



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 3

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**4<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (Difesa)**

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL POSSIBILE CONTRIBUTO  
DELLE FORZE ARMATE PER LA PREVENZIONE  
ED IL CONTRASTO DEL FENOMENO DELLA PIRATERIA  
IN ACQUE INTERNAZIONALI**

214<sup>a</sup> seduta (pomeridiana): mercoledì 15 giugno 2011

Presidenza del presidente CANTONI

**I N D I C E****Audizione della professoressa Angela Del Vecchio, ordinario di diritto internazionale**

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 10, 13	* DEL VECCHIO . . . . .	Pag. 3, 11, 12 e <i>passim</i>
* AMATO (PdL) . . . . .	.11, 12, 13		
* DEL VECCHIO (PD) . . . . .	13		
GAMBA (PdL) . . . . .	.10, 11, 12		
* RAMPONI (PdL) . . . . .	12, 13		

---

*N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud: CN-Io Sud; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Futuro e Libertà per l'Italia: Misto-FLI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem.*

*Interviene la professoressa Angela Del Vecchio, ordinario di diritto internazionale.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,30.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione della professoressa Angela Del Vecchio, ordinario di diritto internazionale**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul possibile contributo delle Forze armate per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno della pirateria in acque internazionali, sospeso nella seduta antimeridiana di oggi.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta sia l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso sia la trasmissione radiofonica, richiesta dalla «Rai» e da «Radio radicale», e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione della professoressa Angela Del Vecchio, ordinario di diritto internazionale e presidente dell'Osservatorio sulle istituzioni internazionali e comunitarie presso l'Università «Luiss Guido Carli» di Roma, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla pirateria. Ricordo che in tale ambito sono stati auditi, il primo di giugno, i vertici di Confitarma e di Federpesca e che nella seduta antimeridiana di oggi è stato audito il Capo di Stato maggiore della marina militare.

Ringrazio quindi la professoressa Del Vecchio per la sua disponibilità e le do subito la parola.

*DEL VECCHIO.* Desidero innanzitutto rivolgere un ringraziamento sentito al Presidente e agli onorevoli senatori per avermi concesso l'onore di esporre, in questa sede così autorevole, gli aspetti giuridici relativi al contrasto alla pirateria e all'inquadramento della lotta alla pirateria nella normativa internazionale e interna. Voglio iniziare il mio intervento fornendo un quadro delle norme internazionali previste per il contrasto al fenomeno della pirateria, per poi passare all'esame delle norme interne italiane, per capire come inserire nell'ordinamento la protezione delle nostre navi nelle aree più a rischio di pirateria.

Questo duplice esame è necessario perché la pirateria è un crimine internazionale. Come sapete bene, esso è un crimine antico, su cui esistono numerose norme internazionali di carattere generale, sia consuetudinarie che di codificazione, quali quelle contenute nella Convenzione delle

Nazioni Unite sul diritto del mare. All'interno di questo quadro, dobbiamo cominciare ad osservare il contesto giuridico della lotta alla pirateria.

Negli articoli 100, 101 e 105 della Convenzione delle Nazioni Unite appena citata, sono previste alcune norme specifiche riguardanti tale fenomeno. Ricordo che tale Convenzione è stata ratificata anche dall'Italia e che dunque siamo vincolati al rispetto di tali norme. Ricordo inoltre che l'articolo 100 della Convenzione delle Nazioni Unite chiede a tutti gli Stati di cooperare nella lotta contro la pirateria. L'articolo 101 offre invece una definizione di pirateria: dobbiamo pensare anche a questo aspetto se l'Italia vuole adottare degli atti tesi a contrastare tale fenomeno. Viene infatti definita «pirateria» soltanto l'azione commessa in alto mare o in un luogo non sottoposto alla giurisdizione di un altro Stato. Viene invece qualificata come *armed robbery* la pirateria esercitata nelle acque territoriali di uno Stato costiero. C'è quindi una distinzione giuridica da fare tra pirateria e *armed robbery*.

