

CRIMINALITÀ TRANSNAZIONALE E MEDITERRANEO (ALLARGATO) NELLE STRATEGIE ITALIANE DI DIFESA E SICUREZZA

Francesco Focillo**

SOMMARIO: 1. – La criminalità transnazionale in condizioni di mancata sicurezza; 2. – Le strategie di difesa e di sicurezza della Repubblica Italiana; 2.1. – La strategia italiana nel Mediterraneo del 2017; 2.2. – Il “Mediterraneo Allargato” nella Strategia di sicurezza e difesa per il Mediterraneo del 2022, lo *Strategic Concept* NATO e lo *Strategic Compass* UE; 3. – Conclusioni.

1. – La criminalità transnazionale in condizioni di mancata sicurezza

Agli inizi degli anni 2000 l’area del Caucaso del Sud – comprendente Georgia, Armenia e Azerbaijan – era un *hotspot* per il traffico di stupefacenti e per il traffico illecito di armi¹ mentre l’Afghanistan, a partire dagli anni Settanta, ha visto un aumento dei traffici illeciti, riguardanti papaveri da oppio, gemme, metalli e minerali² (come litio, cromo, piombo, zinco, rame, oro, uranio e bauxite)³. Questi due scenari, distanti tra di loro nel tempo e nella geografia, in realtà hanno una caratteristica in comune, ossia la scarsa sicurezza dovuta alla presenza di conflitti armati e alla instabilità dei governi. Nel Caucaso del Sud, infatti, nel decennio che divide la caduta dell’Unione Sovietica e l’inizio del terzo millennio, si verificarono, in un elenco non esaustivo: la Prima guerra del Nagorno Karabakh (1992-1994), la Prima guerra cecena (1994-1996), l’inizio della Seconda guerra cecena (1999-2009) e le dichiarazioni d’indipendenza dell’Abcasia e dell’Ossezia del Sud; mentre in Afghanistan, a partire dal 1970, si sono succeduti: la caduta del Regno dell’Afghanistan (1973), il golpe ed il successivo governo di Mohammed Duad Khan (1973-1978), la Rivoluzione di Saur ed il conseguente inizio della Guerra civile afghana (1978), l’intervento sovietico (1979-1989), il governo dei Mujaheddin (1992-1996), il governo dei Talebani (1996-2001), l’intervento statunitense (2001-2021) ed il ritorno dei Talebani al governo del paese (2021). Gli Stati del Caucaso, all’inizio degli anni 2000, erano repubbliche neonate con strutture statali deboli, conseguenza di un’indipendenza

¹* Il presente contributo riprende, ampliandola ed aggiornandola, la relazione dal titolo “EU and the Italian Defence and Security Strategy in the Mediterranean” tenuta in occasione della Conferenza dal titolo “Transnational Crime at Sea, Maritime Cross-Border Security and EU Governance for the Protection of EU Citizens, Values and Interests” presso l’Università degli Studi di Salerno, il 12 aprile 2024.

** Dottore in Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali presso l’Università degli Studi di Salerno. Membro del Secretariat dell’*International & European Criminal Law Observatory* (IECLO); Membro del *Communication & External Relations Staff* del Modulo *Jean Monnet EU-GLOBACT* “Transnational Crime and EU Law: towards Global Action against Cross-borders Threats to common security, rule of law and human rights” (Commissione europea 2023-2026).

S. E. Cornell, *The growing threat of transnational crime*, in D. Lynch (ed.), *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, in *Chaillot Papers* 65 (2003) 23ss.

² A. Idler et al., *Armed conflict and organized crime: the case of Afghanistan*, in *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*, Ginevra 2023, 11.

³ A. C. Erkan, *Changing energy geopolitics and Afghanistan*, in *Journal of Security and Intelligence Studies* 2.1 (2024) 14.

recente e della recessione economica successiva alla fine dell'Unione Sovietica⁴; mentre in Afghanistan l'instabilità politica e la devoluzione del potere centrale, portarono i *warlord* e le milizie locali al controllo del territorio⁵. In entrambi i casi, l'assenza di un governo efficace e la presenza di conflitti armati hanno determinato un incremento delle attività criminali transnazionali, volte a coinvolgere più Stati e preoccupare, di conseguenza, la comunità internazionale nel suo complesso⁶.

La criminalità transnazionale organizzata usa, infatti, le zone *sovereign-free* per condurre le proprie attività illecite⁷, con il rischio di un ulteriore aumento delle instabilità, non solo dal punto di vista economico, ma anche dal punto di vista politico e sociale, penetrando anche all'interno delle istituzioni pubbliche⁸. In questa ottica, la regione mediterranea non è certo un'eccezione, soprattutto per la mole di traffico marittimo che vi transita: tra il 15 ed il 30% di tutto il traffico marittimo internazionale⁹, con lo Stretto di Sicilia come *choke point*¹⁰.

