

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 17/06/2010

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/29697-violazione-del-diritto-internazionale-inerente-la-vicenda-dell-intervento-militare-israeliano-sui-battelli-umanitari-in-alto-mare>

Autore: Paccione Giuseppe

Violazione del diritto internazionale inerente la vicenda dell'intervento militare israeliano sui battelli umanitari in alto mare

Sommario: 1. – L'opinio juris dello Stato di Israele; 2. – Lo Stato di Israele in violazione delle norme di diritto internazionale; 3. – Israele e la sua violazione delle norme inerente il diritto internazionale del mare; 4. – il blocco navale secondo le norme internazionali; 5. – La legittima difesa e preventiva; 6. – Terrorismo marittimo; 7. – Il terrorismo come crimine internazionale autonomo; 8. – Conclusioni.

VIOLAZIONE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE INERENTE LA VICENDA DELL'INTERVENTO MILITARE ISRAELIANO SUI BATTELLI UMANITARI IN ALTO MARE

Dr. Giuseppe Paccione

Sommario: 1. – L'opinio juris dello Stato di Israele; 2. – Lo Stato di Israele in violazione delle norme di diritto internazionale; 3. – Israele e la sua violazione delle norme inerente il diritto internazionale del mare; 4. – il blocco navale secondo le norme internazionali; 5. – La legittima difesa e preventiva; 6. – Terrorismo marittimo; 7. – Il terrorismo come crimine internazionale autonomo; 8. – Conclusioni.

1. La comunità internazionale ha espresso sgomento su quanto è accaduto nelle acque internazionali del mare Mediterraneo, in cui è terminato in un bagno di sangue l'assalto condotto dalle forze israeliane contro la flottiglia multinazionale di attivisti filo-palestinesi in navigazione verso la striscia di Gaza con a carico aiuti umanitari¹.

¹ Corriere della sera, 31/05/2010: Si è concluso nel sangue il blitz israeliano contro la flottiglia di attivisti filo-palestinesi che voleva rompere il blocco di Gaza imposto da Tel Aviv. Il bilancio dell'azione resta tuttora incerto: secondo la tv israeliana, le vittime sono «almeno 10», mentre i feriti sono una trentina. Fonti dell'esercito affermano che i soldati avrebbero reagito dopo essere stati bersaglio di un attacco, anche con armi da fuoco, durante il blitz condotto su una delle navi; gli attivisti invece negano questa ricostruzione e assicurano di non aver sparato «un solo colpo». Gli scontri si sono verificati solo su una delle sei imbarcazioni, la Marmara, battente bandiera turca. Su tutte le altre navi, ha detto il comandante della marina militare israeliana, ammiraglio Eliezer Marom, l'operazione si è svolta senza incontrare resistenza violenta da parte dei passeggeri e perciò senza vittime. Il ministero dei Trasporti turco denuncia però che la flottiglia è stata illegalmente intercettata in acque internazionali, a circa 70 miglia nautiche (130 km) dalla terraferma. [Fra gli attivisti a bordo delle navi c'erano anche quattro italiani](#): la Farnesina afferma che nessuno di loro è stato coinvolto nella sparatoria. [Il blitz israeliano ha ovviamente provocato una serie di reazioni e polemiche internazionali](#): l'Unione europea ha chiesto l'apertura di un'inchiesta. le ricostruzioni sono contrapposte. Secondo l'esercito israeliano, i militari sarebbero stati oggetto di un attacco con armi da fuoco da parte di alcune persone presenti su una delle navi. «Durante l'intercettazione - sottolinea un comunicato militare israeliano - i dimostranti a bordo hanno attaccato il personale navale dell'Idf con armi da fuoco e armi leggere, incluso coltelli e bastoni. Inoltre una delle armi usate era stata strappata a un soldato dell'Idf. Come risultato di questa attività violenta, le forze navali hanno usato strumenti antisommossa, comprese armi da fuoco». Secondo il ministro della Difesa Ehud Barak la responsabilità ricade sui promotori dell'iniziativa - soprattutto su una Ong turca - oltre che su chi ha contrastato con la violenza i militari. «Il mandato ai soldati era che si trattava di un'operazione di polizia - ha spiegato Mark Regev, portavoce di Netanyahu - e di usare la massima attenzione. Sfortunatamente (i militari) sono stati attaccati con violenza» e hanno reagito. Il ministero degli Esteri ha fatto sapere di aver trovato armi a bordo della Flotta della Libertà. Secondo altre testimonianze, però, i soldati sarebbero stati colpiti con armi da taglio e non da fuoco. Anche i funzionari doganali del porto di Antalya, in Turchia, respingono le accuse circa il fatto che la nave turca assaltata dalla marina di Tel Aviv trasportasse armi oltre che aiuti umanitari diretti a Gaza. Funzionari della direzione della dogana turca, citati dal quotidiano *al-Zaman*, hanno chiarito che tutti i passeggeri saliti a bordo della Marmara sono transitati attraverso i rilevatori a raggi X. Nessuno di loro, hanno precisato, aveva armi con sé. «Se i nostri funzionari avessero sospettato qualcosa, ce lo avrebbero riportato», hanno dichiarato dal direttivo della dogana turca. Nel frattempo le sei navi che facevano parte della flotta sono arrivate nel porto di Ashdod. L'ultima è stata proprio la nave-passeggeri turca Marmara. In precedenza erano state condotte ad Ashdod le altre cinque imbarcazioni. Gli israeliani hanno arrestato 83 attivisti della flottiglia internazionale e 25 di loro «hanno accettato di essere espulsi», ha riferito la portavoce della Polizia per l'immigrazione Sabine Hadad, fornendo un bilancio provvisorio dell'intervento. «Gli altri andranno in prigione», ha continuato la portavoce aggiungendo che «centinaia» di altri arresti sono attesi in nottata. Israele aveva già annunciato che avrebbe espulso gli attivisti sulle navi della flottiglia e avrebbe incarcerato chi si fosse rifiutato di cooperare con gli inquirenti e di accettare l'espulsione. Le navi di Freedom Flotilla portavano più di 700 passeggeri

Come è ben noto, al largo della costa di Gaza è in atto un *blocco marittimo*², che è stato imposto dal governo israeliano, sebbene si trovi attualmente in uno stato di conflitto armato con il regime di *Hamas*, che controlla la Striscia di Gaza, regime che ha di continuo bombardato obiettivi civili nello Stato di Israele, con armi contrabbandate ed introdotte illegalmente a Gaza, non solo via terra, ma anche via mare³.

Secondo la posizione del governo di Israele, i *blocchi marittimi* sono misure legittime e riconosciute dal diritto internazionale, e possono essere implementate come parte di un conflitto armato in mare. Questo blocco può essere imposto in mare territoriale, ma anche in alto mare, l'importante è che esso non ostacoli l'accesso ai porti e alle coste degli Stati neutrali.

Determinati manuali militari di vari Stati occidentali riportano il fatto che il blocco navale marittimo è considerato misura efficace ed espongono vari criteri che rendono valido un blocco, incluso quello di dare la dovuta notifica o comunicazione della presenza di tale blocco.

Alla luce di quanto detto, va evidenziato che il governo israeliano ha reso nota pubblicamente l'esistenza del blocco, fornendo le coordinate precise dello stesso blocco mercé i canali marittimi professionali internazionalmente riconosciuti. Inoltre, sempre il governo di Israele ha inviato appropriata notifica del caso ai governi interessati e agli organizzatori della flottiglia di protesta per Gaza, avvertendole, di continuo, che era in vigore un blocco marittimo⁴.

di 40 nazionalità diverse e volevano consegnare 10mila tonnellate di aiuti umanitari, tra cui cemento, medicine, generi alimentari, e altri beni fondamentali per la popolazione di Gaza. A bordo anche case prefabbricate, 500 sedie a rotelle elettriche e cinque parlamentari (di Irlanda, Svezia, Norvegia e Bulgaria) oltre a esponenti di Ong, associazioni e semplici cittadini filo-palestinesi intenzionati a forzare il blocco di aiuti umanitari a Gaza. L'obiettivo della spedizione, salpata giovedì dalla Turchia, era rompere l'assedio a Gaza e introdurre materiale. Le autorità israeliane avevano minacciato di utilizzare la forza se i militanti avessero tentato di avvicinarsi alle coste della Striscia di Gaza.

