

OPERAZIONI DI CONTRASTO DELLA PIRATERIA IN ACQUE INTERNAZIONALI

Senato 15 giugno 2011

AUDIZIONE DELLA PROF. ANGELA DEL VECCHIO

Signor Presidente, onorevoli Senatori

Ringrazio per l'onore concessomi e per l'opportunità di esporre in questa autorevole sede istituzionale i principali problemi giuridici connessi con la lotta contro la pirateria in acque internazionali

Innanzitutto vanno individuate le basi giuridiche da cui muoversi per poter scegliere gli strumenti più efficaci per la lotta contro la pirateria.

La pirateria è considerata un crimine internazionale e come tale punibile da tutti gli Stati membri della comunità internazionale congiuntamente e singolarmente in virtù del principio della giurisdizione universale.

La lotta contro la pirateria è quindi disciplinata da norme internazionali e da norme interne degli Stati.

1. Norme internazionali di carattere generale

In questa ottica vanno innanzitutto considerati gli articoli 100, 101, 105 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) (ratificata dall'Italia

con legge 2 dicembre 1994, n.689), che costituiscono per così dire la base giuridica internazionale della lotta alla pirateria .

In particolare l'art. 100 chiede a tutti gli Stati di cooperare per reprimere la pirateria nell'alto mare o in qualunque altra area che si trovi fuori della giurisdizione di qualunque Stato e li autorizza a prendere parte attiva nella repressione e nella lotta contro la pirateria nelle zone più a rischio riconosciute dal Consiglio di Sicurezza delle NU.

Di seguito, l'art. 101 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare fornisce una definizione della pirateria, stabilendo che sono ritenuti atti di pirateria quegli atti commessi esclusivamente in alto mare o in luogo non sottoposto alla giurisdizione di qualsiasi altro Stato.

Restano pertanto esclusi gli atti commessi nelle acque territoriali, dove lo Stato costiero esercita la propria giurisdizione, che sono comunemente qualificati come *armed robbery*.

In ogni caso le azioni di violenza, sequestro, rapina devono essere commesse per fini personali da membri dell'equipaggio o dai passeggeri di una nave privata verso un'altra nave o aeromobile oppure contro persone o beni trasportati da essi.

In questa ottica la Convenzione delle Nazioni Unite (UNCLOS) prevede (art. 105) che nell'alto mare o in qualunque altro luogo fuori della giurisdizione di qualunque Stato, ogni Stato possa sequestrare una nave pirata o una nave catturata con atti di pirateria e tenuta sotto controllo dei pirati, arrestare le persone a bordo e requisirne i beni.

Ciò in realtà rappresenta una eccezione di quanto in generale disposto dall'art. 84 UNCLOS che stabilisce la libertà di navigazione in alto mare e dall'art. 94, che prevede che ogni Stato in alto mare eserciti senza interferenza alcuna la propria giurisdizione e il proprio controllo sulle navi che battono la sua bandiera.

Ma allorché una nave rientra nella definizione di nave pirata di cui all'art. 103 UNCLOS ad essa non sono più applicabili nessuna delle citate norme generali

riguardanti la libertà di navigazione e l'esercizio di competenze esclusive a bordo da parte dello Stato di bandiera.

Norme internazionali emanate per la protezione delle navi attaccate da navi pirata.

Lo specifico problema della protezione delle navi attaccate da navi pirata impone l'esame di un complesso di norme internazionali.

Va innanzitutto considerato quanto stabilito dalle Nazioni Unite a livello globale. Il Consiglio di Sicurezza, riguardo al problema della pirateria in Somalia, ha autorizzato l'uso della forza con le Risoluzioni 1814, 1816, 1838, 1918 (2010), 1950 (2010), qualificando il fenomeno come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale .

Oltre alle Nazioni Unite altre organizzazioni internazionali si sono interessate alla protezione delle navi contro gli attacchi dei pirati e, a causa della specifica competenza in materia, particolare rilievo su un piano più operativo ha l'International Maritime Organization (**IMO**) e il sistema di norme e raccomandazioni da essa elaborato.

