

Fascicolo 3/2026

Data di pubblicazione: 14 settembre 2026

15

Diritti fondamentali nel multilivello securitario: potenziale unificante e deficit democratici nelle missioni in Mali (Italia–Francia)

di

Fatoumata Diawara

Dottoranda industriale in Società in mutamento: Politiche, Diritti e Sicurezza - Università della
Tuscia

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Costituzionalizzazione della sicurezza e uso della forza nello spazio giuridico multilivello. – 3. Sahel come laboratorio di sicurezza multilivello. – 4. Comparazione costituzionale: Italia e Francia nel controllo democratico delle missioni militari. – 5. Diritti fondamentali e responsabilità nelle missioni multilaterali. – 6. Conclusioni: il paradosso della sicurezza costituzionalizzata.

1. Introduzione

Le missioni militari internazionali rappresentano oggi uno dei principali banchi di prova per la tenuta del costituzionalismo democratico contemporaneo. L'intensificazione del ricorso all'uso della forza in contesti extraterritoriali ha progressivamente messo in discussione l'idea tradizionale secondo cui il controllo democratico sull'impiego della forza armata possa essere pienamente garantito entro i confini dello Stato costituzionale¹. In tale quadro, il modello classico di sovranità territoriale e di controllo parlamentare statale sull'uso della forza mostra segni di tensione strutturale, pur senza potersi considerare superato in senso definitivo.

A ben vedere, la tensione qui descritta non riguarda soltanto la legittimità dell'azione militare in sé, ma investe più in generale il modo in cui gli ordinamenti costituzionali contemporanei

¹ Cfr. C. JEAN, *Manuale di studi strategici*, Roma-Bari, Laterza, 2004, 23 ss.

riescono (o non riescono) a dare seguito interno agli obblighi internazionali assunti in tema di tutela dei diritti fondamentali, specie nelle situazioni di conflitto armato e di emergenza. Come è stato osservato con riferimento al rapporto tra Carte internazionali dei diritti e ordinamento interno, le carenze del legislatore nella specificazione-attuazione di tali obblighi trovano spesso una parziale “supplenza” nell’attività dei giudici, comuni e costituzionali, la quale tuttavia non può mai sostituirsi appieno all’intervento politico che solo il circuito rappresentativo è in grado di assicurare². Questo rilievo, sviluppato con riguardo all’osservanza delle Carte dei diritti in tempo di guerra, si presta ad essere esteso, *mutatis mutandis*, al tema qui indagato: anche nel campo delle missioni militari multilaterali, infatti, il deficit di *accountability* democratica non nasce da un’assenza di vincoli giuridici, quanto piuttosto dalla difficoltà dei meccanismi rappresentativi nazionali di tenere il passo con la stratificazione multilivello della *governance* securitaria.

Basti pensare, a titolo esemplificativo, al caso delle missioni europee nel Sahel, dove la distribuzione delle decisioni tra mandati del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, atti del Consiglio dell’Unione europea, accordi bilaterali e consenso dello Stato ospitante si è tradotta in una catena di legittimazione che ha reso progressivamente più arduo individuare, per i Parlamenti nazionali degli Stati contributori, un momento di controllo realmente incisivo sull’impiego della forza, diverso da un controllo prevalentemente successivo e dalla limitata capacità di incidere sulle scelte già maturate in altre sedi.

Al di là dell’esempio richiamato, le missioni militari contemporanee si collocano in uno spazio giuridico caratterizzato da una crescente stratificazione normativa, nel quale si intrecciano diritto costituzionale interno, diritto dell’Unione europea, diritto internazionale e sistemi regionali di tutela dei diritti umani. Questa evoluzione ha favorito l’emersione di forme di costituzionalizzazione multilivello della sicurezza, nelle quali i diritti fondamentali tendono a operare come parametro di coordinamento tra ordinamenti giuridici differenti.

² Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, spec. 321 ss.

La pluralità dei livelli decisionali e la crescente centralità dell'esecutivo nei processi di gestione delle missioni internazionali sollevano tuttavia interrogativi sulla tenuta dei meccanismi di legittimazione democratica e sul ruolo dei Parlamenti nazionali nel controllo dell'uso della forza³.

Queste dinamiche emergono con particolare evidenza nelle missioni militari multilaterali nel Sahel, che costituiscono uno dei principali laboratori di cooperazione militare europea. In particolare, l'operazione *Barkhane*, la *Task Force Takuba* e la missione europea *EUTM Mali* offrono un contesto significativo per osservare l'intreccio tra livelli normativi diversi e i conseguenti problemi di legittimazione democratica dell'azione militare⁴.

Il presente contributo analizza la legittimazione democratica dell'uso della forza nelle missioni militari internazionali attraverso una comparazione tra Italia e Francia. L'obiettivo è verificare se la stratificazione normativa multilivello contribuisca effettivamente alla costruzione di standard comuni di tutela dei diritti fondamentali oppure se produca, al contrario, una frammentazione dei meccanismi di *accountability* democratica, fino a determinare una progressiva diluizione della responsabilità politica, intesa qui come la crescente difficoltà di imputare a un soggetto individuabile e sanzionabile in sede rappresentativa le scelte concretamente compiute nelle missioni multilaterali, distinta dalla responsabilità giuridica dei singoli atti e da quella operativa dei comandi militari. L'ipotesi di lavoro è che i due esiti non siano alternativi, ma coesistano: la costituzionalizzazione multilivello della sicurezza tende a uniformare gli standard sostanziali di tutela, mentre sul piano procedurale può diluire la responsabilità politica, spostando il processo decisionale verso sedi meno esposte al controllo parlamentare.

Per verificare tale ipotesi, l'analisi si sviluppa su tre piani distinti: la ricostruzione del diritto positivo italiano, francese ed europeo in materia di autorizzazione e controllo parlamentare sull'uso della forza; l'esame del caso Mali come banco di prova empirico, con particolare attenzione alla successione tra *Barkhane*, *Takuba* ed *EUTM Mali*; la comparazione funzionale

³ Cfr. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, a cura di S. CASSESE, Roma-Bari, Laterza, 2021, VI ed.

⁴ V. Cons. UE, Decisione 2013/34/PESC del 17 gennaio 2013; Cons. Sic. ONU, ris. 2100 (2013).

tra il modello italiano, fondato sulla legge n. 145 del 2016, e quello francese, incentrato sull'art. 35 della Costituzione.

In questa prospettiva, il contributo intende mostrare come la costituzionalizzazione multilivello della sicurezza, pur favorendo una convergenza formale degli standard di tutela, sia accompagnata da persistenti criticità sul piano della legittimazione democratica e dell'effettività dei meccanismi di controllo.

Sul piano metodologico, la scelta di Italia e Francia risponde a un criterio di variazione controllata: si tratta di due democrazie costituzionali europee coinvolte nel medesimo teatro securitario saheliano e, in parte, nelle stesse missioni multilaterali, ma caratterizzate da differenti assetti costituzionali e procedurali in materia di autorizzazione e controllo parlamentare sull'uso della forza. Il confronto è condotto lungo cinque variabili omogenee: il soggetto competente a decidere l'avvio della missione, il momento in cui interviene il Parlamento, la natura del relativo potere, il controllo sulla prosecuzione e il controllo sulla cessazione, al fine di valutare in quale misura i due ordinamenti consentano un controllo parlamentare tempestivo ed effettivo nelle diverse fasi dell'intervento.