Un altro aspetto da sottolineare è che, per rientrare in tale definizione, le azioni di violenza, di sequestro delle navi e di rapina devono essere commesse solo per fini personali dai membri dell'equipaggio o dai passeggeri di una nave pirata. Tali azioni non devono avere un fine che sia in qualche modo connesso ad un'attività dello Stato, ma soltanto fini personali. In questa ottica, la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare prevede, all'articolo 105, la possibilità di sequestrare una nave pirata o una nave catturata con atti di pirateria in alto mare – sottolineo nuovamente che si parla di alto mare, ovvero di acque internazionali – e la possibilità per qualunque Stato di arrestare le persone a bordo e di sequestrarne i beni.

Il regime giuridico, previsto nei tre articoli citati, costituisce un'eccezione al principio generale disposto dall'articolo 84 della Convenzione delle Nazioni Unite, che stabilisce la libertà di navigazione in alto mare. Si tratta di un principio antico e consuetudinario trasfuso nella Convenzione di codificazione delle Nazioni Unite. Quindi, si può bloccare una nave pirata anche se naviga in alto mare: questa norma costituisce dunque un'eccezione.

L'altra eccezione riguarda l'articolo 94 della Convenzione delle Nazioni Unite, secondo cui ogni Stato esercita in alto mare, senza interferenza alcuna, la propria giurisdizione e il proprio controllo sulle navi che battono la propria bandiera. Se non si trattasse di una nave pirata non si potrebbe infatti bloccarla in alto mare, né tanto meno esercitare un controllo sul suo equipaggio e sulla sua rotta. Per questo motivo, i citati articoli 100, 101 e 105 si applicano esclusivamente alle navi pirata. È dunque necessaria una prima dimostrazione del fatto che ci si trova di fronte a una nave pirata.

Dato questo punto di partenza, riguardante il diritto internazionale generale, possiamo passare ad esaminare quali sono le norme internazionali emanate per la protezione specifica delle navi contro gli attacchi dei pirati. Naturalmente non possiamo che partire dalle Nazioni Unite, che stabiliscono a livello globale l'atteggiamento da tenere nei confronti dei princi-

pali problemi internazionali e quindi anche nei confronti della protezione delle navi internazionali attaccate dai pirati.

Il Consiglio di sicurezza, che è il massimo organo delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ha esaminato numerose volte il problema della pirateria e ha autorizzato l'uso della forza nei confronti delle navi pirata, con diverse risoluzioni, anche molto recenti. Dobbiamo valutare con attenzione questo aspetto perché, nel diritto internazionale, l'uso della forza è vietato. Così come la possibilità di bloccare le navi pirata in alto mare e di controllare l'equipaggio costituisce un'eccezione ai principi generali che regolano il diritto del mare. Anche in questo caso l'uso della forza non sarebbe ammesso dal diritto internazionale, a meno che non fosse stato autorizzato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Il Consiglio di sicurezza l'ha autorizzato, come ripeto, in numerose risoluzioni qualificando il fenomeno della pirateria come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Rientra, quindi, pienamente nei suoi compiti.

Per passare a un'organizzazione meno globale ma più interessata ai problemi della navigazione, non possiamo trascurare quanto dispone l'*International Maritime Organization* (IMO) contro gli attacchi dei pirati. Ricordo a me stessa che l'IMO ha una specifica competenza in materia di navigazione proprio sul piano operativo. L'IMO ha elaborato un sistema di norme, ma soprattutto di raccomandazioni che cominciano già dal 2001, quando l'Assemblea generale dell'IMO ha adottato addirittura un codice per contrastare il crimine della pirateria e anche quello che abbiamo definito *armed robbery* contro le navi. Va notato però che questo codice non ha valore obbligatorio, anche se tutti gli Stati membri dell'IMO sono invitati a rispettarlo. Più recentemente l'IMO ha emesso risoluzioni e raccomandazioni al riguardo. Non ha pensato, quindi, solo a fare un codice contro la pirateria, ma segue costantemente la tematica.