A partire dal 1990 il Mediterraneo è stato coinvolto, inoltre, in una serie di conflitti che hanno evidenziato il grave *deficit* sicurezza¹¹ tale da favorire la nel resto della regione diffusione di attività criminali transnazionali quali il traffico di stupefacenti, di esseri umani, di armi e di beni culturali, oltre al racket¹². Già nel 2017, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale della Repubblica Italiana (MAECI) definiva il Mediterraneo «centro di crisi virulente e scontro settario»¹³. Esemplificativo della conflittualità nel bacino del Mediterraneo sono i conflitti nel territorio dell'ex-Jugoslavia. Nell'area dei Balcani occidentali, a partire dalla morte di Josip Broz Tito nel 1980, i

⁴ S.E. Cornell, *The growing cit.*

⁵ A. Idler et al, *Armed conflict cit.*

⁶ D. E. Stigall, *Ungoverned Spaces, Transnational Crime, and the Prohibition on Extraterritorial Enforcement Jurisdiction in International Law in Notre Dame Journal of International & Comparative Law* 3.1 (2013) 6 ss. Ai sensi dell'art. 3, par. 2 UNTOC, un reato è di natura transnazionale se: a) è commesso in più di uno Stato; b) è commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo ha luogo in un altro Stato; c) è commesso in uno Stato ma coinvolge un gruppo criminale organizzato che svolge attività criminali in più di uno Stato; d) è commesso in uno Stato, ma produce effetti sostanziali in un altro Stato. Sul tema della criminalità transnazionale si rimanda a A. Oriolo, A. R. Castaldo, A. Di Stasi, M. Nino (curr.), *Criminalità transnazionale e Unione europea*, Napoli 2024.

⁷ J. Cockayne, *Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat*, in *Coping with Crisis Working Paper Series* (2007).

⁸ L. I. Shelley, *Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation-State?*, in *Journal of International Affairs* 48.2 (1995) 463-489.

⁹ United Nations Environment Programme, *The Blue Economy in the Mediterranean* (2022). WWF Mediterranean, *Global shipping is expected to grow by 4% per year* (2021).

¹⁰ Ministero della Difesa, *Strategia di sicurezza e difesa per il Mediterraneo: Edizione 2022* (2022). Disponibile al link: <https://ciram.unimc.it/it/focus/diritto-geopolitica-mare/italia-sicurezza-spazi-marittimi/litalia-e-la-sicurezza-degli-spazi-marittimi/StrategiaMediterraneo2022.pdf>.

¹¹ Si fa riferimento, *inter alia*, alle Guerre jugoslave (1991-2001), all'Anarchia albanese del 1997, alla Primavera araba (2010-2012) ed ai conflitti, come la Guerra civile siriana (2011-in corso) e le Guerre civili libiche iniziate nel 2011.

¹² P. Norman & M. Button. *International Crime in the Mediterranean*, in B. George (cur.), *Mediterranean Security and Beyond*, Londra 2004.

¹³ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *La strategia italiana nel Mediterraneo* (2017) 16, disponibile al link: <https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/12/rapporto-med-maeci-ita.pdf>.

gruppi criminali si sono sviluppati anche per effetto delle sanzioni internazionali introdotte a partire dal 1991¹⁴ che ebbero come conseguenza un aumento dei traffici illeciti, linfa vitale dei gruppi criminali organizzati balcanici che hanno modificato le proprie fonti di guadagno passando dal commercio illegale di armi degli anni Novanta al più recente traffico di droga favorito anche da alleanze con i produttori di cocaina sudamericani¹⁵.

Sulla sponda meridionale del Mediterraneo si è riscontrato un deterioramento delle condizioni politiche ed economiche nell'Africa subsahariana, nel Medio Oriente e nel Maghreb¹⁶ che ha portato ad un aumento dei movimenti migratori dalle coste nordafricane verso il territorio europeo¹⁷. Il 2023, secondo i dati di Frontex (l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera), è stato l'anno con più attraversamenti irregolari alle frontiere dal 2016, con un aumento del 49% nella rotta del Mediterraneo Centrale che coinvolge principalmente l'Italia¹⁸. La migrazione illegale è intimamente connessa a fenomeni criminali transnazionali quali, ad esempio, il traffico di esseri umani, poiché le difficoltà relative all'attraversamento di confini, terrestri o marittimi che siano, spesso inducono i migranti ad affidarsi a organizzazioni criminali per l'organizzazione del proprio viaggio¹⁹ che li rendono anche vittime di abusi²⁰.

Alla luce delle considerazioni che precedono, l'analisi che segue mira a ripercorrere l'evoluzione delle recenti strategie italiane nel Mediterraneo (specificamente quelle del 2017 e del 2022) al fine di illustrare le caratteristiche delle azioni intraprese dall'Italia nel più ampio quadro del contrasto ai crimini transnazionali, sia in qualità di Stato membro dell'Unione Europea, della NATO, dell'ONU e di altre organizzazioni internazionali, sia attraverso una propria politica autonoma di difesa e sicurezza.

2. – Le strategie di difesa e di sicurezza della Repubblica Italiana

«Il futuro dell'Italia e della sua economia passa, inevitabilmente, attraverso il mare»²¹: la centralità del Mediterraneo per l'Italia (e viceversa) pone la lotta alla criminalità transnazionale nella regione mediterranea al primo posto nell'agenda italiana delle

¹⁴ Sull'introduzione delle sanzioni da parte della Comunità Economica Europea si rimanda a W. D. Montalbano, *Yugoslavia Hit by Trade Sanctions: Civil war: European Community, imposing toughest economic measures in response to fighting, urges U.N. to declare global oil embargo. U.S. is undecided on boycott* in *Los Angeles Times* (1991).