Il caso del Mali funge da banco di prova concreto dei due modelli, poiché consente di osservare come i rispettivi meccanismi nazionali abbiano operato rispetto all'avvio, alla prosecuzione e alla cessazione delle missioni inserite in un contesto decisionale multilivello. Le vicende di Bounti e di Moura sono invece richiamate non come oggetto di un autonomo accertamento dei fatti, che esula dalle finalità del contributo, ma come episodi esemplificativi delle difficoltà di verifica, attribuzione e imputazione della responsabilità che caratterizzano le operazioni militari condotte mediante catene di comando e sistemi di cooperazione articolati su più livelli.

Le fonti impiegate comprendono i testi costituzionali e legislativi nazionali, la prassi parlamentare italiana e francese, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di applicazione extraterritoriale della Convenzione, gli atti dell'Unione europea e delle Nazioni Unite relativi alle missioni considerate, nonché i rapporti di organismi internazionali e organizzazioni indipendenti sugli episodi più controversi. Le fonti giornalistiche, ove necessarie

per la ricostruzione degli sviluppi più recenti, sono espressamente qualificate come tali e mantenute distinte dai documenti ufficiali e dalle altre fonti primarie.

19

2. *Costituzionalizzazione della sicurezza e uso della forza nello spazio giuridico multilivello*

L'evoluzione delle missioni militari internazionali ha progressivamente modificato il quadro giuridico entro il quale gli Stati democratici esercitano la funzione di sicurezza e difesa. Nella tradizione del costituzionalismo moderno, la decisione sull'uso della forza è stata storicamente ricondotta alla sovranità statale e sottoposta a specifici meccanismi di legittimazione democratica, fondati in particolare sul controllo parlamentare e sul principio di responsabilità politica dell'esecutivo⁵.

Sul piano del diritto internazionale, il sistema giuridico contemporaneo è strutturato attorno al principio generale del divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, sancito dall'art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite⁶. A tale principio si affianca la previsione dell'art. 51 della stessa Carta, che riconosce il diritto inerente di legittima difesa individuale o collettiva in caso di attacco armato⁷.

All'interno di questo quadro normativo, le operazioni militari contemporanee si collocano sempre più frequentemente in contesti multilaterali, fondati su mandati delle organizzazioni internazionali o su forme di cooperazione tra Stati. Ciò comporta una progressiva interazione tra diritto internazionale, diritto dell'Unione europea e ordinamenti costituzionali nazionali.

Questa evoluzione ha favorito l'emersione di forme di costituzionalizzazione della sicurezza, intese come progressiva sottoposizione dell'azione militare a principi giuridici e standard di tutela dei diritti fondamentali.

Sul piano teorico, tale fenomeno può essere ricondotto alla distinzione, elaborata con riferimento alle Carte internazionali dei diritti in generale, tra vincoli negativi e vincoli positivi discendenti dalle stesse: i primi impongono ai pubblici poteri di astenersi dal violare le posizioni

⁵ Cfr. C. JEAN, *Manuale di studi strategici*, cit.

⁶ V. Carta delle Nazioni Unite, art. 2 par. 4.

⁷ V. Carta delle Nazioni Unite, art. 51.

giuridiche soggettive protette; i secondi richiedono invece un *facere*, ossia l'adozione di misure attive idonee a garantirne l'effettiva implementazione⁸. Applicata al contesto delle missioni militari multilaterali, questa distinzione consente di cogliere come la costituzionalizzazione della sicurezza non si esaurisca nella mera imposizione di limiti esterni all'azione militare, ma richieda altresì la predisposizione di apparati istituzionali e procedurali capaci di assicurarne il controllo effettivo.

Un'espressione significativa di questa dinamica si rinviene nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di applicazione extraterritoriale della Convenzione. Nel caso *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, la Grande Camera ha riconosciuto che gli Stati contraenti restano vincolati al rispetto dei diritti convenzionali quando i loro agenti, nell'ambito di operazioni di sicurezza condotte all'estero, esercitano pubblici poteri ovvero autorità e controllo su singoli individui, superando così una lettura meramente territoriale dell'art. 1 CEDU⁹. Tale approccio ha contribuito in modo decisivo a estendere il perimetro di applicazione delle garanzie fondamentali anche alle missioni multilaterali condotte al di fuori dei confini nazionali, rafforzando l'idea di una progressiva costituzionalizzazione multilivello della sicurezza.

Questo processo di costituzionalizzazione multilivello trova nei diritti fondamentali non un semplice orizzonte valoriale comune, ma un insieme di standard tecnico-giuridici puntuali, la cui condivisione tra ordinamenti diversi ne costituisce il concreto potenziale unificante. Tra questi rilevano, in particolare: la distinzione tra civili e combattenti quale criterio guida delle regole d'ingaggio; i principi di proporzionalità e precauzione nella pianificazione ed esecuzione delle operazioni; l'obbligo procedurale di condurre un'indagine effettiva e indipendente sugli episodi di uso letale della forza; la tutela del diritto alla vita anche nelle sue proiezioni extraterritoriali; il dovere di vigilanza sulle forze locali addestrate o assistite da contingenti stranieri; e, più in generale, gli obblighi positivi di prevenzione del rischio per la popolazione civile. È sull'effettiva operatività di questi specifici parametri, e non sulla loro mera

⁸ Sulla distinzione tra vincoli negativi e vincoli positivi discendenti dalle Carte dei diritti, v. F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2021, spec. 219 ss.

⁹ Corte EDU, Grande Camera, *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, ric. n. 55721/07, sentenza del 7 luglio 2011, spec. §§ 130-142.

enunciazione, che si misura la capacità dei diritti fondamentali di operare quale autentico strumento di coordinamento tra i diversi livelli della *governance* securitaria.

Nel caso italiano, tale limite trova il proprio fondamento nell'art. 11 della Costituzione, che sancisce il ripudio della guerra e consente limitazioni di sovranità finalizzate alla costruzione di un ordinamento internazionale volto alla pace e alla giustizia tra le nazioni. L'attuazione concreta della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali è oggi disciplinata dalla legge n. 145 del 21 luglio 2016, che prevede specifiche procedure di autorizzazione e controllo parlamentare.

Un diverso modello costituzionale emerge invece nel caso francese. L'art. 35 della Costituzione della V Repubblica attribuisce al Parlamento la competenza a dichiarare la guerra, ma riconosce all'esecutivo un ruolo particolarmente ampio nella gestione delle operazioni militari. Il Governo è tenuto a informare il Parlamento entro tre giorni dall'inizio di un intervento militare, mentre l'autorizzazione è richiesta solo oltre i quattro mesi.

Questi assetti si inseriscono inoltre nel quadro della Politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea, prevista dagli artt. 42 e 43 TUE, che consente l'avvio di missioni civili e militari per la gestione delle crisi internazionali.

Sul piano istituzionale europeo, occorre peraltro precisare che l'avvio di ciascuna missione PSDC richiede una decisione del Consiglio adottata all'unanimità, ai sensi dell'art. 42, par. 4, TUE: si tratta di un vincolo procedurale che attribuisce a ciascuno Stato membro, incluso quello che intende parteciparvi con un proprio contingente nazionale, un potere di veto sull'avvio della missione. Tale unanimità intergovernativa, tuttavia, non equivale a un controllo parlamentare in senso proprio, poiché la decisione resta nella disponibilità degli esecutivi nazionali riuniti in Consiglio, mentre il Parlamento europeo conserva, ai sensi dell'art. 36 TUE, un ruolo di mera consultazione e informazione, privo di qualsiasi potere di codecisione sulle missioni PSDC. Ne risulta un modello in cui il rafforzamento formale della base giuridica europea della sicurezza

non si accompagna a un correlativo rafforzamento della legittimazione parlamentare, né a livello nazionale né a livello sovranazionale¹⁰.

