanzialmente, al Parlamento è attribuita una funzione di controllo politico sulla PESC e sulla PSDC); la seconda, in pratica, si limita a sostenere le proposte dell'Alto Rappresentante, non avendo più il potere di presentarne autonomamente di proprie⁴⁰. Sia il Parlamento che la Commissione, tuttavia, svolgono un ruolo fondamentale in relazione ai profili finanziari della PESC⁴¹.

Anche la competenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nei settori della PESC e della PSDC è limitata (anzi, stando agli artt. 24, par. 1 del TUE e 275 del TFUE, la sua giurisdizione, in tali settori, è generalmente esclusa). La CGUE non può infatti giudicare in relazione all'adempimento, da parte

³⁶ Il ruolo è attualmente ricoperto dal politico, economista e docente spagnolo Josep Borrell Fotelles.

³⁷ Trattato sull'Unione Europea, art. 18, par. 3.

³⁸ Ibid., art. 18, par. 2.

³⁹ Ibid., art. 26, par. 2.

⁴⁰ A. LANG, art. 25 TUE, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, II ed., Padova, 2014, pp. 108-109.

⁴¹ Dal momento che questi confluiscono nel bilancio annuale dell'Unione Europea, il quale è adottato, mediante una procedura legislativa speciale, dal Parlamento e dal Consiglio, su proposta della Commissione, come stabilito dall'art. 314, par. 1, del TFUE.

degli Stati membri, degli obblighi imposti dalle disposizioni del Titolo V del TUE, né in merito alla conformità degli atti di diritto derivato che hanno base giuridica in tali disposizioni e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁴². Con riguardo a tale principio, tuttavia, sono previste due importanti eccezioni. La prima è rappresentata dalla competenza della CGUE a verificare il rispetto dell'art. 40 TUE⁴³, disposizione che mira a tutelare la diversità delle procedure e delle attribuzioni tra le istituzioni, rispettivamente, nella PESC e negli altri settori di competenza dell'Unione. La seconda deroga corrisponde alla competenza della CGUE a conoscere dei ricorsi per annullamento aventi ad oggetto atti di PESC che infliggono misure restrittive (ex artt. 75 e 215 TFUE), proposti da persone fisiche e giuridiche (destinatari delle misure in questione)⁴⁴. Le disposizioni citate prevedono quindi un controllo di tipo giurisdizionale solo su quegli atti di PESC che possono inficiare le altre politiche dell'Unione o produrre effetti diretti sui singoli.

Ciò premesso, gli atti della PESC (che non possono essere adottati con procedura legislativa⁴⁵) sono redatti tramite due strumenti⁴⁶: gli orientamenti generali - elaborati dal Consiglio Europeo - e le decisioni, adottate dal Consiglio per la definizione delle azioni che l'Unione deve intraprendere, delle posizioni che essa deve assumere, nonché delle modalità per la loro attuazione. È con le stesse decisioni che, a norma dell'art. 28 TUE, il Consiglio definisce “gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l'Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata”. Con particolare riguardo alle decisioni relative alla PSDC, l'art 42 par. 4 TUE stabilisce che queste siano adottate dal Consiglio all'unanimità su proposta

⁴² A. LANG, art. 24 TUE, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 107.

⁴³ Trattato sull'Unione Europea, art. 24, par. 1.

⁴⁴ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 275.

⁴⁵ Trattato sull'Unione Europea, art. 24, par. 1.

⁴⁶ *Ibid.*, art. 25.

dell'Alto Rappresentante o degli Stati membri (lo stesso meccanismo vale anche per le decisioni riguardanti l'avvio di missioni di PSDC). In tali decisioni devono essere stabiliti gli obiettivi, la portata e le modalità di svolgimento della missione. Il Consiglio può affidare l'attuazione di una missione di PSDC direttamente ad un gruppo di Stati membri (a patto che lo desiderino e dispongano delle capacità necessarie per tale missione⁴⁷), con l'obiettivo di tutelare i valori e gli interessi dell'Unione⁴⁸. In tali casi, l'art. 44 TUE prevede che gli Stati membri partecipanti agiscano in associazione con l'Alto Rappresentante e si accordino con questo riguardo la gestione della missione (avendo altresì l'obbligo di informare periodicamente il Consiglio sull'andamento della missione). Nella progettazione e attuazione delle missioni di PSDC, il Consiglio è coadiuvato da vari organi ausiliari a carattere tecnico specialistico, tra i quali spicca per importanza il Comitato Politico e di Sicurezza (CPS), che concorre all'elaborazione delle decisioni del Consiglio sulla PESC e sulla PSDC (mediante la formulazione di pareri tecnici) e svolge una funzione di controllo politico e di direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi, potendo essere autorizzato dal Consiglio a prendere le decisioni necessarie a tal fine (come stabilito dall'art. 38 TUE).

Attraverso la PSDC, l'UE tutela i suoi interessi e promuove la sicurezza, la stabilità politica e la pace anche al di là dei suoi confini, e le missioni instaurate ai sensi degli artt. 42 e 43 TUE (delle quali fa ovviamente parte EUNAVFOR Aspides) rappresentano uno degli strumenti principali di tale politica⁴⁹. Le missioni di PSDC possono essere distinte a seconda dei diversi obiettivi che tentano di raggiungere e, nonostante il TUE non fornisca una definizione precisa, possono essere classificate come civili o militari.

⁴⁷ Trattato sull'Unione Europea, art. 44, par. 1.

⁴⁸ Ibid., art. 42, par. 5.

⁴⁹ M. G. MEDURI, *Le operazioni navali dell'Unione Europea*, cit., pp. 39 e ss.

Tralasciando il discorso sulle missioni civili (di grande spessore e interesse, ma non oggetto di questa trattazione), le missioni militari possono essere catalogate come missioni di *peace-keeping* “classico” o di *peace-keeping* “coercitivo”⁵⁰. La prima categoria presenta le caratteristiche tradizionali delle operazioni di *peace-keeping*, ovvero il consenso dello Stato in cui sono condotte, l’imparzialità e il ricorso alla forza armata esclusivamente entro i limiti della legittima difesa (queste sono le regole di ingaggio della maggior parte delle missioni di PSDC a carattere militare). Le missioni di *peace-keeping* “coercitivo”, invece, sono contraddistinte da un più ampio uso della forza, consentito non solo in regime di legittima difesa ma anche, se e quando necessario, per garantire la realizzazione degli obiettivi della missione, nel caso in cui le forze militari siano osteggiate sul terreno di manovra. Si tratta di operazioni complesse e delicate, il cui mandato, proprio per questi motivi, è generalmente supportato da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Prima di occuparsi nello specifico di EUNAVFOR Aspides, merita una menzione, tra le otto missioni militari UE attualmente in corso⁵¹, per somiglianza degli scopi e dell’area di intervento, l’Operazione EUNAVFOR Atlanta⁵². La missione è stata istituita nel 2008 in risposta alla proliferazione delle attività criminali perpetrate dai pirati somali nel Golfo di Aden. Essa ha lo scopo di proteggere i convogli mercantili che navigano al largo della Somalia (e, più nello specifico, le imbarcazioni del Programma Alimentare Mondiale), nonché di prevenire e reprimere gli atti di pirateria intervenendo nelle acque internazionali somale, nelle acque territoriali della Somalia e sul

⁵⁰ M. G. MEDURI, *Le operazioni navali dell’Unione Europea*, cit., p. 41.

⁵¹ In ordine per data di avvio, si tratta delle missioni EUFOR Althea (2004), EUNAVFOR Atalanta (2008), EUTM Somalia (2010), EUTM RCA (2016), EUNAVFOR MED Irini (2020), EUMAM Ukraine (2022), EUNAVFOR Aspides (2023) e EUMAM Mozambique (2024).

⁵² Istituita con l’*Azione comune 2008/851/PESC del Consiglio, del 10 novembre 2008, relativa all’operazione militare dell’Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia*, in GUUE L 301 del 12 novembre 2008, p. 33.

suo territorio costiero. EUNAVFOR Atlanta si svolge con mezzi militari aeronavali e presenta le caratteristiche delle operazioni di *peace-keeping* “coercitivo”, essendo dotata di un mandato che comprende l’esercizio di poteri limitativi dell’altrui volontà e possibilità d’azione, da attuare anche attraverso un uso tattico della forza. Si tratta della seconda missione di PSDC più duratura⁵³, essendo stata avviata nel dicembre 2008 e periodicamente rinnovata fino ad oggi.

2.2. Le caratteristiche dell’operazione

Fatte queste doverose premesse, si può ora passare all’esame più specifico delle caratteristiche dell’operazione EUNAVFOR Aspides⁵⁴. Lasciando da parte, per il momento, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (delle quali si parlerà nel prossimo paragrafo), varie sono state le considerazioni che hanno preceduto l’avvio della missione.

Già nel dicembre 2022, il Consiglio aveva adottato conclusioni in cui affermava che gli sforzi in Yemen fossero legati a interessi e impegni fondamentali dell’Unione (tra cui la protezione della pace e dell’ordine internazionale, l’imperativo umanitario di sostenere la popolazione dello Yemen, l’attuazione dell’agenda su donne, pace e sicurezza in tutto il mondo, l’importanza dello Yemen per le principali linee di approvvigionamento marittimo di energia e altre materie prime e l’obiettivo di garantire la sicurezza e la stabilità della regione del Golfo di Aden nonché del Mar Rosso e del Corno d’Africa, così come la necessità di impedire l’ulteriore proliferazione di organizzazioni terroristiche⁵⁵). Oltre a ciò, il Consiglio aveva ribadito l’importanza della sicurezza marittima per il commercio internazionale e che l’Unione fosse pronta a intensificare gli sforzi per

⁵³ Dopo EUFOR Althea, avviata nel 2004.

⁵⁴ Istituita con la *DECISIONE (PESC) 2024/583 DEL CONSIGLIO dell’8 febbraio 2024 relativa a un’operazione di sicurezza marittima dell’Unione europea volta a salvaguardare la libertà di navigazione in relazione alla crisi nel Mar Rosso (EUNAVFOR ASPIDES)*, in GU L del 12 febbraio 2024.

⁵⁵ Decisione (PESC) 2024/583 del Consiglio, cit., considerando 2.

garantire la libertà di navigazione nell'intera regione del Golfo di Aden e nel Mar Rosso.

Gli attacchi perpetrati dagli Houthi a partire dall'ottobre 2023 “mettono a repentaglio la vita dei marittimi sulle navi mercantili e costituiscono una violazione della libertà dell'alto mare e del diritto di passaggio in transito negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale sanciti dall'UNCLOS”, oltre ad avere “un impatto negativo sulla marina mercantile e sulle economie di molti paesi dell'Unione e della regione”⁵⁶. Per questo motivo, il 24 ottobre 2023, il Consiglio aveva adottato ulteriori conclusioni per l'approvazione della strategia per la sicurezza marittima dell'UE riveduta (EUMSS) e del relativo piano d'azione, al fine di costituire un quadro che consentisse all'Unione di intraprendere ulteriori operazioni “per proteggere i suoi interessi in mare così come i suoi cittadini, i suoi valori e la sua economia, promuovendo nel contempo le norme internazionali e il pieno rispetto degli strumenti internazionali, in particolare la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)”⁵⁷.

Sulla base di queste premesse, il 29 gennaio 2024, il Consiglio ha approvato un Concetto di Gestione della Crisi⁵⁸ per la realizzazione di un'operazione di sicurezza marittima dell'Unione Europea per far fronte alla crisi nel Mar Rosso, con una durata iniziale di un anno a decorrere dal suo avvio⁵⁹. L'operazione, denominata, come già più volte accennato, EUNAVFOR Aspides⁶⁰, interessa una vasta area che comprende lo stretto di Bab el-Mandeb e lo stretto di Hormuz, nonché le acque internazionali del Mar

⁵⁶ Decisione (PESC) 2024/583 del Consiglio, cit., considerando 4.

⁵⁷ Ibid., considerando 3.

⁵⁸ Il Concetto di Gestione della Crisi è uno dei documenti strategici la cui redazione è prevista per la pianificazione di ogni missione di PSDC. Viene redatto dall'Alto Rappresentante su richiesta del CPS e contiene una descrizione della crisi e l'individuazione delle soluzioni strategiche migliori da attuare (in proposito, M. G. MEDURI, *Le operazioni navali dell'Unione Europea*, cit., p. 47).

⁵⁹ Decisione (PESC) 2024/583 del Consiglio, cit., considerando 6.

⁶⁰ Ibid., art. 1, par. 2.