¹⁵ D. Johnson, B. Rosenau, V. Zakem, *Shining a Light on the Western Balkans: Internal Vulnerabilities and Malign Influence from Russia, Terrorism, and Transnational Organized Crime*, in *CNA's Occasional Paper series* (2017) 29ss.

¹⁶ Si fa riferimento, tra gli altri, ai già citati conflitti sfociati dalla Primavera araba ed ai recenti colpi di stato in Mali (2021), Guinea (2021), Burkina Faso (2022), Niger (2023) e Gabon (2023).

¹⁷ C. Cantat, A. Pécoud, H. Thoillet, *Migration as Crisis*, in *American Behavioral Scientist* 0.0 (2023).

¹⁸ Frontex, *Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016* (2024).

¹⁹ United Nations, *Irregular migration, human trafficking and refugees*, in *International migration policies* (2013) 91-99.

²⁰ Norman, Button, *International Crime* cit.

²¹ G. Terzi di Sant'Agata, *Italia, hub strategico nel Mediterraneo allargato: sicurezza, energia, libertà di navigazione e reti portuali*, in *www.theglobalnews.it* (2024).

strategie di sicurezza. Determinate fattispecie criminali trattate nelle Strategie italiane per la difesa e sicurezza, quali il terrorismo, il traffico illecito di beni culturali, di droga, di armi e la tratta di esseri umani sono contraddistinte da una natura «multinazionale»²² che rende necessario un approccio di cooperazione tra tutte le autorità di contrasto interessate al fine di sradicare efficacemente i fenomeni criminali transfrontalieri.

Il contributo dell'Italia alla sicurezza del Mediterraneo fa leva quindi su un “approccio integrato” che mette in relazione le diverse sfide e su una visione d’insieme focalizzata sulla “sicurezza umana”, che includa soluzioni politiche, assistenza umanitaria, ricostruzione civile, consolidamento istituzionale e sviluppo economico. L’impegno italiano in tale ambito si declina, pertanto, in una pluralità di attività, a cominciare da: gestione delle crisi regionali; lotta a *Daesh*²³ e alla radicalizzazione; azione in ambito ONU, UE, NATO e OSCE per orientare maggiormente la loro agenda sul Mediterraneo e partecipazione alle missioni internazionali di stabilizzazione²⁴.

2.1. – *La strategia italiana nel Mediterraneo del 2017*

Nel 2017 il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, allora guidato dal Ministro Angelino Alfano, pubblica il documento dal titolo *La strategia italiana nel Mediterraneo: stabilizzare le crisi e costruire un'agenda positiva per la regione*²⁵. Nel capitolo sulla sicurezza, il MAECI spiega la strategia italiana collocandola nell'ambito di una serie di conflitti dell'epoca (come la crisi siriana), del contrasto a *Daesh* e della radicalizzazione, oltre che della partecipazione dell'Italia alle missioni di *peacekeeping* dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, del suo ruolo nella Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) nell'ambito della difesa della regione del Mediterraneo quale confine meridionale dell'Alleanza e della stabilizzazione della crisi libica.

Quanto al contrasto alla criminalità transnazionale, nella Strategia del 2017 non mancano riferimenti alla lotta al terrorismo islamico (in particolare all'ISIS)²⁶, al traffico di esseri umani connesso al fenomeno migratorio²⁷ e alla tutela dei beni culturali²⁸.

Il documento, nella sezione riguardante il contrasto a *Daesh*, fa riferimento all'impegno italiano nell'ostacolare il finanziamento del terrorismo all'interno del *Counter-ISIS Finance Group*²⁹ e, nel paragrafo sulla crisi libica, cita la vicinanza italiana al Governo

²² A. Oriolo, *Criminalità transnazionale e Unione Europea: verso un approccio human-rights based nell'azione globale per la sicurezza comune*, in *Criminalità transnazionale* cit. 183.

²³ I termini *Daesh*, *Stato Islamico (IS)*, *Stato Islamico dell'Iraq e della Siria (ISIS)* e *Stato Islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL)* sono utilizzati per riferirsi ad un'unica organizzazione terroristica attiva, a partire dal 2013, principalmente nell'area dell'Iraq e della Siria.

²⁴ *La strategia italiana nel Mediterraneo* (2017) cit. 15.

²⁵ <https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/12/rapporto-med-maeci-ita.pdf>.

²⁶ *La strategia italiana nel Mediterraneo* (2017) cit. 15.

²⁷ Id., 23.

²⁸ Id., 41.

²⁹ Id., 16.

di Riconciliazione Nazionale libico, allora guidato da Fāyez al-Sarrāj, nella «complessa sfida migratoria, secondo un approccio integrato che combina sicurezza e solidarietà»³⁰.

Nel capitolo sulle migrazioni, poi, il documento segnala l'impegno italiano nel «colpire duramente le reti di trafficanti di esseri umani»³¹. Ricordiamo, nello stesso periodo di adozione della *Strategia* del 2017 in commento, anche l'adozione del *Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*³² ed il *Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare*³³.

L'impegno italiano in materia di sicurezza e difesa marittima, concentrato su misure come i *push-back* e le espulsioni, è stato criticato per essere troppo orientato verso una securizzazione della questione migratoria, per una marginalizzazione ed un'esclusione dei migranti e per non essere allineata al diritto costituzionale italiano, al diritto internazionale ed al diritto dell'Unione Europea³⁴. Ulteriori perplessità hanno riguardato anche l'assenza nella Convenzione di Amburgo sulla ricerca e il salvataggio marittimo (SAR, *Search and Rescue*) ratificata dall'Italia³⁵ di obblighi che «impongano allo Stato titolare della zona SAR di farsi carico dei migranti»³⁶ (lacuna che coinvolge anche la zona SAR italiana³⁷), il contenzioso tra Malta e Italia riguardante il *place of safety*³⁸ e la violazione dei diritti umani connessa alla gestione italiana del fenomeno migratorio³⁹.

