



## La lotta alla pirateria al largo delle coste della Somalia e nell'Oceano Indiano

A cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

di **Natalino Ronzitti**

### 1. TRATTI DISTINTIVI DELLA PIRATERIA

La pirateria è una vecchia attività criminale, che arreca pregiudizio ai traffici marittimi. Il fenomeno ha avuto una grande espansione nei secoli XVII, XVIII e si è trascinato agli inizi del XIX ma è andato regredendo, ma mano che gli Stati costieri sono stati in grado di sorvegliare le proprie acque territoriali.

Dalla pirateria occorre distinguere la "corsa", esercitata da vascelli privati che erano autorizzati dal sovrano a condurre la lotta al commercio marittimo nemico. La guerra di corsa è stata abolita con la dichiarazione di Parigi del 1856 e, secondo il diritto attuale della guerra marittima, solo le navi da guerra possono condurre operazioni belliche. Poteva accadere che, con la conclusione del trattato di pace, i corsari restassero senza impiego e si dedicassero alla pirateria.

**Dalla pirateria debbono essere distinti gli atti di ostilità in mare compiuti dagli insorti.** Generalmente essi non sono considerati come pirati dai terzi stati. Tuttavia gli insorti non possono fermare e catturare navi di terzi stati che commerciano con il governo costituito. Possono solo compiere atti di violenza contro le sue navi. In genere, i movimenti insurrezionali non sono attrezzati per compiere atti di ostilità in mare, tranne che l'insurrezione abbia assunto un'ampia portata con il controllo stabile di una porzione del territorio. Ma vi sono delle eccezioni. Ad esempio il movimento insurrezionale Tamil (Sri Lanka) è in grado di condurre operazioni marittime (*Sea Tigers*).

**Dalla pirateria deve essere tenuto distinto anche il terrorismo marittimo.** Mentre gli atti di pirateria sono atti di violenza e depredazione commessi per fini privati, il terrorismo è commesso per fini politici. Elemento essenziale della pirateria è il criterio delle due navi. L'atto di depredazione deve essere commesso da una nave contro un'altra. Mentre nel terrorismo marittimo il criterio delle due navi non è necessario. La distinzione è ben illustrata dalla cattura dell'*Achille Lauro* nel 1985 da parte di terroristi palestinesi, che salirono a bordo e si impadronirono della nave, poi dirottata a Porto Said, dopo aver ucciso un cittadino americano di religione ebraica.

Per definizione, **la pirateria non può essere commessa da una nave da guerra.** Può però essere commessa contro una nave da guerra. Parimenti, la pirateria può essere commessa da una nave da guerra, il cui equipaggio si sia impadronito della nave.

### 2. TRATTATI E NORME DEL DIRITTO INTERNAZIONALE RIGUARDANTI LA PIRATERIA

La pirateria è disciplinata dalla **Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare** e dalla **Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982**, con disposizioni praticamente identiche. Tali disposizioni sono dichiarative del diritto internazionale consuetudinario e quindi **vincolano anche gli stati che non hanno ratificato le due convenzioni.**

Secondo le norme del diritto del mare **ogni stato ha diritto di intervenire contro una nave pirata, quantunque essa batta bandiera di un altro stato.** Ciascuno stato può fermare e catturare una nave pirata in alto mare. In servizio antipirateria possono operare solo le navi da guerra o le navi contrassegnate e riconoscibili quali mezzi in servizio di Stato e adibite a questo scopo dallo stato della bandiera. **La cattura può avvenire solo in alto mare. Per operare nelle acque territoriali altrui è necessario il consenso dello Stato costiero.** Si suppone infatti che questi abbia la capacità di mantenere l'ordine nelle proprie acque. Anzi, **la repressione della pirateria è un dovere dello stato costiero.**

La nave e il carico catturati dai pirati e liberati dalla nave da guerra in alto mare non diventano proprietà dello stato che la libera, al contrario di quanto avviene nella guerra marittima, dove la nave nemica e il carico

costituiscono preda bellica. Il principio è chiaro, ma la sua applicazione non lo è e la norma internazionale lascia una notevole discrezionalità allo Stato che opera la cattura, pur salvaguardando i diritti dei terzi in buona fede.

