

**Sen. Gen. Luigi RAMPONI**

Con il patrocinio della  
**FINMECCANICA SpA**

**CONSORCIO STABILE MILES-S.I.**

# **LA PIRATERIA MARITTIMA**

**Atti del convegno promosso dal  
Centro Studi Difesa e Sicurezza  
a Roma il 21 giugno 2012**

*A cura di:*  
**Giuseppe CORDOVA**  
**Salvatore SCURO**  
*Grafica*  
**Mario CORDOVA**

**Edizione Ce.Stu. Di. S.**  
*Via Damiana, 1 – 00192 Roma*  
*Tel/fax 06 3227255 – email: [cestudis@inwind.it](mailto:cestudis@inwind.it)*  
*Sito internet: <http://web.tiscali.it/cestudis>*



### ***APERTURA DEL CONVEGNO***

Buongiorno a tutti, grazie per essere venuti ad assistere a questa iniziativa, a questo convegno il cui tema ritengo essere effettivamente d'attualità, ed al quale pensavo già da qualche tempo, perché sono convinto che la pirateria rappresenta oggi unica vera minaccia di carattere globale alla società mondiale.

Le altre minacce e le situazioni d'emergenza, infatti, che si profilano all'orizzonte, sono circoscritte e limitate a certi settori e, pertanto, costituiscono indirette minacce nei confronti della società, mentre la pirateria in sé oggi rappresenta una autentica minaccia globale nei confronti della società. Ritengo, quindi, che in termini di sicurezza, la pirateria sia sostanzialmente l'argomento più importante che riguarda la sicurezza della società oggi.

In questo contesto avevo quindi pensato, qualche mese fa, di organizzare un convegno sul tema. Nel contempo leggevo, sulla rivista "RISK", cinque interessanti articoli sulla pirateria che davano un quadro generale, globale e completo del fenomeno.

Questo mi ha dato lo spunto per prendere contatti con i responsabili della rivista invitandoli ad organizzare assieme un convegno per sviluppare la tematica e con la partecipazione, nella prima sessione, degli autori degli articoli affinché illustrassero il loro pensiero: questo è ciò che è stato fatto.

Personalmente ritengo che il fenomeno della pirateria, che ha spesso accompagnato la storia del genere umano, si ripresenta ancora una volta quale pericolosa minaccia ai liberi traffici internazionali, e che la società non ha ancora preso pieno atto del suo peso e della sua importanza.

L'80% dei traffici di merci - in un momento dove è esplosa la globalizzazione e che riguarda sei miliardi di tonnellate di merce all'anno - avvengono via mare, movimentate con 93.000 navi che navigano per il mondo.

Questo traffico marittimo ha attratto l'attenzione di chi ha valutato vantaggioso dedicarsi alla pirateria che, con l'impiego di poche risorse, consente di ottenere grossi profitti.

Di questo fenomeno si sono resi conto tutti i Paesi del mondo poiché gli attacchi non hanno fatto alcun distinguo ed hanno riguardato soprattutto coloro che hanno alti consumi ed alta produzione e che utilizzano la maggioranza dei traffici marittimi.

La pirateria, nel 2010, ha portato 445 attacchi, nel 2011, 439.

Si stima, nel suo complesso, che il sistema economico, correlato con il trasporto delle merci via mare, la pesca ed il libero uso delle acque internazionali, subisca dagli attacchi pirateschi un danno che oscilla ogni anno dai 10 ai 15 miliardi di dollari.

Un dato che deve far riflettere e che mi ha colpito, è che dei 10/15 miliardi di dollari frutto di questi attacchi, agli aggressori-pirati vanno soltanto 200 milioni che, pur essendo una percentuale irrisoria, sono per loro paganti. I 1.500 "pirati" (numero stimato di coloro che si dedicano alla pirateria) infatti, riesco ad acquisire nell'arco dell'anno circa 25.000 dollari, somma che rappresenta nel loro paese la rendita per 25/30 anni di lavoro.

L'area interessata dalla pirateria si è andata progressivamente allargando e richiede un impegno che non si limiti all'onerosissimo controllo in mare da parte delle marine nazionali e delle organizzazioni internazionali, ma anche interventi diretti nei confronti delle basi dalle quali partono gli attacchi e nelle quali vengono portate le navi sequestrate.

La soluzione del problema, nel complesso, si presenta molto complicata, malgrado l'impegno da tempo profuso da organizzazioni internazionali, come dimostrano molti episodi, l'ultimo dei quali, il più delicato, è quello nel quale sono coinvolti i due Fanti di Marina del San Marco.

Tale minaccia riguarda in generale attività economiche nazionali di importanza strategica e determina gravi danni alle numerose ed importanti aziende italiane impegnate nel settore.

Si tratta di una vera e propria aggressione a parti dello Stato e come tale va respinta con estrema decisione, sempre nell'ambito delle norme e delle regole nazionali ed internazionali.

Il convegno, dopo aver ampiamente preso atto delle caratteristiche dell'attuale fenomeno e dei suoi aspetti di pericolosità, si propone di informare e di esaminare le iniziative di contrasto adottate dal Parlamento e dal Governo ed offrire l'occasione per chiarimenti, proposte e suggerimenti relativi ad integrazioni migliorative.

Il programma prevede:

1. una prima sessione che vedrà:
  - il **prof. Ilari** che, con *“la storia ci insegna come affrontarli”*, farà una panoramica generale del fenomeno;
  - **dott. Chiartano** che, con *“le tortuche del XXI secolo”*, parlerà di quanto accade oggi;
  - **dott. Ronzitti** che, con *“criminali dietro le sbarre”*, illustrerà il contesto normativo, nel quale si possono poi pensare i procedimenti contro la pirateria;
  - **dott. Nativi** che, con *“sconfiggere i pirati? Basta volerlo”*, indicherà quali, a suo parere, possono essere le procedure per venire a capo di questa minaccia;
2. una seconda sessione nella quale parleranno coloro che, nella realtà, sono i protagonisti del contrasto ed anche delle conseguenze del fenomeno.

Interverranno:

- il Presidente **dott. Paolo D'Amico**, per CONFITARMA, ;
  - il Presidente **dott. Luigi Giannini**, per FEDERPESCA,;
  - il Min. Plen. **Giorgio Marrapodi**, per il Ministero degli Esteri;
  - il Prefetto **Gianfranco Tomao**, per il Ministero dell'Interno;
  - il Capo di Stato Maggiore della Marina, Amm.Sq. **Luigi Binelli Mantelli**, per il Ministero della Difesa;
3. una terza sessione nella quale verrà esposto il pensiero politico da parte di due colleghi Senatori (**Sen. Paolo Amato e Sen. Roberta Pinotti**), con i quali abbiamo messo a punto le norme che regolano l'impiego dei Fanti di Marina e dei Contractor civili a bordo delle navi mercantili italiane. Non potendo evitare un accenno al problema costituito dai nostri due Fanti di Marina trattenuti ancora in India, ho chiesto al Sottosegretario MAE **dott. Staffan De Mistura**, di fornirci, cortesemente, un punto di situazione.

L'intervento del Ministro della Difesa, **Amm. Gianpaolo Di Paola**, concluderà i lavori del convegno.

Spero che questo incontro sia interessante e ringrazio i relatori per la loro disponibilità e tutti voi che, come sempre, siete tanto numerosi e mi confortate nelle mie iniziative. Grazie, e diamo inizio ai lavori del convegno.

## **PRIMA SESSIONE**

***IL FENOMENO NEL SUO COMPLESSO.  
Quadro generale.***

***Coordinatore :***  
*Prof. Michele NONES*

***Relatori:***  
*Prof. Virgilio ILARI*  
*Dott. Pierre CHIARTANO*  
*Prof. Natalino RONZITTI*  
*Dott. Andrea NATIVI*



Innanzitutto voglio fare un doppio ringraziamento al sen. Ramponi per avermi chiesto di moderare questa sessione: a titolo personale e come Direttore di RISK. La nostra è una rivista specialistica, diffusa fra gli addetti ai lavori e sono, quindi, molto contento che grazie al sen. Ramponi, che fa parte del nostro Comitato Scientifico, si possa farla meglio conoscere. Approfito anzi dell'occasione per segnalarvi che sul nostro sito [www.riskrivista.it](http://www.riskrivista.it) sono consultabili tutti i numeri arretrati, tranne quello in edicola.

L'ultimo nostro numero è dedicato a questo tema con un dossier intitolato "Acque pericolose". Vi hanno scritto un gruppo di esperti che parteciperanno a questa Tavola Rotonda, a parte la mia collaboratrice Valerie Miranda che aveva una concomitante riunione a Bruxelles. Anche per questo nella mia introduzione utilizzerò alcune parti del suo articolo che ritengo particolarmente interessante.

Il controllo dei mari ha sempre avuto una rilevanza strategica nel definire il potere economico, commerciale e militare di una nazione. Dalla Seconda Guerra Mondiale ad oggi, il volume degli scambi marittimi è raddoppiato ogni decennio fino a rappresentare attualmente circa l'80% del commercio mondiale, per un totale di 93.000 navi mercantili e 6 miliardi di tonnellate di carico trasportati ogni anno.

L'International Maritime Bureau (IMB) ha registrato, nel 2011, 439 attacchi (riusciti e non) di pirateria o rapina armata, di cui oltre la metà (236) al largo delle coste della Somalia, nel Golfo di Aden e nel Mar Rosso. Inoltre, da quando nel 2008 le Nazioni Unite certificarono per la prima volta la gravità della situazione del Corno d'Africa, l'area di operazione dei pirati somali ha conosciuto una progressiva estensione nell'Oceano Indiano verso le Seychelles fino alle coste sud occidentali dell'India.

In realtà, anche sul versante geografico opposto, nelle acque dell'Africa occidentale, la situazione non è meno allarmante. Si sta infatti assistendo ad un rapido aumento degli attacchi nel Golfo della Guinea, senza però che la Comunità internazionale abbia finora elaborato una strategia di risposta unitaria e coerente, come recentemente lamentato dal Segretario Generale dell'ONU, Ban-Ki Moon

Secondo due rapporti, tra i pochi disponibili, pubblicati nel 2010 e nel 2011 da un think-tank statunitense, la One Earth Future Foundation, annualmente la pirateria (nel Corno d'Africa, Nigeria e Golfo di Guinea e Stretti della Malacca) comporta per l'economia internazionale un costo compreso tra i 7 e i 12 miliardi di dollari. Di questi, sono imputabili alla pirateria somala tra i 5,4 e 10,9 miliardi di dollari nel 2010 e tra i 6,6 e i 6,9 miliardi di dollari nel 2011. Non sono poi da dimenticare i costi umani (54 membri di equipaggio uccisi dal 2007) che tuttavia non sono oggetto della nostra analisi.

Le voci che compongono i costi economici diretti della pirateria sono molteplici ed includono in percentuale diversa: riscatti, assicurazioni, compensi maggiorati per l'equipaggio che attraversa zone ad alto rischio, equipaggiamento di sicurezza e guardie armate a bordo dei mercantili, spese derivanti dalla scelta di nuove rotte e dall'incremento di velocità, operazioni militari e varie iniziative multilaterali di contrasto alla pirateria e spese per procedimenti legali contro i pirati, inclusa la detenzione. A queste devono poi aggiungersi anche i costi indiretti in termini di impatto economico-commerciale e di sicurezza sulle regioni limitrofe, che tuttavia sono più difficilmente quantificabili.

Dal punto di vista metodologico è opportuno precisare che i dati disponibili si riferiscono quasi esclusivamente alla pirateria somala.

I costi finora descritti, pari a circa l'80% del totale, sono sostenuti essenzialmente dal settore privato. L'apparato pubblico copre invece le spese per tutte le iniziative internazionali a contrasto della pirateria, dalle operazioni militari alle misure legali per il perseguimento e la detenzione dei responsabili di atti di pirateria o di rapina armata.

Le stime fornite dalla One Earth Future Foundation per le operazioni militari, equivalenti ad almeno 1,27 miliardi di dollari per il 2011, si riferiscono alle tre principali missioni dispiegate nelle acque del Corno d’Africa, cioè EUNAVFOR (Unione Europea), Ocean Shield (NATO) e CTF 151 (coalizione internazionale). Esse si compongono dei soli costi cosiddetti incrementali, cioè i costi ulteriori (consumo di carburante, addestramento ed equipaggiamento specifici, turnazione del personale, ecc) che la conduzione di specifiche attività di contrasto alla pirateria comporta rispetto alle attività militari attuate in condizioni di normalità. Applicando il principio “costs lie where they fall”, gli Stati parte delle operazioni contribuiscono mediante navi da combattimento o ausiliarie, velivoli da ricognizione o pattugliamento marittimo (UAV), Nuclei militari di protezione (altrimenti conosciuti come Vessel Protection Detachment Teams) e personale a bordo o distaccato presso i quartieri generali.

Ciò che rappresenta un costo per qualcuno, costituisce inevitabilmente un guadagno per un altro. E la pirateria non si sottrae a questa logica. Con il significativo incremento nella cifra richiesta per i riscatti, la pirateria è diventata infatti negli ultimi anni estremamente lucrativa. Essa è gestita ormai alla stregua di un’attività economica vera e propria, di gran lunga più redditizia rispetto a quelle tradizionali, peraltro molto limitate nelle aree dove essa è fiorita.

Pur in assenza di informazioni precise, secondo alcuni studi condotti nell’area del Corno d’Africa, si ritiene che dal 40 al 60% del riscatto resti in Somalia. Di questo, tra il 30 e il 40% sembrerebbe destinato ai pirati che hanno agito in prima linea. Considerando la cifra di 160 milioni di dollari pagata nel 2011 e ipotizzando la presenza di almeno 1500 pirati al largo delle coste somale, il guadagno per ognuno sarebbe di circa 25 mila dollari, quasi il doppio di quanto essi potranno mai guadagnare in trent’anni di carriera se si dedicassero ad attività lecite (il PIL pro capite in Somalia è pari a circa 500 dollari l’anno).

Secondo le logiche del crimine organizzato, la pirateria, in quanto attività illecita, non si limita dunque a chi ha materialmente compiuto l’attacco, ma comprende una fitta rete di attori: funzionari pubblici che garantiscono adeguata protezione, figure dal mondo politico o degli affari, che hanno magari interessi specifici o controllano attività nell’industria della pesca e che foraggiano i pirati con risorse economiche e non ed equipaggiamento. Tali reti si estendono anche al di là dei confini somali e includono finanziatori e profittatori individuati ad esempio in Libano o negli Emirati Arabi Uniti, oppure gruppi criminali in Yemen, fino ad alcune compagnie assicurative occidentali. L’estensione – anche transnazionale – di questi network rende molto difficili i controlli finanziari sui flussi di denaro illecito, anche perché questo è spesso trasferito tramite canali informali non rintracciabili.