Rosso, del Mar Arabico, del Golfo di Oman e del Golfo Persico⁶¹, con l'obiettivo di preservare la sicurezza marittima lungo le principali rotte commerciali dell'area in questione. Per fare ciò, al fine di garantire la libertà di navigazione per le imbarcazioni⁶², l'Unione garantisce una presenza navale nella zona dove si verificano gli attacchi, e la accompagna con "un'azione diplomatica forte e mirata verso i partner del Consiglio di cooperazione del Golfo, gli attori regionali e gli Stati costieri"⁶³. Nei limiti dei mezzi di cui dispone, l'operazione dovrebbe:

- a) accompagnare le navi nell'area di interesse;
- b) garantire la conoscenza della situazione marittima nella suddetta area;
- c) proteggere le navi dagli attacchi in mare, nel pieno rispetto del diritto internazionale, compresi i principi di necessità e proporzionalità, in una sottozona dell'area di operazioni⁶⁴.

Elemento di particolare importanza per lo sviluppo della presente analisi è che, stando a quanto riportato dall'ottavo considerando della decisione, l'operazione "dovrebbe rimanere di natura difensiva". I contingenti schierati per la missione dovrebbero agire nel rispetto del diritto internazionale applicabile, compreso il diritto internazionale consuetudinario, ricorrendo anche all'autotutela, ove siano soddisfatte le condizioni, per difendersi da un attacco imminente o in corso nei confronti di navi proprie o di terzi⁶⁵. EUNAVFOR Aspides dovrebbe altresì agire nel pieno rispetto della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, operare in stretto coordinamento con EUNAVFOR Atlanta⁶⁶, con l'operazione Prosperity Guardian, con le forze marittime congiunte e con gli Stati che desiderano

⁶¹ Decisione (PESC) 2024/583 del Consiglio, cit., art. 1, par. 3.

⁶² Ibid., considerando 7.

⁶³ Ibid., considerando 6.

⁶⁴ Ibid., art. 1, par. 5.

⁶⁵ Ibid., considerando 8.

⁶⁶ Ibid., art. 6, par. 3.

contribuire alla sicurezza marittima nella sua area di operazioni⁶⁷, anche mediante lo scambio di informazioni classificate⁶⁸.

Queste sono le principali caratteristiche di EUNAVFOR Aspides, un'operazione ambiziosa e certamente complicata, ma che, se adeguatamente condotta, potrebbe restituire alle imbarcazioni commerciali quella libertà di navigazione che ormai manca dall'ottobre 2023. Trattandosi di un'operazione di *peace-keeping* coercitivo, come frequentemente accade⁶⁹, è supportata da due risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite⁷⁰. È proprio circa il valore giuridico di queste che ci si appresta a discutere nei prossimi paragrafi.

3. Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU

Si giunge così all'analisi della terza forma di risposta della comunità internazionale alla crisi nel Mar Rosso, manifestatasi nella forma delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Tra le varie risoluzioni che riguardano (anche indirettamente) i temi oggetto della presente analisi⁷¹, meritano specifica attenzione la numero 2624/2022 e, ancor più⁷², la 2722/2024. Per meglio comprendere i temi (e soprattutto i problemi) che vengono qui approfonditi, è bene, ancora una volta, fornire qualche punto di riferimento riguardo la disciplina e il valore giuridico degli atti in questione.

⁶⁷ Decisione (PESC) 2024/583 del Consiglio, cit., art. 6, par. 4.

⁶⁸ Ibid., considerando 10.

⁶⁹ Si veda a p. 21.

⁷⁰ Citate ai considerando 1 e 5 della Decisione (PESC) 2024/583 del Consiglio, cit.

⁷¹ A mero titolo di esempio, si possono citare la risoluzione 2140/2014, con la quale il Consiglio di Sicurezza aveva previsto un piano di transizione politica per lo Yemen e, contestualmente, aveva imposto sanzioni ai danni dell'ex presidente yemenita, Ali Abdullah Saleh, e di due importanti capi militari Houthi, in ragione del loro coinvolgimento in atti che minacciavano "la pace, la sicurezza e la stabilità dello Yemen"; o ancora la risoluzione 2216/2015, mediante la quale il Consiglio aveva nuovamente imposto "*sanctions on individuals undermining the stability of Yemen, calling all Yemeni parties, in particular the Houthis, to end violence and refrain from further unilateral actions that threatened the political transition*".

⁷² Questa è, infatti, la risoluzione sulla quale si è basato l'avvio dell'operazione EUNAVFOR Aspides.

3.1. Il contesto giuridico

Le risoluzioni, e in particolare quelle adottate dal Consiglio di Sicurezza, sono uno degli strumenti più importanti a disposizione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, grazie al quale possono essere raggiunti gli scopi più eterogenei. Nonostante ciò, lo Statuto delle Nazioni Unite⁷³, né nel capitolo VI (disciplinante la pacifica soluzione delle controversie internazionali), né nel capitolo VII (dedicato all'azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace e agli atti di aggressione) menziona tale atto⁷⁴.

Proprio la mancanza di una disciplina specifica fa sì che l'espressione "risoluzione" non indichi esplicitamente una determinata categoria di provvedimenti: sotto tale denominazione, nel corso del tempo, sono stati adottati atti dai contenuti più disparati che, nella prassi, sono diventati i provvedimenti giuridici più importanti che l'Organizzazione delle Nazioni Unite possa adottare⁷⁵. Teoricamente, ogni organo dell'ONU può adottare risoluzioni, ma, nella prassi, sono principalmente il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea Generale ad avvalersi di tale strumento. Al primo di questi organi compete la funzione più importante svolta dall'ONU, ovvero il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale⁷⁶. Oggetto della seguente trattazione saranno perciò le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, ed in particolare quelle adottate nel segno del capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite (intitolato "Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione").

Il capitolo VII della Carta ONU si apre con l'art. 39, il quale stabilisce che il Consiglio, accertata la presenza "di una minaccia alla pace, di una violazione

⁷³ In seguito, anche Carta delle Nazioni Unite.

⁷⁴ Vengono richiamati i negoziati, le inchieste, le mediazioni, le conciliazioni, gli arbitrati, i regolamenti giudiziari, il ricorso ad organizzazioni od accordi regionali, e la categoria residuale degli "altri mezzi pacifici", ma mai le risoluzioni.

⁷⁵ C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, III ed., Torino, 2001, pp. 234 ss.

⁷⁶ Statuto delle Nazioni Unite, art. 24, par. 1.

della pace o di un atto di aggressione”, possa decidere (o far raccomandazione circa) quali misure debbano essere adottate per mantenere o ristabilire la pace o la sicurezza internazionale. Ancora una volta, la nozione di “minaccia alla pace” non trova alcuna ulteriore definizione nella Carta⁷⁷. L’unico dato certo è che il Consiglio abbia sempre giudicato qualsiasi azione bellica, come quelle delle quali si sta discutendo, come minacce alla pace, indipendentemente dalla sua natura (di guerra tra Stati, tra Stati e attori non statali o anche solo di guerra civile interna ad un singolo Stato).

Constatata la presenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione, sempre a norma dell’art. 39, il Consiglio può ricorrere a misure implicanti⁷⁸ o non implicanti⁷⁹ l’uso della forza. Queste ultime, disciplinate dall’art. 41 dello Statuto, consistono, perlopiù, in sanzioni economiche⁸⁰, in divieti di importare (o esportare) merci da (o verso) un determinato Stato, nella rottura delle relazioni diplomatiche e così via (l’elenco contenuto nell’art 41 è estremamente breve e meramente esemplificativo). Lo scopo di queste misure è, ovviamente, quello di esercitare pressione su un determinato Stato, al fine di indurlo alla cessazione del comportamento che costituisce minaccia alla (o violazione della) pace o atto di aggressione, ristabilendo così la pace e la sicurezza internazionale⁸¹. Qualora tali misure siano ritenute insufficienti, o si siano dimostrate inadeguate a far fronte a una determinata situazione di rilevanza internazionale⁸², il Consiglio può ricorrere alle misure previste dall’art. 42

⁷⁷ Questo è certamente motivato dal fatto che i redattori dello Statuto abbiano voluto lasciare ampio margine di discrezionalità al Consiglio, nella valutazione di quali situazioni potessero ricadere in tale categoria.

⁷⁸ Statuto delle Nazioni Unite, art. 42.

⁷⁹ Ibid., art. 41.

⁸⁰ Come quelle in danno dell’ex presidente yemenita Saleh, alle quali si è fatto riferimento alla nota 71.

⁸¹ A. LANG, *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l’Unione Europea*, Milano, 2002, pp. 6-7.

⁸² Non è previsto alcun rapporto di consequenzialità obbligatoria: le misure implicanti l’uso della forza possono essere adottate a prescindere dal previo impiego di misure non implicanti tale uso.

della Carta ONU, ovverosia “intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”. Le concrete modalità per rendere possibile l’impiego della forza da parte del Consiglio sono determinate dall’art. 43 dello Statuto, secondo il quale “i Membri delle Nazioni Unite si impegnano a mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza, a sua richiesta ed in conformità ad un accordo o ad accordi speciali, le forze armate, l’assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio, necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale”. Se l’obiettivo di questa e delle successive disposizioni era quindi quello di costituire, grazie ai contingenti forniti dagli Stati membri, un vero e proprio esercito delle Nazioni Unite, tale aspirazione è stata vanificata dalla mancata adozione degli “accordi speciali” ai quali l’art. 43 fa riferimento, adozione resa impossibile dalle varie e insuperabili divergenze tra gli Stati.

Quest’ultimo punto è fondamentale per capire come, a fronte di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, a intervenire non siano state le forze armate dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (di fatto inesistenti⁸³), bensì quelle dell’Unione Europea (o meglio, quelle messe a disposizione dell’Unione Europea dagli Stati Membri, proprio nell’ambito dell’operazione Aspides).

3.2. Il contenuto (e i problemi) delle risoluzioni

Fatte queste doverose precisazioni, mette conto analizzare i contenuti (e alcune altre rilevanti questioni) delle risoluzioni sopracitate.

La prima delibera da scrutinare è la risoluzione 2624, adottata dal Consiglio di Sicurezza in data 28 febbraio 2022, e citata dal considerando 1 della Decisione (PESC) 2024/583 del Consiglio dell’Unione Europea. Con questa

⁸³ I cosiddetti “caschi blu” non rappresentano un esercito permanente, bensì un insieme di contingenti militari messi a disposizione del Consiglio di Sicurezza, di volta in volta, dagli Stati Membri.

risoluzione il Consiglio di Sicurezza, richiamando tutte le sue precedenti dichiarazioni inerenti alla questione, riafferma il suo impegno nel contribuire a preservare “l’unità, la sovranità, l’indipendenza e l’integrità territoriale dello Yemen”⁸⁴, condannando l’escalation militare allora (e tutt’ora) in atto e auspicando collaborazione tra gli Houthi e le Nazioni Unite, al fine di raggiungere una soluzione del conflitto (causa di rischi ambientali, umanitari e commerciali)⁸⁵. Il Consiglio, inoltre, riafferma la necessità che tutti gli attori coinvolti ottemperino ai propri obblighi imposti dal diritto internazionale, così come la necessità di garantire la responsabilità per le eventuali violazioni di detti obblighi⁸⁶. Su questa base, ai sensi del capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza condanna fermamente “il crescente numero di incidenti al largo delle coste dello Yemen, compresi gli attacchi a navi civili e commerciali, nonché il sequestro e la detenzione arbitrari o illegali di navi commerciali, che rappresentano un rischio significativo per la sicurezza marittima delle imbarcazioni nel Golfo di Aden e nel Mar Rosso lungo la costa dello Yemen”⁸⁷, stigmatizzando altresì gli attacchi transfrontalieri sul territorio dell’Arabia Saudita e degli Emirati Arabi Uniti (e chiedendo l’immediata cessazione di tali aggressioni)⁸⁸. I provvedimenti concretamente adottati consistono in quelle misure non implicanti l’uso della forza, previste dall’art. 41 dello Statuto delle Nazioni Unite, delle quali si è parlato poc’anzi: vengono rinnovate per un ulteriore anno, con il paragrafo quarto della risoluzione, le misure imposte dai paragrafi da 11 a 16 della risoluzione 2140/2014, nonché quelle stabilite dai paragrafi da 14 a 17 della risoluzione 2216/2015⁸⁹. Oltre a ciò, il Consiglio ha altresì stabilito che “l’entità indicata nell’allegato alla presente

⁸⁴ Risoluzione 2624/2022, adottata dal Consiglio di Sicurezza durante l’assemblea n. 8981, il 28 febbraio 2022, considerando 2.