In questo contesto, la costituzionalizzazione multilivello della sicurezza si configura come un processo ambivalente. Se da un lato essa contribuisce alla diffusione di standard comuni di legalità e tutela dei diritti, dall'altro lato tende a produrre una frammentazione dei meccanismi di legittimazione democratica, rendendo più complesso l'esercizio del controllo parlamentare.

3. *Il Sahel come laboratorio di sicurezza multilivello*

Le missioni militari internazionali nel Sahel costituiscono uno dei contesti più significativi per osservare la trasformazione della sicurezza in una funzione esercitata all'interno di uno spazio giuridico multilivello. A partire dal 2013, la regione è stata interessata da una crescente presenza di missioni internazionali e operazioni militari condotte da attori diversi, tra cui le Nazioni Unite, l'Unione europea e singoli Stati europei¹¹.

Questa pluralità di interventi ha prodotto un sistema complesso di cooperazione militare nel quale operazioni nazionali, missioni dell'Unione europea e missioni internazionali si sovrappongono parzialmente, contribuendo alla gestione della sicurezza regionale ma, al contempo, generando rilevanti criticità sul piano della legittimazione democratica e della responsabilità giuridica.

Uno dei principali strumenti di intervento internazionale in Mali è rappresentato dalla Missione multidimensionale integrata di stabilizzazione delle Nazioni Unite (MINUSMA), istituita dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 2100 (2013), con il compito di sostenere il processo politico, proteggere i civili e contribuire alla stabilizzazione del Paese¹².

Accanto alla presenza delle Nazioni Unite si è sviluppata una significativa partecipazione dell'Unione europea attraverso la missione di addestramento *EUTM Mali*, istituita nel 2013

¹⁰ V. art. 42, par. 4, e art. 36 TUE.

¹¹ Cfr. International Crisis Group, *Mali: Security, Dialogue and Meaningful Reform*, Africa Report n. 201, 11 aprile 2013, www.crisisgroup.org/africa/west-africa/mali/mali-security-dialogue-and-meaningful-reform.

¹² V. Cons. Sic. ONU, ris. 2100 (2013).

nell'ambito della Politica di sicurezza e difesa comune, con l'obiettivo di rafforzare le capacità operative delle forze armate maliane¹³.

Parallelamente, alcuni Stati europei hanno condotto operazioni militari nazionali, tra cui l'operazione francese *Barkhane*, avviata nel 2014 come evoluzione dell'operazione *Serval* e finalizzata al contrasto dei gruppi jihadisti nel Sahel¹⁴. Nel tempo, tale intervento si è progressivamente integrato in forme di cooperazione militare più ampie, come la *Task Force Takuba*.

L'insieme di queste missioni evidenzia una struttura multilivello della sicurezza articolata su tre dimensioni: il livello internazionale delle Nazioni Unite, il livello sovranazionale dell'Unione europea e il livello statale degli interventi nazionali.

Tuttavia, tale configurazione non si limita a rappresentare una maggiore cooperazione tra attori, ma produce effetti rilevanti sul piano giuridico. La sovrapposizione tra diversi livelli decisionali e operativi contribuisce infatti a generare una frammentazione delle responsabilità e una riduzione della trasparenza dei processi decisionali.

In questa prospettiva, il Sahel non costituisce soltanto un contesto operativo complesso, ma rappresenta un vero e proprio laboratorio nel quale la sicurezza multilivello si traduce concretamente in una dispersione delle sedi decisionali e in una conseguente difficoltà di individuazione dei soggetti responsabili delle decisioni relative all'uso della forza¹⁵.

Ne deriva un contesto nel quale i tradizionali strumenti di controllo democratico risultano strutturalmente indeboliti rispetto alla complessità dell'azione militare multilaterale.

Tale fragilità strutturale è divenuta manifesta a seguito dei due colpi di stato militari che hanno interessato il Mali nell'agosto 2020 e nel maggio 2021, i quali hanno progressivamente eroso la base di legittimazione politica delle missioni multilaterali presenti sul territorio. La giunta militare insediatasi a Bamako ha infatti avviato un percorso di progressivo allontanamento dai

¹³ V. Cons. UE, Decisione 2013/34/PESC del 17 gennaio 2013 (EUTM Mali).

¹⁴ V. Ministère des Armées, « Opération Barkhane », www.defense.gouv.fr/operations/bande-sahelo-saharienne/operation-barkhane ; nonché Ministère des Armées, Dossier de presse – Opération Barkhane, settembre 2022.

¹⁵ V. United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the situation in Mali*, S/2013/582, 1° ottobre 2013.

partner occidentali, culminato nel febbraio 2022 con l'annuncio francese della cessazione dell'operazione *Barkhane* e della *Task Force Takuba*, completata nell'agosto 2022 dopo quasi un decennio di presenza militare ininterrotta¹⁶.

24

Il processo di disimpegno si è ulteriormente accentuato nel giugno 2023, quando le autorità maliane hanno richiesto il ritiro immediato della MINUSMA, costringendo il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite a disporre la conclusione anticipata del mandato della missione e il completamento delle operazioni di ritiro entro il 31 dicembre 2023¹⁷. Va peraltro rilevato che, anche nella fase di piena operatività delle missioni multilaterali, ampie porzioni del territorio maliano restavano sotto il controllo di gruppi armati non statali, di matrice independentista o jihadista: la stessa area di Moura, ad esempio, sarebbe stata sotto l'influenza della Katiba Macina, affiliata al Jama'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin (JNIM), sin dal 2012, quindi ben prima della richiesta di ritiro delle missioni internazionali. La richiesta di cessazione della cooperazione militare con la Francia e con la MINUSMA, motivata dalle autorità di transizione anche con l'insufficiente efficacia di tali missioni nel garantire il controllo del territorio, ha condotto a un più ampio ricorso a personale militare straniero non inquadrato in missioni multilaterali, riconducibile dapprima al gruppo Wagner e successivamente all'Africa Corps, secondo un modello di esternalizzazione della funzione di sicurezza sottratto ai meccanismi di controllo propri delle missioni multilaterali e caratterizzato da forme di controllo, parlamentare, giudiziario o sovranazionale, sensibilmente più deboli e opache¹⁸.

Questa sequenza di eventi restituisce, in forma paradigmatica, il paradosso al centro del presente contributo: proprio nel momento in cui la sicurezza multilivello aveva raggiunto la sua più compiuta articolazione istituzionale, tra Nazioni Unite, Unione europea e cooperazione

¹⁶ V. Ministère des Armées, communiqué du 17 février 2022, Fin de l'opération Barkhane et de la Task Force Takuba au Mali; nonché Présidence de la République française, Déclaration conjointe des partenaires engagés au Sahel, 17 février 2022.

¹⁷ V. Cons. Sic. ONU, ris. 2690 (2023), 30 giugno 2023, che dispone la cessazione del mandato della MINUSMA e il completamento del ritiro delle sue componenti civili e militari entro il 31 dicembre 2023.