Mi soffermerei brevemente su quali specifiche misure l'IMO ha preso in considerazione contro gli attacchi dei pirati. Ricordo che l'IMO non apprezza particolarmente l'uso delle armi a bordo in quanto questo, soprattutto negli ultimi tempi, viene considerato un pericolo. In proposito, permettetemi di fare una piccola analisi di carattere generale: la regolamentazione delle armi da fuoco a bordo è sottoposta alle norme dello Stato del porto, dello Stato costiero e dello Stato di bandiera. La disciplina è, pertanto, molto complessa e impone una serie di obblighi che lo Stato, che vuole portare armi a bordo, deve prendere in considerazione.

Detto questo, vediamo che con le proprie raccomandazioni sulla lotta contro la pirateria fino ad oggi l'IMO scoraggia fortemente lo Stato di bandiera a fare usare le armi dai marittimi cioè dal personale di bordo per la protezione personale o per la protezione della nave perché, secondo l'IMO, i marinai sono dei civili e l'uso non professionale e maldestro delle armi a bordo della nave può rendere pericolosa la situazione a bordo in caso di attacco. L'IMO, del resto, è anche molto cauto riguardo all'utilizzo da parte degli armatori dei cosiddetti *contractor* e invita lo Stato di bandiera a valutare attentamente se questo non possa portare a un'*escala-*

tion della violenza. L'IMO fa quindi un'analisi di casi con cui dimostra che al crescere delle armi impiegate aumenta la violenza esercitata negli attacchi.

A parte l'invito alla prudenza, dovuta anche alla preoccupazione che riguarda la preparazione e la capacità di un uso responsabile delle armi da parte di compagnie di *contractor* e del personale utilizzato da alcuni armatori a bordo delle navi, l'IMO ha emesso alcune raccomandazioni che devono essere seguite dagli Stati di bandiera che optino verso tale scelta. Queste raccomandazioni sono molto recenti, una del 23 maggio, l'altra del 24 maggio di questo anno.

Secondo l'IMO gli Stati di bandiera si devono assicurare che i *contractor* siano consapevoli che la loro funzione è solo quella di prevenire gli attacchi e l'abbordaggio con l'uso minimo della forza. In nessuno caso la forza utilizzata deve eccedere lo stretto necessario e in tutti i casi deve essere proporzionata alla minaccia e adeguata alla situazione. L'IMO non fa altro che sottolineare che l'imbarco di tale personale e delle loro armi è soggetto allo Stato di bandiera che determinerà, in consultazione con gli armatori – questo è sottolineato dall'IMO – le condizioni e le regole d'ingaggio e non dà suggerimenti al riguardo.

Contestualmente, in altre raccomandazioni l'IMO prende in considerazione anche l'utilizzo di militari a bordo che devono essere debitamente autorizzati dal Governo dello Stato di bandiera e sempre però previa consultazione degli armatori e degli operatori del settore. Sui militari a bordo l'IMO non esprime le stesse perplessità che ha manifestato per i *contractor* perché è indubbiamente personale addestrato all'uso della forza, sa usare le armi e ha comandanti militari che istruiscono il personale, anche se pure in questo caso ritiene importante rivolgere un invito alla cautela e alla prudenza per non giungere ad un'*escalation* di operazioni sempre più violente quali andiamo registrando negli ultimi tempi.

Veniamo ora a concludere l'esame delle norme internazionali che riguardano la tutela delle navi contro i pirati. Il quadro giuridico internazionale ammette la legittima difesa armata e l'imbarco di personale armato a bordo a difesa delle navi oggetto di attacchi da parte dei privati, anche se l'IMO sottolinea la prudenza. Sempre a livello di norme internazionali occorre rispettare principi di carattere generale come il principio della proporzionalità all'uso della forza, che diviene giustificata solo in caso di attacco armato o di imminente pericolo di attacco armato o di pericolo di vita da parte dell'equipaggio a bordo.

Detto questo, possiamo concludere che il quadro internazionale può essere considerato nelle grandi linee non ostativo all'impiego di personale armato a bordo.

