

Stato Maggiore della Marina



OPERAZIONI DI CONTRASTO DELLA PIRATERIA

Impiego dei

Vessels Protection Detachment (VPD) / Nuclei Militari di Protezione (NMP)

Audizione del Capo di Stato Maggiore della Marina Militare

Ammiraglio di Squadra Bruno Branciforte

Roma, il 15 Giugno 2011

INTRODUZIONE

® 1

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,
nel portare Loro il saluto della Marina Militare che mi onoro di rappresentare, ringrazio per l'opportunità che mi viene offerta di illustrare, in questa autorevole sede istituzionale, un tema di grande attualità come quello delicato del contrasto della pirateria. Nel corso dell'esposizione mi propongo di fornire un quadro sintetico ma il più possibile esaustivo della problematica, evidenziando la connotazione delle principali operazioni condotte a livello multinazionale in tale settore e che vedono la Marina Militare Italiana impegnata in prima linea per garantire la libertà di navigazione, ovunque sia minacciata, a salvaguardia degli interessi vitali per la sicurezza e la prosperità nazionale.

INTERVENTO

® 2

La pirateria rappresenta una delle più antiche minacce alle linee di comunicazione marittime ed il primo crimine nella storia per cui sia stata prevista una giurisdizione universale.

Se esistono esempi di pirati anche nel mondo classico tra i Greci, i Romani e gli Etruschi, è nel XVII secolo che si affermò il principio secondo cui gli atti di violenza commessi da un mercantile a danno di un'altra nave per fini di depredazione costituiscono un "crimine internazionale". Pirati e predoni dei mari furono considerati "nemici del genere umano" ed ogni nazione era autorizzata ad intervenire con la forza per debellarli. Questo principio di origine consuetudinaria è oramai regolamentato dalla Convenzione del Diritto del Mare del 1982.

Infatti, la pirateria marittima, che nell'ultimo decennio ha triplicato gli episodi criminosi in aree sempre più vaste, è puntualmente disciplinata dalla UNCLOS, agli articoli 100 – 107, che prevede il diritto di visita da parte di “Navi da Guerra” di qualsiasi stato, il sequestro della nave pirata, l'arresto delle persone a bordo e la requisizione dei beni, lasciando agli organi giurisdizionali dello Stato che ha effettuato il sequestro, la facoltà di decidere la pena da infliggere e le misure da adottare nei confronti delle navi e dei beni (art. 105).

Alla luce della percepita esigenza di un contrasto sempre più efficiente, alcune delle nazioni più direttamente interessate alla repressione della pirateria hanno stipulato specifici accordi di cooperazione. È il caso della Malaysia, Singapore e Indonesia che hanno convenuto, mediante uno specifico accordo, di autorizzare le proprie unità navali ad “inseguire” le imbarcazioni dei pirati sin dentro le acque territoriali di ciascuno dei tre stati firmatari.

La convinzione che la pirateria rappresenti un crimine contro l'intera società civile è oggi universalmente riconosciuto.

Le condizioni per l'incremento del fenomeno si concretizzarono nei primi anni '90, con il verificarsi della Rivoluzione Somala ma è dal 2008 che, a seguito di esplicita richiesta di aiuto avanzata dal Governo Somalo che, al largo del Corno d'Africa, la comunità internazionale è attivamente impegnata nel suo contrasto.

Con varie risoluzioni, infatti, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nel qualificare il fenomeno come “minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale”, ha invitato gli Stati da un lato ad adottare misure protettive per garantire la sicurezza delle rotte commerciali, dall'altro a prevedere l'invio di unità militari

nella zona. Numerosi sono gli Stati che hanno positivamente risposto a tali richieste.

L'Unione Europea e la NATO, in particolare, hanno organizzato operazioni navali dedicate.

L'Operazione *Ocean Shield* (della quale l'Italia assumerà il Comando tra pochi giorni) è il contributo della NATO agli sforzi internazionali volti a reprimere il fenomeno della pirateria al largo del Corno d'Africa, mediante la presenza dei Gruppi Navali SNMG1 e SNMG2 che, dalla fine del 2008, si alternano in Oceano Indiano. Sotto l'egida dell'Unione Europea, invece, è in corso l'Operazione "*Atalanta*" (nella quale al momento è impiegata la nostra Fregata ESPERO).

Da un punto di vista più generale, al contributo nazionale offerto a tali operazioni si affianca quello della comunità internazionale che, in media, si attesta su valori di circa 40 navi da guerra continuamente impegnate in operazioni di contrasto della pirateria condotte, sia al livello multinazionale sia al livello di singola nazione.