¹⁸ V. Al Jazeera, *Russia's Wagner mercenaries leaving Mali, Africa Corps to remain*, 6 giugno 2025, www.aljazeera.com/news/2025/6/6/russias-wagner-mercenaries-leaving-mali-africa-corps-to-remain; RAND Corporation, *The Wagner Group Is Leaving Mali. But Russian Mercenaries Aren't Going Anywhere*, 11 giugno 2025, www.rand.org/pubs/commentary/2025/06/the-wagner-group-is-leaving-mali-but-russian-mercenaries.html.

bilaterale, la crisi di legittimazione politica interna allo Stato ospitante si è dimostrata sufficiente a determinarne la progressiva disarticolazione, senza che i meccanismi di controllo democratico degli Stati contributori fossero in grado di intervenire efficacemente sull'esito del processo.

Il quadro sin qui delineato, condotto dal punto di vista degli Stati contributori, va integrato con una prospettiva costituzionale interna allo Stato ospitante. La Costituzione maliana del 25 febbraio 1992 attribuiva al Presidente della Repubblica, quale garante dell'indipendenza nazionale e dell'integrità del territorio, il compito di assicurare il rispetto dei trattati e degli accordi internazionali, oltre alla qualifica di capo supremo delle forze armate. La sovranità nazionale apparteneva, ai sensi dell'art. 26, al popolo nel suo complesso, che la esercitava attraverso i propri rappresentanti o per via referendaria; ai sensi dell'art. 115, inoltre, nessuna cessione, scambio o aggiunta di territorio poteva essere validamente disposta senza il consenso del popolo¹⁹. Su questa base, la presenza dei diversi dispositivi internazionali in Mali è stata disciplinata da distinti strumenti giuridici conclusi con le autorità maliane: un accordo sullo status delle forze tra le Nazioni Unite e il Mali per la MINUSMA, un accordo tra l'Unione europea e il Mali sullo status di EUTM Mali e, per le forze francesi, specifici accordi bilaterali successivamente richiamati dal Trattato di cooperazione in materia di difesa del 2014²⁰.

I due colpi di stato militari dell'agosto 2020 e del maggio 2021 hanno tuttavia determinato una rottura, più che una semplice applicazione, di tale quadro costituzionale. Le autorità di transizione insediatesi a Bamako, incentrate sulla figura del Presidente della Transizione, colonnello Assimi Goïta, e su un Consiglio nazionale di transizione con funzioni parlamentari ma privo di legittimazione elettorale diretta, hanno agito al di fuori dell'ordinario circuito

¹⁹ V. Constitution du Mali du 25 février 1992, artt. 26, 29, 44 e 115.

²⁰ V. Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement de la République du Mali relatif au statut de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), Bamako, 1er juillet 2013, United Nations Treaty Series, vol. 2933, I-51015; Conseil de l'Union européenne, Décision 2013/178/PESC du 25 février 2013 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République du Mali concernant le statut de la mission militaire EUTM Mali, JO L 106 du 16 avril 2013; per la presenza delle forze francesi, v. l'accord sous forme d'échange de lettres signées les 7 et 8 mars 2013, richiamato dall'art. 25, par. 2, du Traité de coopération en matière de défense entre la République française et la République du Mali, signé à Bamako le 16 juillet 2014.

rappresentativo previsto dalla Costituzione del 1992, pur rivendicando costantemente la tutela della sovranità nazionale quale fondamento della propria azione.

26

È in questo contesto che si colloca la richiesta di ritiro immediato della MINUSMA, avanzata il 16 giugno 2023 dal Ministro degli Affari esteri maliano Abdoulaye Diop e formalmente recepita dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 2690 (2023), che ne ha disposto la cessazione del mandato a decorrere dal 1° luglio 2023. Nel dibattito in seno al Consiglio, la Federazione Russa ha salutato la richiesta maliana come una “decisione sovrana” dello Stato ospitante, mentre altri membri, pur rammaricandosi della scelta, ne hanno riconosciuto la legittimità in ragione del principio consensuale che governa le operazioni di mantenimento della pace. Letta in questa prospettiva, la richiesta di ritiro può essere ricostruita anche come un atto di affermazione della sovranità costituzionale maliana, nel senso già accolto dall’art. 26 della Costituzione del 1992²¹. Una simile lettura, tuttavia, va maneggiata con cautela sul piano metodologico. La decisione di revocare il consenso a MINUSMA, così come la successiva cessazione della cooperazione militare con la Francia, sono state assunte da un esecutivo di transizione privo di legittimazione elettorale, in un contesto nel quale le scadenze concordate con la CEDEAO per il ritorno all’ordine costituzionale sono state ripetutamente disattese. La Costituzione del 2023, approvata con referendum il 18 giugno 2023, ha peraltro confermato e rafforzato l’impianto sovranista già presente nel testo del 1992, sancendo che lo Stato esercita la propria sovranità sull’intero territorio nazionale, che non può cedere alcuna porzione di esso né rinunciare ad alcuno dei diritti sovrani ivi esercitati, e che ogni attentato all’integrità territoriale costituisce un crimine contro la sicurezza dello Stato; essa attribuisce inoltre al Presidente della Repubblica il potere di negoziare e ratificare i trattati. Ne risulta un paradosso significativo per la tesi qui sostenuta: l’invocazione della sovranità costituzionale maliana, quale limite alla presenza multilaterale, si è manifestata attraverso un circuito decisionale a sua volta scarsamente legittimato sul piano rappresentativo interno. Il deficit di *accountability* democratica che caratterizza gli Stati contributori europei trova così un singolare riscontro speculare nello stesso Stato ospitante, a

²¹ V. Cons. Sic. ONU, ris. 2690 (2023); ONU, *Réunion du Conseil de sécurité, communiqué CS/15325*, 16 giugno 2023.

conferma che la frammentazione della responsabilità democratica nella sicurezza multilivello non è un fenomeno unidirezionale, ma investe l'intero sistema di relazioni tra i livelli coinvolti²².

27

4. *Comparazione costituzionale: Italia e Francia nel controllo democratico delle missioni militari*

La crescente internazionalizzazione delle operazioni militari pone interrogativi rilevanti sul piano del diritto costituzionale, in particolare per quanto riguarda i meccanismi di legittimazione democratica dell'uso della forza. Nelle democrazie europee, infatti, la partecipazione alle missioni militari internazionali continua a essere formalmente ricondotta alla responsabilità degli Stati, i quali restano i principali titolari delle decisioni relative all'impiego delle proprie forze armate.

In questo contesto, il confronto tra Italia e Francia consente di evidenziare due modelli costituzionali differenti nella gestione del rapporto tra potere esecutivo e controllo parlamentare nelle operazioni militari all'estero.

Nel caso italiano, il quadro costituzionale è fortemente influenzato dal principio sancito dall'art. 11 della Costituzione, secondo cui l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e consente limitazioni di sovranità necessarie alla costruzione di un ordinamento internazionale volto alla pace e alla giustizia tra le nazioni²³.

Nel corso del tempo, tale disposizione è stata interpretata dalla dottrina e dalla prassi istituzionale come base giuridica per la partecipazione italiana alle missioni militari internazionali, purché queste siano inserite in contesti multilaterali e finalizzate alla tutela della pace e della sicurezza internazionale²⁴.

Sul piano procedurale, il sistema italiano attribuisce un ruolo significativo al Parlamento. A partire dagli anni Novanta, la partecipazione alle missioni internazionali è stata infatti accompagnata dall'adozione di specifici atti di autorizzazione parlamentare e da periodici

²² V. Constitution du Mali du 18 juin 2023 (adoptée par référendum), artt. 34, 37 e 41 (souveraineté et territoire) e artt. 181-182 (négociation et ratification des traités).