**Allo Stato che cattura la nave pirata, spetta il diritto di sequestrarla e di esercitare la giurisdizione penale nei confronti dell'equipaggio e di disporre dei beni, nella salvaguardia dei diritti dei proprietari.**

Dopo la cattura dell'*Achille Lauro*, su iniziativa di Italia, Austria ed Egitto è stata conclusa, a Roma, nel quadro dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO, secondo l'acronimo inglese) una **Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima**, volta a punire gli atti di terrorismo marittimo che, come si è detto, non ricadono nella definizione di pirateria. Sempre nella stessa conferenza di Roma è stato adottato un Protocollo per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale. Convenzione e Protocollo hanno per oggetto il terrorismo marittimo, ma non attribuiscono agli stati ampi poteri d'intervento, come è invece previsto per la pirateria.

Altro trattato rilevante è la **Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi del 1979**. Come dimostrano gli atti di pirateria commessi al largo della Somalia, la pirateria moderna differisce da quella classica, poiché i pirati in genere non si impadroniscono del carico, ma tengono in ostaggio l'equipaggio, in attesa che l'armatore disponga il pagamento di una taglia.

**Nell'ordinamento italiano, la pirateria è repressa negli artt. 1135 e 1138 del Codice della Navigazione (CN)**. È pertanto errata l'opinione, prospettata di recente, secondo cui non esisterebbero norme repressive nel nostro ordinamento per punire gli atti di pirateria commessi in alto mare da navi straniere. Il CN punisce pure la pirateria commessa nelle nostre acque territoriali italiane (c.d. pirateria per analogia). L'Italia ha anche ratificato e dato esecuzione alla Convenzione e al Protocollo di Roma e alla Convenzione contro la presa di ostaggi.

### 3. LA RINASCITA DELLA PIRATERIA

La pirateria ha avuto una recrudescenza negli stretti di Malacca e nel Mar della Cina, negli anni passati. Ma il fenomeno è stato quasi completamente debellato, grazie al sollecito intervento degli stati costieri.

**Recentemente, la pirateria è risorta.** Secondo alcuni dati elaborati da Biorn Moller (*Piracy, Maritime Terrorism and Naval Strategy*, DIJS Report 2009:02) tra il 2003 e il 2007 la media annuale di attacchi dei pirati ammonta a 310. I dati relativi al 2008 sono egualmente inquietanti: secondo l'*International Maritime Bureau* nel 2008 si sono verificati nel mondo 293 attacchi, la maggior parte dei quali nel Golfo di Aden e al largo della Somalia, ma anche al largo del Delta del Niger (altra zona pericolosa).

**Per il Corno d'Africa, le cause vanno attribuite alla mancanza di un'adeguata sorveglianza delle rotte marittime e in particolare alla situazione di anarchia esistente in Somalia.** Durante il breve periodo in cui le Corti Islamiche hanno detenuto il potere in Somalia, gli atti di pirateria sono calati. Ma dopo l'intervento dell'Etiopia sono ripresi. È la terra che controlla il mare e non viceversa. La mancanza di un'autorità effettiva rende impossibile il controllo delle acque costiere e il governo transitorio della Somalia (*Transitional Federal Government, TFG*) non gode di effettività. La situazione è appena migliore nell'ex-Somalia britannica (Puntland).

### 4. L'AZIONE ANTIPIRATERIA DELL'IMO E DELL'ONU

Le due organizzazioni internazionali interessate alla repressione della pirateria sono l'Organizzazione marittima internazionale (*International Maritime Organization, IMO*) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

La prima è competente solo per gli aspetti marittimi della pirateria, mentre la seconda ha poteri globali, che investono anche la terraferma.

**L'IMO ha promosso varie riunioni degli stati della regione** (Aden, Corno d'Africa, Africa Orientale). Nella riunione di Gibuti del 29 gennaio 2009 è stato adottato un **Codice di condotta per la repressione degli atti di pirateria e di rapine a mano armata contro navi** (*piracy and armed robbery*). Il Codice, che è aperto alla firma di 21 stati della regione, prevede la possibilità di istituire operazioni congiunte, un sistema di *focal points* e centri di informazione regionali e l'impegno ad adottare norme interne per la repressione degli atti di pirateria.

**Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (CS) ha adottato una serie di risoluzioni nel 2008** – N. 1814, 1816, 1831, 1838, 1846, 1851 – per reprimere gli atti di pirateria e di rapina a mano armata al largo delle coste della Somalia. Si poneva il problema di entrare nelle acque territoriali somale da parte delle navi da guerra straniere in funzione antipirateria e per la scorta alle navi del *World Food Program (WFP)*. Secondo il diritto internazionale, si può entrare nelle acque territoriali altrui con il consenso dello stato costiero. Ma il consenso, per essere valido, deve essere dato dal governo effettivo del territorio. **L'autorizzazione del CS supplisce alla mancanza di effettività del TFG.**

**L'autorizzazione non è però indiscriminata. In primo luogo essa è a tempo** (6 mesi, poi rinnovata per 12 mesi dalla risoluzione 1851); **in secondo luogo vale per quegli stati che cooperano con il TFG.**

Da notare che la Cina e altri paesi del movimento dei non allineati membri del CS hanno affermato, nel momento dell'adozione delle risoluzioni che estendevano la lotta alla pirateria nelle acque territoriali somale, che l'autorizzazione ad entrare nelle acque territoriali somale non costituiva un precedente per mutare il diritto internazionale del mare relativo alla repressione della pirateria. È da notare che **la risoluzione 1851 estende l'autorizzazione anche ad operare in terraferma, per distruggere le basi dei pirati.**

Su iniziativa degli Stati Uniti, è stato istituito un **Gruppo di contatto sulla base della risoluzione 1851** (*Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, Cgpcs*), diviso in quattro gruppi di lavoro. **L'Italia ne fa parte** ed ha partecipato alla prima riunione del 14 febbraio. Presso l'IMO si sono riuniti il Gruppo di Lavoro presieduto dal Regno Unito (24-25 febbraio) e quello presieduto dagli Stati Uniti (26-27 febbraio).

## 5. LE MISSIONI ANTIPIRATERIA NELL'OCEANO INDIANO

**L'Oceano indiano è da tempo affollato di navi in funzione antipirateria.** Oltre alle missioni multinazionali di cui si dirà, sono presenti nell'area Cina, India e Russia, cui si è recentemente aggiunto Singapore.

La **NATO** ha operato nella zona con lo *Standing Nato Maritime Group 2*, composto da Germania, Grecia, Italia, Regno Unito, Turchia e Usa, sotto comando italiano (contrammiraglio Giovanni Gumiero imbarcato sul *Durand de La Penne*). **La missione**, decisa dai Ministri della Difesa nella riunione di Budapest il 9 ottobre 2008, **è terminata il 12 dicembre 2008.** Secondo quanto stabilito dai Ministri della Difesa nella riunione informale di Cracovia del 19 febbraio 2009, **una nuova missione Nato dovrebbe partire in primavera.**

Attualmente opera al largo del Corno d'Africa la **missione *Atalanta*, sotto comando dell'Unione Europea, divenuta operativa il 13 dicembre.** La missione, che è da inquadrare nella Politica europea di sicurezza e difesa (PESD), è stata decisa con un'azione comune del Consiglio il 19 settembre 2008 (2008/749/PESC) adottata a termini del Titolo V del Trattato UE.

**Le azioni militari dell'UE non sono una novità; ciò che è nuovo è il dislocamento di una missione navale.** Nelle sue conclusioni, il 26 maggio 2008, il Consiglio aveva espresso preoccupazione per gli attacchi pirateschi che mettevano in pericolo il soccorso umanitario del WFP.

**L'azione comune dell'Ue è stata preceduta da una serie di atti, con cui ne è stata studiata la fattibilità:** richiesta del Consiglio al Segretario Generale del Consiglio e alla Commissione di studiarne la fattibilità alla luce delle conclusioni del Consiglio del 26 maggio 2008; approvazione da parte del Consiglio, il 5 agosto 2008, del *crisis management concept* per contribuire ad attuare la risoluzione 1816 (2008) del CS.