² Considerata quale operazione di guerra marittima con la quale uno Stato belligerante inibisce l'ingresso di navi ad un tratto di costa di uno Stato nemico ovvero impedisce l'accesso nel porto dello Stato medesimo. Questo al fine di rendere impossibile ogni movimento di navi dirette allo Stato nemico. Marc A. Bourgeois et Marie-Claude Desrosiers, *Le droit maritime (common law)*, Bruxelles, 2005.

³ Tra Hamas e Israele esiste uno stato di guerra. Hamas ha lanciato contro i civili israeliani oltre 10.000 missili e, ancora oggi, sta ammassando numerosi armamenti nel territorio della Striscia di Gaza. Questi armamenti arrivano via mare e via terra.

⁴ Secondo il diritto internazionale, Israele ha il diritto di proteggere la vita dei propri civili e prendere, conseguentemente, le misure di sicurezza che ritiene atte a questo scopo. Israele ha dichiarato, nel 2007, la Striscia

Va ben ribadito che, in base al *jus cogens*, la conoscenza del blocco può essere presunta quando il blocco è stato dichiarato e reso noto attraverso le appropriate notifiche.

Secondo il diritto internazionale del mare, nel momento in cui è in vigore un blocco marittimo, nessuna imbarcazione può entrare nella zona interessata dal blocco e questo vale per imbarcazioni sia civili sia nemiche. Uno Stato, quindi, può intervenire per far rispettare il blocco, cioè a dire che ogni imbarcazione che violi o tenti di violare il blocco marittimo può essere catturata o persino attaccata in base alle norme di diritto internazionale. Tanto è vero che lo stesso *Manuale dei Comandanti Statunitensi sulla legge per le Operazioni Navali* determina che il tentativo di violare il blocco da parte di una nave è considerato tale dal momento in cui tale imbarcazione lascia il suo porto con l'intento di eludere il blocco stesso.

Qui è opportuno ribadire che i manifestanti, sempre secondo il punto di vista del governo di Israele, per mezzo di numerose dichiarazioni scritte e verbali, hanno esplicitamente manifestato la loro chiara intenzione di violare il blocco. Inoltre, la loro rotta confermava la loro chiara intenzione di violare il blocco in violazione del diritto internazionale.

Vista la convinta intenzione di violare il blocco navale da parte dei manifestanti, il governo di Tel Aviv esercitava il proprio diritto, nel rispetto delle leggi internazionali, di far rispettare il blocco. Va osservato che, sempre le autorità israeliane, prima di intraprendere misure concrete per far tollerare il blocco, [avevano trasmesso vari avvertimenti espliciti](#) direttamente ai capitani delle navi, per esprimere l'intenzione di Israele di esercitare il suo diritto a far in modo che il blocco venisse rispettato.

Israele aveva tentato di prendere il controllo delle navi che partecipavano alla flottiglia con mezzi pacifici e in modo ordinato, sempre al fine di far rispettare il blocco. Dato l'elevato numero di navi che partecipavano alla flottiglia, si è stati costretti ad adottare misure di sicurezza per far rispettare il blocco ad una certa distanza dall'area del blocco stesso.

Quando gli israeliani hanno tentato di far rispettare il blocco sono stati aggrediti con violenza dai manifestanti e hanno agito per legittima difesa per respingere gli attacchi⁵.

di Gaza "territorio nemico" e imposto un blocco navale. In base al Diritto marittimo internazionale, quando un blocco navale è in atto, nessuna nave civili e militare può entrare e forzare il blocco stesso;

⁵ Ripetutamente e fino all'ultimo momento, Israele ha offerto alle navi di attraccare nel porto di Ashdod e di trasferire gli aiuti a Gaza dai valichi già esistenti (valichi da cui transitano quotidianamente numerosi camion di aiuti internazionali). L'offerta è stata rifiutata e gli organizzatori hanno dichiarato che "la missione non è destinata a consegnare aiuti umanitari, ma a rompere l'assedio di Israele" (Greta Berlin, AFP, 27 maggio 2010);

2. La posizione, poco fa tracciata, del governo di Israele non regge, anzi è in contrasto con le norme di diritto internazionale ed in violazione anche del diritto internazionale marittimo, alla quale esprimo la mia netta titubanza.

La prima affermazione del principio per cui *ciascuno è libero*, per lo *jus gentium*, di «viaggiare sul mare in quei luoghi e presso quelle Nazioni che a lui piaccia», si deve a Ugo Grozio, che nella sua opera *Mare Liberum* del 1601, sostenne la tesi della libertà di navigazione degli olandesi contro le pretese portoghesi di esercitare diritti sovrani nell'Oceano Indiano⁶.

Il concetto asserito dal padre del diritto delle genti, concernente il mare come *bene non suscettibile di appropriazione esclusiva* e perciò aperto alla libera navigazione, è sopravvissuto a quattro secoli di storia, trovando la sistemazione nella Convenzione per la ricodificazione del Diritto Internazionale Marittimo, della *Convenzione del Diritto del Mare*, firmata a Montego Bay nel 1982, con i suoi 320 articoli, entrata in vigore nel novembre del 1994⁷, con un Accordo applicativo che modifica la sua parte XI e che, secondo il disposto dell'art. 311, sostituisce le 4 precedenti Convenzioni di Ginevra⁸.

Testo vincolante per i 2/3 della comunità internazionale e che molti Stati, che pur non l'hanno ancora ratificato, come ad esempio gli Stati Uniti, hanno riconosciuto come testo guida in materia⁹.

Il principio generale su cui si poggia la Convenzione di Montego Bay è che **ciascuna nave è sottoposta esclusivamente alla sovranità dello Stato di cui ha nazionalità**¹⁰, ovvero il cosiddetto

6 J. Basdevant, Hugo Grotius, *Les fondateurs du droit International*, Paris, 1904, p. 133-137; F. Ito, *The thought of Hugo Grotius in the Mare Liberum*, JAIL, 1974, p. 1-15; A.P. Sereni, *Diritto Internazionale*, I, 1966, Milano, p. 34 ss.; Ch. Rousseau, *Droit International Public*, IV, Paris 1980, p.273 ss.; B. Conforti, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2008, p. 259 ss.

7 *Gazz. Uff. Rep. Italiana*, legge 2 dicembre 1995, n. 689.

8 Giuseppe Paccione, *Il Diritto internazionale del mare dopo l'entrata in vigore della Convenzione di Montego Bay del 1982*, in www.diritto.net, 2008.

9 Eiseman, *La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, Paris, 1983; G.Treves, *La convenzione sul diritto del mare del 10 dicembre 1982*, Milano, 1983; Adede, *United Nations Convention on the law of the sea*, Dordrecht, 1987; U. Leanza, *Il nuovo diritto del mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, Torino, 1993; U. Leanza, *Il diritto degli spazi internazionali*, 2 voll., Torino, 1999.

10 Le navi battono la bandiera di un solo Stato e, salvo casi eccezionali specificamente previsti da trattati internazionali o dalla presente convenzione, nell'alto mare sono sottoposte alla sua giurisdizione esclusiva. Art. 92

Stato di bandiera o Stato nazionale, al quale è riservato il diritto all'esercizio esclusivo del potere di governo sulla comunità navale, potere esercitato attraverso il comandante, che viene considerato quale organo ufficiale dello Stato¹¹. La nazionalità della nave, pertanto, designa un criterio di collegamento di questo bene con l'ordinamento giuridico di un determinato Stato. Infatti, visto che il diritto internazionale lascia liberi gli Stati di determinare i criteri di diritto interno necessari per l'attribuzione della nazionalità, l'articolo 91 paragrafo della Convenzione di Montego Bay – secondo cui, ogni Stato stabilisce le condizioni che regolamentano la concessione alle navi della sua nazionalità, dell'immatricolazione nel suo territorio, del diritto di battere la sua bandiera, le navi hanno la nazionalità dello Stato di cui sono autorizzate a battere bandiera – impone solamente l'esistenza di un non meglio legame sostanziale *genuine link* fra la nave e lo Stato, il quale deve esercitare *de facto* e *de jure* la sua giurisdizione e il proprio controllo sulla nave sotto il profilo amministrativo, tecnico e sociale¹².