³⁰ Id., 23.

³¹ Id., 25.

³² <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>.

³³ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/codice_condotta_ong.pdf Il *Codice di Condotta* è stato firmato dalle principali ONG che operavano nel Mediterraneo anche se con molte ritrosie, come nel caso di Save the Children.

L'opinione di Save the Children sul documento è presente in: *Le ragioni per cui abbiamo firmato il codice di condotta per le ONG impegnate nel Mediterraneo*, in savethechildren.it (2017).

³⁴ E. Nicosia, *Massive immigration flows management in Italy between the fight against illegal immigration and human rights protection*, in *Zoon In 5, Questions of International Law* (2014) 25ss.

³⁵ Firmata ad Amburgo il 27 aprile 1979 e resa esecutiva, in Italia, nel suo testo originario, con L. 3 aprile 1989, n. 147. Gli emendamenti alla convenzione SAR adottati il 18 maggio 1998 (Risoluzione MSC.70 (69), *Adoption of Amendments to the International Convention on Maritime Search and Rescue*, 1979) sono entrati in vigore in data 1° gennaio 2000 gli emendamenti del 20 maggio 2004 (Risoluzione MSC.153 (78), *Adoption of Amendments to the International Convention for Safety of Life at Sea*, 1974 e Risoluzione MSC.155 (78), *Adoption of Amendments to the International Convention on Maritime Search and Rescue*, 1979) sono entrati in vigore in data 1° luglio 2006. Si v. S. MAGNOSI, *La Convenzione di Amburgo del 1979 sulla ricerca ed il salvataggio in mare (Search And Rescue - SAR) e gli accordi ad essa collegati stipulati dall'Italia*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, III, 2008, 1693 ss.

³⁶ M. Menicucci, *Sicurezza in mare e flussi migratori fra diritto internazionale, eurounitario e nazionale*, in *Criminalità transnazionale e Unione europea* cit. 142.

³⁷ L'area di responsabilità SAR italiana ha una superficie di 495'553 km², ai sensi della Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo del 1979, attuata in Italia con il D.P.R. n.662 del 28 settembre 1994.

³⁸ M. Menicucci, *Sicurezza in mare* cit. 143.

³⁹ A riguardo si ricordano le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: *A.T. and Others v. Italy* (Application no. 47287/17), *Khalifa and Others v. Italy* (Application no. 16483/12), *Darboe and Camara v. Italy* (Application no. 5797/17), *J.A. and Others v. Italy* (Application no. 21329/18) e *M.A. v. Italy* (Application no. 70583/17).

Nel capitolo riguardante cultura e scienza, emerge l'importanza di tutelare i beni culturali da attività transnazionali illecite e viene citata l'attività dei Carabinieri del Nucleo per la Tutela delle Attività Culturali e del Turismo. In questo capitolo vengono inoltre ricordate: l'adozione delle Linee Guida internazionali per il contrasto al traffico di beni culturali, l'approvazione della Strategia per la protezione della cultura in situazioni di crisi, la messa a disposizione della *Task Force* italiana *Unite4Heritage*, composta da Carabinieri e da esperti civili, l'adozione da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite della Risoluzione 2347⁴⁰ dedicata all'armonizzazione dei sistemi legislativi nazionali e al rafforzamento della cooperazione internazionale per la lotta contro il traffico illecito di beni culturali e la firma della Dichiarazione Congiunta da parte dei Ministri della Cultura dei Paesi G7 in occasione del G7 di Firenze del 2017⁴¹.

La tematica dei beni culturali risulta maggiormente attenzionata rispetto alle altre questioni trattate anche in ragione delle azioni di distruzione premeditata di beni culturali, senza riguardo neanche per i siti designati dall'UNESCO come patrimonio mondiale, da parte dello Stato Islamico a partire dal 2014, nelle aree sotto il suo controllo. Un triste esempio è rappresentato dall'antica città siriana di Palmira, oggetto di azioni di distruzione a partire dal 2013, ancor prima della sua cattura da parte dello Stato Islamico nel 2015, come testimoniato anche dall'appello dell'allora direttore generale dell'UNESCO Irina Georgieva Bokova⁴² e come confermato dal suo inserimento nel patrimonio a rischio nel 2013⁴³.

Come sottolineato dal documento, «Il Mediterraneo del XXI secolo - più largo, più frammentato e più interconnesso – esige strumenti interpretativi aggiornati per essere analizzato. Richiede, in particolare, un approccio sempre più integrato che colleghi le diverse crisi e le tante sfide della regione; che sottolinei le crescenti interazioni geopolitiche tra Maghreb, Levante, Golfo Persico e Sahel [e] che valorizzi le grandi potenzialità dell'intero bacino Mediterraneo»⁴⁴.