Giungiamo ora al secondo passaggio sulle norme interne. Come vi dicevo, entrambi i settori devono essere presi in considerazione in quanto, alla luce delle norme internazionali appena citate, lo Stato di bandiera è l'unico responsabile dell'esecuzione e dell'applicazione di tali norme. Queste ultime non si applicano da sole quindi, per quanto si possa decidere a livello internazionale, è importante l'esecuzione che ne danno gli

Stati. Il regime di sicurezza a bordo deve pertanto essere disciplinato e regolato da norme interne rispettose delle norme internazionali. Il problema deriva dal fatto che, poiché gli Stati di bandiera sono tanti, ognuno può interpretare le norme internazionali a modo suo, e in questo modo si avrebbero, per la difesa contro le navi pirata, norme interne diverse da Stato a Stato.

Per ciò che riguarda l'Italia, attualmente il nostro sistema prevede il reato di pirateria soltanto in due articoli del codice della navigazione: l'articolo 1135 contiene delle norme che riguardano soltanto il comandante o l'ufficiale della nave che commette atti di depredazione, in danno di una nave nazionale o straniera, prevedendo conseguentemente delle pene per il comandante che abbia effettuato tali atti; l'articolo 1136 riguarda la nave sospetta di pirateria, ossia quella che naviga senza avere le carte di bordo, e prevede come pena la reclusione da cinque a dieci anni.

Nella fase attuale, sappiamo che gli armatori hanno chiesto allo Stato italiano di emanare norme che permettano di disporre di personale armato a bordo (Forze armate o *contractor*) per difendere le proprie navi dalla pirateria.

Prendiamo in esame in primo luogo il caso di militari a bordo di navi che transitino in zone a rischio di attacchi da parte dei pirati. L'Italia, nell'esercizio della sua sovranità, che comprende la tutela dei propri connazionali e dei loro beni, può decidere senza alcun problema di distaccare unità militari a bordo delle navi che transitino nelle zone più pericolose. Al riguardo esiste già una prassi seguita da alcuni Stati, come già sapete, quali la Francia, il Regno Unito, il Belgio, che è stata adottata anche dall'Unione europea nell'ambito della missione «Atalanta», per quelle navi che trasportino carichi del *World Food Programm*. A bordo di tali navi è stato ammesso l'imbarco di nuclei di militari armati finalizzato alla protezione del carico destinato ad aiutare la popolazione, previo consenso dello Stato di bandiera.

Come inquadrare i militari a bordo? I militari sono organi dello Stato, assimilabili nel caso di specie a corpi di truppa all'estero, quindi ogni loro azione e l'eventuale uso illegittimo della forza armata comporterà la responsabilità diretta dello Stato italiano, in quanto organi dello Stato.

Va altresì ricordato che tutte le norme internazionali citate prevedono diritti ed obblighi soltanto per gli Stati, e non riguardano in alcun modo i soggetti privati, come ad esempio gli armatori.

L'imbarco di militari a bordo non modifica peraltro lo *status* giuridico della nave. La nave mercantile non cambia il proprio *status* soltanto perché imbarca personale militare, perché per rientrare nella categoria delle navi da guerra o navi in servizio governativo non commerciale, devono essere rispettate le caratteristiche fissate per tali tipologie di navi dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982.

Le navi da guerra devono far parte delle Forze armate dello Stato; devono portare segni distintivi esterni; devono essere sottoposte al comando di un ufficiale di marina al servizio dello Stato di bandiera (dunque non di un qualunque Stato), iscritto nelle liste degli ufficiali; l'equipaggio

deve essere sottoposto alla disciplina militare. Le navi in servizio governativo non commerciale devono portare chiari segni distintivi come unità in servizio dello Stato, e devono essere autorizzate a tal fine. Le navi mercantili nulla hanno di tali caratteristiche, né possono averle, e sono sottoposte soltanto al diritto internazionale del mare e al codice della navigazione dello Stato di bandiera. Sulle navi mercantili si esercita la competenza dello Stato di bandiera e le funzioni di controllo della nave sono affidate al comandante della nave, che non è un militare né un ufficiale di marina al servizio dello Stato.