Vi sono, comunque, delle limitazioni a detto principio. La prima e più rilevante è costituita dalle **acque territoriali** o *mare territoriale*, che sono una zona di mare sulla quale si estende la sovranità dello Stato costiero, al di là della terraferma e delle acque. L'ampiezza massima del mare territoriale è attualmente determinata in 12 miglia marine, misurate a partire dalle linee di base¹³. Sul mare territoriale ciascuno Stato ha la medesima sovranità di cui gode sulla propria terraferma. E, pertanto, il *principio della libertà dei mari* trova spazio e parziale riconoscimento anche nel mare territoriale, sebbene è previsto il *diritto di transito inoffensivo* persino delle unità militari e mercantili straniere¹⁴.

paragrafo 1 (Cbudn 1982).

11 Ogni Stato esercita efficacemente la propria giurisdizione e il proprio controllo su questioni di carattere amministrativo, tecnico e sociale sulle navi che battono la sua bandiera. Art. 94 paragrafo 1 (Cnudm, 1982).

12 L. Sico, *l'alto mare*, Torino, 1999, p. 9; Giuseppe Paccione, *Il regime giuridico dell'alto mare nel diritto internazionale*, www.diritto.net, 2009.

13 La materia del Diritto Internazionale Marittimo ha formato oggetto di due successive, importanti conferenze di codificazione, la Conferenza di Ginevra del 1958 e la Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare tenutasi tra il 1974 e il 1982. La Conferenza di Ginevra del 1958 produsse 4 convenzioni: la convenzione sul mare territoriale e la zona contigua, la convenzione sull'alto mare, la convenzione sulla pesca e conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare, la convenzione sulla piattaforma continentale. T. Scovazzi, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 2002, p. 17 ss.

14 Il passaggio inoffensivo consiste nella possibilità giuridica delle navi straniere di attraversare in totale libertà le acque territoriali di uno Stato. F. Catadli, *Il passaggio delle navi straniere nel mare territoriale*, Milano, 1990; C. E. Berdud, *Le passage inoffensif des navires de guerre étrangers dans la mer territoriale*, Bruxelles, 2006.

In linea generale, è possibile sostenere che gli Stati rivieraschi del mare Mediterraneo hanno adottato il limite delle 12 miglia del mare territoriale. Anche la Siria ha ridotto a 12 miglia, con la legge n. 28/2003 del 19 novembre 2003, la propria precedente pretesa di 35 miglia di acque territoriali. La Grecia mantiene tuttora il limite di 6 mg dalla costa stabilito con la legge 17 settembre 1936, n. 230 nel 1936. Egualmente di 6 miglia è l'estensione generale delle acque territoriali della Turchia - che pure non ha ratificato la Convenzione di Montego Bay del 1982 -, secondo l'art. 1 della legge n. 2674 del 26 maggio 1982.

Sempre sul mare territoriale, è d'uopo osservare, altresì, che nell'ambito dell'Accordo del 4 maggio 1994 sulla Striscia di Gaza tra Israele e l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP), con cui è stato ottenuto un primo riconoscimento dell'OLP come entità giuridica rappresentante il popolo palestinese, è stata prevista (Annesso I, art. IX) la creazione di una *Zona di Attività marittima* lungo la costa della Striscia di Gaza, estesa 20 miglia verso il largo, e, quindi, principalmente corrispondente al mare territoriale, tagliata in tre zone di cui:

— le zona «K» e «M» attigue alle acque territoriali dello Stato di Israele e dello Stato d'Egitto, della larghezza rispettiva di 1,5 ed 1 miglio, che formano le *closed areas*, o, meglio, le aree inibite alla navigazione palestinese, dove la navigazione è riservata alle attività delle forze della Marina dello Stato di Israele;

— la zona «L», che si trova fra le due zone precedenti», aperta alle attività di pesca e ricreative riservate ai battelli autorizzati dall'Autorità palestinesi.

Con questa suddivisione, infatti, si sono rese reali le premesse per l'attribuzione di una fascia di mare territoriale al futuro Stato della Palestina.

Pertanto, lo Stato di Israele gode di piena sovranità sulle acque prospicienti la propria costa fino al limite di 12 o 20 miglia marine e in tale tratto ha il totale diritto di esercitare poteri atti a tutelare la propria sicurezza nazionale, ma, in teoria, anche la Striscia di Gaza godrebbe di simile sovranità.

Oltre il limite delle 12 miglia nautiche dalla linea di base, si estende un tratto di ulteriori 12 miglia – e quindi 24 miglia nautiche dalla costa - in cui lo Stato può continuare a fare valere le proprie leggi rispetto – principalmente - al controllo del contrabbando o dell'immigrazione

clandestina. Si tratta della cosiddetta *zona contigua*¹⁵, sulla quale uno Stato può esercitare i controlli necessari a prevenire e reprimere le violazioni alle leggi di polizia doganale, fiscale, sanitaria o d'immigrazione vigenti sul proprio territorio.

E' oggetto di contestazione e dibattito la possibilità di esercizio della giurisdizione ai fini della sicurezza nazionale anche nella zona contigua. Pertanto, già nel tratto di mare compreso tra le 12 e le 24 miglia marine dalla costa, non è pacifico che lo Stato possa avere poteri atti a tutelare la propria sicurezza nazionale.

E' inoltre pacifico che all'interno di essa le navi e gli aeromobili di tutte le nazioni, godano delle libertà dell'alto mare in analogia a quanto espressamente stabilito per la zona economica esclusiva.

Le navi battenti bandiere di altri Stati possono esercitare la pesca, a meno che lo Stato costiero non abbia proclamato la *zona economica esclusiva* o la zona riservata di pesca. Le navi da guerra straniere possono, in particolare, svolgere attività operative e di addestramento che prevedano anche l'uso di armi, senza che lo Stato costiero possa pretendere di interferire. La *zona contigua*, che per poter esistere deve essere formalmente proclamata, rappresenta una porzione delle acque internazionali. Mentre l'Algeria, Cipro, l'Egitto, la Francia, il Marocco, Malta, la Siria e la Tunisia hanno dichiarato di avere istituito una propria zona contigua, al contrario non lo ha fatto lo Stato di Israele. Ciò sta ad indicare che *la giurisdizione di Israele passa direttamente dall'essere totale sulle proprie acque territoriali, ovvero dalla costa fino a dodici o venti miglia, ad essere nulla, visto che versa direttamente in acque internazionali*. Ovviamente, conserva e gode del diritto di sfruttamento esclusivo delle risorse naturali nella *zona economica esclusiva* ovvero l'area di mare che si estende per 200 miglia nautiche dalla linea di base.

Pertanto, a prescindere i diritti di natura prettamente economica e di sfruttamento sulla *zona economica esclusiva* e di quelli eventuali su una presunta *zona contigua*, si può sottolineare che **il potere sovrano di Israele si esaurisce al limite del suo *mare territoriale* o, meglio, entro e non**

¹⁵ In questa zona lo Stato esercita poteri di carattere strettamente funzionale. Essa è costituita dalla fascia di mare, adiacente al mare territoriale, sulla quale lo Stato costiero può esercitare i controlli necessari a prevenire o reprimere le violazioni alle sue leggi doganali, sanitarie, fiscali e di immigrazione.