® 3

Dal punto di vista giuridico, tali operazioni hanno dato impulso, sia a livello multinazionale che nazionale, ad una evoluzione del quadro di riferimento in materia di contrasto della pirateria. In particolare, l'UE ha concluso accordi per l'esercizio della giurisdizione da parte di alcuni Stati regionali (Gibuti, Seychelles e Kenya) sui sospetti pirati arrestati a largo della Somalia e la NATO è in procinto di concludere accordi simili.

Tali accordi, tuttavia, riguardano le sole persone "catturate" nell'ambito delle rispettive missioni internazionali ma non quelle

“catturate” dalle forze di uno Stato membro che agisce singolarmente. In tal caso, pertanto, gli atti di pirateria commessi a danno di navi o cittadini italiani sono soggetti alla giurisdizione italiana, come gli altri reati commessi in territorio nazionale. Tale principio può essere derogato in presenza di accordi sull’esercizio della giurisdizione (allo stato mancanti), stipulati dall’Italia con stati terzi e debitamente ratificati.

Una sempre più attiva cooperazione internazionale in tal senso, potrà favorire l’evoluzione di un contesto giuridico in grado di assicurare maggiore efficacia nel contrasto del fenomeno e certezza nell’applicazione delle pene. Su tale presupposto è anche all’attenzione delle Nazioni Unite la possibilità di istituire, direttamente in area di operazioni, organismi giudicanti internazionali ed annessi istituti di pena.

® 4

Dal punto di vista operativo, l’impegno delle forze di coalizione ha consentito di conseguire apprezzabili risultati in alcune delle aree interessate dal fenomeno mentre in altre, dal 2008, si è comunque registrato un sostanziale incremento del numero delle navi attaccate e del personale sequestrato.

Il perdurare della condizione di fallimento dello Stato somalo, la consistente entità dei guadagni derivanti dalla pirateria e la difficoltà di proteggere tutte le navi in transito nell’area ad “alto rischio” costituiscono le ragioni della continua crescita del fenomeno nel bacino somalo.

Infatti, mentre nelle acque del Golfo di Aden, è stato possibile creare un corridoio internazionale di transito, all’interno del quale garantire a tutto il traffico una adeguata cornice di sicurezza, con

una pressoché totale scomparsa del fenomeno, nel Bacino Somalo e nell'Oceano Indiano le condizioni sono profondamente differenti.

In quest'area le direttrici del traffico marittimo interessano un'area enorme (circa 1.000.000 di chilometri quadrati) e pertanto non è stato possibile attuare logiche analoghe a quelle del Golfo di Aden per la protezione del traffico mercantile in transito. Al contrario, si è dovuto optare sul pattugliamento delle aree di volta in volta valutate maggiormente esposte a rischi.

Per contro, i pirati, incoraggiati dai rilevanti guadagni conseguiti, hanno affinato le loro tecniche, sfruttando le cosiddette “navi madre”, con i relativi equipaggi in ostaggio, per aumentare il loro raggio di manovra ed incrementare il periodo di permanenza continuativa in mare. Ciò si è concretizzato in agguati alle unità mercantili condotti sempre più al largo e con l'impiego di armamento pesante e di tecniche di abbordaggio sempre più aggressive.

Sono chiara evidenza di questa situazione i recenti eventi che hanno colpito navi di bandiera nazionale. Infatti, la petroliera SAVINA CAYLIN è stata sequestrata l'8 febbraio 2011 in Oceano Indiano (880 Mg ad est delle coste somale e 550 Mg a ovest di quelle indiane) mentre la motonave ROSALIA D'AMATO (trasporto granaglie) è stata sequestrata il 21 aprile in Oceano Indiano (320 Mg a sud dell'Oman e 270 Mg a ovest di Socotra, in transito verso il Golfo Persico). Entrambe le unità sono ancora nelle mani dei pirati.

Sulla base delle esperienze acquisite nell'ambito delle operazioni cui la Forza Armata partecipa, nello scorso mese di Agosto 2010, lo Stato Maggiore della Marina ha sviluppato uno studio tecnico operativo volto ad individuare soluzioni utili a dare completezza alle azioni condotte in mare dalle navi militari.