Infatti, nel novembre del 2001, l'Assemblea Generale dell'IMO ha adottato il *Code of Practice for the Investigation of the Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ships*, IMO resolution A.922(22), la cui finalità era quella di fornire agli Stati membri dell'IMO delle *guide lines* volte a facilitare l'accertamento degli atti di pirateria e *armed robbery*. Il Codice non è peraltro vincolante. Più recentemente, l'IMO ha emesso altre Risoluzioni , in cui si esaminano le diverse misure di protezione da adottare contro i pirati.

Le misure di protezione che l'IMO prende in considerazione.

L'IMO innanzitutto ricorda che la regolamentazione delle armi da fuoco a bordo è sottoposta alle norme dello Stato di bandiera, dello Stato del porto o dello Stato costiero e quindi la nave dovrà assolvere Stato per Stato ad una serie di obblighi.

Per ragioni legali e di sicurezza secondo l'IMO lo Stato di bandiera dovrebbe fortemente scoraggiare l'uso di armi da parte dei marittimi per protezione personale o per la protezione della nave. I marinai sono civili e l'uso non professionale e maldestro delle armi a bordo può rendere più pericolosa la situazione a bordo in caso di attacco.

L'IMO è peraltro molto cauto anche riguardo all'utilizzo da parte dell'armatore di contractors a bordo e ritiene che lo Stato di bandiera debba attentamente valutare come ciò possa portare ad un'escalation della violenza. A parte l'invito alla prudenza dovuto anche alla preoccupazione riguardante la preparazione e capacità di uso responsabile delle armi da parte di talune compagnie di contractors (che si sono andate moltiplicando negli ultimi anni) impiegabili dagli armatori, l'IMO ha emanato una serie di raccomandazioni che gli Stati di bandiera che optino verso tale scelta sono invitati a rispettare (MSC.1/Circ.1405 del 23 maggio 2011 e MSC.1/Circ 1406 del 23 maggio 2011).

Secondo l'IMO gli Stati di bandiera si devono assicurare che i contractors siano consapevoli che la loro funzione è quella di prevenire l'abbordaggio con l'uso minimo della forza. In nessun caso la forza deve eccedere lo stretto necessario e in tutti i casi deve essere proporzionata alla minaccia e adeguata alla situazione

L'imbarco di tale personale e delle loro armi è soggetto alle norme dello Stato di bandiera, che determinerà in consultazione con gli armatori le condizioni e le regole di ingaggio.

L'IMO prende in considerazione anche l'utilizzo di militari a bordo, debitamente autorizzati dal Governo dello Stato di bandiera, previa consultazione con gli operatori del settore e le compagnie armatoriali. Essendo però i militari personale addestrato all'uso delle armi e sottoposto ad un comando militare, molte delle perplessità manifestate dall'IMO nei confronti dei contractors non hanno motivo di essere considerate.

Concludendo, dal quadro giuridico internazionale sopra considerato riguardo alla tutela delle navi contro i pirati emerge la liceità dell'esercizio della legittima difesa armata e quindi la possibilità dell'imbarco di personale armato a bordo a difesa delle navi oggetto di attacchi da parte dei privati, anche se esistono alcuni inviti alla prudenza e sempre nel rispetto del principio della proporzionalità dell'uso della forza, giustificata solo in caso di attacco o di imminente pericolo di attacco o di pericolo di vita.

2. Norme interne

Dopo l'esame delle norme internazionali va considerato che è lo Stato di bandiera l'unico responsabile dell'esecuzione ed applicazione delle norme internazionali e pertanto il regime di sicurezza a bordo va concretamente disciplinato e regolato da norme interne rispettose delle norme internazionali vigenti in materia.

E' peraltro possibile che ciascuno Stato di bandiera, avendo esclusiva giurisdizione a bordo su ogni attività, disciplini la legittima difesa con proprie norme interne, che possono essere diverse da Stato a Stato.

Italia

Per quanto riguarda in particolare l'Italia per lo specifico reato di pirateria esistono solo gli articoli del codice della navigazione:

Articolo 1135 - Pirateria.

Il comandante o l'ufficiale di nave nazionale o straniera, che commette atti di depredazione in danno di una nave nazionale o straniera o del carico, ovvero a scopo di depredazione commette violenza in danno di persona imbarcata su una nave nazionale o straniera, è punito con la reclusione da dieci a venti anni. Per gli altri

componenti dell'equipaggio la pena è diminuita in misura non eccedente un terzo; per gli estranei la pena è ridotta fino alla metà.

Articolo 1136 - Nave sospetta di pirateria.