⁸⁵ Ibid., considerando 9.

⁸⁶ Ibid., considerando 11.

⁸⁷ Ibid., considerando 25.

⁸⁸ Ibid., par. 1.

⁸⁹ Di entrambe le risoluzioni si è già parlato alla nota 71.

risoluzione” (ovvero gli Houthi) sia soggetta all’embargo sulle armi imposto dal paragrafo 14 dell’ultima risoluzione citata.

La seconda delibera della quale si propone l’analisi è la numero 2722, adottata dal Consiglio di Sicurezza in data 10 gennaio 2024⁹⁰, la quale presenta non pochi profili critici dal punto di vista del diritto internazionale⁹¹. La risoluzione è infatti stata preceduta da un ampio dibattito in seno al Consiglio, riguardante soprattutto la questione del diritto degli Stati di difendere le proprie imbarcazioni commerciali (che vedremo essere riconosciuto in termini ambigui dal paragrafo 3 della delibera), dal momento che, come alcuni membri del Consiglio hanno fatto notare, “*a right of States to defend their vessels from attacks [...] does not exist in international law*”⁹². Al termine di questo dibattito, la volontà del Consiglio è stata espressa in una risoluzione che, in termini generali, si pone l’obiettivo di porre fine agli “*unlawful acts against the safety of navigation posed to seafarers and other persons*”⁹³ e di garantire “*the exercise of navigational rights and freedoms of vessels of all States in the Red Sea, including for merchant and commercial vessels transiting the Baab al-Mandab, in accordance with international law*”⁹⁴.

Così stabiliti gli obiettivi della risoluzione, il Consiglio procede a definire il quadro giuridico di riferimento, individuando nella Convenzione di Montego Bay la principale cornice giuridica⁹⁵ e richiamando tutte le sue precedenti dichiarazioni sulla situazione yemenita⁹⁶. Il preambolo si conclude con il

⁹⁰ E citata anch’essa nella Decisione (PESC) 2024/583 del Consiglio, cit., al considerando 5.

⁹¹ L. ZUCCARI, *Osservatorio sul Consiglio di Sicurezza N. 3/2024: Il diritto degli Stati di difendere le proprie navi mercantili tra la risoluzione 2722 (2024) del consiglio di sicurezza e il diritto internazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2024, pp. 508-510.

⁹² Così il Rappresentante permanente della Federazione Russa presso le Nazioni Unite Vasilij Nebenzja, durante la riunione del Consiglio di Sicurezza n. 9527 del 10 gennaio 2024.

⁹³ Risoluzione 2722/2024, adottata dal Consiglio di Sicurezza durante l’assemblea n. 9527, il 10 gennaio 2024, considerando 3.

⁹⁴ Ibid., considerando 4.

⁹⁵ Ibid., considerando 2.

⁹⁶ Tra le quali, ancora una volta, spiccano per importanza le risoluzioni 2140/2014 e 2216/2015, più volte citate.

rilievo dell'importanza della stabilità degli Stati costieri del Mar Rosso come elemento fondamentale per garantire la pace e la sicurezza internazionale. Sulla base di questo quadro giuridico, definito in modo piuttosto incerto, il Consiglio condanna fermamente gli attacchi perpetrati dagli Houthi alle imbarcazioni commerciali a partire dal 19 novembre 2023 (data del sequestro della Galaxy Leader) e richiede l'immediata cessazione delle aggressioni, le quali sono qualificate come azioni che impediscono il commercio globale e “*undermine navigational rights and freedoms as well as regional peace and security*”⁹⁷. L'elemento interessante è che la parte operativa della risoluzione sembra individuare un rischio per la pace e la sicurezza regionale, senza però procedere a un accertamento puntuale delle fattispecie previste dall'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite. Centrale, dal punto di vista giuridico, è il paragrafo 3 della risoluzione, nel quale il Consiglio “*Affirms the exercise of navigational rights and freedoms by merchant and commercial vessels, in accordance with international law, must be respected, and takes note of the right of Member States, in accordance with international law, to defend their vessels from attacks, including those that undermine navigational rights and freedoms*”. È in questo punto della delibera che il Consiglio riconosce, in maniera generica e approssimativa, l'esistenza di un diritto in capo agli Stati di difendere le proprie imbarcazioni, senza però indicarne il fondamento giuridico preciso⁹⁸.

È proprio questo aspetto che merita specifica attenzione, in ragione delle grandi ripercussioni giuridiche che questa imprecisione del Consiglio di Sicurezza porta con sé.

⁹⁷ Risoluzione 2722/2024, cit., par. 2.

⁹⁸ Detta imprecisione è stata sottolineata anche da L. ZUCCARI nel suo *Osservatorio sul Consiglio di Sicurezza N. 3/2024: Il diritto degli Stati di difendere le proprie navi mercantili tra la risoluzione 2722 (2024) del consiglio di sicurezza e il diritto internazionale*, cit.

In primo luogo, è evidente che la risoluzione 2722/2024 non sia stata adottata, a differenza della risoluzione 2624/2022, ai sensi del capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite, mancando, come già sottolineato, l'accertamento specifico delle fattispecie previste dall'art. 39 della Carta. Fatta eccezione per il poco chiaro riferimento ai “rischi per la pace e la sicurezza regionale”, inserito nel secondo paragrafo della risoluzione, la delibera non rileva minacce specifiche alla pace e alla sicurezza internazionali, qualificando gli attacchi Houthi semplicemente come “*unlawful acts*”, ossia azioni illecite che rischiano di impedire l'esercizio del diritto di passaggio in transito nel Mar Rosso e la libertà di navigazione in quelle acque⁹⁹. Così facendo, il Consiglio di Sicurezza decide di non attivare il sistema di sicurezza collettiva disciplinato dal capitolo VII dello Statuto e, come detto, individua nella Convenzione di Montego Bay il quadro giuridico applicabile per contrastare le attività illecite sopracitate.

Ciononostante, anche in questo caso, il Consiglio non evidenzia quali norme della Convenzione sul Diritto del Mare sarebbero applicabili al caso concreto. Questa circostanza, tuttavia, non è da ricondursi ancora una volta all'imprecisione del Consiglio, bensì al fatto che la Convenzione UNCLOS predispone solo una serie di diritti e di strumenti (in capo agli Stati parti della Convenzione) al fine di combattere fenomeni specifici e ben definiti, quali la pirateria e altre attività illecite (come il traffico di droga o di sostanze psicotrope), certamente non riconducibili, né per natura, né per intensità, alle aggressioni perpetrate dagli Houthi¹⁰⁰.

⁹⁹ Risoluzione 2722/2024, cit., considerando 4.

¹⁰⁰ Circostanza che non era peraltro sfuggita al Rappresentante permanente della Federazione russa, il quale, durante la riunione citata alla nota 92, aveva sottolineato come nella risoluzione fosse presente “*an inappropriate reference to the United Nations Convention on the Law of the Sea, which, as we know, governs peacetime navigation and has nothing to do with what is happening in the Red Sea right now*”.

Questa circostanza apre al tema dell'applicabilità delle nozioni di pirateria e terrorismo marittimo, previste dal diritto internazionale, agli attacchi messi in atto dagli Houthi, come segue.

CAPITOLO III - PIRATERIA O TERRORISMO? ATTACCO ARMATO E LEGITTIMA REAZIONE

1. Sulla differenza tra pirateria e terrorismo marittimo

A questo punto occorre interrogarsi sulla reale natura degli attacchi perpetrati dagli Houthi, alla luce delle norme del diritto internazionale - potenzialmente - applicabili. Due sono le ipotesi principali che, in ragione degli avvenimenti narrati, possono formularsi, ovvero sia qualificare le aggressioni di Ansar Allah come atti di pirateria oppure di terrorismo marittimo. Entrambe le ipotesi meritano distinto approfondimento.

1.1. La nozione di pirateria secondo la Convenzione UNCLOS

La definizione di pirateria da prendere in considerazione è quella riportata dall'art. 101 della Convenzione di Montego Bay, ai sensi del quale, per pirateria, si intende una delle seguenti condotte:

- a) qualsiasi atto illegale di violenza o detenzione, o qualsiasi atto di depredazione, commesso per fini privati dall'equipaggio o dai passeggeri di una nave o di un aeromobile privato, e diretto:
 - (i) in alto mare, contro un'altra nave o aeromobile, o contro persone o beni a bordo di tale nave o aeromobile;
 - (ii) contro una nave, un aeromobile, persone o beni in un luogo al di fuori della giurisdizione di qualsiasi Stato;
- b) qualsiasi atto di partecipazione volontaria alla conduzione di una nave o di un aeromobile con la consapevolezza di fatti che ne fanno una nave o un aeromobile pirata;
- c) qualsiasi atto di istigazione o di facilitazione intenzionale di uno degli atti descritti alla lettera (a) o (b).

La norma identifica dunque cinque distinti elementi che compongono il concetto di pirateria¹⁰¹.

Il primo elemento è rappresentato, ovviamente, dalla commissione di “qualsiasi atto illegale di violenza o detenzione, o qualsiasi atto di depredazione”. Nonostante la violenza sia, chiaramente, un elemento essenziale, l’art. 101 non contiene alcuna ulteriore precisazione o definizione di tale concetto, lasciando la questione aperta a diverse interpretazioni (anche un singolo atto di violenza contro un singolo passeggero o, addirittura, contro un singolo bene a bordo della nave potrebbe essere considerato come atto piratesco). L’unica cosa certa è che il tentativo di commettere gli atti illegali sopracitati non è incluso nella definizione¹⁰².

In secondo luogo, per qualificarsi come atto di pirateria, l’aggressione, in danno di una nave o aeromobile o contro persone o beni da essi trasportati, deve essere perpetrata dall’equipaggio o dai passeggeri di una nave o di un aeromobile privato (si tratta del cosiddetto “*private ship requirement*”). La Convenzione specifica poi che gli atti di pirateria commessi da una nave da guerra, oppure da una nave o da un aeromobile di Stato, il cui equipaggio si sia ammutinato e abbia preso il controllo del mezzo, sono assimilati agli atti commessi da una nave o da un aeromobile privato¹⁰³. Allo stesso modo, una nave o un aeromobile sono considerati nave o aeromobile pirata se le persone che ne hanno il controllo intendono servirsene per commettere uno degli atti descritti all’art. 101¹⁰⁴.

Accanto al “*private ship requirement*” va collocato, come terzo elemento, anche il cosiddetto “*two vessels requirement*”: l’atto di pirateria deve

¹⁰¹ Y. TANAKA, *The International Law of the Sea*, IV ed., Cambridge, 2023, pp. 486 ss.

¹⁰² Durante la prima Conferenza delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare, il Regno Unito aveva suggerito l’inclusione del tentativo nella definizione di pirateria, ma la proposta venne bocciata da 22 voti contrari, contro 13 favorevoli e 17 astensioni (United Nations Conference on the Law of the Sea, *Official Records*, vol. I, A/CONF.13/40, 1958, p. 84).

¹⁰³ Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare, art. 102.

¹⁰⁴ *Ibid.*, art. 103.

coinvolgere due navi o aeromobili (l'aggressore e la vittima, per così dire). Tutt'altro che tautologico, questo requisito serve per stabilire come il "dirottamento interno" (l'ammutinamento e la presa di controllo della nave o dell'aeromobile, in alto mare, da parte della sua stessa ciurma o dei passeggeri) non sia qualificato come atto di pirateria.

Quarto requisito è che l'atto sia compiuto in alto mare o in una zona al di fuori della giurisdizione di altro Stato (come potrebbe essere l'Antartica). Nonostante l'art. 101 non contenga alcun riferimento alla Zona Economica Esclusiva, anche gli atti illegali compiuti in questa parte di mare possono essere considerati come atti di pirateria, sulla base del combinato disposto degli artt. 101 e 58 della Convenzione UNCLOS¹⁰⁵. Al contrario, gli atti illegittimi di violenza perpetrati nel mare territoriale o nelle acque interne di uno Stato non possono essere considerati come pirateschi (e sono frequentemente qualificati come "*armed robbery*"¹⁰⁶).

Quinto e ultimo è l'elemento che potrebbe fungere da chiave di volta nella risoluzione del nostro interrogativo iniziale, nonché il requisito più problematico, ovvero la circostanza che le aggressioni illecite debbano essere perpetrate per "fini privati" ("*private ends*" nell'originale). La problematicità di questo requisito sta nel fatto che, come spesso avviene, il concetto di "*private ends*" non viene ulteriormente specificato né dall'art. 101, né da altre norme della Convenzione. Due sono le interpretazioni principali della dottrina a riguardo.