Tale studio mira a garantire la difesa e la sicurezza delle linee di comunicazione nazionali in Golfo di Aden (GOA) e Bacino Somalo (BS), attraverso la costituzione di cosiddetti "Nuclei Militari di Protezione" (NMP) in grado di assicurare autonomamente la protezione diretta di navi mercantili nazionali, da atti di pirateria o depredazione armata, imbarcando sulle navi di bandiera maggiormente esposte a tali rischi. L'imbarco di tali *team* militari è compatibile con la convenzione di Montego Bay e, in virtù della stessa, non andrebbe a modificare lo *status* delle navi mercantili in navi da guerra.

Vale appena la pena di evidenziare il fatto che le nuove soluzioni proposte devono essere considerate complementari all'impegno complessivo in atto; impegno che si conferma necessario sia in termini di presenza degli assetti aeronavali in area, sia in termini di adozione, da parte delle navi mercantili in transito, delle vigenti *Best Management Practices* e delle procedure di coordinamento con tutti gli altri attori istituzionali interessati.

Su mandato dello Stato Maggiore Difesa (SMD), quindi, la Marina ha provveduto ad attivare un Tavolo Tecnico (TT) che nel periodo dal 14 al 28 Febbraio 2011 ha completato il citato studio con il coinvolgimento, in qualità di esperti di settore, di rappresentanti dello Stato Maggiore Difesa, del MAE, del Ministero dei Trasporti e di CONFITARMA.

® 6

L'esigenza operativa sviluppata è quella di garantire la protezione di beni e marittimi imbarcati su mercantili nazionali, in navigazione lungo le principali direttrici del traffico nell'area del Golfo di Aden e del Bacino Somalo, ipotizzando una presenza media giornaliera di navi mercantili nazionali non superiore a cinque.

Con tale premessa, l'esigenza si ritiene possa essere soddisfatta impiegando in modo coordinato in area di operazioni un totale di 10 Nuclei Militari di Protezione (NMP). Ciascuno di tali NPM sarebbe composto da 6 militari, appartenenti alla Marina Militare, qualificati ed opportunamente addestrati ed equipaggiati, da imbarcare sui mercantili in transito. Ciascun NMP sarebbe così in grado di operare a protezione di dette unità con elevata autonomia logistica ed operativa e con contenute necessità di supporto; queste ultime sarebbero assicurabili tramite strutture di supporto logistico avanzato in area di operazioni, integrate con le capacità di supporto delle Navi militari comunque presenti continuativamente in area.

In quest'ottica, l'impiego di NMP risponde all'esigenza istituzionale di salvaguardare la protezione dei marittimi italiani e dei beni imbarcati sui mercantili nazionali nonché la sicurezza delle linee di comunicazione marittima facenti capo al nostro Paese.

® 7

Per quanto attiene alla catena di Comando e Controllo ipotizzata nello studio, il personale dei Nuclei Militari di Protezione in GOA e BS a bordo delle unità mercantili manterrebbero una dipendenza diretta dalla Difesa senza

attribuzione di alcuna funzione militare al Capitano del mercantile. Quest'ultimo, invece, rimarrebbe responsabile della sicurezza della navigazione nonché delle funzioni di PG previste dal Codice della Navigazione, a meno delle fattispecie riconducibili alla pirateria. Per queste ultime sarà necessario prevedere attribuzioni dirette al Capo del Nucleo Militare di Protezione.

La missione dei NMP sarà quella di assicurare, nel corso dei transiti nell'area di rischio, la protezione diretta delle navi mercantili nazionali da atti di pirateria o depredazione armata. Nell'assolvimento della loro missione primaria, i NMP, contribuiranno anche all'acquisizione/condivisione di informazioni operative, tramite il Comando in Capo della Squadra Navale (CINCNAV – ubicato a S. Rosa - Roma), con le altre unità navali operanti in area nell'ambito delle operazioni nazionali/multinazionali in corso. Per quanto precede, l'impiego dei NMP in GOA/BS si configurerà come un'operazione militare marittima, caratterizzata dalla funzione di protezione dei marittimi e dei beni imbarcati su mercantili nazionali, che andrà a complementare quelle già poste in essere al fine di rendere più efficace il complesso delle misure di difesa, protezione e prevenzione nei confronti di atti di pirateria.