Nell’era dell’integrazione globale e con i mezzi oggi a disposizione, combattere la pirateria potrebbe sembrare un compito semplice. E’, invece, un obiettivo difficile da raggiungere proprio a causa dei suoi molteplici aspetti che richiedono un approccio globale in termini di estensione geografica e di interventi. Ma il sistema politico internazionale non sembra ancora pronto ad attuarlo.

Per concludere, parafrasando quello che diceva Napoleone che per fare le guerre ci vogliono soldi, soldi e soldi, fare sicurezza ci vogliono *soldi, soldi e soldi*.

Con questa amara constatazione, viste le condizioni finanziarie del nostro Paese, apriamo i lavori di questa tavola rotonda incominciando dal prof. Virgilio Ilari - Professore emerito che ha svolto un grande lavoro di approfondimento in studi di storia militare – che parlerà di “*la storia ci insegna come affrontarli*”. Prego Professore.

**Prof. Virgilio ILARI**

### **RIFLESSIONI SULLA STORIA DELLA PIRATERIA**

Grazie Presidente Ramponi. Consentitemi di prendere un pò le distanze dal titolo dell’articolo “*La storia ci insegna come affrontarli*” che è, logicamente, redazionale. Non penso, infatti, che

dalla lettura del mio articolo si possano trarre insegnamenti per risolvere i problemi della pirateria di oggi: vi sono però alcuni spunti di riflessione.

Gli studiosi del diritto internazionale sanno bene quanto è difficile costruire una definizione rigorosa di "pirateria". Il loro compito però è comunque meno arduo di chi volesse tentarne una storia generale, sia per precisare come si è formata la nozione occidentale e contemporanea di "pirateria" che per far emergere le caratteristiche peculiari delle varie "piraterie" storiche.

La nozione occidentale si è formata soprattutto attraverso l'esperienza storica delle competizioni tra le Potenze europee per il controllo del commercio marittimo nell'Atlantico e nei bacini ad esso collegati, non solo il Mediterraneo e i Caraibi, ma pure il Mare del Nord, infestato dai vichinghi, dai sassoni e dai "pezzenti del mare" olandesi, antenati dei "bucanieri". La razzia a terra e la rapina in alto mare, rappresentati innumerevoli volte nella letteratura e nella cinematografia in toni generalmente epici e compiaciuti, sono stati infatti strumenti diretti o indiretti della competizione anglo-spagnola, anglo-olandese e anglo-francese per il dominio del mare, e non a torto Susan Ronald ha intitolato un saggio sulle origini del Seapower inglese *The Pirate Queen (Elizabeth I, her pirate adventurers, and the dawn of the Empire, Harper Perennial, 2008)*. Del resto nella seconda metà del Seicento i pirati che infestavano l'Oceano indiano e le coste del Kerala non erano più arabi, ma europei e americani, e la loro Tortuga (situata nel Madagascar) si chiamava giustamente "Libertatia"!

Se in linea di principio razzie e rapine erano considerate un crimine internazionale e punite con la morte, all'epoca delle guerre "mondiali" europee iniziate nel 1494 e culminate nelle guerre del 1792-1815, furono legalizzate dai belligeranti, che rilasciavano "patenti di corsa" a società private (armatore, capitano ed equipaggio) per "armare in corso" piccole navi mercantili, i cui cannoni venivano spesso presi in leasing dallo stato. I "corsari" potevano catturare con la forza le navi battenti bandiera nemica ma pure le navi neutrali sospette di contrabbando: la legittimità delle "prese" o "prede" veniva giudicata da appositi tribunali degli ammiragliati e la giurisprudenza e i trattati sul diritto di guerra marittima e sulla ripartizione del bottino occupano sterminati archivi e intere biblioteche. Sebbene vietata tra i contraenti della pace di Westfalia (1648), la guerra di corsa si sviluppò in modo esponenziale nel secolo successivo: dal 1688 al 1748 la sola Inghilterra predò diecimila mercantili (ma ne perse altrettanti). Dal 1783 al 1812 gli americani armarono 1.700 legni corsari con 55.000 marinai e predarono 2.283 mercantili inglesi (ma ne persero a loro volta 2.500, inclusi alcuni predati da corsari sardi, borbonici e murattiani).

Pure le quattro Reggenze barbaresche del Nordafrica (Tripoli, Tunisi, Algeri e Salé), nominalmente soggette al Sultano, approfittarono della rivalità tra le potenze europee per legalizzare le razzie e le rapine compiute dai loro capitani (rais) e armatori, non di rado "rinnegati" europei finanziati da grandi banchieri ebrei nordafricani. Le Reggenze (che si erano insediate nel Cinquecento dopo aver strappato Tripoli, Tunisi e Algeri a Carlo V con l'aiuto determinante della Francia) si consideravano infatti in stato di guerra permanente contro tutti gli infedeli, esigendo stratosferici riscatti per la liberazione dei prigionieri (i quali potevano evitare la schiavitù, in primis omosessuale, convertendosi all'islam).

Lungi dal coalizzare nuove crociate, le maggiori potenze (Francia e Inghilterra) sfruttarono le reggenze per danneggiare il commercio delle altre bandiere europee, ottenendo (talora a seguito di pesanti bombardamenti, e sempre in cambio di tributi annuali in denaro o armi) il rispetto delle proprie navi. Ciò spiega perché il callido sultano del Marocco fu il primo capo di stato estero a riconoscere l'indipendenza degli Stati Uniti: e quando i ribelli andarono a piagnucolare dagli inglesi si sentirono rispondere che se non erano in grado di proteggere il proprio commercio nel Mediterraneo (che forniva metà del reddito delle Tredici ex-colonie) dovevano smettere di navigare. Così improvvisarono le loro prime spedizioni militari, passate alla storia, all'Inno dei Marines e ad Hollywood come le guerre contro "the Barbary pirates", ma in realtà fiaschi umilianti in cui si fecero fregare una fregata e per liberarla dovettero ingaggiare cento picciotti siciliani affittati da Ferdinando IV di Borbone (e gli otto marines non solo non videro mai "the beaches of Tripoli", ma si dovettero pure reimbarcare a gambe levate).

Le guerre napoleoniche furono il canto del cigno dei corsari. Anche se Napoleone resistette ancora dieci anni, fu Trafalgar (1805) a decidere la partita. Il Seapower britannico stabilizzò il commercio oceanico e le ultime sacche di pirateria nel Golfo del Messico, nel Golfo Persico e nello Stretto di Malacca furono ripulite dalle cannoniere americane e britanniche. Poi l'Occidente passò a sfruttare in grande stile la pirateria dei Mari della Cina: e la seconda guerra dell'Oppio fu appunto innescata dal sequestro, da parte delle autorità cinesi, di una giunca che esercitava la pirateria con l'appoggio del residente inglese.

I corsari nordafricani, messi sul lastrico da Waterloo e dalla pace anglo-americana, furono eliminati dal bombardamento inglese di Algeri del 1816, seguito poi dall'occupazione francese (1830). Ricostruita una flotta sufficiente a preoccupare l'Inghilterra e ad avviare l'Entente cordiale, nel 1855 Napoleone III promosse la rinuncia alla guerra di corsa da parte delle potenze europee tranne la Spagna. Nel 1861 il governo di Richmond rilasciò alcune patenti di corsa, ma Lincoln le dichiarò illegali, minacciando di impiccare i corsari sudisti come pirati e la cosa finì lì. Nel 1907 pure la Spagna e gli Stati Uniti aderirono infine al trattato di Parigi. Del resto lo sviluppo degli armamenti navali successivo alle guerre napoleoniche aveva ormai reso assolutamente impossibile il ricorso all'armamento privato in caso di guerra. Durante le guerre mondiali l'attacco (soprattutto tedesco) al commercio nemico fu infatti condotto esclusivamente da forze navali regolari, in primo luogo subacquee, ma anche da un paio di incrociatori leggeri che la stampa chiamò impropriamente "corsari del Terzo Reich".

L'unica lezione che si può forse trarre da questo sommario excursus sul passato è che sia le cause che i rimedi di questa inattesa rinascita della pirateria nel primo decennio del XXI secolo vanno cercate più nel sistema generale del commercio marittimo che nelle condizioni socio-economiche e politiche delle aree interessate dal fenomeno. Tenendo conto che i portatori di interessi in conflitto non sono oggi più direttamente gli stati, ma le grandi categorie che competono per la ripartizione dei profitti, in primo luogo armatori e assicuratori. E che il cosiddetto "costo" della pirateria, dedotta la minima quota costituita dal guadagno dei pirati, è in realtà un trasferimento di ricchezza da una categoria all'altra.

Questo tipo d'interessi economici ma anche politici, a mio avviso, in realtà e su una scala molto più vasta, può essere un elemento per comprendere anche le difficoltà che esistono, non soltanto nella lotta alla pirateria (che almeno per il momento è un fenomeno tutto sommato abbastanza limitato), ma che riguarda il fenomeno del terrorismo. Dopo il 2001 c'era stato un conato, anche da un punto di vista giuridico, da parte di tutta la comunità internazionale per una lotta coordinata, complessiva contro il terrorismo, ma successivamente questo conato si è arenato sulla difficoltà di trovare un consenso reale, sostanziale, tra i vari Stati perché tutti gli Stati considerano terroristi quelli del "nemico", fellow-fighting i propri. Grazie per l'attenzione.

**Prof. Michele NONES**

Grazie Prof. Ilari per questa carrellata storica ma anche per aver voluto attualizzare il fenomeno e per alcune riflessioni per meglio affrontare il problema odierno.

La parola adesso al dott. Chiartano che è il Capo Redattore della rivista "Risk" che ci parlerà de "le Tortughe del XXI secolo".

**dott. Pierre CHIARTANO**

### ***LE TORTUGHE DEL XXI SECOLO***

Grazie Presidente per la parola. Io farò una veloce disanima delle mappe di quelle che sono le aree colpite da fenomeno della pirateria. Parliamo del Golfo di Aden allo Stretto di Malacca, senza dimenticare l'ultimo arrivato, il Golfo di Guinea, sventola il Jolly Roger dei nuovi pirati. Bande criminali che hanno capito come sfruttare l'importanza strategica degli approvvigionamenti via mare per il mondo sviluppato.

È anche uno dei sottoprodotti dei cosiddetti failed state, paesi non più in grado di controllare il proprio territorio e le acque prospicienti le coste, anche se in alcune aree è un fenomeno da considerare endemico.

È anche conseguenza di alcuni processi di destrutturazione degli Stati nazionali, così come li conoscevamo e che, ad esempio, vedono in Libia la nascita di una forma “spontanea” di città Stato, legata alla presenza di milizie locali, poco propense a smobilitare dopo la “rivoluzione”.

È il prodotto di un’economia della sopravvivenza, ormai fuoriuscita dal contesto dei paesi civili, con le sue basi costiere che sono di fatto le nuove Tortughe.

### **I numeri della pirateria.**

Guardando la mappa degli attacchi al naviglio commerciale a tutto il 2011 ci si rende conto del danno economico che stanno provocando e degli interessi che si muovono. Prospetto alcune cifre per inquadrare il fenomeno: nel 2011 dei 439 episodi a livello mondiale, 275 solo in Somalia; al 18 giugno 2012 vi sono stati 163 attacchi, 18 navi sequestrate, 188 ostaggi: in Somalia, 12 navi sequestrate con 178 ostaggi.

Quanto ci costa tutto questo? Circa 12 miliardi di dollari all’anno, contando perdite economiche, riscatti e costo del pattugliamento navale. Nel 2011 l’attività di Eunavfor con la missione Atalanta, della Nato con Ocean Shield e della Combined Task Force 151 a guida Usa, oltre quelle indipendenti di altri paesi come Cina, Russia, India, Turchia, Iran, Corea del Sud – tanto per citarne alcuni – hanno ottenuto dei buoni risultati.

Attività di contrasto che ha anche provocato una mutazione nelle tattiche d’arrembaggio. Sono diminuiti gli attacchi in maniera sensibile alla fine del 2011. Ora i pirati scelgono i bersagli più fragili, i meno preparati e cercano di massimizzare la rendita per ogni unità catturata.

Il porto di Gwadar in Pakistan si appresta a diventare un fondamentale punto di transito per le importazioni di petrolio cinesi dall’area del Golfo, evitando così il passaggio attraverso lo Stretto di Malacca, alquanto esposto ai rischi della pirateria e dei blocchi marittimi.

Gli interessi cinesi in Somalia non si limitano alla sicurezza marittima. In quel paese la China national offshore oil corporation (Cnooc) ha messo gli occhi sulla zona di Mudug e nella provincia del Puntland, dove le riserve di oro nero sono stimate complessivamente in 10 miliardi di barili.

I successi nel contrasto alla pirateria del secondo semestre 2011 dipendono dalla doppia azione del pattugliamento marittimo e dei team di protezione a bordo delle navi. Presenza di militari e contractor tra l’altro sollecitata dai Lloyds di Londra per concedere forti sconti sulle polizze assicurative. Anche se, come l’Italia ha potuto sperimentare nel caso dei due Marò arrestati in India, non sempre le cose vanno per il verso giusto.

### **Le acque pericolose del Mare Arabico.**

Per tracciare una mappa delle nuove Tortughe serve capire quali economie l’attività dei pirati va ad alimentare. Partendo dalla Somalia è abbastanza semplice constatare, attraverso numerosi rapporti di agenzie internazionali e d’intelligence, come le province di Bosaso (porto settentrionale che affaccia sul Golfo di Aden) e Garowe (città dell’entroterra) siano il centro di molti di questi traffici e abbiano un forte ritorno economico dalla pirateria, per cui non c’è da aspettarsi che i signori locali facciano nulla per contrastarla.

Anzi, sembra che ci sia una regia politica che spinge a reinvestire parte dei profitti sul territorio – specie nell’entroterra somalo.

Una maniera per creare il consenso necessario, affinché l’attività possa continuare indisturbata. In quella regione i porti possibili e probabili basi della pirateria sono da nord a sud: Bander Beyla, Eyl, Garacad, poi uscendo dal Puntland troviamo Harardere (nella cui rada è stata a lungo alla fonda la nave italiana Savina Caylin), Hobyo (Obbia quando la Somalia era una colonia italiana) e Merca.

E proprio tra Harardere, Eyl, Garacad sarebbero ubicate le basi con motoscafi e navi madri dei pirati. Le navi catturate e gli equipaggi sequestrati, si trovano anche alla fonda mentre il moltiplicarsi delle incursioni al largo delle coste somale meridionali alimenta il sospetto che alcune

bande di pirati operino dall'area di Chisimaio, nel territorio controllato dalle milizie islamiste Shabab, già nel mirino di Washington per i legami con al-Qaeda.

I villaggi costieri comunque non hanno guadagnato tanto dall'ospitalità offerta ai pirati; con loro le lusinghe delle agenzie internazionali, forse, potrebbero funzionare. Sono in molti ormai ad essere convinti che, nel caso somalo, la soluzione alla pirateria sia da cercare a terra e non per mare.