²³ V. Costituzione della Repubblica italiana, art. 11.

²⁴ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, Il Mulino, 2019, 641-645.

rifinanziamenti delle operazioni militari all'estero. Questo modello è stato successivamente sistematizzato con la legge n. 145 del 2016, che disciplina in modo organico la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali e prevede un meccanismo annuale di autorizzazione parlamentare delle operazioni²⁵.

Il Parlamento è chiamato a esprimersi sia sull'avvio sia sulla prosecuzione delle missioni, attraverso la deliberazione delle Camere su una relazione del Governo che definisce obiettivi, durata e risorse delle operazioni militari. In questo modo, il sistema italiano tende a configurare un modello di controllo parlamentare relativamente forte, nel quale la partecipazione alle missioni militari internazionali è sottoposta a un costante monitoraggio politico da parte delle istituzioni rappresentative²⁶.

Un esempio concreto di tale meccanismo è rappresentato dal procedimento annuale previsto dalla legge n. 145 del 2016, come modificata dalla legge 31 ottobre 2024, n. 168. La partecipazione italiana alle missioni internazionali è inizialmente deliberata dal Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica, e successivamente sottoposta alle Camere, che la autorizzano o la respingono mediante appositi atti di indirizzo. La prosecuzione delle missioni è valutata sulla base della relazione analitica presentata annualmente dal Governo, mentre il relativo finanziamento è assicurato attraverso il Fondo istituito dall'art. 4 della medesima legge. Il sistema attribuisce pertanto al Parlamento un potere formale di autorizzazione, la cui effettiva capacità di indirizzo resta tuttavia condizionata dalla circostanza che le principali scelte strategiche sono frequentemente già maturate nelle sedi internazionali o intergovernative²⁷.

Un assetto costituzionale differente emerge nel caso francese. La Costituzione della V Repubblica attribuisce tradizionalmente un ruolo particolarmente ampio all'esecutivo nella gestione della politica estera e della difesa. L'art. 35 della Costituzione prevede che la dichiarazione di guerra debba essere autorizzata dal Parlamento, ma riconosce al Governo la

²⁵ V. Legge 21 luglio 2016, n. 145, *Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*.

²⁶ Cfr. N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, Giappichelli, 2021, 182-186.

²⁷ V., da ultimo, la deliberazione del Consiglio dei ministri del 14 maggio 2026, concernente la relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e la partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni per l'anno 2026, trasmessa alle Camere il 19 maggio 2026, Doc. XXVI, n. 4 e Doc. XXV, n. 4.

possibilità di avviare operazioni militari all'estero senza una preventiva autorizzazione parlamentare²⁸.

29

A seguito della revisione costituzionale del 2008, è stato introdotto un meccanismo di informazione e controllo parlamentare sulle operazioni militari. In base alla nuova formulazione dell'art. 35, il Governo è tenuto a informare il Parlamento entro tre giorni dall'inizio di un intervento militare all'estero. Qualora l'operazione si prolunghi oltre quattro mesi, è richiesta una deliberazione parlamentare per autorizzarne la prosecuzione²⁹.

Un'applicazione paradigmatica di tale meccanismo si è avuta in occasione dell'operazione *Serval*, avviata in Mali nel gennaio 2013: il Governo francese ne informò l'*Assemblée Nationale* nelle quarantotto ore successive all'avvio delle operazioni, mentre il dibattito parlamentare e il relativo voto di autorizzazione, ai sensi del terzo comma dell'art. 35, si tennero solo nell'aprile 2013, a oltre tre mesi dall'inizio dell'intervento, quando le operazioni militari sul terreno erano ormai in una fase avanzata³⁰.

Vale peraltro segnalare che il primo comma dell'art. 35 della Costituzione, relativo alla dichiarazione di guerra in senso proprio, non ha mai trovato applicazione nel corso dell'intera V Repubblica: né la guerra d'Algeria, né alcuna delle successive operazioni militari francesi all'estero sono state qualificate come tali, sicché il meccanismo effettivamente operante resta quello, introdotto nel 2008, dei commi secondo e terzo del medesimo articolo. Dal 2008 l'Assemblea nazionale si è pronunciata in sette occasioni ai sensi del terzo comma dell'art. 35, autorizzando sempre la prosecuzione degli interventi sottoposti al suo esame. Tale dato empirico conferma come il meccanismo francese, pur introducendo un passaggio parlamentare obbligatorio superata la soglia dei quattro mesi, si configuri nella prassi come una ratifica pressoché sistematica delle scelte già compiute dall'esecutivo, più che come un reale strumento di indirizzo politico sull'uso della forza³¹.

²⁸ V. Constitution de la République française, art. 35.

²⁹ *Loi constitutionnelle* n. 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

³⁰ V. Assemblée Nationale, compte rendu intégral, séance du 22 avril 2013, dibattito e voto ai sensi dell'art. 35, terzo comma, Cost.

³¹ V. Assemblée nationale, *Fiche de synthèse* n. 65, *La déclaration de guerre et les interventions armées à l'étranger*.

Nonostante tale riforma abbia rafforzato formalmente il ruolo del Parlamento, il sistema francese continua a essere caratterizzato da una centralità dell'esecutivo nelle decisioni relative all'uso della forza. La gestione delle operazioni militari resta infatti fortemente concentrata nelle mani del Presidente della Repubblica e del Governo, coerentemente con la struttura semi-presidenziale del sistema politico francese³².

Applicando questi due modelli al caso specifico del Mali, si osserva come né l'ordinamento italiano né quello francese prevedano un meccanismo parlamentare specifico per incidere sulla decisione di cessare la partecipazione alle missioni multilaterali, e come, nella prassi apertasi con i colpi di stato del 2020-2021, l'influenza dei rispettivi Parlamenti non sia risultata determinante. Il Parlamento francese non fu infatti chiamato a deliberare sulla cessazione dell'operazione *Barkhane*, decisa dall'Eliseo e comunicata come atto di politica estera; il Parlamento italiano, dal canto suo, si limitò a prendere atto, nelle successive deliberazioni annuali sulle missioni internazionali, della conclusione, nel maggio 2024, del mandato della missione *EUTM Mali* e, conseguentemente, della partecipazione del contingente italiano, a seguito della decisione dell'Unione europea di non negoziarne il rinnovo con le autorità di transizione maliane³³. Ciò conferma come i meccanismi di controllo parlamentare esaminati risultino strutturati per autorizzare l'avvio e la prosecuzione delle missioni, ma non per incidere sulla loro cessazione, quando questa dipenda da fattori esogeni legati alla situazione dello Stato ospitante.

Il confronto tra i due ordinamenti può essere ricondotto a cinque variabili omogenee. Quanto al soggetto che decide l'avvio della missione, in entrambi i sistemi la decisione iniziale spetta all'esecutivo: il Consiglio dei ministri in Italia, il Presidente della Repubblica e il Governo in Francia. Quanto al momento dell'intervento parlamentare, nel sistema italiano le deliberazioni relative alla partecipazione sono tempestivamente trasmesse alle Camere, che ne autorizzano o negano l'attuazione mediante appositi atti di indirizzo; nel sistema francese, il Governo informa

³² Cfr. O. BEAUD, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, 2020, 214-220.