I NMP opereranno, infatti, solo a protezione degli equipaggi e delle navi mercantili ove sono imbarcati e la loro presenza a bordo sarà quindi funzionale a completare (assicurando protezione diretta) ed integrare (contribuendo all'acquisizione/condivisione di informazioni operative) le operazioni militari marittime multinazionali di contrasto della pirateria condotte in area dalle Navi militari, incrementandone nel contempo l'efficacia ai fini della salvaguardia e della difesa degli interessi nazionali. L'ipotesi

di imbarcare NMP su navi di bandiera non nazionale, a meno di eventuali specifici casi di particolare rilievo, che potranno essere valutati di volta in volta, non è al momento oggetto del progetto in argomento.

® 8

In tale accezione, il Nucleo Militare di Protezione opererà in conformità alle direttive e alle Regole di Ingaggio (R.O.E.) che, all'atto di approvazione del progetto, saranno emanate a cura del Ministero della Difesa. Evidentemente, tali R.O.E. saranno definite avendo a riguardo i limiti costituzionali e di legge che regolano l'uso della forza da parte di pubblici ufficiali nella repressione dei reati. Al contempo, tali regole avranno a riferimento quelle già in vigore per i Vessel Protection Detachments (VPDs) militari nell'ambito delle operazioni di contrasto della pirateria condotte in ambito NATO e UE.

Ove necessario e come previsto dalle R.O.E. implementate, sarà consentito l'uso legittimo delle armi a difesa dell'unità mercantile dagli attacchi di pirateria.

Inoltre, in linea e a similitudine con quanto già previsto nell'ambito delle missioni militari di contrasto alla pirateria attualmente in corso, la legislazione applicata sarà quella del Codice Penale Militare di Pace. Con riferimento al particolare contesto operativo e relativamente ai reati di pirateria, di cui agli artt. 1135 e 1136 del Codice della Navigazione ed a quelli ad essi connessi, dovranno essere attribuite le funzioni di Ufficiale e di Agente di polizia giudiziaria, rispettivamente al Comandante di ciascun Nucleo NMP e al relativo personale dipendente.

® 9

Quali necessarie predisposizioni, l'attuazione del progetto allo studio richiede una specifica previsione normativa che assicuri un'idonea copertura giuridica alle attività dei NMP. Parallelamente, dovrà essere definito un protocollo d'intesa tra Amministrazione Difesa e CONFITARMA; questo dovrà essere corredato di una apposita convenzione con gli armatori richiedenti il "servizio", che tratti gli aspetti procedurali, organizzativi e le modalità di supporto finanziario e logistico offerte per l'operazione dall'Armatoria nazionale.

Vale appena la pena di evidenziare come la massima efficacia operativa dei NMP potrà essere assicurata prevedendo una loro disponibilità direttamente in teatro ed il loro imbarco sui mercantili all'atto del loro ingresso nell'area valutata a rischio pirati. Questo presuppone l'attivazione di una base di supporto logistico a Gibuti alimentata con circa 16 unità. Per l'attivazione di tale base, è già in itinere la definizione di un "accordo tecnico". A livello Difesa, che risponde anche a più ampie esigenze di supporto per le operazioni già in corso, per le attività di *capacity building* e per eventuali interventi di contingenza. I movimenti dei team, evidentemente, dovranno essere opportunamente gestiti prevedendo, con il supporto degli Armatori, il loro imbarco e sbarco sulle navi mercantili in ingresso o in uscita dall'area di operazioni utilizzando pre - identificati *hubs* portuali. Ciò presuppone la definizione di opportuni accordi con i Paesi rivieraschi nell'area di operazioni, che regolamentino, temporaneamente, l'eventuale transito/breve permanenza di personale militare italiano armato sul loro territorio. Tali accordi potrebbero trovare attuazione mediante lo scambio di "Lettere Ufficiali di Cooperazione" o di "Note Diplomatiche" e, laddove in

vigore, risultare facilitati dall'esistenza di precedenti accordi a livello Difesa.

L'eventuale impiego dei NMP è possibile anche senza prevedere l'attivazione della citata base logistica, ipotizzando l'imbarco e lo sbarco del *team* direttamente in un porto nazionale. Tale ipotesi di impiego, tuttavia, nel richiedere in ogni caso l'attuazione delle altre predisposizioni illustrate, si ritiene possa risultare idonea solamente per garantire la protezione di specifiche unità mercantili valutate particolarmente a rischio.

® 10

Dal momento dell'entrata in vigore del necessario dispositivo di legge, l'operazione verrebbe avviata per *steps* successivi, con una immissione graduale in teatro degli uomini e dei mezzi.

La prima fase, denominata di "approntamento", potrebbe avere una durata orientativa di pochi mesi a partire dall'approvazione dello studio. In tale fase verrebbero approntati la base logistica di Gibuti, un adeguato numero di NMP e dovrebbero essere poste in essere tutte le necessarie predisposizioni per poter avviare l'operazione.