Le Risoluzioni Onu che autorizzano a colpire i pirati sono ben tre: la prima ha permesso la costituzione di una forza internazionale (Risoluzione 1816), la seconda a colpire i pirati nelle acque territoriali somale (1838) e infine la terza consente anche raids nello spazio aereo e sulle coste (1851).

Sul piano militare la distruzione delle basi dei pirati potrebbe essere assegnata alla flotta internazionale, ma anche alla Task Force dei Marines e alla 13° Demi Brigade Legere francese, entrambe schierate a Gibuti, dove vi è schierato il leggendario Team Six dei Navy Seals americani – quello che ha eliminato Osama bin Laden – è di stanza a Gibuti.

Lo Yemen è, per così dire, la Mecca dei pirati, vista la vicinanza con la parte obbligata della navigazione - tra Mar Rosso e Mare Arabico - per lo sbocco nel Golfo di Aden. Tutto ciò nonostante che ci sia Gibuti, a un tiro di schioppo, con le forze speciali: il Governo di Sanah ( che però si trova in mezzo a una guerra civile) sarebbe in grado, abbastanza celermente, a mandare i propri Mig 21 a bombardare le basi dei pirati yemeniti. Più veloce sicuramente della non corta catena di comando delle missioni occidentali che hanno, necessariamente, bisogno del via libera politico, prima di muoversi.

L'estate scorsa era stato scoperto come l'isola di Socotra fosse diventata per mesi una comoda base per il rifornimento di carburante delle imbarcazioni catturate – spesso grossi pescherecci – e poi trasformate in navi-madre per i barchini d'abbordaggio.

L'isola si trova infatti in un punto strategico tra il Golfo di Aden e l'Oceano Indiano occidentale, proprio a largo della punta estrema del Corno d'Africa.

In realtà Socotra è conosciuta come base di pirati fin dalla notte dei tempi e citata sia da Marco Polo che da Ibn Battuta.

### **I Mari d'Oriente**

Lo Stretto di Malacca è il sottile braccio di mare che separa la Penisola malese dall'isola indonesiana di Sumatra ed è la via più breve tra India e Cina. Sono acque infestate dai pirati fin dal XIV secolo, quando il sultanato locale cercava la loro alleanza. Poi con l'avvento dell'era coloniale e del fiorente commercio delle spezie i pirati a bordo dei sanpang – ben descritti anche nelle pagine di Emilio Salgari – ripresero il sopravvento.

Abbordaggi e tempeste hanno reso lo Stretto e il Mar Cinese Meridionale un cimitero di navi. Si calcola che negli ultimi 25 anni nelle sole acque del sud est asiatico siano state abbordate circa 17mila navi, con una lunga scia di sangue.

La costellazione di piccole isole, spesso semplici strisce di terreno appena emerso, sono il luogo ideale come basi dei pirati. Nel XIX secolo erano famosi perché con le loro ruberie di oro e oppio, erano l'inconfessato sostegno economico di molti potentati locali.

Oggi basta guardare i numeri forniti dai Lloyd's per capire quanto ancora appetibile sia il bottino: 70mila navi solcano ogni anno lo Stretto, trasportando circa un terzo della produzione mondiale di greggio e un quinto di tutto delle merci via mare.

Un buon esempio di una nuova Tortuga asiatica è l'isola di Batam. Inizialmente era stata la risposta indonesiana a Singapore. Però con altre caratteristiche. Era diventato un porto libero, senza legge, ricco di bordelli, droga e ogni genere di merce di contrabbando, dove capitali di dubbia provenienza e una rete di casinò formavano la base per attività illecite di ogni risma.

Dopo la prima grande crisi finanziaria del 1997 queste caratteristiche furono accentuate dalla disperazione. Si racconta che un pirata, famigerato negli anni Ottanta, amasse portare i propri clienti nel roof garden dell'Hilton di Manila, proprio di fronte alla baia, e facesse scegliere all'ospite la "merce" alla fonda in rada. Un personaggio degno della penna di un moderno Joseph Conrad.

### **L’Africa Occidentale.**

Come area a rischio arrembaggi, il Golfo di Guinea nell’Africa occidentale è l’ultimo arrivato nella hit parade dei bucanieri. Ma non sembra voglia farsi mancare dei riconoscimenti ufficiali. Il 2011 infatti è stato l’anno del salto di qualità, con l’iscrizione di quell’area nel libro nero delle Nazioni Unite e ben 64 attacchi registrati dall’International maritime bureau.

E’ una certificazione emessa dall’Onu con la Risoluzione 2018 del Consiglio di sicurezza ed è la presa d’atto di un fenomeno che tocca direttamente gli interessi italiani, visto che in zona ci sono le piattaforme petrolifere dell’Eni già vittime di attacchi assieme a due mercantili nazionali.

Washington e Parigi si sono mosse da tempo attivando forme di cooperazione navale con Nigeria, Benin e Ghana. È proprio il Benin tra i più colpiti dall’attività dei nuovi pirati. Secondo le autorità di quello Stato, il traffico dal porto di Cotonou sarebbe diminuito del 70 per cento.

L’area a rischio continua ad allargarsi: il 12 aprile scorso un tanker russo della Sovcomflot è stato attaccato, quando era all’ancora nel porto di Lome nel Togo. Per costringere i governi interessati dal fenomeno ad attuare interventi efficaci servirebbe un boicottaggio internazionale, cioè, tutte le società di navigazione dovrebbero minacciare la sospensione del servizio.

Purtroppo è un’ipotesi irrealistica, perché ci sarà sempre qualcuno disposto a prendersi più rischi di altri. I pirati sanno bene che possono contare su molte connivenze a livello locale che farebbero impallidire i sensi di colpa di «Tuan Jim» per aver abbandonato il Patna nel viaggio verso la Mecca. Rimane il fatto che, citazioni conradiane a parte, finché non si deciderà di colpire le basi a terra della pirateria, il costo di questa “guerra” rimarrà, irrimediabilmente alto. Grazie.

**Prof. Michele NONES**

Grazie Chiartano per averci fatto questo quadro d’insieme del fenomeno della pirateria, ben delineato nelle sue dimensioni, anche sul piano geo-strategico. Tutto ciò pone ed implica tutta una serie di problemi d’affrontare sul piano giuridico e penso che nessuno meglio del prof. Ronzitti possa dirci che cosa si sta facendo e che cosa si potrà fare. Prego Professore.

**Prof. Natalino RONZITTI**

### ***CRIMINALI DIETRO LE SBARRE***

Ringrazio il Sen. Ramponi e l’amico Nones per questo invito. Mi ero interessato di pirateria quando ero giovane assistente all’università di Pisa scrivendo una voce sull’enciclopedia del diritto e mi sembrava appunto di ripercorrere uno di questi film che erano a quei tempi di moda.

La pirateria sembrava, fino a qualche anno fa, un crimine dimenticato. L’insidia per i traffici marittimi proveniva non tanto dalla pirateria quanto dal terrorismo e dai traffici d’armi, comprese quelle di distruzione di massa, che mettevano e mettono in pericolo la sicurezza degli stati.

Il fenomeno è stato riesumato sotto il profilo giuridico nel momento del dirottamento della “Achille Lauro”: era pirateria? Era ammutinamento? Era terrorismo? La questione riebbe allora un suo interesse. Ricordo un libro di un australiano, il prof. Dabblers, che aveva dedicato un’ampia monografia al fenomeno della pirateria. Il libro era stato accolto con un sorrisetto sulle labbra: spendere molto tempo per prendere in considerazione un fenomeno ormai sorpassato.

Oggi il fenomeno è invece - come è stato ampiamente detto da chi mi ha preceduto - è tornato di nuovo ad infestare i mari e la comunità internazionale ha cercato di far fronte a questi fenomeni con l’adozione, attraverso le organizzazioni internazionali, di una serie di convenzioni. Sotto il profilo giuridico e del diritto internazionale, questo fenomeno quindi, trova una regolamentazione con cui è possibile contrastare questo crimine. La questione è di valutare l’adeguatezza degli strumenti e delle azioni finora adottati.

Noi abbiamo due convenzioni internazionali:

- la Convenzione di Ginevra sull’alto mare del 1958 che contiene delle norme espresse sulla pirateria;
- la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Unclos, nell’acronimo inglese)

del 1982 che riprende la convenzione del 1958, convenzione questa molto importante che però, allora, non tutti i membri della comunità internazionale avevano ratificato.

Vi sono quindi delle norme consolidate di diritto internazionale

Qual è dunque il problema che viene in considerazione? Il problema è quello che il fenomeno della pirateria è descritto ed è disciplinato in un certo modo da distinguerlo da altri fenomeni internazionali. Che cosa è la pirateria? È un atto di depredazione commesso da una nave o dall'equipaggio di una nave, contro un'altra nave: l'ingrediente essenziale della pirateria, cioè l'*animus furandi*, è il fine della rapina e del lucro.

È questo che, immediatamente, distingue la pirateria dagli altri fenomeni illegali. La pirateria non è terrorismo perché il terrorismo è un atto compiuto per fini politici, così come va distinta dai fenomeni insurrezionali, dai movimenti di liberazione nazionale, perché anche questi operano per fini politici.

Da notare, tuttavia, che possono aver luogo contaminazioni tra questi fenomeni illegali. Una contaminazione dei nostri tempi è tra pirateria e il terrorismo: organizzazioni terroristiche o di insorti, che potrebbero darsi alla depredazione del naviglio per procurarsi fonti di finanziamento.

Oggi cominciano ad esserci delle specifiche commissioni per le valutazioni questi fenomeni e nella relazione Cds Onu sulla politica dell'informazione per la sicurezza del 2011, sono state denunciate pericolose collusioni tra il movimento degli al Shabaab ed i pirati somali.

La moderna pirateria non è volta tanto alla depredazione di navi cariche di lingotti d'oro, come accadeva nei secoli passati, quanto alla cattura della nave e dell'equipaggio allo scopo di chiedere un riscatto.

Una delle cause della pirateria, il principio fondamentale per quanto riguarda la sicurezza dei mari, è che la terra domina il mare: se non vi è sicurezza a terra, non vi è nemmeno sicurezza in mare. Il crescente disordine in terraferma e l'incapacità degli Stati falliti di pattugliare, con navi da guerra, sia le proprie acque territoriali e le contigue, sia l'alto mare e alle coste loro prospicienti, è questa una delle cause fondamentali della pirateria.

Si è cercato di far fronte a dette carenze, in alcune isole, mandando degli esperti per addestrare i funzionari che esercitavano un controllo sul territorio ma, purtroppo, si è constatato il pericolo imminente che spesso questi funzionari, una volta addestrati, diventano pirati perché hanno imparato bene il "mestiere". Questi episodi si sono verificati in certe aree prospicienti l'oceano Indiano.

Oltre a queste convenzioni internazionali, prima menzionate, sul diritto del mare, vi sono altre convenzioni che si possono rilevare a questo riguardo.

La prima che prendiamo in considerazione, è quella relativa al divieto di prendere ostaggi e tutta la disciplina che è stata adottata dalla comunità internazionale a questo riguardo, una convenzione delle Nazioni Unite del 1979 che ha avuto un buon numero di ratifiche.

L'altra convenzione, quella del 1988, contro il terrorismo marittimo - è una convenzione che si dovrebbe applicare al terrorismo marittimo e non alla pirateria - problema questo che fu affrontato subito dopo il dirottamento della "Achille Lauro", su iniziativa italiana. La convenzione ha avuto un certo numero di ratifiche, ma è stata anche oggetto di controversia in merito alla sua applicazione alla pirateria o no, oggetto oggi di contenzioso per la questione che l'Italia ha nei confronti dell'India.

La mia opinione è che la convenzione del 1988 disciplina il terrorismo internazionale e non ha niente a che vedere con la pirateria e con le azioni che possono essere intraprese nei confronti dei pirati o dei supposti tali.

La parola è stata data alle organizzazioni internazionali ed in particolare a quelle dotate di poteri giuridicamente vincolanti, come il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, che ha adottato delle decisioni ad hoc a questo riguardo che vincolano tutti gli Stati e che li autorizza e che li obbliga ad una efficace repressione contro i pirati.

Si può obiettare che queste predisposizioni discendono dalla convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare in base alla quale qualsiasi nave può fermare una nave pirata in alto mare,

arrestare i pirati e sequestrare la nave pirata. Ma questo lo si può fare solo in alto mare e non lo si può fare invece nelle acque territoriali altrui.

Per quanto riguarda la Somalia, si verificavano e si verificano, degli episodi non solo di pirateria (perché siamo in alto mare) ma anche di rapina a mano armata (perché siamo nelle acque territoriali). Per poter entrare nelle acque territoriali somale era necessaria una autorizzazione del Cds delle N.U.: a tale riguardo sono state adottate numerose risoluzioni.

Una delle suddette risoluzioni ( n. 1851 del 2008), autorizza delle azioni a terra per sconfiggere i santuari dei pirati, con azioni armate condotte in conformità e sulla base di norme relative ai conflitti armati e dei diritti umani. Sono possibili, quindi delle azioni sul territorio somalo.

Il Consiglio Ue, nel marzo del 2012, nel prolungare la missione “Atalanta” (pattugliamento con navi da guerra delle acque infestate dai pirati), ne ha esteso il mandato, consentendo operazioni nelle acque interne e sulle fasce costiere della Somalia.

Bisogna però dire che di queste autorizzazioni che vengono concesse dalle risoluzioni del Cds, gli Stati poco se ne sono serviti e nell’ultima Conferenza di Londra del Consiglio dell’Ue sulla Somalia, non hanno preso posizioni in materia. Anche gli Stati Uniti d’America – che in genere usano la forza – non hanno preso posizione a riguardo.

C’è quindi la mancanza di una azione decisiva da parte della comunità internazionale: vi sono delle posizioni a favore, vi sono posizioni contro. Occorre, invece, una netta e decisa presa di posizione a riguardo, perché solo così, una energica azione potrebbe sortire i suoi effetti.

Altre organizzazioni internazionali, come L’Organizzazione Marittima Internazionale (IMO), non hanno i poteri giuridicamente vincolanti come le risoluzioni del Cds dell’Onu, ma possono adottare dei codici di condotta che, in quanto liberamente eseguiti tra Stati, servono a promuovere una cooperazione a livello regionale tra Stati rivieraschi. Questo aiuta a risolvere il fenomeno ed a porgli un freno. L’IMO ha promosso un Codice di condotta, adottato a Gibuti nel 2009, che è stato sottoscritto dagli Stati che si affacciano sull’Oceano Indiano.

Il grosso problema è che questi pirati sono spesso catturati e poi – siccome devono essere trasportati dalla Bandiera nel proprio Stato ciò comporta il devono affrontare delle ingenti spese, superare notevoli problemi per i lunghi viaggi ed anche problemi giuridici sui diritti umani: troppo spesso, sono lasciati liberi sulle spiagge, limitandosi a gettare le loro armi in mare e ad affondare i barchini.