Art. 33 paragrafo 2 enuncia che La zona contigua non può estendersi oltre 24 miglia marine dalla linea di base da cui si misura la larghezza del mare territoriale (Cnudm, 1982).

Pazzarci, Le concept de zone contigue dans la Convention sur le droit de la mer de 1982, RBDI, 1984-85, p. 249 ss.; A. Lfebvre, G. Pescatore, L. Tullio, Manuale di Diritto della Navigazione, Milano, 2008; A. Fiale, Diritto della navigazione, Napoli, 2006.

oltre le dodici o venti miglia marine dalle proprie coste¹⁶.

3. Oltre il *mare territoriale* di ciascuno Stato, che si affacci sul mare, si estende le cosiddette **acque internazionali**, categoria generale che comprende la *zona contigua* e la *zona economica esclusiva*, esse si estendono fino alle 200 miglia marine della costa e si fondono, per regime e dimensioni, con l'alto mare.

Al di là dei poteri di ogni Stato sulla *zona contigua* e sulla *zona economica esclusiva*, che sono sostanzialmente diritti di natura economica e di sfruttamento delle risorse marine, le *acque internazionali* sono sottoposte alla pari del regime dell'*alto mare*, ovvero della zona di mare ulteriore rispetto alle acque internazionali stesse. Secondo la nozione consolidata, per *alto mare* si intendono tutte quelle parti del mare che non appartengono al mare territoriale. Il termine **alto mare** indica gli spazi marini al di là della zona economica esclusiva e quindi non sottoposti alla sovranità di alcuno Stato¹⁷. Negli spazi marini situati oltre la *zona economica esclusiva* non si può esercitare ogni tutela degli interessi degli Stati costieri.

L'alto mare è aperto a tutti gli Stati, sia costieri che interni, che possono esercitarvi, con l'unico limite quello di non pregiudicare le libertà degli altri Stati, tra le altre, le attività di navigazione.

Ciascuno Stato, sia costiero che interno, ha diritto di navigare in alto mare con navi battenti la sua bandiera, le quali sono soggette alla sua giurisdizione esclusiva. Dal punto di vista giuridico il principio di riferimento è quello della *perfetta eguaglianza e completa indipendenza* di tutti gli Stati in un luogo come l'alto mare in cui non esiste alcuna autorità.

L'alto mare deve essere riservato a scopi pacifici e nessuno Stato può pretendere di assoggettarne alcuna parte alla sua sovranità.

L'alto mare è l'unica zona in cui trova ancora applicazione il classico principio della *libertà dei*

¹⁶ La zona economica esclusiva è la zona al di là del mare territoriale e ad esso adiacente, sottoposta allo specifico regime giuridico. B. Conforti (a cura di), *La Zona Economica Esclusiva*, Milano, 1983; Giuseppe Paccione, *La Zona Economica Esclusiva nel Diritto internazionale del mare*, www.diritto.net, 2009.

¹⁷ L'alto mare è disciplinato dagli articoli 86 e seguenti della Convenzione di Montego Bay. Un tempo si qualifica come alto mare qualsiasi spazio marino, che non facesse parte del mare territoriale né delle acque interne di uno Stato, le uniche acque alla vastissima disciplina dell'alto mare. Una definizione, quindi, in termini negativi che, in realtà, è anche stata ripresa sia dalla Convenzione di Ginevra che dalla stessa Convenzione di Montego Bay, secondo cui le disposizioni della presente parte si applicano a tutte le aree marine non incluse nella zona economica esclusiva, nel mare territoriale o nelle acque interne di uno Stato o nelle acque arcipelagiche di uno Stato arcipelago.

mari, che ha dominato per secoli il diritto internazionale del mare, il quale indica che il singolo Stato non può inibire e neppure intralciare l'utilizzazione degli spazi marini da parte degli altri Stati né delle comunità che da altri Stati dipendono. L'utilizzazione degli spazi marini incontra l'unico limite della pari libertà altrui. Sulle navi che vi transitano vige la legge di bandiera, cioè quella del Paese di appartenenza.

Anche nei confronti di navi sospettate di attività terroristiche, sono stati confermati i tradizionali principi della libertà dei mari secondo cui nessuno Stato può interferire in *alto mare* con la navigazione di un mercantile a meno di espressa autorizzazione del Paese di bandiera, ed è, pertanto, da escludersi l'esercizio di poteri di *uso della coercizione armata*.

In linea generale, nessuno Stato può fermare o abbordare navi battenti bandiera straniera in alto mare. I casi in cui uno Stato, in tempo di pace, pretenda di esercitare giurisdizione in acque internazionali nei confronti di mercantili stranieri, senza la preventiva autorizzazione dello Stato di bandiera, costituiscono dunque un'eccezione alla norma cogente e, come tali, devono essere rigorosamente giustificati.

Il principio si basa sul fatto che alcuno Stato ha il diritto di ingerire in tempo di pace con una nave che batte bandiera di un altro Stato che navighi in *alto mare*, a meno che non si verta in una delle ipotesi in cui è esercitabile il *diritto di visita*¹⁸ o il *diritto d'inseguimento*¹⁹.

18 Art. 110/1. Salvo il caso in cui gli atti di ingerenza derivino da poteri conferiti in virtù di trattati, una nave da guerra che incrocia una nave straniera nell'alto mare non avente diritto alla completa immunità secondo il disposto degli articoli 95 e 96, non può legittimamente abbordarla, a meno che non vi siano fondati motivi per sospettare che: a) la nave sia impegnata in atti di pirateria; b) la nave sia impegnata nella tratta degli schiavi; c) la nave sia impegnata in trasmissioni abusive e lo Stato di bandiera della nave da guerra goda dell'autorità di cui all'articolo 109; d) la nave sia priva di nazionalità; oppure e) pur battendo una bandiera straniera o rifiutando di esibire la sua bandiera, la nave abbia in effetti la stessa nazionalità della nave da guerra. 2. Nei casi di cui al paragrafo 1, la nave da guerra può procedere con gli accertamenti necessari a verificare il diritto della nave a battere la propria bandiera. A questo fine può inviare alla nave sospettata una lancia al comando di un ufficiale. Se dopo il controllo dei documenti i sospetti permangono, si può procedere con ulteriori indagini a bordo, che saranno svolte con ogni possibile riguardo. 3. Se i sospetti si mostrano infondati e purché la nave non abbia commesso alcun atto che li giustifichi, essa sarà indenizzata di ogni danno o perdita che possa aver subito. 4. Queste disposizioni si applicano, *mutatis mutandis*, anche agli aeromobili militari. 5. Queste disposizioni si applicano anche ad altre navi o aeromobili autorizzati, che siano chiaramente contrassegnati e identificabili come navi o aeromobili in servizio di Stato (Cnudm 1982).

A. De Guttry, *Lo Status della Nave da Guerra in Tempo di Pace*, Milano, 1994, p. 180-183.

19 È il diritto che l'ordine internazionale eccezionalmente attribuisce allo Stato costiero di prolungare la sua azione repressiva delle infrazioni delle infrazioni commesse da imbarcazioni straniere. L'articolo 111 enuncia in una serie di paragrafi: 1. È consentito l'inseguimento di una nave straniera quando le competenti autorità dello Stato costiero abbiano fondati motivi di ritenere che essa abbia violato le leggi e i regolamenti dello Stato stesso. L'inseguimento deve iniziare quando la nave straniera o una delle sue lance si trova nelle acque interne, nelle acque arcipelagiche, nel mare territoriale, oppure nella zona contigua dello Stato che mette in atto l'inseguimento, e può continuare

Il ***diritto di visita*** è la facoltà che solitamente viene affidata alle navi da guerra al fine di sottoporre a visita in acque internazionali, in tempo di pace, una nave mercantile straniera nei soli casi, dove esista un reale sospetto che questa sia impegnata alla pirateria o alla tratta degli schiavi o effettui trasmissioni radio o televisive senza un'apposita autorizzazione, sia priva di nazionalità ovvero usi più bandiere come *bandiere di convenienza*.