2.2. – Il “Mediterraneo allargato” nella Strategia di sicurezza e difesa per il Mediterraneo del 2022, lo Strategic Concept NATO e lo Strategic Compass UE

Nel 2022 il Ministero della Difesa, allora guidato dal Ministro Lorenzo Guerini, pubblica la *Strategia di sicurezza e difesa per il Mediterraneo*⁴⁵. Il primo cambiamento rispetto alla strategia del 2017 è il riferimento esplicito al concetto di “Mediterraneo Allargato”

⁴⁰ La Risoluzione 2347 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (S/RES/2347(2017), adottata nel marzo 2017, è la prima a focalizzarsi esclusivamente sul patrimonio culturale. Il Rapporto sulla sua attuazione conferma l'importanza del legame tra protezione del patrimonio culturale e mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

⁴¹ *La strategia italiana nel Mediterraneo* (2017) cit. 42.

⁴² UNESCO, “*Stop the destruction!*” *urges UNESCO Director-General* (2013).

⁴³ UNESCO, *Decision 37 COM 8C.1: Update of the List of World Heritage in Danger (inscribed properties)* (2013).

⁴⁴ *La strategia italiana nel Mediterraneo* (2017) cit. 8.

⁴⁵ La *Strategia* del 2022 è disponibile al link: <https://ciram.unimc.it/it/focus/diritto-geopolitica-mare/italia-sicurezza-spazi-marittimi/litalia-e-la-sicurezza-degli-spazi-marittimi/StrategiaMediterraneo2022.pdf>.

(il c.d. *Mare Nostrum*), che incorpora il Medio Oriente e il Golfo arabico e, passando per la fascia del sub-Sahara, che dal Corno d’Africa, attraverso il Sahel, si estende al Golfo di Guinea⁴⁶. Il concetto di Mediterraneo Allargato viene utilizzato poiché, in un contesto di globalizzazione, come quello attuale, il riverberarsi di problematiche locali a livello regionale e, talvolta, anche a livello globale, rende necessaria l’inclusione dei paesi e delle aree geografiche limitrofe nella strategia di sicurezza relativa al Mediterraneo. Il Mediterraneo Allargato, «storico centro di gravità della politica estera nazionale»⁴⁷, è nato «sulla base delle esperienze operative e delle implicazioni geopolitiche degli interventi navali effettuati negli anni settanta e ottanta in zone che erano considerate “fuori area”, ovvero fuori dal Mediterraneo in senso geografico»⁴⁸.

Un dato che bene evidenzia la globalizzazione delle problematiche nel bacino del Mediterraneo è quello sulle nazionalità dei migranti arrivati in Italia nel 2023 giacché, dei quattro paesi d’origine maggiormente coinvolti, è presente solo uno Stato che si affaccia sul Mediterraneo, la Tunisia⁴⁹.

Quanto alla lotta alla criminalità transnazionale, l'*executive summary* del documento evidenzia anche l'esposizione del bacino del Mediterraneo a fenomeni di attività criminali transnazionali, ponendo come centrale la necessità di utilizzare la “dimensione strategica” del Mediterraneo Allargato, non ancorabile a vincoli geografici rigidamente stabiliti e che, come si è detto, incorpora l’Europa continentale, il Medio Oriente e le fasce settentrionali e sub-Sahariana del continente africano. In tali quadranti strategici, principalmente, originano le potenziali minacce, generalmente ibride, agli interessi nazionali ed in cui è quindi necessario un continuo monitoraggio per poter intervenire tempestivamente, come necessario, per prevenire o risolvere ogni significativa situazione di crisi.

Nel discutere la geopolitica dell'area, il documento riconosce il leggero ridimensionamento del fenomeno del terrorismo internazionale, causato da una serie di circostanze, tra le quali vengono annoverate: gli effetti della pandemia da COVID-19 e la “riduzione” del territorio controllato dallo Stato islamico. Il COVID-19 ha, certamente, determinato numerose restrizioni alla libertà di movimento (e in generale alle attività economiche e commerciali) anche nei paesi del Mediterraneo Allargato⁵⁰. La pandemia, però, come si evince dal documento in esame, non ha fermato la pressione del fenomeno migratorio, contribuendo, anzi, ad alimentarla insieme al terrorismo nella fascia sub-sahariana, alla generale instabilità dell'area mediterranea e agli effetti del cambiamento climatico.

⁴⁶ F. Del Monte, *La teoria del Mediterraneo Allargato e la geopolitica classica in Italia*, in *Difesa Online* (2022).

⁴⁷ L. Termine, A. Dell’Era, *Executive Summary*, in *Strategie di collegamento dell’Indo-Pacifico al Mediterraneo Allargato. La prospettiva dell’Italia oltre il corridoio IMEC*, in *Approfondimenti Osservatorio di Politica Internazionale* 210 (2023) 3-5.

⁴⁸ A. De Carolis, *Mediterraneo allargato e sue implicazioni economiche e geopolitiche per l’Italia*, in *Quaderni Strategici* 3 (2022) 3.

⁴⁹ [Integrazionemigranti.gov.it](https://www.integrazionemigranti.gov.it). La diversificazione geografica dei paesi di origine dei migranti che arrivano in Italia tramite la rotta del Mediterraneo centrale non è un fenomeno recente; infatti, l’arrivo di migranti asiatici si verifica già a partire dal 2002 (P. Monzini, *Sea-Border Crossings: The Organization of Irregular Migration to Italy*, in *Mediterranean Politics* 12.2 (2007) 163-184).