¹⁰⁵ Il par. 2 dell'art. 58 stabilisce infatti che "Gli articoli da 88 a 115 e le altre norme pertinenti di diritto internazionale si applicano alla zona economica esclusiva purché non siano incompatibili con la presente Parte".

¹⁰⁶ Il "*Code of Practice for the Investigation of the Crimes of Piracy and Armed Robbery against Ships*" adottato dalla IMO nel 2009 identifica gli atti di "armed robbery against ships" come:
"1. any illegal act of violence or detention or any act of depredation, or threat thereof, other than an act of piracy, committed for private ends and directed against a ship or against persons or property on board such a ship, within a State's internal waters, archipelagic waters and territorial sea;
2. any act of inciting or of intentionally facilitating an act described above".

Secondo il primo punto di vista, tutti gli atti di violenza o depredazione sprovvisti di autorizzazione statale sarebbero atti di violenza intrapresi per fini privati¹⁰⁷. Può sembrare strano pensare che un “atto di violenza o depredazione” possa essere “provvisto di autorizzazione statale”, ma è chiaro che questa impostazione affondi le sue radici nell’antica distinzione tra pirati e corsari, non più molto attuale¹⁰⁸. Oltre a ciò, questa visione sembra sovrapporre il “*private ends requirement*” al “*private ship requirement*”, nonostante, nella pratica, la mancanza di consenso dello Stato alle azioni illecite non renda automaticamente pirati i perpetratori.

La seconda interpretazione è certamente più utile per l’argomento che ne occupa, poiché, in base a essa, l’elemento dei fini privati farebbe sì che ogni aggressione perpetrata per motivi politici sia automaticamente esclusa dal concetto di pirateria (questa visione si basa quindi principalmente sull’apprezzamento soggettivo dell’autore della condotta illecita)¹⁰⁹. In questa direzione sembra muoversi anche la giurisprudenza, nel momento in cui include nella nozione di pirateria le azioni illecite perpetrate per motivi economici, personali, morali o filosofici, ma mai quelle sorrette da fini politici¹¹⁰. Questa seconda interpretazione risulterà centrale per il prosieguo.

¹⁰⁷ D. GUILFOYLE, *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*, Cambridge, 2009, pp. 26-74, p. 37.

¹⁰⁸ Il “corsaro” era quell’uomo di mare in possesso della cosiddetta “lettera di corsa”, una sorta di permesso, rilasciato dal sovrano, che lo autorizzava a depredare le imbarcazioni altrui per suo conto. Ciò lo rendeva, nei fatti, un pirata autorizzato dalla legge.

¹⁰⁹ Così, ad esempio, Malcolm Shaw: “*The essence of piracy under international law is that it must be committed for private ends. In other words, any hijacking or takeover for political reasons is automatically excluded from the definition of piracy*” (M. N. SHAW, *International Law*, VIII ed., Cambridge, 2018, pp. 410-482, p. 458).

¹¹⁰ In questo senso, è celebre l’opinione resa dai giudici Kozinski, Wallace Tashima e Smith Jr nell’ambito del caso “*Institute of Cetacean Research v Sea Shepherd Conservation Society*”: “[...] *We conclude that “private ends” include those pursued on personal, moral or philosophical grounds, such as Sea Shepherd’s professed environmental goals. That the perpetrators believe themselves to be serving the public good does not render their ends public [...]*” (United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, 25 febbraio 2013, N. 12-35266, *INSTITUTE OF CETACEAN RESEARCH, a Japanese research foundation; KYODO SENPAKU KAISHA, LTD., a Japanese corporation; TOMOYUKI OGAWA, an individual; TOSHIYUKI MIURA, an individual v. SEA SHEPHERD CONSERVATION SOCIETY, an Oregon nonprofit corporation; PAUL WATSON, an individual*, Washington, 2013, p. 8).

L'altro aspetto interessante della pirateria è quello che emerge dall'art. 105 della Convenzione UNCLOS: nei luoghi indicati dall'art. 101, lettera a)¹¹¹, ogni Stato può sequestrare una nave o aeromobile pirata, arrestare le persone a bordo e requisirne i beni, e altresì decidere, mediante i propri organi giurisdizionali interni, le pene da infliggere nonché le misure da adottare nei confronti delle navi, aeromobili o beni sequestrati. Questa disposizione rende la pirateria l'esempio paradigmatico dei cosiddetti "crimini a giurisdizione universale"¹¹² nel diritto internazionale consuetudinario: tutti gli Stati hanno, in sostanza, la facoltà¹¹³ di processare i pirati per i loro crimini¹¹⁴. Questo elemento è fondamentale perché, se le aggressioni degli Houthi fossero da qualificare come atti di pirateria, ciò attribuirebbe la possibilità ad ogni Stato, eventualmente entrato in contatto con loro durante uno degli attacchi via mare ai navigli commerciali, di arrestarli e processarli tramite i propri organi di giustizia (costituendo altresì deterrente in relazione alle future attività illecite del movimento).

È sulla base di questi due elementi (la definizione e la possibilità di esercizio della giurisdizione) che si dipana la distinzione tra pirateria e terrorismo marittimo, nei termini che seguono.

1.2. Il concetto di "terrorismo marittimo" nella Convenzione SUA

Se per la nozione di pirateria si è attinto alla Convenzione di Montego Bay, per quella di terrorismo marittimo è necessario prendere in considerazione un'altra fonte, ovvero la Convenzione per la Repressione degli Atti Illeciti contro la Sicurezza della Navigazione Marittima (o, come è meglio

¹¹¹ Ovvero l'alto mare o il luogo al di fuori della giurisdizione di alcuno Stato.

¹¹² Y. TANAKA, *The International Law of the Sea*, cit., p. 490-491.

¹¹³ L'art. 105 della Convenzione UNCLOS attribuisce la possibilità, e non l'obbligo, di perseguire i pirati, con il risultato pratico che gli Stati spesso rinunciano a questa facoltà, in ragione degli elevati costi e delle difficoltà associati a tali operazioni.

¹¹⁴ Questa impostazione è peraltro stata accreditata anche dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che, nella Risoluzione 1976/2011, ha riconosciuto che la pirateria sia un "crimine a giurisdizione universale" (Risoluzione 1976/2011, adottata dal Consiglio di Sicurezza durante l'assemblea n. 6512, l'11 aprile 2011, par. 14).

conosciuta, Convenzione SUA)¹¹⁵. Nonostante sia stata adottata a seguito di un gravissimo attacco terroristico di rilevanza internazionale¹¹⁶, i termini “terrorista” o “terrorismo” non vengono mai adoperati (si ritiene che ciò sia motivato dalla difficoltà, in seno alla comunità internazionale, di raggiungere un compromesso sulla definizione del concetto di “terrorismo”¹¹⁷).

Ciò premesso, ai sensi della Convenzione SUA, sono considerabili come atti di terrorismo (nonostante il testo faccia solo un generico riferimento ai “reati ai sensi della presente Convenzione”¹¹⁸) varie condotte criminali, elencate all’art. 3 e ulteriormente ampliate con la riscrittura del medesimo ad opera del Protocollo del 2005. Tra queste, in ragione dell’argomento trattato, si possono citare, a mero titolo di esempio: il sequestro o l’esercizio del controllo su una nave, attuato mediante violenza o minaccia; il compimento di un atto di violenza nei confronti di una persona che si trovi a bordo di una nave, se questo atto sia di natura tale da pregiudicare la sicurezza della nave stessa; la distruzione di una nave o il causare alla stessa o al suo carico danni che siano di natura tale da mettere in pericolo la sicurezza della navigazione¹¹⁹. Particolarmente interessanti sono le aggiunte a questo elenco effettuate dal Protocollo del 2005, tra le quali si segnala l’utilizzo di una nave come strumento o arma al fine di “compiere un atto che, per sua natura e visto il suo contesto, si prefigge di intimidire una popolazione o di costringere un governo o un’organizzazione internazionale a compiere o ad

¹¹⁵ Faremo riferimento al testo consolidato della *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*, un accordo internazionale per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, firmato a Roma nel 1988 e modificato dal Protocollo SUA del 2005 (per questo, in seguito, sarà usata anche la dicitura “Convenzione SUA 1988/2005”).

¹¹⁶ Si tratta del dirottamento dell’Achille Lauro: nell’ottobre 1985, quattro membri del PLF (Fronte per la Liberazione della Palestina) dirottarono la nave da crociera (battente bandiera italiana) Achille Lauro, al largo delle coste egiziane, sulla rotta da Alessandria d’Egitto a Israele (e uccisero durante l’attacco, per poi gettarlo in mare, un cittadino statunitense di origine ebraica).

¹¹⁷ J. C. FERNÁNDEZ SANZ, *Terrorismo marítimo: Análisis desde el Convenio SUA*, in *Revista Política y Estrategia* N° 127, 2016, pp. 159-181, p. 164.

¹¹⁸ Convenzione per la Repressione degli Atti Illeciti contro la Sicurezza della Navigazione Marittima, art. 3, par. 1.

¹¹⁹ *Ibid.*, art. 3, par. 1, lett. a), b) e c)

astenersi dal compiere un atto qualsiasi”¹²⁰. Infine, per espressa previsione della Convenzione (e a differenza di quanto previsto riguardo la nozione di pirateria), sono altresì puniti il tentativo, l’istigazione, il favoreggiamento o la facilitazione di uno degli atti riportati dagli articoli precedenti¹²¹.

Già da questi primi elementi si può desumere un primo e fondamentale punto di divergenza tra il terrorismo marittimo e la pirateria, ovvero il movente: se il primo è certamente motivato da ragioni politiche o di convinzione ideologica, la seconda è invece spesso¹²² sorretta semplicemente dall’*animus furandi*, dal desiderio di ottenere dall’atto piratesco un beneficio economicamente apprezzabile.

Due sono gli altri aspetti rilevanti della Convenzione SUA che è necessario analizzare, il primo dei quali è l’ambito di applicazione in senso geografico. Ai sensi dell’art. 4 della Convenzione, questa si applica “quando la nave naviga, o in base al suo itinerario di rotta, deve navigare in acque, attraverso acque o in provenienza da acque situate al di là dei limiti esterni del mare territoriale di un solo Stato, oppure oltre i limiti laterali del suo mare territoriale con gli Stati adiacenti”. In pratica, è esclusa l’applicazione della Convenzione solo nel caso in cui l’atto terroristico sia commesso a bordo di una nave che navighi nel solo mare territoriale o nelle acque interne di un singolo Stato, senza mai uscirne.

Il secondo aspetto che merita considerazione è il modo in cui gli Stati possono rapportarsi agli atti illeciti sopracitati. La convenzione stabilisce infatti un sistema di giurisdizione su due livelli che prevede¹²³:

a) la giurisdizione obbligatoria di uno Stato parte per i reati commessi contro o a bordo di una nave battente bandiera dello Stato nel momento in cui il

¹²⁰ Ibid., art. 3 bis, par. 1, lett. a).

¹²¹ Ibid., art. 3 quater.

¹²² Ma non obbligatoriamente (il rimando è a quanto detto a p. 37 e alla nota 110).

¹²³ Y. TANAKA, *The International Law of the Sea*, cit., pp. 502-503.

reato è stato commesso o nel territorio di tale Stato (compreso il mare territoriale) o da un cittadino di tale Stato¹²⁴; e

b) la giurisdizione facoltativa di uno Stato parte per i reati commessi da un apolide la cui residenza abituale è in quello Stato o se durante la commissione del reato un cittadino di quello Stato è sequestrato, minacciato, ferito o ucciso o se il reato è commesso nel tentativo di costringere quello Stato a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto¹²⁵.

In questo sta la seconda grande differenza tra il terrorismo marittimo e la pirateria: a differenza che per quest'ultima, considerata un crimine contro l'umanità tutta, la Convenzione SUA non prevede, per il terrorismo, il principio della giurisdizione universale, richiedendo sempre un nesso tra l'atto terroristico e lo Stato, affinché quest'ultimo possa esercitare la propria giurisdizione per perseguire i responsabili¹²⁶.