La odierna prassi internazionale, inglobata, peraltro, in accordi sul contrasto a traffici illeciti in mare (si pensi al terrorismo marittimo, o al traffico e trasporto illegale di migranti in mare), evidenzia, in ogni modo, nell'esecuzione in mare di visite ed ispezioni a mercantili, **la necessità di operare secondo stringenti misure di salvaguardia per la tutela dell'integrità fisica, dei diritti umani e della dignità delle persone trasportate** e della sicurezza dei mezzi e del carico, tenendo pure in considerazione che i pericoli connessi alla messa in atto di abordaggi in mare possono consigliarne la loro esecuzione in porto.

Nel momento in cui, a seguito della visita, i sospetti si rivelassero fondati, la nave mercantile potrebbe essere condotta, per gli opportuni provvedimenti, in un porto nazionale o in un porto estero ove risieda un'autorità consolare, purché si tratti di:

oltre il mare territoriale o la zona contigua solo se non è interrotto.

Non è necessario che, nel momento in cui la nave straniera che si trova nel mare territoriale o nella zona contigua riceve l'ordine di fermarsi, la nave che ha emesso l'intimazione si trovi ugualmente nel mare territoriale o nella zona contigua. Se la nave straniera si trova nella zona contigua, quale è definita all'articolo 33, l'inseguimento può essere intrapreso solo se sono stati violati i diritti a tutela dei quali la zona è stata istituita. 2. Il diritto di inseguimento si esercita *mutatis mutandis* in caso di violazione, nella zona economica esclusiva o nella piattaforma continentale, incluse le zone di sicurezza circostanti le installazioni situate sulla piattaforma continentale, delle leggi e regolamenti dello Stato costiero applicabili, conformemente alla presente convenzione, alla zona economica esclusiva e alla piattaforma continentale, incluse le zone di sicurezza. 3. Il diritto di inseguimento cessa non appena la nave inseguita entra nel mare territoriale del proprio Stato o di un terzo Stato. 4. L'inseguimento non si considera iniziato se non dopo che la nave che insegue abbia raggiunto con ogni mezzo disponibile la certezza che la nave inseguita o una delle sue lance o altre imbarcazioni, che lavorino congiuntamente alla nave inseguita utilizzata come nave madre, si trovino all'interno del mare territoriale, della zona contigua, della zona economica esclusiva o al di sopra della piattaforma continentale. L'inseguimento può cominciare solo dopo che l'ordine di arresto sia stato emesso con un segnale visivo o sonoro, a distanza adeguata perché venga ricevuto dalla nave straniera. 5. Il diritto di inseguimento può essere esercitato solo da navi da guerra o da aeromobili militari, o da altre navi o aeromobili in servizio di Stato che siano chiaramente contrassegnate e identificabili come tali, e siano autorizzate a tali operazioni.

- una nave nazionale che eserciti *pirateria*²⁰ o *tratta degli schiavi*²¹, o che abbia commesso gravi irregolarità occultando la propria nazionalità o falsificando i documenti di bordo;
- una nave straniera dedita alla pirateria;
- una nave priva di nazionalità;

Al di là di queste ipotesi, alla nave da guerra viene unicamente consentito di raccogliere le prove dell'attività illegale, trasmettendo un dettagliato rapporto alle autorità superiori nazionali per l'inoltro allo Stato di cui la nave batte la bandiera: è questo, per esempio, il caso del danneggiamento di cavi e condotte sottomarine. Nel caso in cui l'esito della visita porti a ritenere non giustificati i sospetti, la nave bloccata va indennizzata per le perdite e i danni cagionati.

Non risultando integrati gli elementi della fattispecie, le forze militari israeliane non avrebbero potuto neppure legittimamente esercitare il semplice *diritto di visita*, che, come già accennato, benché a carico di navi sospettate dei crimini più atroci quali la tratta degli esseri umani, deve, tuttavia, in modo vincolante essere condotto dalla nave da guerra nel rispetto dei diritti e dell'integrità dei passeggeri²².

E' pure da non sostenere la posizione su cui le autorità israeliane abbiano legittimamente esercitato il *diritto di inseguimento*, che si realizza nel potere attribuito alle navi da guerra, alle navi in servizio governativo e agli aeromobili militari di inseguire una nave straniera quando si abbiano fondati sospetti che questa abbia violato leggi o regolamenti nazionali. L'inseguimento deve iniziare dal momento in cui l'imbarcazione sospetta si trovi nelle acque interne, nelle acque arcipelaghe o nel mare territoriale dello Stato che effettua l'inseguimento o nelle acque contigue al proprio mare territoriale e può continuare in alto mare, al di fuori delle aree di

20 Art.105 Nell'alto mare o in qualunque altro luogo fuori della giurisdizione di qualunque Stato, ogni Stato può sequestrare una nave o aeromobile pirata o una nave o aeromobile catturati con atti di pirateria e tenuti sotto il controllo dei pirati; può arrestare le persone a bordo e requisirne i beni. Gli organi giurisdizionali dello Stato che ha disposto il sequestro hanno il potere di decidere la pena da infliggere nonché le misure da adottare nei confronti delle navi, aeromobili o beni, nel rispetto dei diritti dei terzi in buona fede (Cnudm 1982).

F. Munari, *La nuova pirateria e il diritto internazionale spunti per una riflessione*, RDI, 2/2009 p. 325 ss.

21 L'articolo 99 della Cnudm del 1982 impegna gli Stati a prevenire e reprimere il trasporto di schiavi e dispone che uno schiavo che si rifugi su una nave di qualunque nazionalità diventa *ipso facto* libero.

Giuseppe Paccione, *La tratta delle persone nel diritto internazionale*, www.diritto.net, 2006.

22 De Feron, *Le Droit International de la mer*, Tome I, Genève-Paris, 1957, p-137.

giurisdizione nazionale, soltanto se non abbia subito un'interruzione. Per potersi configurare un legittimo esercizio del *diritto d'inseguimento* è d'uopo che si siano realizzate complessivamente tutte le condizioni previste dall'art. 111 della Convenzione di Montego Bay del 1982. Israele, quindi, avrebbe avuto *diritto d'inseguimento* se mai fossero stati inclusi i seguenti requisiti: *l'imbarcazione si sarebbe dovuta trovare, inizialmente, in acque a sovranità israeliana o in acque ad esse contigue e dovrebbe, in aggiunta, aver violato la legge dell'ordinamento israeliano.*

Come conseguenza dell'esercizio illegittimo, sarebbe stato perfettamente congruo, sotto il profilo strettamente giuridico, l'intervento in *alto mare* di una nave da guerra della stessa bandiera del mercantile inseguito, per proteggerlo dall'azione coercitiva della nave inseguitrice, cioè a dire l'intervento di una nave da guerra turca, il che tuttavia non si è verificato. E' appena il caso di osservare che, qualora una nave sia stata fermata o catturata al di fuori delle acque territoriali in circostanze che non giustificavano l'esercizio del diritto d'inseguimento, essa deve essere risarcita per i danni e le perdite subite²³.

Ma allora, vi è da chiedersi, se dalle analisi sopra esposte appare chiaro come Israele non avesse alcun diritto di interferire con la navigazione della flottiglia in acque internazionali, né di esercitare neppure un semplice *diritto di visita*, né tantomeno di esercitare un legittimo *diritto di inseguimento*, in base a quale norma Israele è comunque intervenuto?

4. Nella nota rilasciata dall'ambasciata israeliana in Italia, si legge una dichiarazione, secondo cui Israele ha dichiarato, dal 2007, un blocco navale davanti alle coste di Gaza. Il blocco navale è del tutto in linea con il diritto internazionale marittimo e, come previsto nella normativa, è inibito il passaggio a qualsiasi nave civile e militare non autorizzata».