⁵⁰ World Bank, *COVID-19 Disrupted, But Did Not Halt, Mediterranean Migration* (2022).

La Strategia del 2022, pur non focalizzandosi specificamente sulla criminalità transnazionale, ne sottolinea, quindi, spesso la rilevanza nell'area, specialmente nella regione del Sahel con particolare riferimento al terrorismo⁵¹. Nel 2022 la regione del Sahel, infatti è diventata l'epicentro mondiale di gruppi terroristici che sfruttano le problematiche locali a proprio favore, come nel caso di *Jama'at Nusrat al-Islam wal Muslimin*, affiliato burkinabè di *Al-Qaeda*, che controlla il 40% del territorio del Burkina Faso⁵² interessato da numerosi tentativi di colpo di stato⁵³.

Il documento sottolinea anche l'importanza del Mediterraneo Allargato nella strategia di difesa italiana come dimostrano anche i numerosi interventi militari italiani nella regione. In passato l'Italia ha partecipato a questo tipo di interventi quasi sempre nell'ambito di organizzazioni internazionali come l'Unione Europea, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) e la NATO. Al 2024, nella sola regione del Mediterraneo Allargato, l'Italia, tramite le proprie forze armate, partecipa a: l'Operazione Althea in Bosnia-Erzegovina, l'Operazione Leonte in Libano, le European Union Training Mission in Somalia⁵⁴, la MIADIT in Palestina⁵⁵, Gibuti e Somalia⁵⁶, le missioni bilaterali in Libano, Libia⁵⁷ e Niger⁵⁸. Oltre alle missioni già elencate l'Italia partecipa anche, nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, a: l'UNIFIL in Libano⁵⁹ (all'interno del quale si colloca l'Operazione Leonte), al MFO nel Sinai⁶⁰, al MINURSO nel Sahara Occidentale⁶¹ e l'UNFICYP nell'isola di Cipro⁶².

La regione Mediterranea costituisce il “Fianco Sud” sia dell’Alleanza Atlantica che dell’Unione Europea, i due principali riferimenti nazionali in materia di sicurezza e difesa. Sicché il documento sottolinea la necessità per il nostro Paese di riuscire ad ottenere che il Mediterraneo Allargato trovi la giusta attenzione negli orientamenti strategici della NATO dell’Unione europea. Nel contesto della NATO, lo *Strategic Concept* del 2022⁶³ cita il Mediterraneo soltanto parlando del *build-up* militare della Federazione Russa nell'area, visibile tramite la presenza della base navale russa di Tartus

⁵¹ G. Carbone, C. Casola, *Dal Sahel al Corno d’Africa: L’arco di instabilità e le aree di crisi in Africa subsahariana*, in *Approfondimenti*, in *Osservatorio di Politica Internazionale* (2016) 122.

⁵² C. P. Clarke, J. Zenn, *Jihadist Terrorism Encroaching on Coastal West Africa, Spilling Over From Sahel*, in *Lawfare* (2023).

⁵³ S. Mednick, S. Busari, N. Kennedy, *Burkina Faso’s military seizes power in a coup, detains president and dissolves government*, in *CNN*, (2022). W. Muia, B. Ochieng, *Burkina Faso junta says it foiled coup attempt*, in *BBC* (2023). Migration and Home Affairs, *Fight against the financing of terrorism* (2024).

⁵⁴ Esercito Italiano, *Operazioni Internazionali* (s.d.). Disponibile al link: https://www.esercito.difesa.it/operazioni/operazioni_oltremare

⁵⁵ Ministero della Difesa, *Palestina: apertura della missione addestrativa MIADIT 15* (2022).

⁵⁶ Stato Maggiore della Difesa, *Gibuti: al via la missione addestrativa MIADIT Somalia 18*, in *Difesa Online* (2023).

⁵⁷ Esercito Italiano, *Operazioni* cit.

⁵⁸ L.A., le attività della missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger, in *Difesa Online* (2022).

⁵⁹ Esercito Italiano, *UNIFIL: contributo nazionale* (s.d.).

⁶⁰ Marina Militare, *Multinational Force & Observers (MFO)* (s.d.).

⁶¹ Esercito Italiano, *Marocco - MINURSO* (s.d.).

⁶² Ministero della Difesa, *Repubblica di Cipro - UNFICYP (United Nations Peacekeeping force in Cyprus)* (s.d.).

⁶³ North Atlantic Treaty Organization, *NATO 2022 Strategic Concept* (2023).

sulla costa della Siria⁶⁴ e di navi militari russe nel Mediterraneo⁶⁵ (sorvegliate dalla Marina Militare italiana⁶⁶). Nello *Strategic Compass* dell'Unione Europea le sponde del Mediterraneo, inserite nel *southern neighbourhood*, sono descritte come regioni d'importanza strategica per la sicurezza e la stabilità dell'Unione minacciate dal terrorismo, dal traffico di esseri umani e dal crimine organizzato. Nell'ambito della sicurezza marittima, l'Unione si è posta l'obiettivo di consolidare e continuare a sviluppare le proprie missioni navali nel Mediterraneo e al largo delle coste somale.