Vi sono stati alcuni processi (in Francia, in Germania, in Olanda, negli Stati Uniti ed uno è in corso a Roma) ma sono molto pochi rispetto al numero degli episodi: si sente la mancanza di una azione coordinata a questi fenomeni. I pirati catturati, quindi, vengono subito dopo liberati e ritornano alla pirateria.

Perché tutto questo? Perché per la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 e quella di Ginevra del 1958, la repressione penale della pirateria è una facoltà, non è un obbligo dello Stato: una Bandiera può, per esempio, fermare una nave che sia dedicata alla pirateria, ma non ha poi l’obbligo conseguente di celebrare il processo.

Si detto prima delle effettive difficoltà che ci sono a questo riguardo, ma il fenomeno deve essere adeguatamente disciplinato.

Si è parlato di pirateria come crimine internazionale, ed effettivamente lo è, ma non ricade sotto la giurisdizione della Corte Penale Internazionale - in dieci anni ha emesso soltanto una condanna – anche se i tribunali internazionali non sono corti di giustizia particolarmente efficienti.

Si è parlato anche di tribunali ad hoc: per esempio, gli Stati che si affacciano sull’Oceano Indiano e Ue avevano stipulato un accordo con il Kenia per la consegna e per il processo dei pirati catturati, accordo, però, questo che successivamente il Kenia non volle più applicare rappresentando ragioni di ordine costituzionale che non consentivano di rispettare l’accordo.

Vi sono inoltre, dei problemi connessi con i diritti dell’uomo: quando la cattura avviene in mari lontani, per il trasporto dei pirati per essere sottoposti ai tribunali della Bandiera, sorgono

difficoltà connesse con la loro reclusione (locali angusti della nave), la convalida del fermo e l'assistenza legale.

Un esempio in tale senso è dato dalla missione "Atlanta" che è costituita con navi che appartengono a Stati che hanno tutti ratificato la Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, hanno quindi il divieto di sottoporre le persone che vengono catturate a trattamenti degradanti e disumani e non può esser loro comminata la pena di morte: i pirati nella maggior parte provengono da Paesi dove vige la pena di morte. Tutto questo, crea dei problemi non facili da superare, da qui la necessità di stipulare degli accordi affinché detti Stati non infliggano queste pene ai pirati che vengono loro consegnati.

Il Kenya, come accennato prima, non vuole più applicare l'accordo, mentre è stata acquisita la disponibilità delle Seychelles per processare i pirati, ma limitatamente quelli catturati nella sua zona economica esclusiva.

Altre soluzioni sono allo studio, come l'istituzione di tribunali ibridi (composti cioè da giudici locali e da giudici di Stati europei e di altri Stati) e la localizzazione di tali tribunali in Somalia. Tale soluzione, a parte la difficoltà di reperire personale somalo qualificato nel campo giudiziario, potrebbe rivelarsi particolarmente dispendiosa, poiché occorrerebbe dislocare anche una forza di polizia con contingenti di Stati dell'Ue o degli Usa) a difesa del perimetro in cui opera il tribunale.

L'altro punto che vorrei brevemente trattare, perché oggetto dei successivi interventi, riguarda la possibilità di avere dei team militari a bordo delle navi. Il punto fondamentale da tenere presente è che solo le navi da guerra possono combattere la pirateria, quindi le navi private non possono operare contro la pirateria così come non si possono armare navi mercantili per contrastare le azioni dei pirati.

Si può ricorrere all'impiego di scorte armate e se la nave commerciale viene attaccata può reagire, come legittima difesa: si esercita la legittima difesa individuale e collettiva. Nel caso che un pirata venga catturato, durante l'azione armata dal team a protezione della nave, il pirata può essere consegnato ad una nave da guerra che incrocia nelle vicinanze.

Vorrei sottolineare che quello che ho appena detto non è un portato di discussioni recenti.

Esaminando, infatti i lavori preparatori della Convenzione di Ginevra del 1958, già a quei tempi la Commissione del Diritto internazionale aveva preso in considerazione questo punto.

C'è, quindi, la possibilità di avere del personale armato a bordo delle navi. Gli Stati hanno seguito varie soluzioni: avere dei team militari (come adottato dai francesi) o dei team privati (così come fatto dagli spagnoli). Gli USA hanno a bordo del personale di sicurezza perché esiste un obbligo di diligenza da parte dell'armatore di salvaguardare le persone che vi sono a bordo. L'Italia ha seguito una via eclettica e si è avvalsa delle due opzioni: nuclei militari armati e team privati, ma riguardante solamente le navi battenti Bandiera Italiana.

Il Sottosegretario De Mistura successivamente ci illustrerà i team militari a bordo delle nostre navi, ma a questo riguardo io devo dire, avendo approfondito lo studio della questione, che il punto fondamentale risiede nell'immunità funzionale di queste persone, perché esse non svolgono un servizio privato, ma svolgono un servizio nell'interesse della comunità internazionale.

Ritengo, quindi, che detto aspetto debba essere adeguatamente approfondito. Se la pirateria, infatti, è un crimine internazionale, un crimine che offende tutti gli Stati, coloro che agiscono in funzione antipirateria non svolgono un servizio privato od a favore dell'armatore, ma svolgono un servizio per l'intera comunità internazionale.

La seconda questione, che è stata già accennata, riguarda la questione delle assicurazioni che pagano i riscatti: bisogna, a mio parere, porvi la parola fine. Si può comprendere il rischio pirateria e le posizioni delle Compagnie di Assicurazione, ma questo alimenta un circolo vizioso di lavaggio del danaro sporco che alimenta, a sua volta, un più grande circolo vizioso di nuove imprese di pirateria, con cattura delle navi che spesso - con cambio di registro con la connivenza di qualche Stato compiacente - sono vendute ed anche per il pagamento del riscatto.

Questo tipo di assicurazione, con i Lloyd's inglesi, è praticato anche da taluni armatori italiani. A tal proposito, c'è stata una recente sentenza di una Corte britannica, nel 2010, che ha ammesso la liceità del pagamento del riscatto da parte dei "broker" del Regno Unito.

Gli armatori italiani che assicurano il rischio pirateria con i "broker britannici, potrebbero venire in considerazione la L. 82/1991, che dispone la nullità dei negozi giuridici volti al pagamento del riscatto nei sequestri di persona ed il blocco dei beni che potrebbero servire per il pagamento. Tale legge, secondo un'opinione, non è applicabile alla pirateria e non ha valenza extraterritoriale

Qual'è, quindi la via migliore da seguire? A mio avviso è necessaria una risoluzione del Cds dell'ONU (questo può esser fatto), che chiaramente proibisse il pagamento dei riscatti: vi sono degli Stati che la vogliono, altri Stati no! Tale soluzione al momento è avversata non solo da coloro che "lucrano" sul rischio pirateria, ma anche da quanti che, per ragioni umanitarie, temono l'uccisione degli ostaggi in mano ai pirati, qualora non si acceda alle loro richieste.

Certamente se si continua su questo sistema, la pirateria non la si sconfiggerà mai!

La mia proposta, in conclusione, è che sono necessarie nuove norme sulla pirateria poiché le esistenti convenzioni del Diritto Internazionale Consuetudinario, hanno mostrato i loro limiti, che sono ormai superate e che pertanto vanno integrate. Vi sono, a mio parere, due possibilità di integrazione, mediante:

- una nuova convenzione internazionale, ma questo è un processo che richiede tempi molto lunghi che non coincidono con l'urgenza della situazione;
- una risoluzione legislativa del Cds dell'ONU – sul modello della risoluzione n. 1540 del 2004 in materia di terrorismo – che comprendesse, non solo l'obbligo di punire i pirati catturati, ma anche l'obbligo di non pagare il riscatto per quanto riguarda la liberazione degli ostaggi catturati dai pirati.

Le risoluzioni del Cds, teniamolo presente, sono obbligatorie per gli Stati e gli Stati debbono adottare tutte le misure necessarie per eseguire la risoluzione stessa. L'emanazione della risoluzione, tra l'altro, sarebbe facilitata dalla qualificazione della pirateria, almeno in certe aree, come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

Ho terminato e vi ringrazio per l'attenzione.

**Prof. Michele NONES**

Grazie al Prof. Ronzitti per avere fatto un quadro molto esaustivo sulle problematiche di carattere giuridico, alquanto complesse, ma che è stata molto interessante nella parte propositiva, perché evidentemente vi sono i problemi che si devono e che si possono approfondire, per proporre delle soluzioni.

L'ultimo intervento della sessione è del dott. Andrea Natili che ci parlerà dell'aspetto più chiaramente operativo

**Dott. Andrea NATIVI**

### ***SCONFIGGERE I PIRATI? BASTA VOLERLO***

Grazie a tutti, grazie al Sen. Ramponi (già mio Comandante) per questo invito.

Prima d'iniziare il mio intervento desidero fare alcune considerazioni:

- la prima riguarda i golfi interessati alla pirateria: vorrei aggiungere anche il Golfo del Tigullio perché alcuni mesi fa i pirati hanno catturato una barca e l'hanno portata via;
- la seconda interessa i tribunali internazionali: mi faceva riflettere la loro produttività e, rimanendo in casa nostra, la constatazione che a Chiavari vi è un tribunale appena completato e che si trova nella lista di quelli che vogliono chiudere;
- la terza considerazione che volevo fare è che, tutto sommato pensavo che invece di organizzare un convegno su come combattere la pirateria, forse dovremmo fare un convegno su come organizzare una società per darci alla pirateria: rischi non ve ne sono,

i guadagni, anche se non sono così tanti, certamente sono di livello medio e, da buon genovese, dico che “le palanche sono sempre le palanche”!

Vi ricordate Pompeo, il generale romano? Se tornasse in vita e gli si presentasse un briefing sulla minaccia rappresentata dalla moderna pirateria e gli si spiegasse come i governi stanno affrontando il problema...penserebbe che i suoi epigoni moderni siano impazziti. Ed avrebbe ragione.

In effetti è incredibile che una masnada di banditi, più o meno organizzata, sia in grado di tenere in scacco, anno dopo anno, la comunità internazionale e le più grandi potenze navali senza che qualcuno decida di affrontare il problema alla radice. Cosa ci direbbe Pompeo? Consiglierebbe di seguire il suo esempio (contro gli Illiri, nel 67 a.C.), andando a stanare i pirati nelle loro basi, distruggendole, affondando i battelli usati dai criminali e di eliminando qualunque pirata venga individuato, in mare o in terra. Pompeo sconfisse a suo tempo la piaga della pirateria.

Lo stesso hanno fatto nel corso dei secoli le marine in ogni parte del mondo, utilizzando una combinazione di unità navali e di operazioni anfibe. E va tenuto in mente che per secoli i pirati hanno impiegato navi e bastimenti, armi e tecnologie che non erano poi troppo dissimili da quelli utilizzati dalle marine da guerra. Quando si andava allo scontro poteva accadere che la battaglia fosse, se non tra eguali, almeno tra simili e qualche volta i pirati non solo la facevano franca, ma riuscivano addirittura a prevalere.

Le cose oggi sono fortunatamente cambiate. I moderni pirati utilizzano prevalentemente barchini e battelli veloci di piccole dimensioni (skiff), in genere scalcinati, appoggiati o meno da unità “madre” quando si tratta di agire a centinaia di miglia di distanza dalle coste. Ma anche queste navi più grandi sono alla fine niente più di pescherecci o battelli da trasporto (Dhow) convertiti al nuovo ruolo, sequestrati o “prestati”.

Grazie a queste unità i pirati hanno progressivamente esteso il loro raggio d’azione. Nel 2005 difficilmente si spingevano oltre le 170 miglia, poi hanno continuato ad ampliare la distanza delle loro scorrerie, fino a superare, lo scorso anno, le 1.300 miglia nautiche, con “missioni” che possono durare per settimane e settimane. Ecco così che l’area “ad alto rischio” si è andata progressivamente ad ampliare, fino a raggiungere l’estensione di 2,6 milioni di miglia nautiche un’enorme fascia di oceano dal Golfo Persico, all’Oceano Indiano e le coste africane sempre più a Sud. Con il risultato che si stima che per avere la possibilità di intervenire in ogni punto di questa area entro un’ora dall’allarme servirebbero oltre 80 navi da guerra dotate di elicotteri!

Quanto all’armamento, i pirati si limitano alla dotazione di una unità base di fanteria. I criminali sono ingegnosi, hanno una rete di spie ed informatori, hanno imparato a condurre una rudimentale forma di guerra elettronica monitorando trasmissioni radio e messaggi e questo consente loro di disporre di una discreta intelligence, che permette sia di individuare le potenziali prede, sia di seguire le mosse delle navi militari.

Si stima che i pirati siano complessivamente alcune migliaia, inquadrati in un centinaio di gruppi, i quali fanno capo ad una dozzina circa di organizzazioni principali.

Niente di che, a dire il vero. Dal punto di vista militare i pirati non rappresentano un problema, sono criminali spinti dalla motivazione economica, non da quella ideologica o religiosa e non hanno alcuna intenzione di immolarsi per la causa.

Ed anzi, avendo la consapevolezza di rischiare davvero poco, non hanno alcun motivo per spingere i propri attacchi fino in fondo: se una preda si rivela troppo difficile oppure se l’abbordaggio viene impedito o ostacolato non c’è motivo di insistere e rischiare di farsi male, basta attendere una nuova opportunità. E il senso di impunità è così diffuso che in qualche occasione i pirati hanno usato le proprie armi contro le unità e i mezzi militari. Alcune Marine non reagiscono o quasi, altri governi/Marine non hanno queste fisime e la varietà di comportamenti ha talvolta portato i pirati a sottovalutare chi avevano di fronte, con conseguenze spiacevoli, ancorché poco reclamizzate. Per intenderci, ci sono stati battelli pirati affondati, con i criminali uccisi, altri casi in cui i pirati a bordo di navi sequestrate sono stati catturati e passati per le armi. Ma si tratta di eccezioni. In realtà anche quando si arriva alla cattura dei pirati (evento raro) i prigionieri la

passano liscia, spesso vengono immediatamente rilasciati – oltre un migliaio di banditi è stato liberato e talvolta da operazione militare o di polizia si passa a missione di... soccorso in mare - o se e quando processati, escono dai tribunali con condanne simboliche. Questo spiega perché il numero degli attacchi tentati aumenti o al massimo resti costante e il fatto che la percentuale di successo sia drasticamente diminuita, scendendo al di sotto della media del 40% degli ultimi anni, non è confortante, né lo è la diminuzione del numero di navi sequestrate e di ostaggi mantenuti nelle basi dei pirati.

Per rispondere alla pirateria la comunità internazionale ha adottato una serie di misure, che vanno dalla collaborazione con le autorità (si fa per dire) somale per cercare di controllare meglio le coste e per condurre programmi di aiuto a livello locale, a pratiche di prevenzione/protezione per le navi mercantili, allo spiegamento di unità militari con compiti di sorveglianza, intelligence, in qualche caso scorta diretta, deterrenza ed intervento.