**Il controllo politico e strategico della Missione** è affidato al Comitato politico e di sicurezza (COPS), che dovrà prendere tutte le decisioni secondo quanto disposto dall'art. 25, par. 3, del Trattato UE. Viene istituita una Cellula di coordinamento e il Chairman del Comitato Militare fungerà da punto di contatto con il Capo della Cellula. I contatti con le Nazioni Unite, l'Unione Africana e l'IMO sono invece assicurati dal Segretario-Generale/Alto Rappresentante per la politica estera. A livello operativo, i contatti con altri attori esterni, come le compagnie di navigazione, il WFP e altre forze presenti nell'area sono tenuti dal Capo della Cellula di coordinamento.

Il 18 novembre 2008, il COPS ha nominato come comandante dell'operazione il commodoro greco Antonios Papaioannou, mentre il 10 novembre **il Consiglio con un'azione comune (2008/851/PESC) ha precisato il mandato della missione:** proteggere le navi del WFP; proteggere, se necessario, altre navi; sorvegliare le acque al largo della Somalia, incluse quelle territoriali; prendere le misure necessarie, incluso l'uso della forza, per prevenire e porre fine agli attacchi dei pirati; arrestare, tenere in custodia i pirati in vista del loro trasferimento a un tribunale appropriato; tenere i contatti con gli Stati e le altre forze navali operanti nella regione.

Il Comando a terra è stato affidato al Contrammiraglio del Regno Unito Phillip Jones ed è stato stabilito che il Quartier Generale sia posizionato a Northwood, Regno Unito. **Con decisione dell'8 dicembre ("2008/918/PESC), il Consiglio ha stabilito il lancio immediato della missione** ed ha autorizzato il Comandante delle Missioni *Atalanta* a rilasciare l'ordine di attivazione.

Attualmente partecipano alla missione Francia, Germania, Grecia e Regno Unito. La Spagna ha annunciato la propria partecipazione. Italia e Olanda dovrebbero partecipare in un secondo tempo.

**Nell'area incrociano altre due missioni: la *Joint Task Force 150* e la *Joint Task Force 151.*** La prima è una forza multinazionale che fa parte di *Enduring Freedom*, dedicata alla lotta contro il terrorismo, ma che, all'occorrenza, potrebbe essere impiegata in funzione antipirateria. L'area di operazione è molto ampia (Golfo di Aden, Golfo di Oman, Golfo Persico, Oceano Indiano). La seconda, sotto comando Usa, ha la propria base in Bahrain ed è composta di sole tre navi, di cui una nave appoggio.

**La NATO, in quanto tale, non è più presente, ma lo sarà di nuovo tra breve.** Potrebbe anche utilizzare navi di paesi membri che compongono la *Joint Task Force 150* e la *Joint Task Force 151* o addirittura la missione *Atalanta*. **I meccanismi decisionali NATO sono più agili di quelli dell'UE** e la NATO potrebbe usare le navi per una singola operazione, specialmente se appartenenti ad un paese in cui non sia necessaria un'espressa approvazione del parlamento nazionale. Inutile dire che una prospettiva siffatta, qualora fosse realizzata, metterebbe in crisi la missione *Atalanta* e per evitare questo pericolo **sarebbe opportuno pensare ad un efficiente meccanismo di consultazione tra l'UE e la NATO.**

## 6. PROBLEMI DI GIURISDIZIONE

**Uno dei problemi da risolvere nelle missioni antipirateria è la sorte dei pirati catturati, della nave e del carico.** La Convenzione del 1982 sul diritto del mare è chiara: lo stato cui appartiene la nave da guerra che opera la cattura ha il potere di sottoporre alla propria giurisdizione penale i pirati catturati, di sequestrare la nave pirata e di disporre dei beni nel rispetto dei diritti dei terzi in buona fede (art. 110). **Ma l'esercizio della giurisdizione non è semplice, a causa della grande distanza che separa il luogo della cattura dallo stato catturante.** Nel caso de "Le Penant", il panfilo francese catturato dai pirati, questi, una volta catturati, furono portati a Gibuti e da qui trasferiti in Francia. Ma vi sono altri casi in cui i pirati, una volta abbordata la loro nave, sono stati lasciati sulle coste somale, per la difficoltà di portarli in Europa. **Si pone, inoltre, una questione di concorso di giurisdizione, qualora la cattura avvenga nelle acque territoriali somale.** Infatti l'art. 110 della Convenzione sul diritto del mare è stato negoziato avendo in mente la cattura in alto mare, cioè in un luogo non soggetto alla giurisdizione di alcuno stato.