³³ Per la conclusione del mandato di EUTM Mali, v. European External Action Service, End of mandate EUTM Mali, 17 maggio 2024, www.eeas.europa.eu/eeas/end-mandate-eutm-mali_en.

il Parlamento entro tre giorni dall'inizio dell'intervento, senza che tale comunicazione sia seguita da un voto. Quanto alla natura del potere parlamentare, in Italia esso assume carattere autorizzativo sin dalla fase iniziale, mentre in Francia diviene autorizzativo soltanto quando l'intervento supera i quattro mesi. Quanto al controllo sulla prosecuzione, il modello italiano prevede una sessione annuale sulle missioni in corso, mentre quello francese non impone ulteriori autorizzazioni periodiche una volta approvata la prosecuzione oltre i quattro mesi. Nelle sette occasioni verificatesi dal 2008, l'Assemblea nazionale ha, peraltro, sempre autorizzato le operazioni sottoposte al suo esame. Quanto alla cessazione, infine, nessuno dei due ordinamenti contempla una procedura parlamentare specifica equivalente a quella prevista per l'avvio o la prosecuzione, come già osservato con riguardo al caso maliano.

5. *Diritti fondamentali e responsabilità nelle missioni multilaterali*

Nel contesto delle missioni multilaterali, la tutela dei diritti fondamentali assume una funzione centrale nella valutazione della legittimità dell'azione militare. L'uso della forza si colloca oggi in uno spazio normativo composito, in cui interagiscono diritto internazionale umanitario, diritto dei diritti umani e diritto costituzionale interno³⁴.

Prima di esaminare i singoli profili di responsabilità, è opportuno distinguere i diversi piani normativi qui in gioco: il diritto internazionale umanitario disciplina la liceità delle condotte belliche in quanto tali; il diritto internazionale dei diritti umani, nella proiezione extraterritoriale già richiamata attraverso il caso *Al-Skeini*, ne integra la tutela; le regole sull'attribuzione della condotta individuano infine il soggetto cui riferire l'eventuale violazione, questione distinta sia dalla liceità sia dalla qualificazione della condotta stessa.

Il primo piano è quello del diritto internazionale umanitario. Le operazioni condotte nel Sahel si collocano prevalentemente nell'ambito dei conflitti armati non internazionali, disciplinati dall'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949 e, per gli Stati che vi hanno aderito, dal II Protocollo addizionale del 1977. Tale qualificazione comporta l'applicazione di un quadro

³⁴ Cfr. C. JEAN, *Manuale di studi strategici*, Roma-Bari, Laterza, 2004, spec. 23 ss.

normativo diversamente strutturato rispetto a quello previsto per i conflitti armati internazionali, composto dall'art. 3 comune, dal II Protocollo addizionale ove applicabile, dalle norme consuetudinarie e dagli obblighi internazionali di tutela dei diritti umani, con conseguenze rilevanti sul piano della responsabilità per le vittime civili e sulla stessa individuazione delle regole d'ingaggio applicabili³⁵.

Distinto è il piano della responsabilità penale individuale. Il Mali, in quanto Stato parte dello Statuto di Roma, ha deferito la situazione sul proprio territorio alla Corte penale internazionale nel luglio 2012, consentendo l'apertura di un'indagine da parte del Procuratore. Tale meccanismo, pur avendo condotto a esiti giudiziari significativi, come la condanna di Ahmad Al Faqi Al Mahdi nel 2016 per la distruzione di mausolei a Timbuctu, si è finora concentrato prevalentemente sulle condotte riconducibili ai gruppi armati operanti nel nord del Paese. L'accertamento delle eventuali responsabilità individuali relative alle condotte contestate alle forze governative e al personale militare straniero operante al loro fianco resta invece ostacolato soprattutto dalle difficoltà di acquisizione delle prove, di accesso al territorio, di cooperazione statale e di individuazione delle catene individuali di comando³⁶.

Tornando al diritto internazionale umanitario, nel Sahel, e in particolare in Mali, la coesistenza di missioni ONU, UE e operazioni nazionali ha prodotto un contesto nel quale la protezione dei civili rappresenta un parametro essenziale di legittimazione dell'azione militare³⁷.

Un caso emblematico è l'episodio di Bounti (3 gennaio 2021). Il rapporto della MINUSMA del 30 marzo 2021 ha attribuito a un attacco aereo francese la morte di civili riuniti per una cerimonia, mentre le autorità francesi hanno sostenuto che l'operazione fosse diretta contro combattenti jihadisti³⁸. Tale divergenza evidenzia anzitutto difficoltà nell'accertamento dei fatti e nella qualificazione giuridica delle condotte.

³⁵ V. Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, art. 3 comune; Protocollo addizionale II alle Convenzioni di Ginevra, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali, 8 giugno 1977.

³⁶ V. ICC, *Situation in Mali*, ICC-01/12; *Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15, sentenza del 27 settembre 2016.

³⁷ V. Cons. Sic. ONU, ris. 2100 (2013); Cons. UE, Decisione 2013/34/PESC del 17 gennaio 2013, relativa a una missione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze armate maliane (EUTM Mali).

³⁸ V. United Nations, MINUSMA, *Report on the Human Rights Investigation into the Events of Bounti*, 30 marzo 2021; Ministère des Armées, *Communiqué de presse relatif à l'opération du 3 janvier 2021*, 2021.

L'analisi delle violazioni non può prescindere dal quadro normativo operativo. Le missioni nel Sahel sono regolate da mandati internazionali, diritto internazionale umanitario e regole d'ingaggio (ROE), che definiscono limiti e condizioni dell'uso della forza. La risoluzione 2100 (2013) autorizza la MINUSMA a proteggere i civili nel rispetto dei principi di distinzione, proporzionalità e precauzione³⁹. Analogamente, le operazioni *Barkhane* e *Takuba* si fondano sul consenso dello Stato ospitante e sul diritto dei conflitti armati non internazionali⁴⁰.

Il caso Bounti ha tuttavia sollevato dubbi sul rispetto concreto di tali principi, riaprendo il dibattito sulla trasparenza e sull'applicazione delle ROE⁴¹. In particolare, la natura multinazionale della *Task Force Takuba*, distinta dalle missioni condotte dall'Unione europea nell'ambito della PSDC⁴², solleva interrogativi sulla trasparenza dei processi di definizione delle modalità operative e sul raccordo tra livello operativo e controllo politico nazionale.

Il controllo parlamentare può incidere sulla tutela dei diritti quando l'autorizzazione e il finanziamento delle missioni siano accompagnati da obblighi informativi, audizioni sugli incidenti che coinvolgono civili e verifiche sulle regole d'ingaggio e sulle forze locali addestrate. In mancanza di tali strumenti, il voto parlamentare rischia di legittimare formalmente la missione senza incidere sulle condizioni concrete di esercizio della forza.

Un ulteriore piano riguarda l'assistenza alle forze locali. Le attività di addestramento e consulenza svolte da missioni come EUTM Mali sollevano interrogativi circa le misure di prevenzione, monitoraggio e condizionalità che dovrebbero accompagnare l'assistenza prestata alle forze locali, soprattutto quando siano documentate successive violazioni da parte delle unità beneficiarie⁴³.

Distinto ancora è il problema dell'attribuzione della condotta nei contesti di comando multilivello, già emerso nella giurisprudenza internazionale. Nel caso *Behrami e Behrami c.*

³⁹ V. Cons. Sic. ONU, ris. 2100 (2013), par. 16; nonché ris. 2164 (2014).