Il comandante o l'ufficiale di nave nazionale o straniera, fornita abusivamente di armi, che naviga senza essere munita delle carte di bordo, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni. Si applica il secondo comma dell'articolo precedente.

Occorre quindi esaminare, in mancanza di norme interne già vigenti, quali strumenti di difesa siano da adottare contro gli attacchi armati dei pirati diretti verso per le navi battenti bandiera italiana

Per la difesa delle proprie navi gli armatori hanno richiesto allo Stato italiano di emanare norme che permettano di disporre di personale armato a bordo (forze armate o *contractors*) per difendersi e tutelarsi dalla pirateria.

Militari a bordo

Per quanto riguarda la possibilità di impiego di militari a bordo l'Italia nell'esercizio della sua sovranità, tra cui è compresa la protezione dei connazionali e dei loro beni, può decidere, senza problemi di natura internazionale, di distaccare unità militari a bordo delle navi che transitano nelle zone di mare soggette ad attacchi di pirati.

Al riguardo esiste una prassi già seguita da alcuni Stati, come la Francia, Regno Unito, Belgio e adottata anche dall'UE nell'ambito della missione Atalanta per le navi che trasportino carichi del World Food Program. A bordo di tali navi è ammesso che vengano imbarcati nuclei di militari armati destinati alla loro protezione, previo naturalmente il consenso dello Stato di bandiera.

Poiché i militari sono organi dello Stato, assimilabili nel caso di specie ai corpi di truppa all'estero, ogni loro azione e l'eventuale uso illegittimo della forza armata comporterà la responsabilità diretta dello Stato italiano. Inoltre, va ricordato che tutte

le norme internazionali sopra indicate a cominciare dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare prevedono diritti ed obblighi nei confronti degli Stati e non riguardano in alcun modo soggetti di diritto interno come gli armatori.

Lo status della nave mercantile non muta per il fatto che siano imbarcati a bordo militari componenti delle Forze Armate, perché per divenire nave da guerra o nave in servizio governativo non commerciale devono essere rispettate le caratteristiche fissate rispettivamente per le navi da guerra e per le navi in servizio governativo non commerciale dall'art. 29 UNCLOS.

Le navi da guerra devono cioè fare parte delle Forze Armate dello Stato, portare segni distintivi esterni, essere sottoposte al comando di un ufficiale di marina al servizio dello Stato di bandiera e iscritto nella lista degli ufficiali e l'equipaggio deve essere sottoposto alla disciplina militare. Le navi in servizio governativo non commerciale devono anch'esse portare chiari segni distintivi come unità in servizio governativo ed essere autorizzate a tali fini.

Le navi mercantili nulla hanno di tali caratteristiche. Esse non hanno segni distintivi esterni e sono sottoposte solo alle norme del diritto internazionale del mare e al codice di navigazione dello Stato di bandiera. Ciò comporta che su di esse si esercita la competenza dello Stato di bandiera e le funzioni di controllo della nave sono affidate al comandante della stessa, che non è un ufficiale di marina al servizio dello Stato

Utilizzo di Contractors (privately contracted armed security personnel PCASP)

I contractors, benché simili concettualmente, sono diversi dai mercenari secondo il diritto internazionale. I mercenari infatti sono definiti dalla UN Convention Against Recruitment, Use...of Mercenaries del 1989 come quelle persone non cittadine di nessuno Stato coinvolto in un conflitto armato, che vengono reclutate per combattere e partecipare al conflitto solo o soprattutto per scopo di lucro.

Le guardie private o contractors possono essere cittadini dello Stato di bandiera della nave e sono impiegate solo per mantenere l'integrità della nave e del suo carico e non

per scopo di lucro. Inoltre, il citato art. 105 UNCLOS autorizza gli Stati a prendere misure militari contro i pirati, mentre non prevede nulla per le guardie private che sono considerate dei civili.

Va ricordato che alcuni Stati come la Spagna e gli USA si stanno orientando per l'imbarco di contractors sulle proprie navi.