Il **blocco navale**, o *naval blockade*, è una **misura di guerra** che mira ad inibire l'entrata o l'uscita di qualunque nave dai porti di uno Stato belligerante. Si tratta di una misura di ingerenza con la navigazione neutrale e, ovviamente, con quella nemica, volta ad ostacolare ogni comunicazione marittima, in ingresso ed in uscita dalle coste nemiche nel corso di un *conflitto armato* e, di norma, dovrebbe svolgersi nelle vicinanze delle acque territoriali nemiche.

²³ Art. 111/8. Una nave che abbia ricevuto l'ordine di fermarsi o sia stata sottoposta al fermo fuori dal mare territoriale in circostanze che non giustificano l'esercizio del diritto di inseguimento verrà indennizzata di ogni eventuale perdita o danno conseguente a tali misure (Cnudm 1982).

La prassi del blocco è disciplinata, se si esclude la Dichiarazione di Parigi del 16 aprile 1856 sui Principi della Guerra Marittima, da norme di natura cogente, non essendo mai entrata in vigore la Dichiarazione di Londra del 26 febbraio 1909 sul Diritto della Guerra Marittima destinata a regolamentarla.

Tuttavia, con l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite del 1945, il blocco **non può ritenersi consentito se non nei casi di legittima difesa, sancito** dall'art. 51 dello Statuto²⁴, non solo, ma contrasta con l'art. 2, paragrafi 3 e 4 che inibisce il ricorso all'uso della forza nelle relazioni tra gli Stati, come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. Per questo motivo «**il blocco dei porti o delle coste di uno Stato da parte delle forze armate di un altro Stato**» è compreso tra gli atti di aggressione (ci sia stata o no dichiarazione di guerra) dall'art. 3, lettera c della Risoluzione dell'Assemblea Generale delle NU 3314 (XXXIX) del 14 dicembre 1974.

Si ponga l'ipotesi che ci siano le condizioni di legittima difesa tali da sostenere la legittimità di un simile blocco imposto sulla Striscia di Gaza, la presenza del blocco stesso configurerebbe pacificamente Israele quale Stato occupante e perciò lo vincolerebbe al disposto della **IV Convenzione di Ginevra**, inerente la protezione delle persone civili in tempo di guerra firmata a Ginevra nel 1949 e che è considerata fonte del diritto internazionale d'umanità.

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite già nel 1979 dichiarò che ai territori occupati da Israele nel 1967 si dovesse applicare la Convenzione in oggetto. Pertanto, anche nell'ipotesi in cui il blocco fosse legittimo, Israele sarebbe in ogni caso in dovere di garantire alla popolazione di Gaza il rispetto del diritto umanitario e che non potrebbe, pertanto, opporsi all'arrivo di una flotta carica di aiuti umanitari. Anzi, sarebbe obbligata a consentirne l'accesso, pena la violazione della Convenzione stessa.

Tuttavia, le autorità israeliane hanno di continuo affermato che la IV Convenzione sia

24 Art.51 Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autodifesa 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. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autodifesa sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere ed il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quella azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

St. Alexandrov, *Self-Defense against the use of force in International law*, London, 1996, p- 76 ss.; Giuseppe Paccione, *Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali nelle Nazioni Unite*, www.diritto.net, 2007.

inapplicabile ai territori occupati, giacché la Convenzione è destinata ad essere applicata solo ai territori occupati ma dotati di sovranità, sovranità che Israele non riconosce ai territori occupati. Una simile affermazione sfugge a qualunque inquadramento non solo giuridico ma anche meramente logico induttivo.

Vi è altresì da osservare come, a dispetto di quanto affermato dall'ambasciata israeliana, Israele continua a sostenere di non occupare più Gaza dal 2005.

E tuttavia, al di là degli abiti più o meno giuridici con i quali si voglia vestire l'occupazione, l'analisi da fare è la seguente: se sussiste un blocco, si deve rispettare la Convenzione di Ginevra e permettere l'ingresso degli aiuti umanitari; se il blocco non sussiste, non sussiste neanche la questione, giacché qualsivoglia imbarcazione sarebbe libera di raggiungere il porto di Gaza.

5. La succitata dichiarazione del portavoce dell'Esercito Israeliano, in cui si afferma «... è accaduto in acque esterne a quelle israeliane ma noi abbiamo il diritto di difenderci» potrebbe integrare una volontà di ascrizione dell'accaduto nella **Legittima Interdizione Marittima**, riconducibile alla figura elaborata dalla marina statunitense di *Maritime Interdiction Operations*. Le MIO, inquadrate nell'ambito più generale delle *Maritime Security Operations* (MSO), significano l'attività di sorveglianza e interdizione del traffico marittimo commerciale di qualsiasi bandiera posta in essere da navi da guerra, sulla base di un embargo navale decretato dalle Nazioni Unite o nell'ambito dell'esercizio del diritto di legittima difesa internazionale.

Giacché normalmente le operazioni di sicurezza marittima costituiscano **misure applicative di specifiche risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite** che stabiliscano un **embargo navale** - come nel caso del regime sanzionatorio marittimo verso la ex Jugoslavia adottato con le Risoluzioni 713, 724, 757, 787 e 820 nel periodo 1992-1995, o dell'embargo nei confronti dell'Iraq iniziato nel 1991 sulla base della Risoluzione 665 -, esse possono trovare substrato giuridico nel principio della legittima difesa internazionale, ex art. 51 della Carta, o anche nella **difesa preventiva**.

Questa può assumere la forma della *anticipatory self-defence*, nel momento in cui si è nell'imminenza di un attacco armato, ed è da non ponderare che tale forma risultasse integrata, sebbene Israele non stava per subire alcun attacco armato, o della *autodifesa preventiva*, quando si voglia evitare una potenziale minaccia. Ed è questa l'unica categoria nella quale potrebbe

rientrare una qualsiasi pur pacifica interferenza della Marina Militare Israeliana nei confronti di imbarcazioni straniere in alto mare. Peraltro, la giustificazione della *autodifesa preventiva* è già stata storicamente posta a fondamento di operazioni marittime: si pensi al blocco di Cuba messo in atto dagli Stati Uniti nel 1962, definito «Maritime Quarantine», o a quelle più recenti condotte a partire dal 2002 contro il gruppo terroristico al-Qa'ida nel Golfo Arabico, integrante un vero e proprio blocco navale.

In tali ipotesi, le navi da guerra, impegnate in operazioni di interdizione, adottano misure navali di interferenza con la libertà di navigazione dei mercantili di bandiera straniera. E, tuttavia, risulta non semplice riuscire a riscontrare la radice giuridica della loro legittimità, che potrebbe sussistere solo sulla base di un generico riferimento al regime della neutralità marittima proprio dei conflitti armati sul mare, nel senso che Israele metterebbe in atto non già un'autodifesa anticipata rispetto ad un presunto attacco armato ai suoi danni, ma **un'autodifesa preventiva** che deve contrastare una minaccia generica e solo potenziale, e sulla base di tale temuta minaccia porrebbe in atto un'interdizione marittima delle acque internazionali mediterranee.

Va rammentato che, anche in caso di legittime interdizioni marittime, le misure adottabili dalla marina sono nell'ordine:

- richiesta di identificazione e di informazioni sulla destinazione, sull'origine, sulla immatricolazione e sul carico;
- fermo, visita ed ispezione;
- dirottamento in porti differenti da quelli di destinazione, pure in vista di un probabile sequestro del carico, sempre se ciò sia autorizzato dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite;
- **uso della forza secondo principi di necessità, proporzionalità e gradualità contro i mercantili che non obbediscono all'intimazione di fermo²⁵.**

Questo è quanto, secondo il diritto cogente, anche sul presupposto delle suesposte fragili motivazioni, poste alla base di una simile necessità, si sarebbe potuto legalmente verificare.

Appare opportuno non tenere in considerazione i chiacchiericci che delineano l'intervento

²⁵ Gabriella Venturini, *Necessità e proporzionalità nell'uso della forza in diritto internazionale*, Milano, 1988.

israeliano come un atto di **pirateria**. In realtà, sono considerati atti di pirateria gli atti di *depredazione* o di violenza compiuti in alto mare o in zone non soggette alla giurisdizione di alcuno Stato per *fini privati dall'equipaggio di una nave o aereo privato* ai danni di altra nave o aereo privato.