La speranza che qualcuno in Somalia potesse convincere i pirati a rinunciare ad uno dei pochi business redditizi nel disastroso paese (viene sfruttato anche a livello semi istituzionale, oltre che dalle reti terroristiche) è miseramente naufragata. Più efficaci sono risultate le procedure e le soluzioni volte a rendere più difficile (ma non impossibile) l'attacco ai mercantili e il loro sequestro/dirottamento verso le basi utilizzate dai pirati.

Se i pirati non rappresentano un problema militare, risulta ancor più difficile comprendere perché, da anni, governi e organizzazioni internazionali non siano passati all'azione. In realtà il comportamento adottato si spiega solo con...la ricchezza delle economie. La pirateria è sì dannosa, ma non troppo. Si può pagarne il costo. Anche se si tratta di cifre elevatissime: ci sono i pagamenti dei riscatti, centinaia di milioni di dollari all'anno ( si è partiti da una media di 150.000 dollari nel 2005 per arrivare in fretta ad 5 milioni di dollari, con punte sopra i 10 milioni per navi grandi e pregiate), poi ci sono i costi per lo shipping, dall'aumento dei noli, agli oneri per la sicurezza, alle rotte meno dirette, alla più elevata velocità che i bastimenti devono tenere, ai premi assicurativi, al rinforzo degli equipaggi ed alle nuove procedure di navigazione, alla installazione di apparecchiature e sistemi addizionali. Infine non va dimenticato il costo che i governi devono sostenere per tenere in mare una flotta colossale. Se si fanno un po' di somme, si scopre che i costi complessivi che il sistema economico deve sostenere si misura in miliardi di dollari, probabilmente ancor più dei 7 miliardi di dollari/anno stimati dagli analisti.

Evidentemente si ritiene che questi soldi rappresentino un onere sostenibile, perché altrimenti si sarebbe già passati a soluzioni più decise.

Certo che si usano navi e mezzi spropositati rispetto alle reali esigenze, tuttavia neanche i tagli di bilancio hanno portato a scelte più oculate nella composizione delle flotte. Servirebbero forse più navi, ma meno sofisticate.

Per proteggere le linee di comunicazione marittima sono state adottate procedure, regole e soluzioni via via più sofisticate, che mirano ad ostacolare la individuazione dei bersagli, l'attacco, il sequestro e il dirottamento. L'IMO, UN International Maritime Organization, ha definito procedure volte scongiurare gli attacchi (il Djibuti Code of Conduct), ha creato tre centri regionali, gli Information Sharing Centers, ha istituito un centro di addestramento regionale per gli equipaggi, a Djibuti.

Il presupposto della sicurezza è naturalmente la conoscenza precisa della posizione, rotta e velocità delle navi mercantili. Dati che con ricevitori GPS e apparati trasmettenti "nascosti" possono essere costantemente ricevuti da apposite stazioni, mentre, in caso di necessità, può essere trasmesso un segnale di allarme, persino quando i pirati sono già a bordo. Un allarme tempestivo consente alle forze navali presenti nella regione di intervenire e, in molti casi, sventare l'attacco.

Altri accorgimenti consistono nello spostare sempre più a largo dalle coste le rotte dei mercantili, nell'aumentare la velocità di crociera, nel richiedere agli equipaggi di mantenere una sorveglianza costante durante la navigazione in aree a rischio. Abbastanza efficaci sono anche le manovre difensive per evitare l'abbordaggio: se il pericolo è scoperto in tempo e la nave accelera e conduce manovre evasive appropriate, per i pirati diventa difficile salire a bordo e in molti casi la

nave riesce a scampare all'attacco. Vi sono anche le misure di difesa passive, come la installazione di barriere antiabbordaggio, anche semplicemente costituite da rotoli fine spinato o bidoni, nonché l'utilizzo di razzi illuminanti o di potenti idranti. La tecnologia mette poi a disposizione una serie di armi non letali che in molti casi può convincere i pirati a desistere. Si parte dai cannoni acustici a quelli a microonde ad una serie di dispositivi e tecnologie più o meno sofisticate.

Una soluzione più drastica prevede l'imbarco di team di sicurezza, costituiti da guardie private o da personale militare del paese di bandiera. Non vi è dubbio che si tratti di una formula efficace: se i pirati che conducono all'attacco si vedono sparare addosso da personale sicuramente meglio armato e addestrato è ben difficile che insistano. Basta spesso sparare in aria o davanti al battello dei pirati per convincerli a rinunciare. Peraltro se si arriva allo scontro a fuoco le conseguenze, anche sul piano politico, possono essere gravi, come dimostra il caso dei due fucilieri di marina italiani arrestati dalle autorità indiane.

Il presupposto di una difesa di successo consiste comunque nella "consapevolezza della situazione" intorno alla nave, che può essere ottenuta tramite un flusso di informazioni fornito da fonti esterne, integrato con sensori di vario tipo, il tutto processato da un piccolo centro di comando e controllo, la cui gestione può essere altamente automatizzata.

Ancora, si possono creare di veri e propri convogli, costituiti da più mercantili che navigano in gruppo, eventualmente scortati da navi da guerra o da unità fornite da società di sicurezza private (il ricorso a navi ed equipaggi armati forniti da società militari private è stato proposto anche in ambito europeo ed è frequente per armatori statunitensi e internazionali) . Ma occorre un difficile coordinamento dei traffici e procedure ben definite per realizzare qualcosa del genere, con costi abbastanza elevati.

Lo spiegamento di forze navali è volto invece a creare una capacità di intervento in caso di attacco di navi mercantili impiegando elicotteri o mezzi navali veloci. Si punta ad una sicurezza d'area, cosa peraltro resa complicata dall'ampliamento delle zone a rischio.

Il massimo livello di protezione viene raggiunto con la scorta diretta: uno o più mercantili vengono scortati direttamente da una nave da guerra durante tutta o gran parte della loro navigazione..

Le autorità militari di tutti i paesi costretti ad affrontare la pirateria sanno perfettamente cosa dovrebbe esser fatto per stroncare una volta per tutte il fenomeno. Nella consapevolezza che la prevenzione e l'attacco preventivo sono molto più efficaci delle misure difensive attuate dalle navi mercantili o dei tentativi di liberazione quando le prede sono state portate in porto.

La "ricetta" prevede una serie di ingredienti, il primo dei quali consiste naturalmente nel proibire agli armatori di pagare i riscatti richiesti dai criminali. Se gli armatori non pagano...i pirati non hanno più convenienza economica a continuare gli attacchi.

In secondo luogo si dovrebbe intervenire quando i pirati sono in mare, quando sono usciti dalle acque costiere e puntano verso il largo a caccia di prede. Sì, i mari sono vasti, la quantità di barche e brachette che li solcano enorme, ma ora che le linee di navigazione sono state spostate ben a largo dalle coste, in qualche caso per centinaia di miglia, il numero di battelli da sorvegliare diminuisce drasticamente. Senza contare che i principali sorgitori utilizzati dai pirati sono ben noti e sono costantemente tenuti sotto controllo.

I velivoli o battelli veloci utilizzati dalle unità navali militari sarebbero perfettamente in grado di attaccare ed affondare i natanti utilizzati dai pirati e le relative navi madre, invece che condurre sterili interventi "dissuasivi".

Si potrebbe poi intervenire con le armi anche quando un mercantile viene dirottato verso la costa, così come sui mezzi navali dei pirati che rientrano verso i porti di origine.

Non c'è bisogno di schierare forze militari davvero consistenti o di utilizzare sofisticate tecnologie. Quanto serve è già a disposizione. Basterebbe semplicemente cambiare il modo in cui vengono utilizzati gli uomini e i mezzi che la comunità internazionale impiega a profusione per contrastare la pirateria. Modificando le regole di ingaggio, tanto più visto che si opera in alto mare o

eventualmente nelle acque territoriali di Paesi falliti come Somalia o Yemen, le marine sarebbero in grado di rendere finalmente poco conveniente il mestiere del pirata.

In ultimo rimane l'opzione rappresentata dall'attacco contro le basi della pirateria. In questi anni qualche raid condotto dalle forze speciali (ad esempio quelle francesi) è stato effettuato per liberare questa o quella unità e i relativi equipaggi. Ma si è trattato di interventi spot e con scopo limitato. Quando si parla di colpo di mano anfibia però ci si riferisce a qualcosa di più impegnativo, anche se si esclude totalmente una occupazione permanente del territorio. Il colpo di mano è una operazione di breve durata, il cui successo dipende dalla disponibilità di un quadro intelligence completo e dettagliato, di una pianificazione che punti sullo sfruttamento del fattore sorpresa, su una esecuzione rapida e decisa. Si tratta dell'ABC delle operazioni anfibi. I militari operazioni del genere le hanno studiate e provate per decenni.

Dunque uno o più colpi di mano anfibi potrebbero risolvere la situazione. Lo scopo di siffatte operazioni non dovrebbe limitarsi a "conquistare" i porti, liberare le navi mercantili sequestrate ed i relativi equipaggi, ma dovrebbe anche prevedere la distruzione dei battelli usati dai pirati e la cattura e la eliminazione del maggior numero possibile di criminali. Dopo di che ci si ritirerebbe immediatamente. L'operazione potrebbe essere condotta con effetto sorpresa, sfruttando sia la dimensione verticale (elicotteri, convertiplani) sia quella navale, per "imbottigliare" il nemico e ottenere il massimo shock, lanciando l'attacco preferibilmente nelle ore notturne e da oltre la linea dell'orizzonte. Le forze e i mezzi per effettuare attacchi del genere, anche simultanei, non mancano certo. Una accurata pianificazione potrebbe consentire di limitare al massimo i danni collaterali e la possibilità che i pirati possano opporre una forte resistenza. Attaccati nei propri santuari, braccati in mare, privati dei mezzi navali e delle prede, senza poter più incassare lautissimi riscatti i pirati non avrebbero difficoltà a comprendere che il gioco non è più pagante.

Certo è che se i funzionari della IMB sostengono seriamente che il modo migliore per combattere la pirateria in Somalia è... sviluppare l'economia locale, davvero non fanno altro che ribadire il messaggio che negli ultimi 7-8 anni i pirati hanno scelto di non raccogliere, peraltro con ottimi motivi. Se si scegliesse davvero la via del soccorso economico e della collaborazione dovremmo fronteggiare un fenomeno sempre più vasto e virulento, sine die. E' il caso quindi di cambiare approccio. Ed è significativo che, dopo tanti anni, la Unione Europea si sia svegliata (forse questo avviene solo perché le economie soffrono) ed abbia rivisto il mandato della missione Atalanta, dopo averne prorogato la durata fino al 2014. Finalmente è stato autorizzato il ricorso alla forza contro i pirati nelle acque territoriali somale, nonché l'attacco contro obiettivi costieri per distruggere i ferri del mestiere impiegati dai pirati (battelli, depositi di carburante, attrezzature, mezzi). Non è ancora chiaro se siano o meno autorizzati anche i colpi di mano anfibi. Certo, considerando che Atalanta è partita nel 2008 (la Nato conduce la analoga missione Ocean Shield) si può davvero dire che...non è mai troppo presto.

I francesi hanno fatto qualcosa: sono andati a prendere la loro barca e le persone tenute in ostaggio e le hanno rimpatriate. Perché non si può far questo su vasta scala? Sì, che lo si può fare! Vi saranno danni collaterali? Ci saranno sicuramente dei danni collaterali, però poi la pirateria cesserebbe!

Si calcola che si spendono 10 miliardi di dollari all'anno per contrastare il fenomeno della pirateria: in contesto di crisi economica mondiale che impone drastici tagli ai bilanci dei vari Stati perché si spendono 10 milioni di dollari "sol per giocare a rimpiattino" con i pirati? Io penso che si possa fare qualcosa di meglio.

Occorre però augurarsi che i governi e le marine sfruttino al più presto le nuove regole, in attesa che ci si decida ad ordinare azioni militari ancora più decise.

Ho concluso e vi ringrazio per l'attenzione.

**Prof. Michele NONES**

Grazie Andrea, come al solito hai proposto riflessioni più provocazioni, compresa quella

riferita alla diffusione della foto del pirata impiccato, ma che io, essendo il legale rappresentante e Direttore della rivista, ho lasciato perdere.

Personalmente sono, al contrario di te, molto preoccupato degli aspetti giuridici, soprattutto nel nostro Paese dove non sono mancati episodi, a mio avviso molto istruttivi, in cui un legittimo uso della forza ha comportato, per chi lo ha esercitato, conseguenze personali pesantissime sia sul piano della carriera, sia sul piano della vita personale.

Andare alla ventura, quindi, è facile dirsi per noi che non portiamo la divisa e non abbiamo responsabilità formali, mentre è certamente più difficile per chi ha fatto un'altra scelta.

Personalmente ritengo che la strada da percorrere sia quella che ci ha suggerito il prof. Ronzitti cioè quella di un accordo internazionale che dia legittimità completa all'eventuale impiego della forza, consentitemi la battuta, sperando ed auspicando che la nostra Magistratura ne tenga poi conto.

A questo punto la sessione si è conclusa e lascio la parola per qualche domanda da parte dell'auditorio.

## QUESITI

### DOMANDA

Sono l'Amm. Cacchio. *Vorrei porre una domanda al prof. Ronzitti.* Ho molto apprezzato quando da lui detto circa la necessità di una risoluzione dedicata per il futuro, a definire meglio il quadro della pirateria, pur tenendo conto della convenzione sul diritto del mare del 1982.

Quando è incominciata la crisi del Corno d'Africa è emerso che le marinerie, le navi da guerra, benché avessero titolo con poteri coercitivi contro le marine dei pirati, tuttavia non lo facevano perché questo era soltanto una facoltà. Mi spiego meglio: l'Unclos (Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare) non prevede alcun obbligo per le navi da guerra, di intervenire per interdire gli atti di pirateria in corso. Esiste, invece, l'obbligo di salvare la vita umana, cioè quando l'atto di pirateria si è interfacciato con una esigenza di soccorso, che le navi da guerra intervenivano. Per far intervenire le navi, di tutte le tre coalizioni (circa 30 unità), c'è stato bisogno di ben venti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, a partire dalla n. 1816.

Voglio inoltre ricordare che l'Italia è stata la prima, nel 2005, a inviare delle navi da guerra per l'operazione "Mare Sicuro", per proteggere il naviglio di bandiera (vi fu allora la nave "Cielo" di Milano che era stata attaccata), ma abbiamo avuto bisogno di una direttiva Governativa, una legge ad hoc, che autorizzasse l'invio di navi da guerra per proteggere il naviglio di bandiera.

È necessario, per il futuro, capitalizzare tutta l'esperienza di questi quattro cinque anni, perché le risoluzioni del Cds sono *ratione temporis*, cioè finiranno quando finisce la crisi del Corno d'Africa.

*Sarà possibile, è quello che chiedo al Professore, rendere più cogente, più stringente questa possibilità d'intervenire, da parti delle navi da guerra, di fronte ad un atto, un reato fragrante, un attacco in corso, in modo da evitare, per il futuro, che navi da guerra non intervengano, come se nulla stesse accadendo? Si tratta cioè, nell'ambito di risoluzioni delle Nazioni Unite, di rendere istituzionale per le marinerie il contrasto alla pirateria e non già facoltativo.* Grazie.