⁴⁰ V. Consiglio dell'Unione europea, The European Union's Integrated Strategy in the Sahel, doc. 7723/21, 16 aprile 2021, par. 26, ove si distingue il coinvolgimento di alcuni Stati membri nella Task Force Takuba dalle missioni condotte dall'Unione nell'ambito della PSDC; nonché consenso dello Stato maliano all'intervento internazionale.

⁴¹ V. MINUSMA, *Report on the Human Rights Investigation into the Events of Bounti*, cit.

⁴² V. Consiglio dell'Unione europea, The European Union's Integrated Strategy in the Sahel, cit., par. 26.

⁴³ Cfr. L. BRILLAUD, I. ELIASSEN, L. MIÑANO, *EU-trained troops committed abuses in Mali*, Investigate Europe, 6 aprile 2022, www.investigate-europe.eu/posts/eu-trained-troops-committed-abuses-in-mali.

Francia e *Saramati c. Francia, Germania e Norvegia*, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo dichiarò i ricorsi incompatibili *ratione personae* con la Convenzione, ritenendo che le condotte contestate, tenute da contingenti nazionali operanti nell'ambito della missione KFOR in Kosovo, fossero attribuibili alle Nazioni Unite e non ai singoli Stati contributori. Tale impostazione, pur successivamente attenuata dalla stessa giurisprudenza di Strasburgo, illustra bene come la frammentazione delle catene di comando nelle missioni multilaterali possa tradursi in autentici vuoti di tutela, nei quali né i meccanismi internazionali né quelli nazionali risultano in grado di accertare compiutamente la responsabilità per le violazioni commesse⁴⁴.

Tali dinamiche si riflettono anche nella gestione del territorio. Il caso della regione di Kidal ha evidenziato tensioni tra sovranità statale e presenza internazionale, mentre negli anni successivi il governo maliano ha contestato il ruolo della Francia, fino a porre fine alla sua presenza nel 2022 e a chiedere una revisione delle modalità operative della *Task Force Takuba*⁴⁵.

La vicenda di Moura viene qui richiamata non quale episodio interno a una missione multilaterale, ma quale termine di confronto con la successiva disarticolazione del dispositivo multilivello presente in Mali. Il caso di Moura, villaggio del Mali centrale nella regione di Mopti, illustra bene questa complessità. Secondo le stesse fonti delle Nazioni Unite, l'area sarebbe stata sotto l'influenza della Katiba Macina, affiliata al Jama'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin (JNIM), sin dal 2012, e alcune decine di suoi combattenti sarebbero stati presenti nel villaggio in occasione della fiera settimanale del 27 marzo 2022. In tale contesto, le Forze armate maliane, con il supporto di personale militare straniero, condussero tra il 27 e il 31 marzo 2022 un'operazione qualificata dalle autorità come antiterroristica. Secondo un rapporto d'inchiesta dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, tale operazione avrebbe altresì causato l'esecuzione sommaria di diverse centinaia di civili, ricostruzione che le autorità maliane hanno pubblicamente respinto. La vicenda, indipendentemente dalla soluzione della

⁴⁴ Corte EDU, Grande Camera, *Behrami e Behrami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia*, ric. n. 71412/01 e 78166/01, decisione del 2 maggio 2007; per un successivo, parziale ripensamento, v. Corte EDU, Grande Camera, *Al-Jedda c. Regno Unito*, ric. n. 27021/08, sentenza del 7 luglio 2011.

⁴⁵ Cfr. International Crisis Group, *Mali: Security, Dialogue and Meaningful Reform*, cit.; International Crisis Group, *Mali: Enabling Dialogue with the Jihadist Coalition JNIM*, Africa Report n. 306, 10 dicembre 2021, www.crisisgroup.org/rpt/afrika/mali/306-mali-enabling-dialogue-jihadist-coalition-jnim.

controversia sui fatti, mostra, sul piano del diritto internazionale umanitario, la difficoltà di distinguere tra legittimo contrasto al terrorismo e condotte illecite contro i civili; sul diverso piano dell'attribuzione, conferma quanto il mutamento degli assetti di sicurezza renda complessa l'individuazione dei soggetti responsabili⁴⁶.

Sul distinto piano del monitoraggio internazionale dei diritti umani, il ritiro della MINUSMA, completato nel dicembre 2023, ha comportato anche la cessazione delle attività della Human Rights and Protection Division della missione. Secondo l'Esperto indipendente delle Nazioni Unite sulla situazione dei diritti umani in Mali, tale ritiro ha determinato significative lacune nei meccanismi di monitoraggio e *reporting* sui diritti umani, nonché nella protezione e promozione dei diritti fondamentali. Il venir meno di questa funzione di osservazione ha reso più arduo l'accertamento indipendente delle violazioni commesse sul territorio maliano.⁴⁷

Gli sviluppi più recenti confermano l'aggravarsi di tale deficit di tutela. Il 25 aprile 2026 un'offensiva coordinata tra il Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin (JNIM) e il Front de libération de l'Azawad (FLA) ha colpito simultaneamente diverse località del Mali, tra cui Kidal, causando altresì l'uccisione del Ministro della Difesa maliano, generale Sadio Camara. Le prime ricostruzioni relative all'esito dell'offensiva su Kidal sono risultate divergenti. Fonti successive, compresa la conferma fornita dall'Africa Corps, hanno tuttavia attestato il ritiro delle forze russe e governative dalla città e il loro riposizionamento verso sud. Agli inizi di luglio 2026, le forze del FLA e del JNIM hanno inoltre attaccato la base militare di Anefis, nella quale erano presenti militari maliani e personale dell'Africa Corps. Le forze governative, sostenute da rinforzi provenienti da Gao, sono riuscite a respingere l'offensiva, mentre il FLA ha successivamente

⁴⁶ V. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Rapport sur les événements de Moura du 27 au 31 mars 2022*, maggio 2023; Human Rights Watch, *Mali: Massacre by Army, Foreign Soldiers*, 5 aprile 2022, <https://www.hrw.org/news/2022/04/05/mali-massacre-army-foreign-soldiers>; sulla reiezione della ricostruzione da parte delle autorità maliane, v. Reuters, *Mali rejects UN report on alleged execution of 500 villagers by troops*, 14 maggio 2023, <https://ukzo.com/2023/05/14/mali-rejects-un-report-on-alleged-execution-of-500-villagers-by-troops/>. Sul controllo del Villaggio da parte della Katiba Macina sin dal 2012 e sulla presenza di suoi combattenti il giorno della fiera, v. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Rapport sur les événements de Moura du 27 au 31 mars 2022*, cit., parr. 18 e 50.

⁴⁷ V. Cons. Sic. ONU, ris. 2690 (2023), 30 giugno 2023; Human Rights Council, *Situation of human rights in Mali. Report of the Independent Expert on the situation of human rights in Mali*, Alioune Tine, A/HRC/55/79, 13 febbraio 2024, spec. parr. 6 e 76.

riconosciuto il ripiegamento dei propri combattenti. Restano tuttavia difficili da verificare autonomamente l'entità delle perdite dichiarate dalle parti, le modalità precise delle operazioni e la stabilità del controllo esercitato nelle aree circostanti⁴⁸. Tale divergenza informativa, riconducibile anche alla forte riduzione della presenza della stampa internazionale e alle crescenti limitazioni all'accesso di osservatori indipendenti dal 2022, costituisce essa stessa un ulteriore elemento sintomatico del deficit di *accountability* che il presente contributo intende indagare: l'attribuzione stessa dei fatti sul terreno risulta, in un contesto multilivello e privo di osservatori indipendenti, tanto incerta quanto l'attribuzione della responsabilità giuridica per le violazioni ivi commesse.