Nel prosieguo del documento viene ribadita la volontà di collaborare con i partner nel *southern neighbourhood* e di offrire *security packages* più completi agli stessi⁶⁷. Nei report sul progresso sull'implementazione dello *Strategic Compass* del 2023⁶⁸ e del 2024⁶⁹, però, il Mediterraneo non è neanche citato. Nel report del 2023 si fa riferimento all'aggiornamento della strategia per la sicurezza marittima dell'Unione e del relativo piano d'azione *Una strategia rafforzata per la sicurezza marittima dell'UE per far fronte all'evoluzione delle minacce marittime*⁷⁰.

L'*aggiornamento*, che presenta informazioni sulle operazioni dell'Unione nel Mediterraneo, esplica il compito dell'Operazione IRINI, ossia quello di «far rispettare l'embargo delle Nazioni Unite sulle armi nei confronti della Libia»⁷¹, descrivendola come «un contributo diretto dell'UE alla pace e alla stabilità nel Mediterraneo, che rafforza la sicurezza marittima»⁷².

Nell'ambito della lotta criminalità transnazionale l'*aggiornamento* si focalizza sul ruolo di Frontex che, tramite le sue operazioni di controllo delle frontiere dell'Unione, agisce nel contrasto al traffico di migranti e, insieme all'Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA) e all'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), conduce operazioni marittime per contrastare la criminalità transnazionale e sostiene le autorità nazionali di guardia costiera⁷³.

Una novità presente nel contesto della *Strategia* del 2022, rispetto a quello della *Strategia* del 2017 è la rilevanza della Zona Economica Esclusiva (ZEE) nazionale. La stessa dichiarazione di una ZEE nazionale (L. 91/2021) è una conferma della volontà nazionale

⁶⁴ L. Trombetta, *Tartus, la testa di ponte russa in Siria*, in *Limes* 2022.8 (2022) 27.

⁶⁵ G. Kuczyński, *Russian Navy Boosts Presence in the Mediterranean*, *Ruddia Monitor*, in *Warsaw Institute* (2023).

⁶⁶ L. Anconelli, *La Marina Militare sorveglia le navi russe del Mediterraneo – nr. 026/2022* (2022).

⁶⁷ European Union External Action, *A Strategic Compass For Security And Defence* (2022).

⁶⁸ European Union External Action, *2023 Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence* (2023).

⁶⁹ European Union External Action, *2024 Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence* (2024).

⁷⁰ Commissione Europea, *Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'aggiornamento della strategia per la sicurezza marittima dell'UE e del relativo piano d'azione "Una strategia rafforzata per la sicurezza marittima dell'UE per far fronte all'evoluzione delle minacce marittime"* (2023).

⁷¹ Id.

⁷² L'Operazione IRINI, varata dall'Unione il 31 marzo 2020, al luglio 2024, vede l'impiego di 406 militari, una unità navale e due assetti aerei italiani. Ministero della Difesa, *EUNAVFOR MED – Operazione Irini* (s.d.).

⁷³ Commissione Europea, *Comunicazione cit.*

di affermare la propria sovranità in termini sia di diritti, sia di utilizzo giusto e responsabile delle risorse marine.

La *Strategia* del 2022 riconosce due dimensioni del contributo della Difesa italiana alla sicurezza del Mediterraneo Allargato: una dimensione cooperativa e una dimensione operativa. La dimensione cooperativa si articola su un'attività di cooperazione internazionale, basata su Piani di Cooperazione strutturati con i paesi *partner*. In questa dimensione si posizionano le missioni bilaterali in Libia, Libano e Niger già citate in precedenza e le operazioni sotto egida NATO, UE e ONU. Il documento pone queste operazioni in una funzione di supporto del Paese in termini di posizionamento diplomatico, economico, industriale; il contributo alla sicurezza che ne deriva è associato all'acquisizione di capacità autonome da parte dei Paesi amici che, diventando capaci di gestire le problematiche di sicurezza che li riguardano, contribuiscono al contempo alla sicurezza dell'Italia e dell'Europa, in generale.

La dimensione operativa, oltre alle già citate operazioni sotto egida NATO, UE e ONU, contempla anche il dovere di «assicurare presenza, sorveglianza, vigilanza, e quindi deterrenza»⁷⁴ e la necessità di favorire lo sviluppo di capacità autonome da parte dei paesi *partner*⁷⁵. L'importanza delle operazioni di *peacekeeping* dell'ONU non è soltanto limitata al mantenimento della pace, ma è efficace anche nel mitigare i possibili effetti negativi degli aiuti esteri, portando con sé pratiche di *statebuilding* e una diminuzione della violenza politica e, di conseguenza, aumentando così i flussi di aiuti economici⁷⁶.

3.- Conclusioni

Le *Strategie* esaminate portano alla luce l'impegno italiano, diretto e indiretto, nel contrasto alla criminalità transnazionale, nell'area specifica del Mediterraneo. La problematica più avvertita è quella della crisi migratoria che ha tra le sue innumerevoli cause anche quelle ricollegabili ad altri *cross-border crimes* come il terrorismo, citato in modo particolare nella *Strategia* del 2017. Le migrazioni irregolari portano con sé lo sviluppo del traffico degli esseri umani, altra fattispecie criminale di natura transnazionale, collegata poi allo sfruttamento degli esseri umani in precedenza trafficati. Questa situazione mostra l'interconnessione che si può ritrovare tra le varie fattispecie criminali di natura transnazionale che sviluppa una catena di cause ed effetti risolvibili solo alla radice.