Per quanto riguarda i *contractor*, è necessario premettere che, benché nella nostra mente siano facilmente assimilabili ai mercenari, essi non sono tali. I mercenari infatti nel diritto internazionale, in particolare nella Convenzione delle Nazioni Unite che riguarda il reclutamento e l'utilizzo di mercenari, sono definiti come quelle persone non cittadine di nessuno Stato coinvolto nel conflitto armato che vengono reclutate per combattere e partecipare al conflitto solo e soprattutto per scopi di lucro. Come sappiamo, i *contractor* non rientrano in tali caratteristiche: possono essere delle persone cittadine dello Stato di bandiera; non dovrebbero farlo per scopi di lucro; non devono partecipare a un conflitto armato, ma soltanto difendere ed evitare l'arrembaggio della nave. I *contractor* sono impiegati per difendere l'integrità della nave e del suo carico: questo è il loro obiettivo, e non certo quello di entrare nel conflitto armato o attaccare.

La Convenzione sul diritto del mare autorizza gli Stati a prendere misure militari contro i privati, ma non prevede nulla per quanto riguarda l'impiego di *contractor*, cioè di civili, per la protezione delle navi. Sappiamo però anche che alcuni Stati, come Spagna e Stati Uniti, sono abbastanza favorevoli all'utilizzo dei *contractor* e stanno operando in questa direzione. Ci troviamo quindi in un contesto che vede l'utilizzo di entrambe le soluzioni (militari o *contractor*); pertanto, a livello comunitario non dovremmo avere difficoltà qualora decidessimo o per una soluzione o per l'altra.

Nel caso di uso illegittimo delle armi da parte dei *contractor*, la responsabilità dello Stato italiano esisterà solo qualora si dimostri, in base alle norme di diritto internazionale generale, che lo Stato italiano non ha potuto prevenire oppure, una volta commesso il fatto illecito, non ha punito adeguatamente coloro che l'hanno commesso. La responsabilità per fatti illeciti compiuti a bordo delle navi dai *contractor*, che sono dei civili, ricadrà pertanto sulle compagnie armatoriali. La responsabilità delle loro azioni ricade sugli armatori, come del resto ricade su di loro anche la responsabilità nei confronti delle famiglie dei *contractor* vittime di un attacco dei pirati, e il comandante della nave potrebbe essere incolpato di non avere fatto il possibile per evitare l'abbordaggio, ad esempio cambiando rotta o utilizzando le moderne tecnologie delle quali adesso sembra che vengano dotate le navi. Quindi i familiari di una vittima o di un *contractor* potrebbero rivalersi contro la compagnia armatoriale.



Un altro problema che ci dobbiamo porre in questo contesto, dal punto di vista giuridico, è quello dell'eventuale cattura dei pirati. Anche questo è un problema che comporta una serie di analisi, soprattutto per quanto riguarda l'esercizio della giurisdizione penale sui pirati. L'articolo 105 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare prevede infatti che gli organi giurisdizionali dello Stato che ha disposto il sequestro abbiano 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. Dobbiamo dunque operare una distinzione e verificare se la cattura dei pirati, o del pirata, è stata effettuata da parte dei militari o da parte dei *contractor*. Se è stata effettuata da parte di personale militare, abbiamo già detto che essi sono organi dello Stato e rivestono la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, secondo l'articolo 1235 del codice della navigazione, e in quanto tali sono competenti a procedere all'arresto, anche se è previsto che sarà il comandante della nave a custodire temporaneamente i prigionieri. In caso di cattura dei pirati, o di un pirata, da parte dei *contractor*, sarà invece il comandante della nave a procedere all'arresto, sulla base dell'articolo 1237 del codice della navigazione.