### Prof. Natalino RONZITTI

Giuridicamente è possibile, così come è stato fatto per il terrorismo internazionale con la citata la risoluzione della Nazioni Unite la n. 1540, che è una risoluzione legislativa. Personalmente sono contrario a questo tipo di risoluzioni perché vanno oltre i poteri propri delle Nazioni Unite, però di fatto è così perché nella prassi dell'ONU ci sono questo tipo di risoluzioni.

Questo quindi è possibile ed è anche possibile dato che una risoluzione del Cds fa premio su altre norme convenzionali perché, secondo l'art. n.103 della Carta delle ONU, gli obblighi delle Nazioni Unite prevalgono su qualsiasi altro obbligo internazionale.

La prospettata risoluzione è quindi possibile ed il farlo è solo una questione di volontà politica ma tecnicamente è possibile. Questa risoluzione, a mio parere, potrebbe contenere qualcosa che riguardi i team armati a bordo delle navi e la possibilità, ventilata dal dott. Nativi, per armare navi private in funzione antipirateria: attualmente non è possibile – come sancito dalla convenzione dell'ONU sul Diritto del Mare – ma ciò non toglie che degli spazi ci sono e personalmente ritengo che vi siano nell'ambito della legittima difesa. E' sempre possibile che una nave privata, con personale armato a bordo, segua la nave commerciale e che nel momento in cui viene attaccata dai pirati la nave privata reagisca. La nave privata, però, non può dare la caccia ai pirati come possono fare le marine degli stati perchè, secondo la Convenzione sul Diritto del Mare, questo non è possibile.

Ecco perché, una risoluzione del Cds in questo senso, a mio avviso, sempre che ci sia la volontà politica (in particolare dei cinque Membri permanenti) sarebbe la miglior cosa.

Ricordo che uno di questi Membri del Cds nel momento in cui sono state adottate queste risoluzioni autorizzative, ha messo un caveat che non autorizza nessun sviluppo, in questo senso, del Diritto del Mare.

#### **DOMANDA**

Sono la Dottoressa Parlotti, Direttore Generale di Previmil, mi occupo dei militari congedati che devono essere inseriti nel mondo del lavoro e quindi, di collocamento.

**Chiedo se fosse possibile**, visto che questo è un problema che diventerà sempre più grave per i nostri giovani, **di studiare una normativa che consenta ai nostri ex-militari di assicurare la sicurezza delle navi mercantili o trovare delle forme che lo possano consentire**. Grazie

#### **Dott. Andrea NATIVI**

È già possibile, nel momento che si ammettono i team privati a bordo, nulla vieta che questi ex militari si organizzino – facendo molta attenzione a come organizzano la società onde evitare che questa abbia poi problemi con la Magistratura – e se la cosa è legittima, la si può fare.

Ritengo, però, che non possa essere una valvola occupazionale sufficiente considerando il numero di persone di cui stiamo parlando.

#### **DOMANDA**

Sono Michele Matteucci dell'OTO Melara. Non posso non condividere l'accorata presentazione del dott. Nativi, però vorrei proporre un tema.

Nella logica dei dati che stanno emergendo, **non sarebbe più opportuno chiamare queste persone con il loro preciso nome che sarebbe "CORSARO" più che pirata?** Questo dovrebbe aprire delle opportunità legali molto più consistenti che non l'intervento sui singoli individui. La realtà ormai è questa: lavorano per conto terzi e non per conto proprio.

Il secondo punto è una semplice constatazione. Tutte **le nostre banche sono piene di sorveglianti armati: perché la banca sì e la nave no? Grazie**

#### **Prof. Virgilio ILARI**

Non si può applicare il termine "corsaro" perché il corsaro era, (in quanto è una figura giuridica scomparsa), un combattente legittimo che riceveva da uno Stato belligerante una "patente di corsa" per esercitare l'attacco contro le Bandiere in guerra, contro il sovrano nemico. Le catture di navi erano poi regolamentate dal Diritto Internazionale ma anche dal Diritto Marittimo dei singoli Stati, che organizzavano dei tribunali delle prede per decidere se la presa era legittima o no e ciò avveniva sulla base di regole e di norme molto dettagliate e complesse, così pure la ripartizione del bottino.

È quindi una figura che non può ritornare e, sulla base di come operano, è proprio la figura del “pirata” quella con cui si ha che fare oggi e cioè “il nemico del genere umano “che è quella legata al concetto di pirateria.

**Prof. Natalino RONZITTI**

Rispondendo al quesito: la banche sì e le navi no? C'è la legge ed attualmente è possibile. È mancato il tempo per discutere, ma a mio avviso questa legge è perfettibile, in particolar modo per quanto riguarda i team militari ( l'ho anche scritto nel mio articolo sul Risk) la legge va perfezionata perché se vi sono a bordo delle dei team armati di militari, la rotta deve essere sempre decisa dal Ministero della Difesa e non dagli armatori.

**Prof Michele NONES**

Una ultima mia personale riflessione. Vi possono essere tante soluzioni per contrastare la pirateria, come sono state indicate (contractor, team privati, utilizzo delle FF.AA.), personalmente auspicherei che le cose fossero però tenute ben distinte.

Se gli armatori devono pagare dei contractor per fare la difesa delle navi, che questo sia regolamentato ed il personale pagato.

Se la Difesa della nave la devono fare le FF.AA., per ragioni d'interesse nazionale, io credo che questo vada fatto nell'ambito del loro ruolo Istituzionale. I militari non sono mercenari: comprendendo bene le difficoltà di bilancio della Difesa, ma se ci avventuriamo sulla strada per cui servizi pubblici devono essere pagati dai cittadini privatamente, si incomincia su una strada che non si sa dove ci porterà. Non credo che tutto questo sia dignitoso né per il Paese, nè per le sue FF.AA.

Vi ringrazio tutti, la sessione si conclude qua.

## **SECONDA SESSIONE**

### ***GLI OPERATORI***

***Coordinatore :***

*Amb. Mario MARIOLINI*

***Relatori:***

*Dott. Paolo D'AMICO*

*dott. Luigi GIANNINI*

*Min. Plen. Giorgio MARRAPODI*

*Pref. Gianfranco TOMAO*

*Amm.Sq. Luigi BINELLI MANTELLI*

### ***PENSIERO POLITICO***

***Coordinatore:***

*Sen. Gen. Luigi RAMPONI*

***Relatori:***

*Sen. Paolo AMATO*

*Dott. Staffan DE MISTURA*



## GLI OPERATORI

**Amb. Mario MAIOLINI**  
*Coordinatore*

Questa seconda sessione è dedicata agli “Operatori”. La precedente è finita in modo scoppiettante e molto brillante e per questo mi congratulo con il prof. Nones e con tutti gli oratori.

Passiamo alla seconda sessione, dando la parola al dott. D’Amico che è il Presidente di CONFITARMA.

**dott. Paolo D’AMICO**  
*Presidente CONFITARMA*

Ringrazio innanzitutto il Sen. Ramponi per questa opportunità e vorrei prima di iniziare fare un minimo di cappello di storia per darvi un’idea per come l’abbiamo vissuta noi il fenomeno della pirateria.

Io, oltre ad essere il pres. degli Armatori, sono l’Armatore della nave “Cielo di Milano” che è stata la seconda nave ad essere aggredita da pirati somali nel luglio del 2005. All’epoca eravamo tutti all’oscuro di questo tipo d’esperienza, sia noi, sia i pirati. Il Comandante della nave, con grande abilità, iniziò delle manovre evasive molto forti, virando a sinistra ed a dritta, e mettendo successivamente in funzione gli idranti antincendio ed impedì in tale maniera l’abbordaggio da parte dei pirati. In quella situazione, noi ragionammo pensando che il fenomeno poteva essere contrastato, bene o male, in quella maniera. Poco prima di noi, fu attaccata la “Jolly Rosso” della Soc. Messina, ed anche in quella circostanza, grazie alle manovre, si riuscì ad evitare l’abbordaggio.

Il problema è che, i pirati che all’epoca erano “naif”, ma andando avanti con il tempo si sono industrializzati ed al getto dell’acqua degli idranti loro rispondevano con colpi di Kalasnikov : non bisogna essere militari per capire che se da un lato vi è uno con l’idrante della pompa d’irrigazione e d’altra parte vi sta uno con un mitra che ti spara addosso, la situazione è abbastanza complessa. Si crearono, quindi per noi delle preoccupazioni immediate ed in primo luogo per la salvaguardia dei nostri uomini a bordo delle navi.

La salvaguardia del personale per noi Armatori è un pensiero costante e che, vi posso assicurare, l’Italia si può vantare di avere dei marittimi che, pur non essendo addestrati a nessuna forma di combattimento, affrontano questa situazione con grande energia, capacità e coraggio: a loro va il pensiero di tutto il Paese.

Dove si trova il quadro operativo di questi pirati è noto a tutti voi. In questo momento si parla molto di Somalia e pertanto io vorrei tralasciare per un attimo West Africa o lo Stretto di Malacca che, sono certamente delle minacce, ma al momento io chiamerei secondarie rispetto al problema Somalo ed concentrare la vostra attenzione, in particolare, sul Canale di Suez che costituisce il punto d’entrata e d’uscita ad oriente del Mediterraneo

Attraverso il Canale di Suez, infatti passa 1/3 delle economiche energetiche - non mi riferisco solo al petrolio che esce dal Golfo Persico, ma parlo anche di carbone che esce dall’Indonesia di cui noi italiani, ed in particolare l’ENEL, siamo i principali acquirenti – ed anche il grande traffico containerizzato tra l’Europa e l’Estremo Oriente, battendo la rotta, Canale di Suez, Mar Rosso, Golfo di Aden..

Il fenomeno della pirateria è oggi finalmente al centro dell’attenzione delle istituzioni nazionali ed internazionali, dei media e della società civile.

Avevamo ragione 7 anni fa, all’indomani dei primi attacchi alle navi italiane nel Corno d’Africa, a denunciare la gravità del rischio, non solo per le unità in transito e i loro equipaggi ma anche per l’intera economia nazionale, europea e internazionale e la necessità quindi di agire prontamente e con fermezza.

Basti pensare che nel solo 2011, secondo i dati dell’International Maritime Bureau (IMB), nel mondo sono stati registrati 439 attacchi di pirateria e la presa in ostaggio di 802 marittimi con un costo per l’intera collettività stimato tra i 4,9 e gli 8,3 miliardi di dollari.

Le possibili conseguenze derivanti da una sottovalutazione del fenomeno allora manifestate con preoccupazione, oggi sono ancora attuali ed in particolare le conseguenze per:

- la sicurezza dei nostri equipaggi, in primis, che sono stati vittime innocenti di violenti attacchi e in 4 casi di sequestri protratti anche per quasi un anno in condizioni molto difficili;
  - la nostra economia se davvero si concretizzasse una marginalizzazione del Mediterraneo rispetto alle grandi direttrici di traffico;
  - i volumi di traffico nei porti italiani già colpiti dalla crisi e dalla concorrenza degli scali Nord europei a cui si aggiunge quella determinata dal recente e repentino sviluppo dei porti Nord africani;
- e tutto ciò porterebbe all'incremento dei prezzi dei beni di consumo, dovuto ad un allungamento dei tempi e all'aumento dei costi di trasporto, che andrebbe a gravare direttamente sui cittadini già duramente colpiti dalla crisi. Un'altra tassa sui consumi che determinerebbe un ulteriore avvilitamento della nostra economia.

Non abbiamo parlato invano: quanto già fatto e quanto è ancora in via di realizzazione ne è prova evidente.

Pur consapevoli, infatti, che la soluzione finale al problema della pirateria non può che avvenire a terra, nel Corno d'Africa, siamo comunque coscienti che per anni dovremo contrastarlo quotidianamente in mare. Un mare ove si registrano ogni anno circa 1.000 transiti di navi di bandiera italiana senza contare quelli comunque riconducibili a interessi italiani ma battenti altra bandiera.

La nostra Marina Militare, che ancora una volta pubblicamente ringrazio, è intervenuta immediatamente con le missioni "Mare Sicuro" e "MEDAL08" e partecipando poi da leader alla prima missione navale europea (Atalanta) in funzione antipirateria.

Di pari passo si è sviluppato a terra un dibattito sugli strumenti più efficaci per contrastare il fenomeno della pirateria.

Questo dibattito è stato poi sintetizzato dal legislatore nella legge n.130 dell'agosto 2011 che rappresenta il cardine della strategia di contrasto alla pirateria. Strumento indispensabile ed imprescindibile.

Una strategia che si regge su due pilastri, la difesa attiva pubblica e, in via complementare, quella privata.

Anche grazie al tavolo tecnico aperto presso lo Stato maggiore della marina, tavolo condiviso con l'armamento, la Guardia Costiera, il RINA e i ministeri competenti, che ha elaborato la Convenzione da me sottoscritta l'11 ottobre scorso con l'allora ministro della Difesa La Russa, il primo pilastro è già operativo dalla fine dello scorso anno.

A partire dal 2 novembre 2011, con la protezione della M/N "Montecristo", ad oggi, sono state completate più di 70 missioni di difesa attiva delle nostre navi attraverso l'imbarco dei Nuclei Militari di Protezione (NMP), ed altre sono già in programma.

Dopo 8 mesi di attività, il giudizio dell'armamento sul progetto dei Nuclei Militari di Protezione (NMP) è estremamente positivo, anche se necessita di alcuni affinamenti che solo l'esperienza sul campo poteva far emergere. In particolare, la spiacevole vicenda dei Marò imbarcati sull'Enrica Lexie, ancora detenuti in India, ha fatto emergere alcune criticità, in particolare sulla "catena di comando" che necessita di essere meglio specificata.

Rinnovo quindi la disponibilità e l'interesse dell'armamento a continuare l'intenso rapporto di collaborazione con le istituzioni per affinare la Convenzione firmata l'ottobre scorso, al fine di renderla quanto più rispondente alla realtà operativa.

Diversamente, il secondo pilastro a tutt'oggi non è ancora attivo; mi riferisco al possibile impiego di personale privato armato a bordo, tema delicato sul quale vorrei fare alcune riflessioni a nome di chi ogni giorno si deve porre il problema di come affrontare la minaccia dei pirati.

Il tema della difesa privata armata è da anni oggetto di riflessioni da parte della comunità internazionale. Come noto, dopo una prima fase di incertezza sull'opportunità dell'impiego dei

contractors, le principali organizzazioni internazionali del settore ( IMO, ICS, ISF, INTERTANKO, BIMCO, ecc) stanno oggi dettando le linee guida per uniformare l'utilizzo dei team privati armati nelle aree a rischio.