**La pirateria, ma la stessa considerazione vale per il terrorismo marittimo, non è crimine soggetto alla giurisdizione della Corte penale internazionale.** Si è inoltre pensato di istituire dei tribunali internazionali ad hoc, ma l'idea sembra essere fortunatamente tramontata: si sono così evitate spese aggiuntive e un'ulteriore proliferazione dei tribunali internazionali. Stesse considerazioni valgono, *mutatis mutandis*, per la creazione di tribunali "ibridi", composti da giudici locali e giudici "internazionali". **La via che si è preferito percorrere è stata la conclusione di accordi con gli stati dell'area, magari dopo aver ottenuto garanzie per la correttezza del procedimento giudiziario.** Ciò che non esclude la presenza a bordo della nave da guerra di personale di polizia di stati dell'area (c.d. *shipriders*) per radicarne la giurisdizione. L'art. 12 dell'azione comune del Consiglio UE del 10 novembre 2008, precedentemente citata, dispone che la giurisdizione appartenga allo stato che opera la cattura. Qualora questi non possa o non voglia esercitarla, potrà trasferire le persone catturate ad un altro stato membro o ad un terzo che intenda processare i pirati. **Tuttavia il trasferimento ad uno stato terzo può avvenire solo nel rispetto del diritto internazionale, in particolare nel rispetto dei diritti dell'uomo,** in modo che la persona trasferita non sia soggetta alla pena di morte, a tortura o a ogni altro trattamento crudele, disumano o degradante.

**Un accordo tra UE e Kenya è quasi perfezionato. Contatti sono stati intrapresi con altri paesi potenzialmente interessati:** Egitto, Etiopia e Tanzania. Taluni stati hanno preceduto autonomamente alla stipulazione di accordi per il trasferimento e la sottoposizione a processo dei pirati, come il Regno Unito che ha concluso un accordo con il Kenya l'11 dicembre 2008.

## 7. LA PIRATERIA E IL DIRITTO ITALIANO

**Il 18 dicembre il Senato italiano ha approvato un ordine del giorno unitario** in cui impegna il governo a cooperare a tutte le iniziative anti-pirateria e "ad adottare sollecitamente provvedimenti diretti a consentire all'Italia di prendere parte alla missione navale dell'Unione Europea denominata *Atalanta*".

Come si è attrezzata l'Italia dal punto di vista legale? Del Codice della Navigazione (CN) e delle norme sulla repressione della pirateria si è già detto. **Il problema è sorto con le norme sulle missioni all'estero, che non contenevano norme sulle operazioni anti-pirateria.** L'art. 5 del Decreto-Legge 209/2008, convertito dalla legge n. 12 del 24 febbraio 2009, contiene disposizioni ad hoc sulla pirateria. Viene stabilita la competenza territoriale del tribunale di Roma per i reati previsti dagli artt. 1135 e 1136 CN, e si dispone la loro applicabilità per la repressione della pirateria, sia in alto mare sia in acque territoriali altrui (limitatamente ai casi previsti dal Decreto). Tali reati sono puniti ai sensi dell'art. 7 del codice penale, senza sottostare alla condizione di procedibilità (richiesta del Ministro della Giustizia sentito quello della Difesa per i reati commessi a danno delle FFAA). Si applicano altresì talune norme procedurali già predisposte per la Missione *Enduring Freedom*, a garanzia delle persone arrestate o fermate, le quali possono essere ristrette in appositi locali del vettore militare (art. 9, comma 5 decreto legge 421/2002, convertito con Legge 6/2002). In questo secondo caso, **occorre far attenzione alla compatibilità della custodia con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo:** una giurisprudenza già esiste per quanto riguarda gli arresti operati dalla Guardia di Finanza o dalla Guardia Costiera. L'autorità giudiziaria può disporre l'affidamento in custodia all'armatore, all' esercente o al proprietario della nave catturata dai pirati. **Il Decreto-Legge n. 209 dovrà essere coordinato con gli accordi stipulati dall'UE per la repressione della pirateria.**