La Convenzione cerca poi di colmare le possibili lacune giurisdizionali mediante l'introduzione del principio *aut dedere aut iudicare*¹²⁷: ai sensi dell'art. 6 par. 4, ciascuno Stato Parte ha l'obbligo di adottare le misure necessarie per stabilire la propria giurisdizione in merito ai reati summenzionati, nel caso in cui non decida, alternativamente, di estradare il presunto autore verso un altro Stato Parte che abbia dichiarato la propria competenza ai sensi dell'art. 6 par. 1 e 2. Questo dovere è ribadito e ampliato dall'art. 10 della Convenzione, il cui par. 1 stabilisce che "lo Stato Parte nel territorio del quale l'autore o il presunto autore del reato è scoperto, è tenuto, nei casi previsti dall'art. 6, se non estrada la persona in questione, a sottoporre senza ritardo il caso, senza eccezioni di sorta, a prescindere dal fatto che il reato sia stato commesso o meno sul suo territorio, alle proprie

¹²⁴ Convenzione per la Repressione degli Atti Illeciti contro la Sicurezza della Navigazione Marittima, art. 6, par. 1.

¹²⁵ Ibid., art. 6, par. 2.

¹²⁶ J. C. FERNÁNDEZ SANZ, *Terrorismo marittimo: Análisis desde el Convenio SUA*, cit., p. 167.

¹²⁷ Y. TANAKA, *The International Law of the Sea*, cit., p. 503.

autorità competenti per l'esercizio dell'azione penale, secondo il procedimento previsto dalla propria legislazione”.

1.3. Conclusioni: la natura degli attacchi Houthi

Ragionando sulla base delle informazioni fornite fino a questo momento, è ragionevole ritenere che le aggressioni perpetrate da Ansar Allah non possano essere qualificate come (o assimilate ad) atti di pirateria. A far propendere in questa direzione è soprattutto l'elemento soggettivo della fattispecie, le motivazioni che hanno spinto gli Houthi, sino a questo momento, ad attaccare i navigli commerciali nei pressi del Golfo di Aden: dietro a tali aggressioni, infatti, non sembra potersi scorgere alcun *private end*, nemmeno latamente inteso, né alcun indicatore che possa far ritenere che dette azioni siano sospinte dall'*animus furandi*¹²⁸. La natura e le modalità di esecuzione degli attacchi dei ribelli yemeniti, unite alla dichiarata intenzione di ottenere, proprio tramite il disturbo della navigazione commerciale, la cessazione del conflitto a Gaza¹²⁹, rappresentano elementi che mal si conciliano con la definizione normativa di pirateria fornita dalla Convenzione UNCLOS. Volendo anche fare un paragone pratico con gli attacchi perpetrati, nella stessa area, dai pirati somali, nel corso dei primi anni 2000, la conclusione sarebbe la medesima: a dispetto delle apparenti somiglianze, dietro alle aggressioni degli Houthi si cela una precisa agenda politica, che li rende ben distanti dai concetti di “pirateria di sussistenza” e “pirateria di profitto”¹³⁰.

Al contrario, proprio la matrice politica e ideologica degli attacchi Houthi sembra ricondurre questi ultimi alla categoria degli atti di terrorismo

¹²⁸ A mero titolo di esempio, si ricorda che la Galaxy Leader, il bersaglio dell'attacco più significativo e noto degli Houthi, viaggiava senza carico (circostanza, peraltro, certamente nota ai perpetratori).

¹²⁹ Intenzione della quale si è discusso a pagina 4 e 5 del primo capitolo.

¹³⁰ Che, invece, costituirebbero le prime due fasi del “ciclo della pirateria”, come sostenuto da Edward Lucas (E. R. LUCAS, *Somalia's "Pirate Cycle": The Three Phases of Somali Piracy*, in *Journal of Strategic Security*, vol. 6, No. 1, 2013, pp. 55-63).

marittimo. Della definizione di questo sono infatti rinvenibili sia il requisito oggettivo (l'uso di violenza o minaccia per impadronirsi di una nave, così come anche la realizzazione di attacchi atti a distruggere o danneggiare gravemente le imbarcazioni, che siano tali da mettere in pericolo la sicurezza della navigazione), sia il requisito soggettivo (nel caso di specie, la circostanza che tali attacchi abbiano lo scopo di "intimidire una popolazione o di costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un atto qualsiasi"¹³¹).

Questa circostanza, in realtà, rappresenta uno "svantaggio" per la comunità internazionale, dal momento che esclude l'applicazione del principio della "giurisdizione universale" che vale, al contrario, nei confronti dei responsabili di atti pirateschi. Alla luce di ciò, due sarebbero i possibili scenari che consegnerebbero gli autori alla giustizia, affinché questi vengano puniti secondo diritto: l'esercizio della giurisdizione obbligatoria da parte dello Yemen¹³² o, in alternativa, l'attivazione del meccanismo di giurisdizione facoltativa da parte di un altro Stato che abbia un "collegamento" con i ribelli yemeniti, inteso nel senso indicato dall'art. 6 par. 2 Convenzione SUA. Nei fatti, purtroppo, bisogna riconoscere che entrambi gli scenari sono improbabili: il primo, per la debolezza del governo e degli organi di giustizia ufficiali e riconosciuti dello Yemen, il secondo, per via delle stesse difficoltà che spingono gli Stati a non perseguire i pirati, anche quando ne avrebbero facoltà (principalmente, la mancanza di leggi interne volte a reprimere il fenomeno e i costi e le difficoltà associati a tali giudizi).

In un simile contesto, sarebbe arduo non ravvisare la necessità di una risposta armata, non presentandosi alcuna valida alternativa. Conviene dunque

¹³¹ Convenzione per la Repressione degli Atti Illeciti contro la Sicurezza della Navigazione Marittima, art. 3 bis, lett. a).

¹³² Alla quale lo Stato avrebbe diritto, essendo parte della Convenzione SUA dal 2000.

occuparsi, qui di seguito, del come gli Stati possano reagire per autotutelarsi secondo il diritto internazionale.

2. Sul legittimo uso della forza in reazione agli attacchi Houthi

Se, da un lato, è da escludere che la nozione di pirateria trovi applicazione al caso concreto, dall'altro, risulta evidente che le aggressioni perpetrate dagli Houthi rappresentino una flagrante violazione delle norme consuetudinarie che tutelano il diritto e la libertà di navigazione, nonché una manifestazione di uso della forza vietata dal diritto consuetudinario e, in quanto tale, costituente una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali¹³³. Mette conto quindi dedicarsi all'analisi delle possibilità di reazione (dal punto di vista "concreto") attribuite dal diritto vigente agli Stati impegnati nella gestione della crisi.

Preliminarmente sono necessarie due precisazioni. La Decisione (PESC) 2024/583, sulla quale si è basato l'avvio dell'operazione EUNAVFOR Aspides, attribuisce alle forze armate impegnate nella missione il diritto di agire in autotutela per rispondere agli attacchi degli Houthi nella zona di operazioni, "nel rispetto del diritto internazionale applicabile, compreso il diritto internazionale consuetudinario"¹³⁴. È bene ricordare che questa disposizione (così come tutte le altre presenti nella Decisione) trova il proprio fondamento giuridico nell'obbligo, vigente in capo all'Unione Europea, di rispettare il diritto internazionale nell'attuazione di tutte le politiche (incluse quindi la PESC e la PSDC) condotte al di fuori dei propri confini giuridici¹³⁵. Tra i vari documenti di natura strategica che ribadiscono

¹³³ E. ZAMUNER, *La tutela della libertà di navigazione nel Mar Rosso e la legittima difesa nel Diritto Internazionale*, in *SIDIblog*, 2024.

¹³⁴ Decisione (PESC) 2024/583 del Consiglio, cit., considerando 8.

¹³⁵ Come stabilito, già a livello di disposizione comune, dall'art. 3 par. 5 TUE e, con specifico riferimento all'azione esterna dell'Unione, dall'art. 21 par. 1 TUE.

quest'obbligo, con specifico riferimento al settore della sicurezza e della difesa, particolarmente importante risulta essere la Strategia per la Sicurezza Marittima dell'Unione Europea Riveduta (EUMSS), approvata nell'ottobre 2023, in concomitanza con l'inizio degli attacchi. Nonostante questa fornisca un quadro di riferimento in relazione alle “*security challenges at sea*”¹³⁶, nulla viene specificato con riferimento all'uso della forza consentito nello svolgimento delle operazioni di sicurezza marittima condotte dall'Unione. Altri documenti, invece, contengono solo riferimenti generici al dovere di agire conformemente agli obblighi internazionali (convenzionali e consuetudinari)¹³⁷, o alla necessità di “agire prima che una crisi insorga”¹³⁸.

Questa puntualizzazione è essenziale per capire che, in assenza di altri riferimenti normativi all'autotutela, l'analisi delle possibilità di reazione potrà basarsi esclusivamente sulla Decisione istitutiva della missione (già ampiamente analizzata nel capitolo precedente, e alla quale, anche in questa sede, verranno fatti alcuni riferimenti) e sulle norme del diritto internazionale applicabili, che non si mancherà di esaminare.

La seconda precisazione concerne quanto appresso. Molte sono le questioni inerenti al diritto di legittima difesa, come inteso dalla Carta ONU, che hanno a lungo occupato i più autorevoli giurisperiti¹³⁹. Per ovvia e comprensibile necessità di sintesi, verranno selezionati, tra i vari temi controversi, i più rilevanti ai fini del caso di specie.

¹³⁶ COUNCIL CONCLUSIONS on the Revised EU Maritime Security Strategy (EUMSS) and its Action Plan, 14280/23, 24 ottobre 2023, p. 5.

¹³⁷ Così il *Concetto UE per l'Uso della Forza nell'ambito di Missioni Militari a guida UE* del 2 febbraio 2010, p. 6, par. 2.

¹³⁸ Così la *Strategia Europea in materia di Sicurezza* del 2009, p. 34.

¹³⁹ A titolo di esempio, basti citare i lunghi studi dottrinali che hanno portato, nel silenzio dell'art. 51 dello Statuto, all'elaborazione delle nozioni di necessità, proporzionalità ed immediatezza, che sono ormai universalmente considerate *condiciones sine quibus non* per l'esercizio della legittima difesa. Sul punto, si vedano, ad esempio, M. N. SHAW, *International Law*, cit., pp. 851-890; D. KRETZMER, *The Inherent Right to Self-Defence and Proportionality in Jus Ad Bellum*, in *European Journal of International Law*, vol. 24, 2013, pp. 235-282; C. O'MEARA, *Necessity and Proportionality and the Right of Self-Defence in International Law*, Oxford, 2021.

2.1. Riflessioni sulla natura di “*non-state actors*” dei perpetratori

Questione di primaria importanza, da trattarsi in via preliminare, è quella relativa alla natura non statale dei responsabili degli attacchi nel Mar Rosso, questione che nasce dal fatto che l’art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite¹⁴⁰ non ammette, ma neppure esclude in maniera esplicita, la possibilità di agire in autotutela nei confronti di attori non statali. Il problema è da molto tempo oggetto di dibattito tra gli studiosi del diritto internazionale, ed è stato affrontato non solo dalla dottrina, ma anche dagli stessi organi delle Nazioni Unite (il Consiglio di Sicurezza e la Corte Internazionale di Giustizia in particolare) che, in contesti diversi, sono giunti a differenti soluzioni.

Il Consiglio di Sicurezza, per esempio, si era già trovato ad affrontare la questione in riferimento agli attacchi terroristici dell’11 settembre 2001: in due distinte occasioni, con le Risoluzioni 1368/2001 e 1373/2001, aveva riconosciuto “*the inherent right of individual or collective self-defence*”¹⁴¹, per poi tornare sull’argomento con la Risoluzione 2249/2015, con la quale il Consiglio invitava gli Stati membri “*to take all necessary measures*¹⁴², *in compliance with international law, in particular with the United Nations Charter [...] to redouble and coordinate their efforts to prevent and suppress terrorist acts committed specifically by ISIL [...]*”¹⁴³.

¹⁴⁰ La norma che chiude il capitolo VII della Carta, secondo la quale “nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale [...]”. La disposizione, nell’attribuire agli Stati il diritto naturale alla legittima difesa (o autotutela, stando alle parole dello Statuto), alle condizioni che vedremo, configura un’eccezione al divieto dell’uso della forza previsto nell’art. 2, par. 4, della Carta.

¹⁴¹ Risoluzione 1368/2001, adottata dal Consiglio di Sicurezza durante l’assemblea n. 4370, il 12 settembre 2001, considerando 3, e Risoluzione 1373/2001, adottata dal Consiglio di Sicurezza durante l’assemblea n. 4385, il 28 settembre 2001, considerando 4.

¹⁴² In mancanza di espressa autorizzazione ai sensi del capitolo VII dello Statuto, il riferimento a “*all necessary measures*” non può che essere letto come un richiamo alla legittima difesa.