Fin dall'emanazione della Legge n.130/2011, a nome degli armatori italiani ho sostenuto l'importanza di completare, ove e quando necessario, il sistema di protezione già in atto grazie allo straordinario impegno della nostra Marina Militare, attraverso la regolamentazione dell'utilizzo in via suppletiva dei team privati.

Si sono, quindi iniziate le missioni con il nuclei dei militari e, purtroppo oggi ci troviamo di fronte al brutta esperienza dell'India. Senza voler entrare nel merito dell'accaduto (ma ci tengo a sottolineare che concordo in pieno con la linea italiana che i Marò vanno giudicati in Italia), voglio sottolineare che a fronte di una esperienza negativa, ve ne sono settanta di successi dei quali però non se ne parla mai.

La Soc. Messina, per esempio, che traffica in quelle acque con almeno quattro navi la settimana, una sua nave è stata attaccata: i pirati appena hanno visto le "tute mimetiche" sul ponte si sono subito ritirati e non si è sparato un sol colpo.

Mi riferisco in particolare anche ai casi in cui c'è la necessità di difendere i nostri equipaggi e le nostre navi che affrontano viaggi da e verso Paesi ove gli MNP non possono imbarcare e sbarcare (India e Sud Africa in primis) come pure qualora una nostra nave, soggetta agli ordini del caricatore, modifichi in itinere la rotta di viaggio prestabilita.

È questo che oggi mi preme sottolineare con forza: la necessità di inquadrare giuridicamente l'impiego dei contractors nel solco dell'esperienza già maturata a livello internazionale. Uno dei punti stremante importanti è nell'utilizzo dei contractors i quali devono seguire dei corsi per poter essere imbarcati. È prevista, però una deroga a detti corsi, ( mi rivolgo qui agli esponenti politici presenti in sala), che scade a dicembre del 2012, ovverosia tra pochi mesi. Detta deroga riguarda i contractors che hanno operato su teatri militari (tipo Afghanistan od Iraq) per almeno sei mesi: chiedo, per cortesia, che questa deroga, se fosse possibile, estenderla a tutto il 2013, per consentire agli Armatori adeguati provvedimenti.

Solo per citare una criticità del Decreto attuativo del secondo pilastro in preparazione, l'ipotesi di mettere in capo all'armatore la responsabilità del reperimento, possesso, imbarco, transito e sbarco delle armi che si prevede siano poi date in comodato d'uso alle guardie giurate, trasformando, di fatto, la nave (e gli uffici della compagnia a terra) in un'armeria, è totalmente impraticabile e renderebbe di fatto inutilizzabile lo strumento alternativo previsto dall'art. 5 della legge n. 130 facendo venir meno l'obiettivo individuato in modo lungimirante dal nostro legislatore.

Quindi, pur nel rispetto delle previsioni normative del nostro Codice della Navigazione e del TULPS (testo unico di pubblica sicurezza), l'obiettivo comune di istituzioni e operatori deve essere quello di salvaguardare la sicurezza dei nostri equipaggi e la stessa industria armatoriale italiana rispetto a quelle degli altri Paesi.

Su questo tema ho potuto recentemente confrontarmi con il Ministro Cancellieri, che ringrazio per l'attenzione riservatami e sono certo che, nell'interesse generale del Paese, potremo condividere i contenuti dell'atteso decreto attuativo fornendo la nostra esperienza di operatori, al fine di assicurare la meglio la protezione dei nostri equipaggi e la sicurezza di traffici internazionali così importanti per il nostro Paese.

Ho concluso e vi ringrazio per l'attenzione.

**Amb. Mario MAIOLINI**

La ringrazio Presidente. Io condivido personalmente un po' la sua posizione, avendo avuto una lunga esperienza di contractors in un Paese Medio Orientale.

Lascio la parola al dott. Luigi Giannini, Direttore Generale di FEDERPESCA,.

**Dott. Luigi GIANNINI**  
*Direttore Generale di*  
*FEDERPESCA*

Grazie e buongiorno a tutti. Un particolare ringraziamento, molto sentito, al Sen. Ramponi sia per questa sua iniziativa, di grandissimo interesse per noi, sia per il suo impegno personale in ambito della Commissione Difesa. In questo ambito, infatti, il Senatore, congiuntamente al Sen. Amato ed all'iniziativa del compianto Presidente Sen. Cantoni, si deve gran parte del contributo dato per indirizzare le politiche, del Parlamento e del Governo, sia in campo legislativo, sia in quello attuativo, su questa materia.

La pirateria attinge alla pesca tanto quanto al traffico mercantile, anche se in termini qualitativamente molto diversi. Nel periodo 2007/2010 sono stati circa 40, come media annuale, gli attacchi verso pescherecci, nell'area maggiormente interessata dell'Oceano Indiano, mentre nel 2011 soltanto 10.

Un trend, quindi, positivo ed interessante che deriva esclusivamente da una circostanza: tutti i pescherecci operativi in Oceano Indiano sono adeguatamente provvisti di sicurezza a bordo. La sicurezza erogata, nel caso francese, da militari mentre nel caso spagnolo da contractors.

La sicurezza a bordo è un elemento fondamentale di dissuasione, il principale, perché - come è stato più volte detto dai relatori che mi hanno preceduto - i pirati tendono ad escludere il proprio intervento, od a ritirarlo immediatamente, quando scoprono che la nave è adeguatamente protetta da militari o da contractors a bordo.

Dicevo che la pesca è attinta in termini qualitativamente diversi rispetto al traffico mercantile perché l'attività di una nave da pesca è completamente diversa. Una nave mercantile, infatti, transita al più qualche giorno nell'area interessata dal rischio pirateria e qualche volta l'anno mentre una nave da pesca è impegnata per 365 giorni l'anno in un'area nella quale è costante il rischio della pirateria.

Va, inoltre considerato che una nave da pesca:

- ha una velocità di gran lunga inferiore rispetto ad una mercantile ed una capacità di evoluzione molto diversa e sicuramente non maggiore di una nave mercantile;
- durante le operazioni di salpamento delle reti è ferma, anche per 4/5 ore, senza poter rimettere in moto le macchine e quindi, come si può facilmente immaginare, è di gran lunga più vulnerabile perché è più facile per i pirati abbordarla;
- opera prevalentemente nell'Oceano Indiano (pesca del tonno tropicale) in una zona molto eccentrica rispetto a quella dove vi sono le navi della "Operazione Atalanta".

I pescherecci francesi e spagnoli, come precedentemente detto, da oltre due anni sono assolutamente coperti da qualsiasi rischio attraverso la protezione diretta con l'impiego di militari o team di sicurezza privati, mentre in Italia, al momento in cui questo fenomeno diveniva sempre più crescente e visibilmente più incombente sull'attività di pesca, non si è ancora attrezzato analogo protezione.

La scelta, quindi, da parte della società armatrice dell'unica nave da pesca italiana (che era anche l'orgoglio della marineria da pesca e vincitrice di più "Nastri Azzurri" della migliore capacità di pesca nell'Oceano Indiano), 2 anni e mezzo fa ha deciso di cambiare Bandiera e di assumere la Bandiera Francese. Tutto ciò al solo scopo di conseguire quella protezione che è assolutamente ineludibile, salvo voler mettere a repentaglio la vita degli equipaggi, il carico e la stessa nave.

L'esperienza dell'imbarco dei militari è stata decisamente positiva, nel senso che i militari francesi a bordo hanno svolto, e continuano a farlo, il loro compito con efficienza e professionalità. La pirateria, nonostante ciò, rappresenta sempre un fatto che impatta anche economicamente sull'attività poiché la produzione è direttamente condizionata:

- dalla necessità di mantenere la nave in un ambito sufficientemente protetto;

- di aver affidato, in qualche modo, la direzione delle attività di pesca ad una Istituzione che non ha tra le sue priorità quella della massimizzazione della produzione ma quella della difesa e della tutela a bordo.

Il ritardo, delle tutele per le navi da pesca, rischia di determinare ulteriori negativi effetti economici a danno, non solo della Flotta Peschereccia Italiana e delle sue potenzialità di sviluppo, ma anche sull'economia delle Isole Seychelles. La stessa Azienda, infatti, ha il controllo della principale conservatoria di tonno al mondo che si trova, appunto, nelle Seychelles e del dato che la pesca del tonno e la conservatoria del tonno rappresenta il 20% del prodotto interno lordo e sino al 40% considerando l'indotto del Paese.

È evidente che, sino al momento in cui la Flotta Peschereccia Italiana non potrà far conto su un adeguato sistema di protezione della propria attività, tutto questo si riverbererà negativamente sulle aziende che vi operano ma anche a danno dell'economia delle Seychelles.

Il nostro interesse va anche verso una significativa espansione della nostra presenza relativa nell'Oceano Indiano, visto che deteniamo sicuramente una posizione di leadership sul mercato europeo del tonno inscatolato. Non si vede, quindi, per quale ragione non si adottino i dovuti provvedimenti per mantenere questa leadership, con il rischio di perdere anche porzioni di mercato, a fronte di un maggior impegno e di una disponibilità all'investimento da parte di aziende italiane.

Penso che non siano tempi nei quali ci si possa permettere di desistere da investimenti, se questi portano ad una opportunità di mercato, per l'assenza di una adeguata copertura di sicurezza. Copertura questa, per la quale noi abbiamo formulato le nostre proposte, abbiamo più volte dato il nostro contributo in sede di lavori Parlamentari.

Oggi io ho espresso il mio ringraziamento ed il mio compiacimento per questo evento. È un evento importante ed altri ce ne sono stati. Credo, però, che sia giunto il momento di passare ai fatti: vi è un decreto attuativo della norma principale in materia di imbarco di team di sicurezza che attende ancora l'emanazione.

Penso che sia giunto il momento di sciogliere gli indugi e di dare quello che (anche da parte della maggior parte dell'auditorio) considera come un fatto acquisito: la possibilità oggi di imbarcare a bordo dei contractors e di dare questa opportunità all'Armamento Peschereccio Italiano. Credo che questo sia anche nell'interesse del nostro Paese.

#### **Amb. Mario MAOILINI**

Grazie per la chiara situazione che ci ha presentato, quasi drammatica, con la necessità di avere una risposta flessibile a questo problema: non solo ufficiale ma anche privatistica.

Do adesso la parola al Min.Plen. Marrapodi che ci illustrerà gli aspetti internazionali e legali del fenomeno. Prego ministro.

#### **Min. Plen. Giorgio Marrapodi**

*Ministero degli Esteri*

*Capo del Servizio per gli Affari Giuridici,  
del Contenzioso Diplomatico e dei Trattati*

Permettetemi prima di tutto di ringraziare il Sen. Ramponi per avermi coinvolto in questa iniziativa su un tema di grande attualità.

Partecipo ad un panel riservato agli operatori e quindi mi sembra giusto dire all'inizio qualche parola sul ruolo che svolge il Servizio per gli Affari Giuridici della Farnesina nel campo della lotta alla pirateria. Il Servizio partecipa ai lavori del Working Group 2 del Gruppo di Contatto, quello dedicato agli aspetti giuridici. Il gruppo, che si riunisce a Copenaghen, ha esaminato finora i vari aspetti relativi alle ipotesi di giurisdizione cui sottoporre i pirati catturati, all'elaborazione delle policy con i paesi dell'area in materia di detenzione e giudizio dei pirati in paesi terzi, a definire direttrici giuridiche in materia di protezione dei navigli mercantili. Il Servizio assiste poi sul piano giuridico le Direzioni Generali del Ministero degli Esteri che seguono gli aspetti politici della lotta alla pirateria in campo multilaterale.

Ho ascoltato con molto interesse le due proposte, sul piano operativo, fatte dal prof. Ronzitti alla fine del suo intervento, forse più sulla seconda, sulla quale anche lui credo sia più favorevole. La si può discutere e vedere se vi sia qualche spunto che possiamo portare, alla fine di questo convegno, al Gruppo di lavoro a Copenaghen.

Vi è un aspetto importante e su quale concentrerei per pochi minuti il mio intervento: lo spunto sul caso India, che è stato menzionato, ed in particolare su che cosa si può fare e soprattutto se è stato messo sufficientemente in rilievo il principio dell'immunità funzionale dei nostri militari.

Per questo ultimo aspetto, io posso dirvi di sì! Io ho avuto l'onore di essere designato nel primo team (composto da personale dei ministeri della Difesa, della Giustizia e degli Esteri) che si è recato a Delhi e appena giunti subito è stato organizzato dalla nostra Ambasciata un incontro al Ministero degli Esteri Indiano con il Segretario Generale del Ministero che si occupa dei Paesi Occidentali. In quella sede abbiamo per prima cosa messo sul tavolo che non riconoscevamo la giurisdizione indiana sulla base di due principi:

- il primo perché l'incidente era avvenuto in acque internazionali, fatto chiaro sin dal primo momento. C'era forse una differenza sul punto mare, tra il rilevamento fatto dagli italiani e quello eseguito dagli indiani, ma entrambi i punti erano al di là delle acque territoriali. Si è rivendicato, quindi, il diritto dello Stato di Bandiera, così come sancito sia dal diritto consuetudinario, sia dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1982 sul Diritto del Mare, convenzione questa ratificata dall'India e dall'Italia;
- si è affermato con molta chiarezza che i due Marò erano organi dello Stato Italiano e che pertanto godevano dell'immunità funzionale piena, erano a tutti gli effetti immuni dalla giurisdizione rispetto agli Stati stranieri per tutti gli atti commessi nell'esercizio delle loro funzioni. Come noto, infatti, l'individuo organo che agisce iure imperii beneficia di un'immunità funzionale (o *ratione materiae*) assoluta e permanente dalla giurisdizione interna di Stati stranieri. Aggiungendo, inoltre, che i nuclei militari di protezione svolgono, a bordo delle navi mercantili, quella funzione pubblica - sia per conto dello Stato di Bandiera e sia per la comunità internazionale - di garanzia della libertà di navigazione e specificatamente di protezione dalla pirateria del naviglio mercantile nazionale che potrebbe essere svolta dalle proprie società penali. Questo è un principio che abbiamo affermato sin dal primo giorno e che è stato inserito in tutte le memorie difensive che abbiamo presentato nei vari giudizi che abbiamo dovuto affrontare in India.

In tutti i casi abbiamo sempre depositato memorie nelle quali questi principi erano scanditi in maniera chiarissima, sino poi a farlo in sede di Corte Suprema a Delhi.

I militari che operavano sulla Enrica Lexie rivestivano la qualifica di Ufficiali e agenti di polizia giudiziaria. Il personale dei Nuclei Militari di Protezione a bordo delle unità mercantili mantiene una dipendenza diretta dal Ministero della Difesa ed opera in conformità alle direttive e alle regole di ingaggio da esso emanate sulla base delle regole di ingaggio per i Vessel Protection Detachments (VPDs) operanti nell'ambito delle operazioni condotte in ambito NATO e UE. La legge italiana sui Nuclei militari di protezione è stata adottata nel quadro delle azioni di contrasto alla pirateria marittima promosse dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Il principio dell'immunità degli organi dello Stato è un principio che sarà al centro dell'agenda per il prossimo quinquennio della Commissione del Diritto Internazionale.