A seguire, una volta approvata l'operazione militare, sarebbe prevista la fase di "avvio", durante la quale verrebbero immessi in teatro fino a **6/8 NMP** (pari a 36/48 u.) e verrebbe attivata la Base logistica di Gibuti con circa 16 unità.

La terza fase, denominata di "consolidamento", si protrarrebbe fino a termine esigenza, prevedendo il conseguimento della completa capacità operativa e la copertura completa

dell'Esigenza Operativa con l'impiego coordinato di **10 NMP** (pari a circa 60u., a cui si aggiungono i 16u. per la base logistica di Gibuti), dislocati nel Teatro Operativo.

® 11

Qualora approvato, il progetto potrebbe trovare piena realizzazione in pochi mesi e, basandosi sul presupposto di un finanziamento da parte dell'Armatoria Italiana interessata al progetto, non comporterebbe oneri aggiuntivi per la Difesa,.

Infatti, gli oneri per l'operazione a carico delle armatorie, con il presupposto di impiegare continuamente, una volta a regime, 10 NMP ed il personale di supporto in area di operazioni, saranno limitati a quelli aggiuntivi derivanti dall'impiego dei NMP a bordo e nelle basi di supporto.

® 12

A sostegno di quanto proposto dalla Marina, è opportuno rappresentare che l'ipotesi di impiego di *team* armati per la protezione di navi mercantili viene presa in considerazione in maniera sempre più frequente da parte della comunità internazionale. A riguardo, l'Unione Europea, nel definire il mandato dell'operazione "Atalanta" che opera al largo del Corno d'Africa, ha già previsto la possibilità che sui mercantili da scortare imbarchino "*Vessel Protection Detachment*" (VPD), vale a dire nuclei di militari armati destinati alla protezione diretta dei mercantili previo consenso dello stato di bandiera.

Anche altre nazioni, quali Francia, Regno Unito, Belgio ed Olanda, per determinate fattispecie, hanno già sviluppato la capacità di impiego di *team* militari a bordo di navi mercantili, mentre altre, quali USA e Spagna si stanno orientando, attraverso

l’emanazione di specifici provvedimenti di legge, verso la possibilità di impiego di vigilanti privati, i cosiddetti *contractors*¹.

® 13

L’opzione militare consente l’impiego di personale professionista, altamente specializzato, addestrato ed equipaggiato con armi da guerra e tecnologie tra le più moderne, in grado di assicurare un livello di deterrenza ed una capacità di difesa molto elevata.

Inoltre, i nuclei militari, opererebbero sotto una catena di comando e controllo nazionale che, oltre ad assicurare un costante collegamento con gli Organi centrali e con i dispositivi navali operanti in area, garantirebbe l’adozione di procedure e di regole di ingaggio sicure ed approvate e consentirebbe, al contempo, di supportare gli Armatori per una più efficace applicazione delle *Best Management Practices*, da parte dei mercantili.

® 14

Dal punto di vista giuridico, l’impiego di militari, che rivestano nel contempo la qualifica di Ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, consentirebbe di sfruttare appieno l’intero quadro normativo già oggi previsto per i pubblici ufficiali preposti alla repressione di reati, ivi compreso l’uso legittimo delle armi (anche automatiche e con munizionamento da guerra), la comunicazione all’Autorità giudiziaria della notizia di reato, la possibilità di effettuare arresti fuori dal semplice arresto del privato cittadino, ecc.

® 15

¹ Dettagli circa le modalità di impiego dei team armati da parte delle citate nazioni in allegato.

Nel concludere la mia esposizione, mi preme evidenziare come, considerando anche le capacità di supporto operativo remoto assicurato da CINCNAV e dalle unità navali militari, nazionali, alleate e di coalizione, presenti in area, sia possibile ritenere che, in presenza di tutti i presupposti richiesti per la realizzazione del progetto, l'impiego dei *team* militari, possa rappresentare un'efficace e concreta soluzione per la protezione dei mercantili nazionali dalla minaccia cui sono esposti ad opera dei pirati, completando le azioni già poste in essere dalle navi militari.

Con questa assicurazione, che è anche un impegno, Signor Presidente e Onorevoli Senatori, mi auguro che il quadro presentato abbia fornito un'esauriente risposta alla loro cortese e qualificata attenzione e al loro interesse sull'argomento.

Grazie.