Il fine privato può anche essere differente dall'obiettivo di depredazione o meglio dell'*animus furandi*, ma la nave che pone in atto l'atto di violenza deve essere, in ogni caso, privata e non statale. Allo stesso modo, non rientrano nella relativa nozione gli atti di violenza o depredazione posti in essere da una nave ai danni di un'altra nave per fini politici.

6. Sarebbe possibile, invece, riconoscere un ben più grave atto di **terrorismo marittimo**²⁶. La materia costituisce oggetto della Convenzione di Roma del 10.3.1988 per la repressione dei reati diretti contro la sicurezza della navigazione marittima, che venne conclusa sotto gli auspici dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO), con l'obiettivo di porre rimedio alle lacune della normativa internazionale in tutti quei casi in cui l'aggressione, difettando di alcuni requisiti per l'inquadramento nella nozione di pirateria, sarebbe rimasta scoperta di qualsivoglia fondamento giuridico²⁷.

Si possono quindi determinare due possibili tipologie di Terrorismo marittimo: *Terrorismo marittimo d'alto mare*, ovvero una azione/attività terroristica che si manifesta in alto mare e che verrà contrastata in alto mare con le opportune unità d'altura e con i mezzi e le dovute tattiche di intervento (es. *Embargoes/ Maritime Interdiction Operations* – MIO, dette anche, se a seguito di risoluzione ONU, *Maritime Interception Operations*) impiegando spesso gruppi di incursione specializzati in certe tipologie di operazioni finalizzate ad interdire alla navigazione zone particolari o fermare il naviglio sospetto, ispezionarlo, dirottarlo in Porti sicuri e/o

²⁶ Terrorismo marittimo”, quella forma di terrorismo che comprende tutte le possibili attività/azioni di natura terroristica che hanno come obiettivo un bersaglio che si trovi in un ambiente marittimo.

LORENZ J. AKIVA, *The threat of maritime terrorism to Israel*, in www.intelcenter.org; *Il terrorismo marittimo. Manuale per operatori*, The Boopen Editore, Napoli, 2008

²⁷ Freestone, *The 1988 International Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the safety of maritime navigation*, in 3 international Journal of Estuarine and Coastal law, 1988, p.305; Raimondi, *Un nuovo accordo contro il terrorismo internazionale: la Convenzione di Roma del 10 marzo 1988 sulla repressione degli atti illeciti diretti contro la sicurezza della navigazione marittima*, RDI, 1988, p.379 ss.; Alexander, *Maritime terrorism and legal responses*, in 19 Transportation Law Journal, 1991, p.453 ss.; Amorese, *Il terrorismo marittimo e la Convenzione di Roma*, in VII Rivista Marittima, 1992, p.19 ss.

sequestrarlo.

Terrorismo marittimo costiero, ovvero una azione/attività terroristica che si manifesta in zona costiera provenendo indifferentemente dal mare o dalla terra ferma. I porti in particolare, per la loro intrinseca struttura, per la loro posizione all'interno del tessuto urbano di una città, per il continuo transito o sosta di diverse tipologie di merci, navi, natanti, mezzi e personale al loro interno, risultano essere dei bersagli estremamente sensibili e vulnerabili.

Vengono inclusi, dunque, nella nozione di *terrorismo marittimo* tutti i casi di violenza avvenuti per finalità politiche o terroristiche a bordo di una nave privata che non possono essere considerati come pirateria. Tra le ipotesi criminose previste vi sono gli *atti di violenza e minaccia* per impadronirsi di una nave o cagionare danno ad una persona imbarcata.

La Convenzione si applica quando le azioni suindicate, che debbono essere commesse per mettere in pericolo la sicurezza della navigazione intesa, in concerto alla nozione di *safety*, vengano compiute nel momento in cui la nave è in acque ubicate al di là dei limiti esterni del mare territoriale di un solo Stato o, in base alla sua rotta, stia per navigare in tali acque o provenga dalle stesse²⁸.

L'azione, in aggiunta, condotta dalla Marina Militare Israeliana potrebbe integrare anche una fattispecie di **terrorismo tout court**, stando alle definizioni del terrorismo date dalle Nazioni Unite.

Si rammenti la definizione di terrorismo adottata mercé *consensus* dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella Risoluzione 49/60 del 9 dicembre 1994: «**atti criminali** finalizzati o **volti a provocare** uno stato di **terrore** tra la popolazione, **all'interno di un gruppo di persone** o tra determinate persone per fini politici. Tali atti sono, in qualsiasi momento, privi di giustificazione, quali che siano le considerazioni di natura politica, filosofica, ideologica, razziale, etnica, religiosa o di qualsiasi altra natura che possano essere addotte per giustificarli.»

Ancor più interessante appare la definizione globale "*indiretta*" di terrorismo della Convenzione delle Nazioni Unite del 1999 per la *soppressione delle attività di finanziamento del terrorismo* che, all'art. 2, definisce indirettamente il terrorismo come «**ogni atto finalizzato a cagionare la**

²⁸ Panzera, *La disciplina normativa sul terrorismo internazionale*, in Ronzitti (ed.), *europa e terrorismo internazionale, analisi giuridica del fenomeno e convenzioni internazionali*, Milano, 1990, p. 9 ss.; G. Ziccardi Capaldo, *Terrorismo internazionale e garanzie collettive*, Milano, 1990, p. 1 ss.

morte o lesioni personali gravi ad un civile o ad ogni altra persona che non prende attivamente parte alle ostilità in una situazione di conflitto armato, quando lo scopo di questo atto, per propria natura ovvero per il contesto nel quale viene commesso, è quello di intimidire una popolazione ovvero di costringere un governo od una organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un determinato atto.»

In pratica, vi sarebbe la unanimità della Comunità internazionale su una nozione di **terrorismo** che si poggia sui tre elementi fondamentali: a) gli atti posti in essere devono essere atti penalmente rilevanti per la maggior parte dei sistemi giuridici nazionali (omicidio, sequestro di persona, tortura ecc.); b) devono avere, inoltre, l'obiettivo di imporre ad un governo od ente internazionale di compiere o astenersi dal compiere un determinato atto, spargendo il terrore nella popolazione; c) e, infine, tali atti devono essere commessi sulla base di ragioni politiche, religiose ovvero ideologiche, non devono, quindi, essere motivati dal perseguimento di fini di lucro o interessi privati.

7. Gli atti terroristici possono essere qualificati come crimini internazionali laddove abbiano le seguenti caratteristiche: a) devono esplicare i loro effetti in più Stati per persone coinvolte, mezzi impiegati, grado di violenza sprigionata; b) devono essere commessi con il supporto, la tolleranza o il consenso dello Stato nel cui territorio è presente l'organizzazione terroristica. Il fatto che uno Stato non sia in grado di smantellare un'organizzazione terroristica, che è ubicato sul suo lembo territoriale (acquiescenza), oppure favorisca o tolleri (sostegno o tolleranza) la sua presenza attribuisce internazionalità all'attività terroristica. **Questa connotazione internazionale dell'atto terroristico va considerata quale minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale**, la terza e ultima caratteristica necessaria per poter qualificare l'atto terroristico come un crimine internazionale.

Un atto di terrorismo, come è ben noto, è un crimine contro l'umanità, laddove possa essere inglobato nel contesto di una politica, statale o non statale, diretta alla commissione sistematica e generalizzata di atti disumani. È un fatto ormai accertato che l'attacco armato, come quella compiuta dalle forze militari israeliane il 31 maggio 2009, ad una missione umanitaria, composta da volontari pacifisti, in acque internazionali ben possa integrare un crimine contro l'umanità.