¹⁴³ Risoluzione 2249/2015, adottata dal Consiglio di Sicurezza durante l’assemblea n. 7565, il 20 novembre 2015, par. 5.

La Corte Internazionale di Giustizia, per parte sua, si era espressa in modo decisamente discorde nel parere relativo alle *“Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory”*: in tale sede, la Corte aveva affermato che l’art. 51 dello Statuto riconoscesse l’esistenza di un diritto intrinseco di autotutela, in caso di attacco ai danni di uno Stato da parte di un altro Stato, ma che, nel caso concreto, Israele non sostenesse che gli attacchi fossero da imputare a un Paese straniero¹⁴⁴. Dalle parole della Corte si dovrebbe quindi dedurre che il diritto di legittima difesa, riconosciuto dall’art. 51 della Carta, possa essere invocato solamente nei confronti di aggressori di natura statale, soluzione che non solo è stata ampiamente criticata dalla dottrina, ma che è stata persino destinataria di un’opinione discorde da parte di uno dei giudici della Corte, nell’ambito dello stesso parere¹⁴⁵. La questione è invece rimasta priva di risposta nel caso *“Armed Activities on the Territory of the Congo”*, nell’ambito del quale la Corte ha ritenuto che non fosse necessario rispondere *“to the contentions of the Parties as to whether and under what conditions contemporary international law provides for a right of self-defence against large-scale attacks by irregular forces”*¹⁴⁶.

Alla luce della prassi del Consiglio di Sicurezza e delle molte critiche (anche interne, come si è visto) sollevate nei confronti dell’opinione della Corte di Giustizia, è possibile argomentare che le aggressioni armate, idonee ad azionare il diritto di legittima difesa di cui all’art. 51 della Carta ONU,

¹⁴⁴ International Court of Justice, 9 luglio 2004, Advisory Opinion on the *“Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory”*, Aja, 2004, p. 194, par. 139.

¹⁴⁵ Il riferimento è alla *Separate Opinion of Judge Higgins*, par. 33: *“I do not agree with all that the Court has to say on the question of the law of self-defence. In paragraph 139 the Court quotes Article 51 of the Charter and then continues “Article 51 of the Charter thus recognizes the existence of an inherent right of self-defence in the case of armed attack by one State against another State.” There is, with respect, nothing in the text of Article 51 that thus stipulates that self-defence is available only when an armed attack is made by a State”*.

¹⁴⁶ International Court of Justice, 19 dicembre 2005, *“Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)”*, Aja, 2005, pp. 168 ss., p. 223, par. 147.

possano essere perpetrate anche da attori non statali¹⁴⁷. Questa conclusione fungerà quindi da presupposto per le ulteriori considerazioni.

2.2. Il concetto di “attacco armato” secondo l’art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite

La reazione in autotutela, prevista dall’art. 51 della Carta ONU, è ammessa unicamente in risposta al verificarsi di un attacco armato. È quindi centrale identificare, sulla base della consolidata giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia e dell’opinione della dottrina, quali violazioni del divieto di uso della forza integrino il concetto di “attacco armato” previsto dallo Statuto.

In più di un’occasione, il Tribunale Internazionale dell’Aja ha avuto modo di sottolineare come solamente le forme “più gravi” di aggressione integrino il concetto di “attacco armato” di cui all’art. 51 della Carta. Così ha fatto, ad esempio, nell’ambito del caso “*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*”, un celebre precedente risalente al 1986, in cui la Corte ritenne necessario tracciare una distinzione (peraltro assai criticata) tra le “*most grave forms of the use of force (those constituting an armed attack)*” e le “*other less grave forms*”¹⁴⁸, ritenendo che solamente nella prima ipotesi ricorrerebbero le condizioni per invocare l’istituto di cui all’art. 51 della Carta. Il principio espresso nel 1986 sembra trovare conferma nel caso “*Oil Platforms*” del 2003, nel quale la Corte, richiamando il precedente citato, ha nuovamente fatto riferimento al concetto di “*most grave form of the use of*

¹⁴⁷ L’opinione, peraltro, gode già di ampio consenso in dottrina. Si vedano sul punto, ad esempio, C. HENDERSON, *The Use of Force and International Law*, II ed., Cambridge, 2023, pp. 262 ss.; R. BUCHAN, N. TSAGOURIAS, *Regulating the Use of Force in International Law - Stability and Change*, Cheltenham, 2022, pp. 53 ss.

¹⁴⁸ International Court of Justice, 27 giugno 1986, “*Military and Paramilitary Activities in und against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*”, Aja, 1986, pp. 14 ss., p. 101, par. 191.

force”¹⁴⁹, ribadendo che solo questa rappresenterebbe una violazione dell’art. 2 par. 4 dello Statuto tale da integrare il concetto di “attacco armato”.

Da questo secondo caso, tuttavia, è lecito estrapolare un elemento interessante ai fini della presente analisi: nell’analizzare l’intensità degli attacchi verificatisi¹⁵⁰, per accertare se questi potessero essere ricondotti alla fattispecie dell’art. 51, la Corte ha affermato che “*even taken cumulatively, [...] these incidents do not seem to the Court to constitute an armed attack on the United States, of the kind that the Court, in the case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, qualified as a "most grave" form of the use of force*”¹⁵¹. In questo passo la Corte, anche se in maniera sbrigativa, sembra ammettere la possibilità che una serie di attacchi minori possano essere considerati “cumulativamente” al fine di integrare la fattispecie dell’attacco armato di cui all’art. 51 della Carta. Sulla base di questa teoria¹⁵², è possibile constatare come le offensive di Ansar Allah (che continuano ormai da un anno), sebbene di portata ridotta per danni e vittime causati (se considerate singolarmente), si inseriscano in un panorama di più ampia portata, nel quale le imbarcazioni commerciali sono considerate dai perpetratori alla stregua di legittimi obiettivi militari, creando un clima di costante ed imminente minaccia di uso della forza, che sembrerebbe essere in linea con i contorni della fattispecie di cui all’art. 51 della Carta.

¹⁴⁹ International Court of Justice, 6 novembre 2003, “*Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*”, Aja, 2003, p. 161 ss., p. 186, par. 51 e p. 192, par. 64.

¹⁵⁰ Nel caso di specie, un mercantile battente bandiera statunitense, la Sea Isle City, era stato colpito da un missile proveniente dalla porzione di territorio dell’Iraq occupata dall’Iran, mentre si trovava nelle acque territoriali del Kuwait. Questo incidente (così come altri di egual natura, che avevano coinvolto altri navigli mercantili nel Golfo Persico) spinse gli Stati Uniti ad attaccare e distruggere tre piattaforme petrolifere di proprietà della National Iranian Oil Company, site in acque internazionali, invocando la legittima difesa.

¹⁵¹ International Court of Justice, “*Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*”, cit., p. 192, par. 64.

¹⁵² Si tratta della cosiddetta “*accumulation of events theory*”, che gode peraltro di ampio sostegno in dottrina. Sul punto, si vedano, ad esempio, Y. DINSTEIN, *War, Aggression and Self-Defence*, VI ed., Cambridge, 2017, pp. 211-212 e N. RONZITTI, *Le operazioni contro l’ISIS e la legittima difesa contro gli attori non statali*, Torino, 2018, pp. 43-63.

Resta comunque impregiudicata la necessità che la reazione in autotutela provenga dallo Stato-vittima dell'attacco, ovvero sia che l'imbarcazione destinataria dell'aggressione batta la bandiera dello Stato che invoca il diritto di legittima difesa¹⁵³. In definitiva, la questione del superamento della "soglia di gravità" per avvalersi dell'art. 51 dello Statuto dipende dai fatti concretamente verificatisi e l'onere della prova in relazione a ciò ricade sugli Stati che decidano di invocare il diritto all'autotutela. Non è quindi sufficiente che lo Stato-agente prospetti la necessità di difendere un proprio "interesse di sicurezza percepito al di fuori dei parametri" dell'art. 51¹⁵⁴, o che la legittima difesa non sia soggettivamente qualificata, bensì invocata per la protezione della comunità internazionale nel complesso.

Se quindi, stando alle parole della Corte Internazionale di Giustizia, la gravità degli attacchi rappresenta un elemento essenziale ai fini dell'invocazione della legittima difesa, non sarebbe, al contrario, un fattore di impedimento la natura commerciale/privata delle imbarcazioni oggetto di aggressione. Già nel 2001, a fronte degli attacchi terroristici dell'11 settembre, il Consiglio di Sicurezza aveva riconosciuto il diritto alla legittima difesa degli Stati Uniti, nonostante il bersaglio dell'attacco fosse stato il World Trade Center, ovvero un complesso di edifici dedito ad attività di natura economico-finanziaria. Questo orientamento ha poi ricevuto conferma dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 2003, nel già citato caso "*Oil Platforms*", nell'ambito del quale la natura commerciale della Sea Isle City non venne considerata come fattore dirimente per negare l'autotutela agli Stati Uniti. L'orientamento degli organi dell'ONU, benché la questione sia stata affrontata solo incidentalmente, si presenta quindi omogeneo e indicativo, nonché in linea con la Risoluzione dell'Assemblea Generale

¹⁵³ International Court of Justice, "*Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*", cit., p. 186, par. 51.

¹⁵⁴ International Court of Justice, "*Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*", cit., pp. 223-224, par. 148.

3314/1974 sul concetto di “aggressione”, che menziona, tra gli attacchi che integrano il concetto di aggressione, anche quelli diretti contro le flotte aeree o marine di uno Stato¹⁵⁵. La questione, ovviamente, non si pone nemmeno con riferimento alle navi militari, rappresentando queste una diretta manifestazione della sovranità statale.

2.3. Il ricorso alla legittima difesa, analizzato *ratione temporis*

Vi è infine un’ultima questione da affrontare, per avere un quadro completo circa le concrete possibilità di reazione degli Stati, nell’ambito della gestione della crisi. Con la decisione PESC 2024/583, per la prima volta, il ricorso all’impiego della forza, in regime di legittima difesa, da parte delle Forze dell’Unione, è previsto in maniera esplicita, dal momento che gli atti relativi alle altre missioni¹⁵⁶ contenevano solamente generici riferimenti al dovere di rispettare gli obblighi derivanti dal diritto internazionale nella conduzione delle operazioni. La possibilità di ricorrere alla legittima difesa sembra essere formulata in termini ampi dalla Decisione, che menziona la facoltà di uso della forza in autotutela anche in reazione ad attacchi “imminenti”¹⁵⁷. Ciò rimanda, nuovamente, al tema dell’esegesi dell’art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, che, come si è visto, apre a diverse interpretazioni circa il momento a partire dal quale possa ritenersi verificato l’“attacco armato” previsto dalla disposizione, *condicio sine qua non* per la legittimità della reazione in legittima difesa da parte dello Stato-vittima. È bene dunque analizzare le diverse interpretazioni *ratione temporis* della legittima difesa, individuando quella che potrebbe ritenersi applicabile al caso in esame.

Proprio la necessità di difendersi dagli attacchi di attori non statali (*in primis*, i movimenti armati terroristici, come l’ISIS o gli stessi Houthi) ha favorito

¹⁵⁵ Risoluzione 3314/1974, adottata dall’Assemblea Generale durante la riunione plenaria n. 2319, il 14 dicembre 1974, art. 3, lett. d.

¹⁵⁶ Così, ad esempio, per le Missioni di Sicurezza Marittima EUNAVFOR Atlanta ed EUNAVFOR MED Irini, nonché per le altre Missioni Militari, come EUMAM Ucraina e EUFOR Althea.

¹⁵⁷ Decisione (PESC) 2024/583 del Consiglio, cit., considerando 8.

la diffusione di una lettura estensiva dell'istituto della legittima difesa, che prende il nome di *anticipatory self-defence*¹⁵⁸. Nozione che, a sua volta, ha ricevuto almeno tre diverse declinazioni, elaborate dalla dottrina, potenzialmente interessanti per l'argomento.

La prima interpretazione è certamente la maggiormente espansiva: si tratta della cosiddetta "*preventive self-defence*", una lettura dell'art. 51 dello Statuto che tende a considerare come "attacco armato" (ai sensi della Carta) anche le minacce solo potenziali. Questa declinazione della legittima difesa (consacrata alle cronache internazionali con il nome di "dottrina Bush"¹⁵⁹) è tuttavia da considerarsi illegittima secondo il diritto internazionale vigente¹⁶⁰, basandosi su un'interpretazione eccessivamente estensiva dell'art. 51, che offrirebbe agli Stati una sproporzionata possibilità di azione unilaterale, al di fuori del quadro di sicurezza collettiva dello Statuto¹⁶¹.