Per quanto riguarda ogni azione e l'eventuale uso illegittimo delle armi da parte dei contractors, la responsabilità dello Stato di bandiera (nel nostro caso l'Italia) esisterà solo qualora si dimostri - secondo quanto previsto dal diritto internazionale per gli atti illeciti compiuti da privati - che esso ha omesso di prevenire o non ha punito a livello di diritto interno le condotte illecite. La responsabilità delle azioni dei contractors ricadrebbe quindi sulle compagnie armatoriali, come del resto su di esse ricadrebbe in generale anche la responsabilità nei confronti delle famiglie dei contractors eventuali vittime di uno scontro con i pirati. Il comandante della nave potrebbe non avere tentato di evitare l'abbordaggio, per esempio non cambiando rotta, o non attuando tutte le manovre possibili o non utilizzando tutte le moderne tecnologie atte ad evitare l'attacco.

3. Problemi riguardanti l'eventuale cattura di pirati. Esercizio della giurisdizione penale sui pirati.

L'art. 105 UNCLOS precisa che "gli organi giurisdizionali dello Stato che ha disposto il sequestro hanno il potere di decidere la pena da infliggere, nonché le misure da adottare nei confronti delle navi nel rispetto dei diritti dei terzi in buona fede."

Per l'arresto dei pirati.

A questo riguardo occorre distinguere se la cattura dei pirati è stata effettuata da personale militare oppure da contractors.

Nel primo caso i militari rivestono la qualifica di ufficiali di Polizia Giudiziaria (art. 1235 cod. navig.) ed in quanto tali sono competenti a procedere all'arresto, anche se il comandante della nave curerà la custodia temporanea dei prigionieri.

In caso di cattura da parte dei contractors sarà il comandante della nave a procedere all'arresto sulla base dell'art. 1237 del codice della navigazione.

Per una consultazione immediata si riporta di seguito il testo dell'art. 1237:

“Quando è stato commesso un reato in corso di navigazione, il comandante della nave o dell'aeromobile, prima della partenza dal luogo di primo approdo e comunque **entro ventiquattro ore da tale approdo**, consegna le persone che siano in istato di arresto o di fermo, le denunce, le querele, i rapporti, gli altri atti compilati, i referti e i corpi di reato all'autorità marittima o a quella preposta alla navigazione interna o all'autorità aeronautica locale della Repubblica; **ovvero, all'estero, all'autorità consolare o, in mancanza, ai comandanti delle navi da guerra che si trovino nel luogo**. Dell'eseguita consegna le dette autorità redigono processo verbale, che trasmettono immediatamente, insieme con gli atti e i corpi di reato, al competente procuratore della Repubblica. Le autorità medesime inoltre, dispongono che le persone in istato di arresto o di fermo siano custodite nelle carceri giudiziarie. Il comandante di nave da guerra nazionale, che ha in consegna persone imputate o indiziate di reati ovvero atti processuali o corpi di reato, al primo approdo in un porto della Repubblica, è tenuto a consegnarli all'ufficiale di polizia giudiziaria. Se approda in un paese estero, provvede d'accordo con l'autorità consolare.” (carattere grassetto aggiunto)

Riguardo all'esercizio della giurisdizione penale l'Italia, mentre in un primo momento (2008) aveva previsto di processare i pirati catturati in Somalia, prevedendo delle norme in tema di convalida degli arresti in videoconferenza, con il decreto-legge 15 giugno 2009 n. 61 ha invece rinunciato ad esercitare la propria giurisdizione sui pirati somali in favore del Kenya. Infatti, in base all'Azione comune del Consiglio UE del 10.11.2008 n. 2008/851/PESC, è stato concluso un Scambio di Lettere tra l'EU e il Kenya il 6 marzo 2009 contenente le regole che disciplinano il trasferimento delle persone arrestate e il processo delle stesse con delle chiare garanzie sul rispetto dei diritti umani.

Tuttavia, questo accordo, come del resto anche lo Scambio di Lettere tra l'UE e le Seychelles, non ha conseguito i risultati sperati, in quanto è stato calcolato che il

60% dei pirati catturati in seno alla missione Atalanta sono stati rilasciati, senza essere stati sottoposti ad alcun processo.

Ciò sta inducendo gli Stati ad elaborare delle strategie alternative. Tra queste, meritevole di attenzione appare la Risoluzione 1976 adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite l'11 aprile 2011 che propone di istituire o un tribunale speciale di diritto somalo (assistito da giudici internazionali) che operi nelle zone di Somaliland e di Puntland, oppure un tribunale misto composto da giudici internazionali e giudici somali o infine un vero Tribunale internazionale specializzato contro la pirateria.