Il compito di giudicare sui «più gravi crimini di portata internazionale», che rappresentano

«motivo di allarme per l'intera Comunità internazionale» (artt. 1 e 5 Statuto CPI) spetta alla **Corte Penale Internazionale**, la quale ha competenza a giudicare, tra gli altri, sui **crimini contro l'umanità** (art. 7), sui crimini di guerra (art. 8), e, formalmente, anche sul crimine di aggressione (art. 5, par. 2). Tuttavia, la sua competenza circa l'aggressione è sospesa fino a quando l'Assemblea degli Stati parti della Corte non adotterà una definizione del crimine contro la pace costituito dall'aggressione. La Corte può intervenire sui crimini messi in atto nel territorio di uno Stato parte dello Statuto - ma Israele non ha mai ratificato il Trattato istitutivo -, oppure sui crimini commessi da persone aventi la nazionalità di una Parte contraente. L'attività della Corte è incentrata sul principio di complementarità (art. 1), nel senso che la repressione dei crimini internazionali è riservata alla Corte solo dove è possibile verificare che lo Stato che ha giurisdizione sia *unable or unwilling*, incapace o non intenzionato ad avviare e svolgere il processo (art. 17).

Una situazione nella quale siano stati commessi crimini internazionali può essere portata all'attenzione della Corte secondo tre diverse modalità.

E' riconosciuto un potere generale di ogni Stato parte dello Statuto di richiedere alla Corte di indagare su ipotesi di commissione di crimini.

Il procuratore della Corte ha il potere di avviare un procedimento *ex officio*, dunque di aprire un'indagine di sua iniziativa, previo controllo della *Pre-Trial Chamber*, la Camera preliminare composta da tre giudici.

Infine, il Consiglio di Sicurezza può richiedere alla Corte di avviare un'indagine su una situazione, nell'ambito delle azioni previste dal Capitolo VII della Carta ONU (art. 13 dello Statuto CPI).

In conclusione, in aderenza al Diritto Internazionale Marittimo e al Diritto Internazionale Umanitario si può asserire che la sovranità di Israele sul mare si esaurisce all'interno delle sue acque territoriali e non si estende alle acque internazionali. Pertanto Israele non aveva il diritto di interferire con una nave di altra bandiera che navigasse in alto mare, neppure attraverso l'esercizio del **diritto di visita** o del **diritto d'inseguimento**.

Il **blocco navale**, qualora legittimamente effettuato, vincolerebbe Israele al disposto della **Quarta Convenzione di Ginevra**, e quindi a permettere il pacifico transito degli aiuti umanitari.

La **Legittima Interdizione Marittima**, qualora legittimamente effettuata, obbligherebbe Israele ad un uso della forza secondo **principi di necessità, proporzionalità e gradualità**. La fattispecie di **pirateria** non risulterebbe integrata.

L'azione condotta dalla Marina Militare Israeliana appare integrare fattispecie di **terrorismo marittimo, terrorismo *tout court*, terrorismo internazionale e crimini contro l'umanità**, sottoponibili al giudizio della **Corte Penale Internazionale**.

8. L'operazione di Israele, per concludere questa mia analisi giuridica, contro la flottiglia battente bandiera turca di militanti pacifisti pro Palestina, ha avuto luogo in acque internazionali. Il governo israeliano si è giustificato asserendo che tale flottiglia era intenzionata a compiere atti di pirateria. Ciò, a parere di chi scrive, non è assolutamente sostenibile, in quanto, per il diritto internazionale, l'*istituto della pirateria* fa riferimento ad atti commessi per fini privati, per cui questo escludo in maniera categorica l'intervento dello Stato o delle loro forze militari.

L'assalto degli organi militari dello Stato di Israele non può essere considerato lecito, è persino del tutto in contrasto con il *diritto internazionale marittimo*, che si fonda, come ho già avuto modo di evidenziare, sul *principio della libertà dell'alto mare*. Nessuno soggetto di diritto internazionale – gli Stati – ha il diritto di esercitarvi o farvi esercitare la propria sovranità, se non sia quella militare o doganale. Di conseguenza, il mero fatto di occupare con lo strumento della forza militare le navi della flottiglia senza ottenere l'autorizzazione dallo *Stato di bandiera*, principalmente quella turca e greca in questa questione, è contrario alla libertà dell'alto mare e, pertanto, illegale. Da tener presente che, ad esempio, gli arresti dei pirati somali al largo delle coste africane per la marine di vari Stati sono ritenuti legali poiché essi sono effettuati nel quadro di un mandato dato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite mercé la risoluzione n.1816 del 2 giugno 2008 che sancisce, in base al Capitolo VII della Carta, la possibilità per gli Stati, in concerto con il Governo federale di transizione della Somalia, di far entrare le proprie navi militari nelle acque territoriali somale ed usa tutti mezzi necessari per reprimere gli atti di pirateria, in base alle modalità che devono essere compatibili con le azioni che ogni soggetto di diritto internazionale, cioè a dire gli Stati sovrani, può intraprendere in alto mare contro la pirateria in base al diritto internazionale e senza che le misure decise abbiano come effetto

pratico di rifiutare o restringere il passaggio inoffensivo di navi di Stati terzi nel mare territoriale della Somalia²⁹. Risoluzione che non può essere applicata nel caso di specie.

È evidentemente ancor più vero in questo caso preciso, sebbene la forza da parte delle forze militari israeliane è stata usata. Queste forze hanno avuto un comportamento curioso, nel senso che hanno agito come se il tutto stesse avvenendo sul territorio di Israele, mentre ciò non era possibile in quanto era accaduto in alto mare.

A livello giuridico, le persone che erano sulla flottiglia avevano il *diritto di difendersi*, in quanto, a bordo di questa nave, è il diritto dello Stato di bandiera che si applica, ed avevano la possibilità legale di rispondere. Solitamente, questi diversi diritti prevedono il principio di legittima difesa. Quando si subisce un attacco – questo era il caso giacché il fermo di una nave in alto mare era illegale – si ha il diritto di difendersi, purché si resti nella proporzione simile all'attacco.

Come avevo accennato all'inizio di questo mio scritto, in base alla posizione del governo di Israele che ha affermato che il diritto internazionale gli dava la possibilità di fermare la flottiglia in acque internazionali in quanto costituiva una minaccia per lo Stato di Israele poiché è in guerra, il suo punto di vista è da ritenere *non accettabile* come giustificazione ed in contrasto con il diritto internazionale, per la ragione che la Turchia non risulti essere attualmente in guerra contro di essa. Lo Stato di Israele non aveva, dunque, alcun diritto di attaccare la flottiglia battente bandiera turca. In sostanza, è ugualmente ingiustificabile ed ingiustificato tale azione di forza, giacché il blocco di Gaza, che la flottiglia di civili voleva forzare, è in contrasto al diritto internazionale. Il blocco, infatti, da togliere è stata chiesta dalle Nazioni Unite attraverso la risoluzione 1860 del gennaio 2009. È ancora più vero se si considera il fatto che il controllo da parte dello Stato di Israele del mare di Gaza deriva dagli accordi di Oslo del 1993. Ovvero questo controllo avrebbe dovuto essere annullato successivamente, durante un processo di pace che non ha avuto luogo.

Se Israele avesse atteso che la flottiglia fosse giunta nel suo mare territoriale e quindi poteva intervenire, la situazione sarebbe stata di un tono diverso. La marina militare israeliana, quindi, avrebbe dovuto attendere che la flottiglia, battente bandiere di un altro Stato, fosse entrata nelle

29 A. Tancredi, Di Pirati e Stati falliti: il Consiglio di Sicurezza autorizza il ricorso alla forza nelle acque territoriali della Somalia, RDI, 2008, p. 937 ss.

sue acque territoriali. In tal caso, l'operazione di controllo doganale avrebbe avuto tutti i presupposti leciti e legittimi. E la questione della proporzionalità di risposta armata agli eventuali intrighi dei militanti sarebbe stata priva di senso.

Giuseppe Paccione

Dottore in Scienze Politiche

Esperto di Diritto Internazionale e dell'UE