La lotta italiana alla criminalità transnazionale nel Mediterraneo è incentrata su un approccio multilaterale, visibile nei continui rimandi delle *Strategie* alle missioni nelle quali operano le forze italiane, grazie ad accordi bilaterali o sotto l'egida di ONU, OSCE, NATO e Unione Europea, con un contributo italiano considerevole, soprattutto dopo la caduta del Muro di Berlino. L'Italia, nel caso specifico delle operazioni di *peacekeeping* dell'ONU, è lo Stato europeo che partecipa con i contingenti più numerosi, con una

⁷⁴ Id. 9.

⁷⁵ Id.

⁷⁶ W. Maekawa, *United Nations peacekeeping operations and foreign aid: Credibility of good governance*, in *World Development* 176 (2024).

crescita, dal 1989, anche del personale civile impegnato nelle operazioni⁷⁷. Questo approccio, unito all'utilizzo del concetto strategico del "Mediterraneo Allargato", porta la Repubblica Italiana a contrastare in molti casi le cause dello sviluppo della criminalità transnazionale all'origine, cercando, tramite le operazioni di *peacekeeping*, di arginare la diffusione delle zone *sovereign-free*, terreno fertile per i gruppi criminali.

Il Mediterraneo propriamente detto e nella sua eccezione "allargata" è, quindi, centrale nelle dinamiche economiche, sociali e di sicurezza che hanno un diretto impatto sull'Europa e sull'Italia in particolare.

La sicurezza della Regione è cruciale per l'Italia e richiede che il Paese svolga sia un ruolo da protagonista, quale media potenza regionale a forte connotazione marittima, in grado tutelare i propri interessi strategici, sia un ruolo di riferimento per i principali Alleati in ambito NATO e UE. Ciò postula un approccio genuinamente "interforze/multi dominio", ma anche "multidimensionale", in cui il governo italiano deve contribuire con un ruolo proattivo nei vari contesti nei quali è chiamato ad operare⁷⁸.

«Il Mediterraneo è il Mare tra le terre. È il Mare, come ci ricorda David Abulafia, dai molti nomi: "Mare Nostrum" per i Romani, "Mar Bianco" per i Turchi, "Grande Mare" per gli Ebrei, "Mare di Mezzo" per i tedeschi, "Grande Verde" per gli antichi egizi. Mentre per gli arabi è sincreticamente il "Mar Bianco di mezzo". Una pluralità di definizioni che ci fa capire quanto sia complessa la storia del luogo dove Europa, Africa e Asia si incontrano»⁷⁹.

L'Italia ne è consapevole e si è sempre avvicinata a questa regione con grande rispetto, come testimoniano i contenuti delle attività e delle politiche che sta portando avanti in una pluralità di settori, tra cui quello della difesa e sicurezza esaminati in questa sede.

Il contributo riprende, ampliandoli ed aggiornandoli precedenti studi, presentati nel quadro del Modulo Jean Monnet EU-GLOBACT "Progetto finanziato dal Programma

⁷⁷ F. Coticchia, *A Remarkable Evolution: Italy's Participation in PKOs*, in A. de Guttry, E. Sommario, L. Zhu (curr.), *China's and Italy's Participation in Peacekeeping Operations*, Lanham 2014.

⁷⁸ Si legge nella Strategia del 2022 che per concretizzare pienamente questa Strategia di Difesa e Sicurezza del Mediterraneo, le Forze Armate dovranno: «1. ricercare/stimolare una postura attiva delle Organizzazioni Internazionali di cui siamo parte, nei confronti del loro Fianco Sud, in larga misura coincidente con il Mediterraneo Allargato; la revisione strategica in atto in ambito NATO e UE è una opportunità da cogliere; 2. rafforzare e mettere a sistema le attività di cooperazione e di assistenza, nelle dimensioni bilaterale e multilaterale, e nelle missioni internazionali mirate al *capacity building* dei Paesi che le ospitano; 3. consolidare e sviluppare ulteriormente l'architettura di sicurezza del Mediterraneo Allargato, attraverso la partecipazione alle missioni/operazioni in atto; 4. favorire l'approccio multi-dominio, la presenza e la capacità di intervento rapido, nelle aree più prossime/di maggiore interesse per l'Italia quale lo Stretto di Sicilia, punto di passaggio obbligato e nevralgico per la sicurezza nazionale; più in generale, contribuire al controllo ed alla tutela della ZEE nazionale; 5. sviluppare la *Situational Awareness* quale prerequisito della superiorità decisionale; in questo senso la Difesa dovrà adoperarsi per la condivisione e la messa a sistema delle informazioni disponibili presso le differenti amministrazioni e la loro redistribuzione, in particolare, per quanto riguarda il dominio marittimo, attraverso la piena implementazione del DIISM, a supporto di una maggiore efficacia della complessiva "Azione unitaria dello Stato" in Mare; 6. promuovere lo sviluppo tecnologico dello strumento militare, anche attraverso più spinte sinergie con il mondo industriale ed i poli di ricerca ed innovazione, affinché la Difesa mantenga capacità rilevanti e funga da traino per il settore produttivo nazionale».

⁷⁹ *La strategia italiana nel Mediterraneo* (2017), cit 14.

Erasmus+ della Commissione Europea – Progetto d'Azione Jean Monnet numero 101126599. Finanziato dall'Unione Europea. I punti di vista e le opinioni espressi sono tuttavia solo quelli dell'autore o degli autori e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono essere ritenute responsabili per questo”.