A questo riguardo dobbiamo mettere in luce il problema dell'esercizio della giurisdizione penale. Il pirata, comunque sia stato catturato, dal personale militare o dai *contractor*, è sottoposto alla giurisdizione dello Stato di bandiera, e quindi – nel nostro caso – dell'Italia. In un primo momento, ovvero nel 2008 – ma non lo devo certo ricordare a voi – in Italia si era pensato di processare i pirati catturati in Somalia, prevedendo delle norme in materia di convalida degli arresti in video conferenza. Successivamente, con il decreto legge n. 61 del 15 giugno del 2009, l'Italia ha invece rinunciato ad esercitare la propria giurisdizione sui pirati somali catturati, in favore del Kenya. Ciò perché un'Azione comune del Consiglio dell'Unione europea, del 10 novembre 2008, dispone che l'Unione europea concluda uno Scambio di lettere con gli Stati dell'area geografica interessata al fenomeno della pirateria. Scambi di lettere sono stati effettivamente conclusi con il Kenya, con Gibuti e con le Seychelles. Per quanto riguarda il Kenya, che ci interessa per quel che concerne l'unico caso che ha coinvolto l'Italia, lo Scambio di lettere è stato concluso nel 2009. I pirati così catturati, in base alle norme comunitarie, vanno dunque trasferiti in uno dei tre Stati sopra indicati e in particolare l'Italia le ha trasferite in Kenya. Il relativo processo, nel rispetto dei diritti umani, come ha messo chiaramente in luce l'Unione europea nella sua Azione comune del 2008, viene effettuato dai tribunali kenioti, delle Seychelles o di Gibuti. Il risultato dello Scambio di lettere tra l'Italia e i Paesi citati non è certo eccellente, perché è stato calcolato che circa il 60 per cento dei pirati catturati è stato rilasciato senza essere sottoposto ad alcun processo.

In seguito a ciò, a livello internazionale, si sta tornando ad esaminare una soluzione di tipo globale, ovvero si sta tornando alle Nazioni Unite e al Consiglio di sicurezza, che con la risoluzione 1976 dell'11 aprile del 2011, ha pensato possa essere utile, per esercitare la giurisdizione sui pirati, istituire delle corti somale specializzate nel processare i pirati – sia in

Somalia sia negli Stati dell'area – oppure istituire una corte extraterritoriale, una corte internazionale, specializzata nel contrasto alla pirateria. Questo è l'ultima soluzione proposta dalla comunità internazionale in materia di esercizio della giurisdizione penale nei confronti dei pirati. Spero di aver offerto un quadro esauriente, anche se per sommi capi e attraverso rapide citazioni, dei contesti, sia internazionali che interni, nei quali va collocata la lotta alla pirateria.

PRESIDENTE. Ringrazio, anche a nome della Commissione, la professoressa Del Vecchio per la sua puntuale, analitica e ottima relazione, che ci ha consentito di acquisire molti dati necessari per proseguire nel nostro lavoro.

GAMBA (*PdL*). Signor Presidente, vorrei fare una domanda e rivolgere una richiesta di precisazione sull'ultima parte dell'esposizione della nostra audita. Mi pare di ricordare che il problema effettivamente emerso, per quel che riguarda l'esercizio della giurisdizione italiana nei confronti dei pirati catturati, discendesse da una situazione un po' diversa rispetto a quella di cui ci ha parlato, che al momento ci interessa particolarmente, perché fa riferimento all'ipotesi che su navi mercantili battenti bandiera italiana si svolgano attività difensive, che possono comportare l'eventuale cattura dei pirati aggressori, con quello che ne consegue dal punto di vista dell'esercizio della giurisdizione.

Come giustamente ha ricordato la nostra audita, le navi mercantili battenti bandiera italiana in alto mare fanno parte del cosiddetto territorio fluttuante dello Stato ed è dunque sottoposto alla giurisdizione italiana qualunque atto illecito, o qualunque azione di questo genere, che venga compiuto da chiunque e quindi anche da cittadini non italiani, ovvero non appartenenti allo Stato cui fa riferimento il territorio fluttuante in cui occasionalmente si trovano.

Mi pare invece che il problema che non si è risolto attraverso la consegna dei pirati alle autorità kenote, con ciò che ne consegue, discendesse dal fatto che essi erano stati catturati da nostri militari della Marina militare, imbarcati su un'unità che partecipava alla missione internazionale di contrasto alla pirateria. La nave e gli appartenenti alla Marina militare erano intervenuti per sventare l'attacco piratesco e per difendere una nave, che però non batteva bandiera italiana e dunque apparteneva al territorio fluttuante di un altro Paese.