Riscuote invece crescente consenso presso la comunità internazionale, la nozione di "*pre-emptive self-defence*"¹⁶², basata su una definizione di "attacco armato" che andrebbe a comprendere anche le aggressioni imminenti, ma non ancora verificatesi. I problemi relativi a questa interpretazione risiedono nella mancanza di una lettura generalmente condivisa del concetto di "imminenza". Nonostante la dottrina più autorevole abbia infatti cercato di elaborare una serie di criteri identificativi

¹⁵⁸ E. WILMSHURST, *The Chatham House Principles of International Law on the Use of Force in Self-Defence*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2005, pp. 4 ss; C. O'MEARA, *Reconceptualising the right of self-defence against 'imminent' armed attacks*, in *Journal on the Use of Force and International Law*, 2022, pp. 3 ss.

¹⁵⁹ Il termine "dottrina Bush" è il nome che è stato attribuito alla Strategia per la Sicurezza Nazionale americana, redatta sotto la presidenza di George W. Bush, e contenuta nel documento "*The National Security Strategy of the United States of America*", risalente al settembre 2002.

¹⁶⁰ E. CARLI, *La missione EUNAVFOR Aspides dell'Unione Europea e l'applicazione ratione temporis del diritto di legittima difesa*, cit.

¹⁶¹ C. O'MEARA, *Reconceptualising the right of self-defence against 'imminent' armed attacks*, cit., p. 6.

¹⁶² Della quale si parlava già nel *Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change "A more secure world: Our shared responsibility"* del 2004 (p. 63, par. 188 ss.). L'*High-level Panel on Threats, Challenges and Change* è un documento creato nel 2003 e dedicato all'analisi delle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali, con il fine di proporre un piano d'azione adatto a fronteggiarle.

dell'”attacco imminente”¹⁶³, non vi è ancora una prassi consolidata e uniforme presso la comunità internazionale, nell'ambito della quale alcuni Stati si mostrano decisamente favorevoli alla *pre-emptive self-defence*, a fronte di altri fermamente contrari¹⁶⁴. Mettendo anche in conto di riconoscere la presenza dell'elemento della *diuturnitas* (dal momento che, tra gli Stati sostenitori di questa interpretazione, è usanza ribadire la validità di tale lettura), per via dell'opposizione da parte di numerosi attori internazionali, è certamente da escludere la presenza di una *opinio iuris* generalmente accettata, e non può pertanto ritenersi formata, allo stato attuale delle cose, una nuova norma consuetudinaria *ad hoc*. Questa circostanza è peraltro confermata dalla prassi della Corte Internazionale di Giustizia, che, in due dei casi più importanti nei quali ha avuto modo di esprimersi in merito alla legittima difesa (si tratta dei già citati “Congo” e “Nicaragua”), ha evitato di prendere esplicitamente posizione sulla questione¹⁶⁵.

Terza possibile declinazione dell'*anticipatory self-defence*, più diffusamente accettata presso la comunità internazionale perché basata su una lettura meno estensiva dell'art. 51, è l'”*interceptive self-defence*”. Questa interpretazione consentirebbe di ricorrere all'uso della forza in autotutela a fronte di un attacco già sferrato, ma che non abbia ancora prodotto conseguenze materiali (come un missile già lanciato, ma che non ha ancora colpito il bersaglio)¹⁶⁶. Nonostante questa lettura si basi nuovamente sul concetto di “imminenza” (con i vari problemi interpretativi già ricordati), è chiara la differenza con la

¹⁶³ Secondo Bethlehem, ad esempio, questi consisterebbero nella natura della minaccia, nelle probabilità del verificarsi di un attacco, nell'entità prevista di questo e nei danni ragionevolmente attendibili in assenza di risposta armata difensiva, circostanze ovviamente unite ad una solida e ragionevole base che faccia propendere per la verifica dell'attacco (D. BETHLEHEM, *Self-Defense Against an Imminent or Actual Armed Attack By Nonstate Actors*, in *American Journal of International Law*, 2017, 775-776).

¹⁶⁴ C. O'MEARA, *Reconceptualising the right of self-defence against 'imminent' armed attacks*, cit., pp. 11 ss.

¹⁶⁵ International Court of Justice, “*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*”, cit., p. 103, par. 194; International Court of Justice, “*Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*”, cit., p. 222, par. 143.

¹⁶⁶ Y. DINSTEIN, *War, Aggression and Self-Defence*, cit., pp. 231 ss.

nozione di *pre-emptive self-defence*: in quest'ultimo caso la minaccia è imminente, ma non ancora verificatasi, nel caso della *interceptive self-defence*, la minaccia non è più solo potenziale (seppur con oggettive probabilità di verifica), bensì accompagnata da specifiche misure di attuazione da parte dell'aggressore¹⁶⁷.

Detto ciò, si ritorni al caso concreto, ossia all'operazione Aspides. Come già anticipato, la Decisione istitutiva della missione parla di “attacco imminente”, ma non specifica come l'Unione interpreti il concetto di “imminenza” e, quindi, se le forze armate possano ricorrere a una *pre-emptive self-defence* o debbano invece limitarsi alla *interceptive self-defence*. Dal momento che i documenti strategici che potrebbero fornire informazioni a riguardo, come il Piano Operativo (OPLAN) della missione, sono segreti, non resta che rifarsi al linguaggio della Decisione, che sembrerebbe far propendere per l'impiego di una *pre-emptive self-defence*. Se questa interpretazione fosse accolta, i contingenti marittimi europei potrebbero ricorrere alla forza qualora sia manifestata l'intenzione dei ribelli yemeniti di attaccare le imbarcazioni commerciali, sebbene le aggressioni non si siano ancora concretamente verificate. Sempre stando alla nozione di *pre-emptive self-defence* elaborata dalla dottrina, la mancata cognizione del bersaglio esatto degli attacchi, nonché della loro precisa entità (circostanza da non escludere, data l'imprevedibilità delle azioni degli Houthi), non precluderebbe alle forze dell'Unione di agire in legittima difesa¹⁶⁸. Se l'Unione decidesse di muoversi in questa direzione, il peso di tale scelta sarebbe importante per l'eventuale formazione di una consuetudine *ad hoc*. Non è infine da escludere una terza possibilità, ovvero che l'Unione faccia proprie entrambe le nozioni e decida di metterle in pratica in contesti diversi,

¹⁶⁷ E. CARLI, *La missione EUNAVFOR Aspides dell'Unione Europea e l'applicazione ratione temporis del diritto di legittima difesa*, cit.

¹⁶⁸ Ibid.

ipotesi che sarebbe avvalorata dal preambolo della Decisione che, accanto al riferimento agli attacchi “imminenti”, menziona anche le aggressioni “in corso”¹⁶⁹. Se per “attacco in corso” si intendesse un’offensiva iniziata, ma che non ha ancora prodotto le sue conseguenze dannose (come il missile che non ha ancora colpito l’obiettivo), il primo tipo di attacco (quello imminente) darebbe la possibilità di ricorrere alla *pre-emptive self-defence*, il secondo tipo (quello in corso), consentirebbe una risposta in regime di *interceptive self-defence*.

3. Considerazioni finali, a fronte del comportamento degli Stati

Passate in rassegna le principali questioni giuridiche, che, da un punto di vista teorico, richiedevano grande attenzione, si tratta ora di valutare l’operato degli Stati per capire se questi abbiano agito conformemente al diritto internazionale, con qualche osservazione conclusiva.

Partendo proprio dall’ultimo tema affrontato, quello dell’impiego della forza nell’ambito dell’Operazione Aspides, sembra che il mandato difensivo della missione sia stato rispettato. Nei primi sei mesi dal suo lancio, l’Operazione ha consentito a 170 navi di essere scortate attraverso lo Stretto di Bab el Mandeb, con contestuale abbattimento di una ventina di droni e missili dei ribelli yemeniti¹⁷⁰. In occasione di una visita al quartier generale della missione a Larissa, in Grecia, l’Alto Rappresentante dell’Unione, Josep Borrell, ha ribadito la natura difensiva della missione e ricordato che le forze dell’Unione non sono impegnate in alcuna operazione di tipo terrestre in territorio yemenita. Con riferimento ai singoli episodi verificatisi¹⁷¹, pare che

¹⁶⁹ Decisione (PESC) 2024/583 del Consiglio, cit., considerando 8.

¹⁷⁰ Redazione di Analisi Difesa, *Sei mesi di Operazione Aspides*, in *Analisi Difesa*, 2024.

¹⁷¹ Si può citare l’abbattimento, da parte della fregata tedesca Hessen, di alcuni droni kamikaze di provenienza iraniana che si trovavano in volo sopra il Mar Rosso, così come anche la distruzione, da parte di navi francesi, italiane e greche, di altri droni provenienti dai territori controllati dagli Houthi in Yemen.

le forze marittime dell'Unione abbiano agito in regime di *interceptive self-defence*, nonostante, come abbiamo visto, il linguaggio ambiguo della Decisione istitutiva sembrasse aprire la strada anche all'impiego di una forma *pre-emptive* di autotutela. Questa tendenza sembra essere confermata da alcuni comunicati del servizio stampa della missione, relativi proprio agli abbattimenti ricordati, nei quali si legge che “*EUNAVFOR ASPIDES has a defensive mandate, to protect shipping targeted by attacks at sea or air. Any response will always come as a consequence of an attack and be necessary, proportionate and limited to international sea or air-space*”¹⁷².

Considerazioni differenti vanno fatte in relazione al comportamento di alcuni Stati, in particolare Stati Uniti e Regno Unito, e alle loro operazioni militari nell'ambito della coalizione internazionale. Se infatti si può dare per assodato, all'esito di tutte le riflessioni svolte, che le navi impegnate nel Mar Rosso abbiano la facoltà di difendere le imbarcazioni commerciali attaccate dagli Houthi¹⁷³, va considerato che, a differenza delle forze dell'Unione (che, per ora, si sono limitate alle operazioni navali), gli eserciti di Stati Uniti e Regno Unito hanno condotto, già a partire dalla prima metà di gennaio 2024, operazioni militari aventi come obiettivo numerose basi Houthi, direttamente in territorio yemenita. Ebbene, nel momento in cui prendevano inizio i raid aerei e terrestri sul suolo dello Yemen, non risulta che imbarcazioni commerciali battenti le bandiere di USA e UK fossero state attaccate da Ansar Allah (ad eccezione della Swan Atlantic, una petroliera inglese, vittima di un attacco che, comunque, non ha causato vittime¹⁷⁴). Pertanto, se l'analisi si limitasse a considerare le aggressioni ai navigli commerciali, sarebbe da ritenere quantomeno dubbio che la soglia minima richiesta dalla

¹⁷² Si veda, ad esempio, il comunicato “*EUNAVFOR ASPIDES: Warship shot down 2 UAVs*” sul sito ufficiale dell'Unione Europea, nella sezione dedicata all'operazione Aspides.

¹⁷³ Qualora i navigli vittima delle aggressioni battano la stessa bandiera dello Stato che reagisce in legittima difesa, oppure abbiano formalizzato una richiesta di assistenza.

¹⁷⁴ A. ELIMAM, P. STEWART, T. SOLSVIK, *Vessel attacked in Red Sea off Yemen coast, US blames Houthis*, in *Reuters*, 18 dicembre 2023.

Corte Internazionale di Giustizia¹⁷⁵ sia stata superata, e che quindi si sia verificato un attacco di proporzione tale da giustificare il ricorso all'art. 51¹⁷⁶. Occorre tener presente che sembra si siano verificati anche attacchi alle navi da guerra anglo-americane, ma la ricostruzione di tali eventi è per la maggior parte riconducibile agli Stati interessati¹⁷⁷. Se ci si concentrasse sul diritto *individuale* all'autotutela, si dovrebbe considerare che è opinione prevalente in dottrina che non possano avere rilievo il numero e l'entità delle aggressioni ai navigli commerciali che non battono la bandiera degli Stati che invocano la legittima difesa. Peraltro, al momento dell'inizio delle operazioni in territorio yemenita, nessuno Stato di bandiera, vittima di aggressione, aveva formalizzato una richiesta di assistenza¹⁷⁸, circostanza che avrebbe imposto di valutare l'esistenza dei presupposti per l'esercizio della legittima difesa *collettiva*¹⁷⁹. Non solo gli Stati Uniti e il Regno Unito non hanno invocato la legittima difesa collettiva, ma neppure hanno motivato le proprie azioni con la dottrina "*unwilling or unable*"¹⁸⁰ (il cui impiego sarebbe comunque stato smentito dai fatti, visto che lo Stato yemenita non ha formulato una specifica richiesta di assistenza ed ha per giunta biasimato,

¹⁷⁵ Dell'argomento si è parlato ampiamente nel paragrafo 2.2 di questo capitolo.