Questi sviluppi confermano, nel nuovo assetto securitario, la medesima difficoltà di verifica dei fatti e di imputazione delle responsabilità già rilevata a proposito della disarticolazione del dispositivo multilaterale, a riprova dello scollamento tra esercizio del potere e imputazione della responsabilità.

Il potenziale unificante dei diritti fondamentali si manifesta pertanto soprattutto sul piano sostanziale, mentre resta frammentato su quello procedurale e istituzionale: protezione dei civili, distinzione, proporzionalità, precauzione e accertamento delle condotte lesive costituiscono standard sostanziali comuni, ma la loro operatività concreta dipende dalla qualificazione del conflitto, dall'esistenza della giurisdizione extraterritoriale, dall'attribuzione delle condotte e dalla disponibilità di strumenti effettivi di indagine e controllo, a conferma della

⁴⁸ Sull'offensiva del 25 aprile 2026, sull'uccisione del Ministro della Difesa maliano Sadio Camara e sulle divergenti ricostruzioni relative a Kidal, v. Reuters, *Mali defence minister killed in major weekend assault*, 26 aprile 2026, <https://www.internazionale.it/ultime-notizie-reuters/2026/04/26/mali-defence-minister-killed-in-major-weekend-assault>; sul ritiro delle forze russe e governative da Kidal, v. Reuters, *Russia's Africa Corps confirms withdrawal from Mali's Kidal*, 27 aprile 2026, <https://www.internazionale.it/ultime-notizie-reuters/2026/04/27/russia-s-africa-corps-confirms-withdrawal-from-mali-s-kidal>; sugli attacchi del 4 luglio 2026, compresi quelli contro Anefis, v. Reuters, *Insurgents stage attacks across Mali, army says*, 4 luglio 2026, <https://kathmandupost.com/world/2026/07/04/insurgents-stage-attacks-across-mali-army-says>; sul successivo ripiegamento del FLA da Anefis e sull'impossibilità di verificare autonomamente le rivendicazioni delle parti, v. Associated Press, *Mali's military says it's broken a rebel blockade around a strategic northern base*, 10 luglio 2026, <https://wtop.com/world/2026/07/malis-military-says-its-broken-a-rebel-blockade-around-a-strategic-northern-base/>; per le rispettive versioni ufficiali, v. i comunicati dello Stato maggiore delle Forze armate maliane (FAMa) del periodo 26-28 aprile 2026, da intendersi quali fonti di parte e non quali accertamento neutrale dei fatti.

tesi qui sostenuta circa il divario tra convergenza degli standard e tenuta dei meccanismi di *accountability*.

37

6. Conclusioni: il paradosso della sicurezza costituzionalizzata

L'analisi delle missioni militari multilaterali nel Sahel evidenzia le trasformazioni del rapporto tra sicurezza, diritto e democrazia nel costituzionalismo contemporaneo. L'intreccio tra diritto costituzionale, diritto internazionale e diritto dell'Unione europea ha dato origine a uno spazio giuridico multilivello nel quale l'uso della forza è sottoposto a una pluralità di vincoli normativi. In tale contesto, i diritti fondamentali emergono come parametro comune di legittimità dell'azione militare, contribuendo alla diffusione di standard giuridici condivisi. Tuttavia, la crescente internazionalizzazione della sicurezza non è stata accompagnata da un corrispondente rafforzamento dei meccanismi di controllo democratico.

La comparazione tra Italia e Francia mostra come i sistemi costituzionali continuino a rappresentare il principale quadro di legittimazione dell'uso della forza, ma evidenzia al contempo uno scollamento tra decisione e responsabilità politica. Le scelte relative alle missioni militari si collocano sempre più in contesti multilaterali nei quali intervengono organizzazioni internazionali e coalizioni tra Stati, mentre i meccanismi di *accountability* restano ancorati alla dimensione nazionale.

Il caso del Mali rende particolarmente evidente tale tensione: la sovrapposizione tra missioni ONU, operazioni dell'Unione europea e interventi nazionali frammenta le catene di comando e complica l'individuazione delle responsabilità.

Ne deriva un paradosso. Da un lato, la costituzionalizzazione multilivello della sicurezza rafforza formalmente la tutela dei diritti fondamentali; dall'altro lato, la dispersione delle sedi decisionali e la centralità degli esecutivi tendono a indebolire i meccanismi di legittimazione democratica.

In tale prospettiva, il ruolo delle regole d'ingaggio evidenzia come, pur costituendo uno strumento essenziale di conformazione giuridica dell'uso della forza, esse siano spesso definite

e applicate in sedi operative difficilmente accessibili al controllo democratico, ampliando il divario tra legalità formale e responsabilità effettiva.

Il rafforzamento della dimensione giuridica della sicurezza richiede pertanto un parallelo sviluppo degli strumenti di *accountability* democratica. Ciò implica non solo un maggiore controllo parlamentare sulle missioni internazionali, ma anche forme di coordinamento tra livelli nazionali ed europei, al fine di ricondurre l'esercizio della forza entro un quadro coerente con i principi del costituzionalismo democratico.

In questa prospettiva *de iure condendo*, un contributo utile potrebbe venire dal rafforzamento dei meccanismi di raccordo tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo nell'esercizio del controllo sulle missioni condotte nell'ambito della Politica di sicurezza e difesa comune. L'art. 36 TUE attribuisce oggi all'Alto rappresentante un obbligo di consultazione e informazione nei confronti del Parlamento europeo che resta, tuttavia, privo di poteri autorizzativi in senso proprio; un suo potenziamento, attraverso forme di parere vincolante o quantomeno di codecisione rafforzata sulle missioni a più alto impatto sui diritti fondamentali, contribuirebbe a colmare almeno in parte il vuoto di legittimazione democratica che la comparazione tra Italia e Francia ha permesso di mettere in luce. L'attribuzione di poteri autorizzativi o di codecisione in senso proprio richiederebbe, tuttavia, una revisione dell'attuale assetto dei Trattati, caratterizzato dalla natura prevalentemente intergovernativa della PESC e della PSDC⁴⁹.

Il paradosso qui descritto trova, in definitiva, conferma nella più ampia riflessione svolta con riguardo al rapporto tra obblighi internazionali e ordinamento interno: anche quando le Carte dei diritti e gli standard di tutela trovano piena positivizzazione a livello sovranazionale, la loro effettiva implementazione resta condizionata dalla tenuta dei meccanismi rappresentativi nazionali, le sedi indispensabili attraverso le quali tradurre la "copertura" costituzionale offerta dai principi fondamentali in autentica responsabilità democratica. Le missioni militari multilaterali nel Sahel, in questo senso, non rappresentano un'eccezione, ma un caso

⁴⁹ Art. 36 TUE. Sul deficit di controllo parlamentare europeo sulla PSDC e sulle prospettive di suo superamento, v. A. PATRONI GRIFFI, *Dal "federalismo pragmatico" alla "sovrànità condivisa": riflessioni su forma e contenuti costituzionali, questione sociale e sfida digitale nell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, paper, 1° aprile 2026.

paradigmatico di una tensione strutturale che attraversa, più in generale, il rapporto tra costituzionalismo interno e *governance* multilivello della sicurezza⁵⁰.

⁵⁰ Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., spec. 330 ss.