Quindi, trattandosi di soggetti catturati nell'esecuzione della missione, qualificati come cittadini stranieri per l'Italia, su un territorio non italiano (si era o in alto mare o nel territorio fluttuante di un altro Paese) e che non avevano compiuto reati nei confronti di cittadini italiani non rientravano in nessuno dei casi previsti dalla legge penale per l'esercizio della giurisdizione italiana, che si esercita o nei confronti di chi commette un reato, qualunque sia la sua cittadinanza, sul nostro territorio o di chi in qualunque parte del mondo commetta reati in danno di cittadini italiani o di cittadini italiani che in qualunque parte del mondo, anche extraterritorio

italiano, commettano reati che l'Italia ritenga di perseguire e sottoporre a giurisdizione. Se è così, come mi pare, quel problema rimane ancora assolutamente insoluto perché è una delle situazioni che rendono problematico l'esercizio congiunto di un'attività antipirateria da parte degli Stati che mettono a disposizione le proprie unità navali e i propri militari per un esercizio «globale» di difesa e lotta alla pirateria.

Non dovrebbero invece fornire situazioni problematiche i casi di imbarco di militari italiani su navi mercantili italiane, di *contractor* o guardie giurate sullo stesso naviglio perché ci sarebbe sempre la possibilità, in uno dei tre casi, di esercitare la giurisdizione italiana. Le chiedo, dottoressa Del Vecchio, se fosse sostanzialmente così per mia memoria e per inquadrare bene il problema anche per quanto ci riguarda.

*DEL VECCHIO.* Indubbiamente è così. Credevo di ricordare che la nave inserita nella missione internazionale fosse italiana.

*GAMBA (PdL).* Era una nave militare che interveniva in difesa.

*DEL VECCHIO.* Si tratta sempre di territorio italiano: la nave da guerra è la massima espressione della sovranità dello Stato.

*GAMBA (PdL).* Non c'è dubbio, però l'arresto, la cattura e il reato erano stati operati da militari italiani su una nave non italiana sottoposta che avevano raggiunto.

*DEL VECCHIO.* È un bel caso da portare davanti al giudice, però è indubbiamente come lei diceva. In linea generale, dobbiamo ricordarci che su una nave si esercita la competenza dello Stato di bandiera, a maggior ragione se è una nave da guerra facente parte di una missione, in questo caso dell'Unione europea, in quanto è ancora di più sottoposta a quanto detto a riguardo dell'azione comune per la cattura e l'esercizio della giurisdizione. Quegli scambi di lettere con i tre Stati dovrebbero essere ancora più cogenti proprio perché riguardavano una nave della missione Atalanta. Il quadro è molto ben definito così come lei l'ha detto. Io l'ho citato grossolanamente.

*AMATO (PdL).* Signor Presidente, ringrazio la professoressa Del Vecchio per il suo saggio giuridico in materia. La sua esposizione è stata molto interessante, anche se ovviamente ha evidenziato la complessità del quadro giuridico internazionale e come ogni nostra iniziativa debba anche invitare un po' tutti a una certa prudenza. Ascoltando attentamente la sua relazione mi rendo conto che tanti problemi rimarranno aperti. Lei ha detto, infatti, che il diritto internazionale condanna la pirateria che è un crimine internazionale; poi ha aggiunto che il quadro giuridico internazionale può contemplare la presenza di armati a bordo delle navi, i quali possono essere militari o *contractor* privati, a seconda di quello che un Paese

o, comunque, un armatore vuole scegliere, qualora gliene sia lasciata la possibilità.

Ci ha poi ricordato però che il diritto internazionale inviterebbe a usare la forza con una certa moderazione e qui cominciano i problemi. Ho seguito attentamente quello che lei diceva a proposito della valutazioni dell'IMO e non credo che l'*escalation* dipenda soltanto dalla presenza di armati a bordo. L'*escalation* del fenomeno piratesco dipende dalla redditività della rete criminosa. Se ho investito in un'attività criminale che rende, continuerò in questa attività. L'*escalation* ha altre ragioni rispetto a una presenza armata che può essere intesa come provocazione, ma capisco il ragionamento. In pratica, lei dice che il *contractor*, se c'è, deve difendere solo i beni e deve preoccuparsi che la nave segua il suo viaggio tranquillamente. In caso di attacco ai militari non basta evitare l'attacco; se arriva una barca di pirati che vuole aggredire il militare – specie se inquadrriamo la presenza di quest'ultimo, come oggi abbiamo detto con l'ammiraglio Branciforte, in un disegno di lotta alla pirateria – questi deve agire e non può limitarsi a dire che i pirati non devono salire sulla nave. A questo punto la situazione diventa delicata e ne ho piena contezza perché pone tanti problemi e tanti rischi. Su questi ultimi lei è stata molto chiara: in base al diritto internazionale, se sulla nave con a bordo militari accadono certi fatti la responsabilità è direttamente dello Stato; qualora la presenza di armati invece fosse di natura privata la responsabilità è dell'armatore.