¹⁷⁶ E. ZAMUNER, *La tutela della libertà di navigazione nel Mar Rosso e la legittima difesa nel Diritto Internazionale*, cit.

¹⁷⁷ Il Primo Ministro inglese, ad esempio, così riferiva in Parlamento il 15 gennaio 2024: "*Since 19 November, Iran-backed Houthis have launched over 25 illegal and unacceptable attacks on commercial shipping in the Red Sea, and on 9 January they mounted a direct attack against British and American warships. They fired on our ships and our sailors - it was the biggest attack on the Royal Navy for decades - and so we acted. We did so in self-defence, consistent with the UN charter, and to uphold freedom of navigation, as Britain has always done*".

¹⁷⁸ L'importanza di questo elemento era già stata sottolineata dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Oil Platforms*: "*Despite having thus referred to attacks on vessels and aircraft of other nationalities, the United States has not claimed to have been exercising collective self-defence on behalf of the neutral States engaged in shipping in the Persian Gulf; this would have required the existence of a request made to the United States "by the State which regards itself as the victim of an armed attack"* (International Court of Justice, "*Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*", cit., p. 186, par. 51).

¹⁷⁹ E. ZAMUNER, *La tutela della libertà di navigazione nel Mar Rosso e la legittima difesa nel Diritto Internazionale*, cit.

¹⁸⁰ La dottrina "*unwilling or unable*" è una teoria elaborata per bilanciare le esigenze degli Stati di proteggersi dalle aggressioni di attori non statali, con il rispetto della sovranità territoriale dello Stato in cui vengono condotte le operazioni. Secondo i sostenitori di questo paradigma, il ricorso all'uso della forza in autotutela contro attori non statali, in territorio altrui, dovrebbe essere previamente "concordato" con lo Stato territoriale oppure, nel caso in cui quest'ultimo sia "*unwilling or unable*" a intervenire, autorizzato dal Consiglio di Sicurezza (sul punto si veda, ad esempio, L. V. JORDAN, "*Unwilling or Unable*", in *International Law Studies*, vol. 103, 2024, pp. 154 ss.).

per bocca del suo stesso Presidente, le operazioni militari anglo-americane, definendole inefficaci). In sostanza, il ricorso all'art. 51 dello Statuto (per giustificare le operazioni militari statunitensi e inglesi in territorio yemenita) può essere contestato sotto diversi profili¹⁸¹.

Certo è che l'eccessivo attivismo di questi Stati ha trovato terreno fertile nella Risoluzione 2722/2024: il linguaggio di questa (ambiguo e colmo di riferimenti giuridici ingannevoli) ha infatti consentito agli Stati di interpretare in maniera strumentale il testo e di spingersi ben oltre le tradizionali misure di tutela dei navigli commerciali (quali la "protezione a bordo" o la scorta da parte di navi militari). Per evitare ciò, il Consiglio di Sicurezza avrebbe probabilmente dovuto determinare limiti più rigorosi al diritto degli Stati di reagire in autotutela, per difendere le proprie imbarcazioni commerciali, inserendo richiami specifici al diritto internazionale umanitario e alla sovranità e integrità territoriale dello Yemen¹⁸². Avrebbe, inoltre, dovuto circoscrivere l'esercizio dell'autotutela a misure di *interceptive self-defence*, bilanciando così le esigenze degli Stati di garantire il commercio internazionale con quelle dei civili dello Yemen, esposti ai rischi derivanti dai raid di Stati Uniti e Regno Unito. Lo stesso Consiglio sembra aver maturato maggiore coscienza delle implicazioni giuridiche della sua perfettibile precisione espositiva quando, con una successiva delibera, dopo aver riaffermato "*its respect for the sovereignty*

¹⁸¹ Profili quali la mancanza di legittimazione, il dubbio circa il superamento della soglia richiesta dalla Corte Internazionale di Giustizia e il mancato riferimento alla dottrina "*unwilling or unable*". In questo senso sembra essere orientata l'opinione prevalente della dottrina (sul punto si vedano, ad esempio, L. BRASSAT, *The Lawfulness of military strikes against the Houthis in Yemen and the Red Sea*, in *European Journal of International Law*, 2024; L. ZUCCARI, *Osservatorio sul Consiglio di Sicurezza N. 3/2024: Il diritto degli Stati di difendere le proprie navi mercantili tra la risoluzione 2722 (2024) del consiglio di sicurezza e il diritto internazionale*, cit.; E. ZAMUNER, *La tutela della libertà di navigazione nel Mar Rosso e la legittima difesa nel Diritto Internazionale*, cit.).

¹⁸² L. ZUCCARI, *Osservatorio sul Consiglio di Sicurezza N. 3/2024: Il diritto degli Stati di difendere le proprie navi mercantili tra la risoluzione 2722 (2024) del consiglio di sicurezza e il diritto internazionale*, cit., p. 515.

*and territorial integrity of the coastal States of the Red Sea [...]*¹⁸³, ha richiesto agli Stati “*caution and restraint, to avoid further escalation of the situation in the Red Sea and the broader region*” e ha incoraggiato “*enhanced diplomatic efforts by all parties to that end, including continued support for dialogue and Yemen’s peace process under the UN auspices*”¹⁸⁴.

¹⁸³ Risoluzione 2739/2024, adottata dal Consiglio di Sicurezza durante l’assemblea n. 9672, il 27 giugno 2024, considerando 3.

¹⁸⁴ Ibid., par. 4.

CONCLUSIONE

L'analisi delle implicazioni giuridiche della crisi nel Mar Rosso evidenzia la complessità e la delicatezza degli equilibri internazionali, in una regione strategicamente cruciale per il commercio mondiale e la sicurezza marittima globale. Alla data della conclusione di questo elaborato, gli attacchi degli Houthi proseguono (l'ultimo lancio di missili e droni verso una nave americana risale al 12 novembre 2024) e le dichiarazioni da questi rilasciate non consentono di contemplare una *de-escalation* del conflitto o una soluzione diplomatica dello stesso, quantomeno nel futuro prossimo. Nuovamente, un conflitto di portata intercontinentale ha dimostrato quanto sia necessario un approccio multilaterale che coinvolga non solo gli Stati direttamente interessati, ma anche le organizzazioni internazionali e le principali potenze regionali. È imprescindibile che tutti questi attori utilizzino adeguatamente gli strumenti a loro disposizione per rispondere a sfide giuridiche e geopolitiche sempre nuove. Solo un impegno coordinato e partecipato potrà consentire di raggiungere la stabilità e la pace nella regione, la cessazione dei conflitti e il ripristino dello *status quo ante* del commercio marittimo mondiale.

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE E CONTRIBUTI DELLA DOTTRINA

BETHLEHEM D., *Self-Defense Against an Imminent or Actual Armed Attack by Nonstate Actors*, in *American Journal of International Law*, 2017

BIRAL M., *Yemen, la minaccia Houthi nel Mar Rosso: le possibili ripercussioni globali*, in *Opinio Juris*, 2023

BRASSAT L., *The Lawfulness of military strikes against the Houthis in Yemen and the Red Sea*, in *European Journal of International Law*, 2024

BUCHAN R., TSAGOURIAS N., *Regulating the Use of Force in International Law - Stability and Change*, Cheltenham, 2022

CARLI E., *La missione EUNAVFOR Aspides dell'Unione Europea e l'applicazione ratione temporis del diritto di legittima difesa*, in *SIDIblog*, 2024

DINSTEIN Y., *War, Aggression and Self-Defence*, VI ed., Cambridge, 2017

FEDERICO A., *Diritto di passaggio inoffensivo: limite ai poteri dello Stato costiero*, in *Diritto Consenso*, 2020

FERNANDEZ SANZ J. C., *Terrorismo marítimo: Análisis desde el Convenio SUA*, in *Revista Política y Estrategia* N° 127, 2016

GUILFOYLE D., *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*, Cambridge, 2009

HENDERSON C., *The Use of Force and International Law*, II ed., Cambridge, 2023

JORDAN L. V., "Unwilling or Unable", in *International Law Studies*, Vol. 103, 2024

KRETZMER D., *The Inherent Right to Self-Defence and Proportionality in Jus Ad Bellum*, in *European Journal of International Law*, 2013

LANG A., *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione Europea*, Milano, 2002

LUCAS E. R., *Somalia's "Pirate Cycle": The Three Phases of Somali Piracy*, in *Journal of Strategic Security*, Vol. 6, No. 1, 2013

MEDURI M. G., *Le operazioni navali dell'Unione Europea*, Reggio Calabria, 2019

O'MEARA C., *Reconceptualising the right of self-defence against 'imminent' armed attacks*, in *Journal on the Use of Force and International Law*, 2022

O'MEARA C., *Necessity and Proportionality and the Right of Self-Defence in International Law*, Oxford, 2021

POCAR F., (a cura di) BARUFFI M.C., *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, II ed., Padova, 2014

RONZITTI N., *Le operazioni contro l'ISIS e la legittima difesa contro gli attori non statali*, Torino, 2018

SHAW M. N., *International Law*, VIII ed., Cambridge, 2021

TANAKA Y., *The International Law of the Sea*, IV ed., Cambridge, 2023

WILMSHURST E., *The Chatham House Principles of International Law on the Use of Force in Self-Defence*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2005

ZAMUNER E., *La tutela della libertà di navigazione nel Mar Rosso e la legittima difesa nel Diritto Internazionale*, in *SIDIblog*, 2024

ZANGHÌ C., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, III ed., Torino, 2001

ZUCCARI L., *Osservatorio sul Consiglio di Sicurezza N. 3/2024: Il diritto degli Stati di difendere le proprie navi mercantili tra la risoluzione 2722 (2024) del consiglio di sicurezza e il diritto internazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2024

GIURISPRUDENZA

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Advisory Opinion on the "Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory"*, Aja, 9 luglio 2004

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *"Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)"*, Aja, 19 dicembre 2005

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *"Military and Paramilitary Activities in und against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)"*, Aja, 27 giugno 1986

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “*Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*”, Aja, 6 novembre 2003

UNITED STATES COURT OF APPEALS FOR THE NINTH CIRCUIT, N. 12-35266, “*INSTITUTE OF CETACEAN RESEARCH, a Japanese research foundation; KYODO SENPAKU KAISHA, LTD., a Japanese corporation; TOMOYUKI OGAWA, an individual; TOSHIYUKI MIURA, an individual v. SEA SHEPHERD CONSERVATIONSOCIETY, an Oregon nonprofit corporation; PAUL WATSON, an individual*”, Washington, 25 Febbraio 2013

ATTI DELLE NAZIONI UNITE

Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change “A more secure world: Our shared responsibility”, 2004

Risoluzione 3314/1974, adottata dall’Assemblea Generale durante la riunione plenaria n. 2319, 14 dicembre 1974

Risoluzione 1368/2001, adottata dal Consiglio di Sicurezza durante l’assemblea n. 4370, 12 settembre 2001

Risoluzione 1373/2001, adottata dal Consiglio di Sicurezza durante l’assemblea n. 4385, 28 settembre 2001

Risoluzione 2249/2015, adottata dal Consiglio di Sicurezza durante l’assemblea n. 7565, 20 novembre 2015

Risoluzione 2624/2022, adottata dal Consiglio di Sicurezza durante l’assemblea n. 8981, 28 febbraio 2022

Risoluzione 2722/2024, adottata dal Consiglio di Sicurezza durante l’assemblea n. 9527, 10 gennaio 2024

Risoluzione 2739/2024, adottata dal Consiglio di Sicurezza durante l’assemblea n. 9672, 27 giugno 2024

ATTI DELL’UNIONE EUROPEA

Concetto UE per l’Uso della Forza nell’ambito di Missioni Militari a guida UE, 2 febbraio 2010

COUNCIL CONCLUSIONS on the Revised EU Maritime Security Strategy (EUMSS) and its Action Plan, 14280/23, 24 ottobre 2023

DECISIONE (PESC) 2024/583 DEL CONSIGLIO relativa a un'operazione di sicurezza marittima dell'Unione europea volta a salvaguardare la libertà di navigazione in relazione alla crisi nel Mar Rosso (EUNAVFOR ASPIDES), 8 febbraio 2024

Strategia Europea in materia di Sicurezza del Consiglio dell'UE, 2009