Vorrei soltanto dei chiarimenti sulla repressione. Se a bordo di una nave vi sono dei soldati, questi sono obbligati ad attaccare una nave pirata quando questa si avvicina oppure no?

*DEL VECCHIO.* È fatto per evitare l'arrembaggio e, quindi, la loro presenza a bordo dovrebbe essere dissuasiva.

*AMATO (PdL).* Capisco che deve essere dissuasiva, ma se si stabilisce che l'attività di protezione rientra nei compiti dell'attività di contrasto alla pirateria, come da impegni presi con i nostri alleati nell'ambito dell'operazione Atalanta, come si fa a non attaccare qualora si vede una barca che si avvicina?

*GAMBA (PdL).* Bisogna avere i mezzi.

*AMATO (PdL).* Hanno le armi a bordo.

*RAMPONI (PdL).* Vi sono i riferimenti a tutte le regole d'ingaggio e alla procedura che si può attuare nel momento in cui si appalesa una determinata situazione. In questo caso non dovrebbero esserci dubbi: l'assalto condotto contro una nave battente bandiera italiana sarebbe equiparabile ad un attacco condotto contro il territorio dello Stato, con tutte le conseguenze del caso.

DEL VECCHIO (PD). A mio parere, vanno distinti due profili. In quelle acque vi sono attività internazionali della NATO e dell'Unione europea con pattugliamenti continui e precisi. Sono gli assetti operativi che sviluppano quelle attività, quelli che hanno il compito e le capacità di contrastare e ricercare i pirati. Nell'altro caso, si tratta di navi isolate, mercantili o di crociera, quelle che hanno la necessità d'essere protette. Perché pensare che i militari a bordo di tali navi debbano operare offensivamente? Quei militari sarebbero sulle navi solo per compiti di difesa.

RAMPONI (PdL). Militari sono gli uni e militari sono gli altri: se lo Stato manda una nave o mette dei soldati a bordo di questa perché la difendano in quanto territorio nazionale, tra i due non vi è alcuna differenza di compiti.

DEL VECCHIO. Non sarei tanto di questa idea, perché dobbiamo tenere in considerazione che si tratta di una nave mercantile che vuole soltanto raggiungere la propria destinazione con il carico e il personale a bordo sani e salvi; non fa azioni di pattugliamento o azioni di difesa dello Stato: non è ciò che spetta a tali navi. Quella che viene richiesta è un'azione di tutela, non di attacco; altre sono le forze che devono contrastare con l'uso della forza armata il fenomeno.

RAMPONI (PdL). Il senatore Amato non ha detto che dovessero attaccare, ma faceva riferimento alle predisposizioni difensive che l'organo messo a tutela della nave deve adottare.

AMATO (PdL). Il quadro è chiaro, si tratta solo di definire alcuni punti.

DEL VECCHIO. Credo che una questione importante si ponga a proposito delle regole d'ingaggio e sul fatto che il comandante mantenga la responsabilità della funzione. Bisogna chiarire l'area di competenza del comandante e l'area di competenza del comandante dell'unità militare. A tale riguardo si pongono dei problemi molto delicati.

PRESIDENTE. La discussione che sta emergendo è di estremo interesse. La mia proposta è di inviare alla professoressa Del Vecchio dei quesiti per iscritto in modo che possa farci pervenire risposte scritte.

Ringrazio nuovamente la professoressa Del Vecchio per la sua disponibilità e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,35.*