Fin dalla Risoluzione n.1816 del 2008 il Consiglio di Sicurezza ha infatti autorizzato gli Stati ad adottare misure protettive per garantire la sicurezza delle rotte commerciali. Occorre precisare al proposito che l'intervento del Consiglio di sicurezza dell'ONU nel contrasto alla pirateria marittima si impernia su due principali linee di azione: - l'attività di prevenzione e di neutralizzazione della pirateria, assegnata alle navi militari dall'articolo 107 della Convenzione di Montego Bay e dalle pertinenti Risoluzioni del Consiglio di sicurezza; - e l'attività di difesa dei mercantili in transito in zone di mare a rischio di attacchi dei pirati. E' in questa seconda linea di azione che si inserisce quindi l'impiego di team militari armati per la protezione di navi mercantili.

Al riguardo l'Unione Europea, nel definire il mandato della operazione Atalanta che opera al largo del Corno d'Africa, ha previsto la possibilità di imbarcare su navi mercantili nuclei di militari armati, i c.d. Vessel Protection Detachments (VPDs). L'impiego di militari a bordo di unità mercantili è altresì previsto nell'ambito delle operazioni di prevenzione della pirateria condotte dalla NATO. La pratica dei Vessel Protection Detachments ha poi ricevuto un sostanziale avallo da parte dell'IMO (Circolare MSC.1/Circ. 1339, maggio 2011).

Da ultimo è appena il caso di rilevare che il Gruppo di Contatto, istituito dal CdS con Risoluzione 1851 del 2008, incoraggia l'impiego di nuclei militari a bordo di unità mercantili. Per il Gruppo di contatto, impegnato nell'elaborazione di strategie di contrasto alla pirateria marittima, l'utilizzo di militari imbarcati su navi private completa logicamente l'azione di contrasto agli attacchi dei pirati realizzata sotto l'egida delle Nazioni Unite, affiancandosi in modo naturale alle operazioni realizzate dalle navi militari nelle acque a largo delle coste somale.

Il distacco di militari armati sulle unità mercantili, come sottolineato proprio dall'IMO e dal Gruppo di Contatto, risponde all'esigenza di assicurare maggiore effettività ed efficacia all'azione di contrasto ai fenomeni di pirateria; tenuto conto delle sempre maggiori capacità operative dei pirati e dell'impossibilità di assicurare il pattugliamento con navi militari dell'intera area a rischio di attacchi, l'impiego di team militari a bordo di navi private accresce la forza deterrente e repressiva dell'intera operazione posta in essere sotto l'egida dell'ONU.

Vi ringrazio per l'attenzione.

**Amb. Mario MAIOLINI**

La ringrazio, Ministro, per questa enfasi sull'immunità funzionale che riprende quello che già il prof. Ronzitti ha avuto modo d'illustrare ampiamente..

Do la parola al Pref. Gianfranco Tomao, del Ministero dell'Interno. Prego Prefetto

**Prof. Gianfranco TOMAO**

*Ministero dell'Interno*

La ringrazio e rivolgo un saluto a tutti i presenti ed un ringraziamento al Senatore Ramponi per l'invito a partecipare a questo evento.

Il mio intervento riguarda gli aspetti di competenza del Ministero dell'Interno ed una corretta disamina della questione della protezione delle navi mercantili italiane, nelle acque internazionali, contro gli atti di pirateria, non può che prendere le mosse da un **breve excursus** sulle vicende che hanno portato all'emanazione del D.L. nr.107 del 12 luglio 2011 (convertito con legge 24.4.2012, n. 13) ed alla elaborazione del relativo decreto di attuazione in corso di emanazione.

La questione del contrasto alla pirateria è stata oggetto di attenzione da parte dell'Amministrazione dell'Interno, a partire dal 2009, in occasione della presentazione in Parlamento di un primo emendamento sul tema del contrasto alle azioni di pirateria contro le navi italiane operanti nell'Oceano Indiano.

Già in quella sede l'Amministrazione dell'Interno evidenziò, doverosamente, che la legislazione di P.S. in materia di vigilanza privata consente a soggetti privati (cioè alle guardie giurate) di **espletare compiti di vigilanza soltanto sui beni mobili ed immobili e non sull'incolumità delle persone o sul mantenimento dell'ordine pubblico**. Si chiarì, dunque, che non potevano essere presi in considerazione servizi di protezione delle persone.

Tale posizione venne poi ribadita in occasione della presentazione del disegno di legge d'iniziativa dei Senatori Amato e Cantoni, anche se **cominciò a delinarsi la possibilità dell'impiego delle guardie giurate** limitatamente alla tutela dei beni (quindi della nave e delle merci trasportate), ferme restando peraltro le cautele legate all'utilizzo delle armi.

Va ricordato a tal proposito che le guardie giurate portano le armi **per difesa personale**, che, quindi, non avrebbero potuto utilizzare se non nelle circostanze tassativamente previste dalla legge, ossia nei casi di legittima difesa.

Questo principio, in effetti, troverà poi applicazione nel decreto attuativo – attualmente in corso di emanazione - ove si opera un esplicito richiamo all'art. 52 del codice penale.

Su questa base si sono inserite le disposizioni del D.L. 107/2011, che ha quindi definitivamente sancito la possibilità di impiego delle guardie giurate a bordo di navi mercantili battenti bandiera italiana, che navigano in acque internazionali a rischio pirateria.

Il decreto legge costituisce, quindi, la risposta ad un **problema estremamente sensibile per il Paese**: si deve infatti considerare che, secondo i dati di Confitarma, almeno 900 navi di bandiera italiana ogni anno attraversano il canale di Suez, che nel 2011 è stato registrato un elevatissimo numero (439) di attacchi di pirati nel mondo.

In questa situazione evidente è la **gravità dei danni per l'economia nazionale**, ma, soprattutto, gravissimi sono i **rischi per i nostri equipaggi** (secondo una stima riferita al 2011 ammontano a varie centinaia i marinai presi in ostaggio dai pirati somali).

Di qui la necessità di una risposta decisa, efficace, ma che deve essere inquadrata nel contesto dell'ordinamento vigente e sia rispettosa dello stesso.

Una risposta che, nel contempo, ha tenuto conto della difficoltà di garantire adeguata protezione all'elevato numero di navi interessate dalla problematica, tra l'altro in un ambito geografico estremamente ampio (parliamo di oltre un milione di miglia nautiche).

Di qui, dunque, la disciplina dettata dal D.L. 107 mirata a prevedere la possibilità di impiego a bordo del naviglio delle guardie giurate (unica figura – tra i soggetti privati - che il nostro ordinamento riconosce come finalizzata alla tutela dei beni).

Le guardie giurate completano quindi un **complessivo sistema di difesa** garantito, in primo luogo, dalla **Marina Militare**. Un sistema che tuttavia offre la possibilità agli armatori di rivolgersi alle imprese di sicurezza privata o di disporre di proprie guardie giurate - laddove il Ministero della difesa abbia reso noto all'armatore che non è previsto l'impiego dei Nuclei Militari di Protezione.

Un sistema che costituisce un opportuno **punto di equilibrio** tra la protezione militare (sulla cui efficacia non vi sono dubbi in termini di addestramento, armamento e regole d'ingaggio) e la protezione che può essere fornita dalle guardie giurate (che, in quanto tali, dispongono di **più limitati poteri d'intervento**, ma il cui impiego, con il contestuale ricorso di misure di autoprotezione, può rivelarsi assolutamente utile).

Proprio a tal fine si è realizzata una **forte sinergia** tra la **parte pubblica** (con il coinvolgimento delle Amministrazioni dell'Interno e della Difesa) e la **parte privata** (parti sociali della vigilanza privata e rappresentanti dell'armatoria italiana).

Una sinergia che ha prodotto risultati significativi, in particolare nella predisposizione dello schema di **decreto interministeriale attuativo** delle disposizioni del D.L. 107/2011.

In proposito, è importante osservare che il D.L. 107/2011, fissa in maniera piuttosto rigida le condizioni in base alle quali può essere consentito l'impiego delle guardie giurate a bordo delle navi.

Il decreto ministeriale attuativo, pur tenendo ovviamente conto delle prescrizioni rigorose della norma principale, regola in maniera puntuale le modalità applicative della norma stessa, in particolare per quel che concerne uno dei **profili più delicati della materia e cioè l'impiego delle armi**, disciplinando, tra l'altro, le modalità di imbarco e sbarco delle stesse nei porti degli Stati confinanti con le aree a rischio pirateria.

In tal modo, è stata altresì assecondata l'esigenza, manifestata dagli stessi armatori, di poter disporre delle armi a bordo delle navi **solo per il tempo strettamente necessario** ai servizi di protezione, con la possibilità di imbarcare e sbarcare le armi presso i territori degli Stati prossimi alle aree marittime a rischio pirateria.

Ciò anche tenuto conto che, nella maggior parte dei casi, **le rotte delle navi non sono programmate prima della partenza**, ma stabilite quando le imbarcazioni si trovano già in spazi marittimi esteri.

Ancora in materia di armi, altro aspetto di rilievo è quello **dell'armamento** delle guardie giurate che, come prevede il D.L. 107/2011, può anche essere **di tipo automatico**.

Il decreto attuativo pone un **limite rispetto al calibro delle armi** che possono essere utilizzate e al **numero massimo di armi** che possono essere imbarcate (una per guardia più una di riserva).

La scelta, oltre a rispondere ad una logica di controllo della proliferazione di armi comunque aventi un certo potenziale offensivo, è coerente con uno dei principi cardine del D.L.107/2011 che consente la possibilità dell'impiego delle guardie giurate solo su quelle navi in cui sia attuata **almeno una delle misure di protezione passiva**, riconosciuta dall'Organizzazione Marittima Internazionale IMO (barriere di filo spinato antiabbordaggio, cittadella blindata antisequestro, potenti idranti water jet gun, best management practices).

Un tema di rilievo sviluppato nello schema di decreto attuativo è quello della **formazione delle guardie giurate** addette ai servizi di protezione delle navi.

Il D.L. 107/2011 fa esplicito riferimento **ai corsi teorico pratici** di cui all'art.6 del Decreto del Ministro dell'interno n. 154 del 15 settembre 2009 (cioè del decreto che, in attuazione della normativa antiterrorismo del 2005, prevede l'impiego delle guardie giurate, con compiti di **sicurezza sussidiaria**, nell'ambito, tra l'altro, dei porti e delle stazioni).

E' previsto che i corsi debbano essere effettuati da **centri di formazione**, anche privati, sulla base dei **programmi predisposti dal Dipartimento della pubblica sicurezza** e prevedono un **esame finale**, sostenuto davanti ad una commissione nominata dal Prefetto, a garanzia della qualità delle formazione impartita.

Questa formazione, che potremmo definire **basica**, deve essere integrata, come prevede lo schema di decreto attuativo, da un **addestramento mirato agli aspetti più propriamente operativi** (utilizzo delle armi a bordo delle navi, sicurezza in mare, ecc.), coordinato dal Ministero dell'Interno con la collaborazione dei Ministeri della Difesa e delle Infrastrutture e Trasporti.

Il Ministero della difesa curerà, in particolare, l'addestramento nelle **procedure di sicurezza a bordo nave**, nonché la formazione e l'addestramento nelle **procedure di comunicazione** necessarie per operare nello specifico contesto, rilasciando uno specifico attestato di superamento del corso.

Si tratta, quindi, di un sistema formativo completo, piuttosto flessibile e veloce, che, tra l'altro, fa riferimento anche a soggetti privati che già si occupano di formazione nel settore della sicurezza privata

Lo schema di decreto attuativo, di cui sono stati ora illustrati i tratti salienti, è stato elaborato negli scorsi mesi ed è stato già condiviso dalle Amministrazioni concertanti (Difesa e Infrastrutture e Trasporti) nonché dal Ministero degli Affari Esteri. Sta per essere sottoposto all'esame del **Consiglio di Stato** e quindi, si auspica, che in tempi ragionevolmente brevi, il regolamento possa essere definitivamente emanato.

**Amb. Mario MAIOLINI**

La ringrazio Prefetto perché in effetti questa distinzione tra difesa dei beni e autodifesa personale, credo che sia un argomento che i nostri giuristi dovranno particolarmente approfondire perché vi sono degli aspetti che certamente danno adito ad equivoci.

Cedo la parola all'Amm. Binelli, Capo di Stato Maggiore della Marina. Prego Ammiraglio.

**Amm. Sq. Luigi BINELLI MARTELLI**

*Capo di Stato Maggiore della Marina*

Ringrazio soprattutto il Presidente Ramponi per questa iniziativa che, in ambito Parlamentare, è unica nel suo genere.

Sono stati trattati molti argomenti, da parte di chi mi ha preceduto, direi anzi quasi tutti. Vorrei, prima di iniziare il mio intervento, controbattere alcuni argomenti trattati da Andrea Natili nella sua esposizione e contenuti anche nel suo articolo. Desidero anche dire al prof. Nones che concordo con la sua valutazione fondamentale.

Siamo di fronte ad una asimmetria che non è esattamente paragonabile a quella del terrorismo perché è una asimmetria particolare che sfrutta da parte nostra, vantaggi o svantaggi di carattere: legale e giuridico, diritti umani, interessi incrociati di Paesi Occidentali che hanno vari rapporti economici nell'area, aspetti sociali.

È una asimmetria che funziona perché gioca soprattutto molto sul riscatto che porta notevoli vantaggi. Parlando con un somalo, ho appreso che le prime azioni di pirateria sono nate quasi per caso: giunte in zona delle navi filippine sono state catturate, è stato poi chiesto il riscatto, ricavandone, senza colpo ferire, duecento mila dollari. L'aver potuto ottenere con molta facilità una rilevante somma di denaro, ha fatto nascere il business della pirateria.

Prima di tutto vorrei sgombrare il campo relativamente a due aspetti da tempo agli onori delle cronache, quello dell'impiego di **Nuclei di Protezione a bordo dei nostri mercantili e conseguentemente quello relativo alla questione indiana.**

Partiamo da quest'ultima: la prima domanda che tutti si sono posti (**non prima, ma dopo l'evidenza di quanto è avvenuto**), è perché la Nave LEXIE sia stata autorizzata ad entrare nelle acque indiane.

Le informazioni disponibili, al momento della decisione, erano che era stato sventato, con tiri di avvertimento e nel pieno rispetto delle regole di ingaggio, un tentativo di abbordaggio da parte di pirati e qualche ora dopo la GC indiana, asserendo di aver fermato due imbarcazioni con presunti pirati, richiedeva alla LEXIE di cooperare per il loro riconoscimento.

In un contesto in cui l'intera comunità internazionale opera per debellare il fenomeno della pirateria tale cooperazione è apparsa quantomeno opportuna se non addirittura dovuta da parte dell'Armatore e del Comandante.

Quello che è successo dopo fa parte della cronaca, come sono andati veramente i fatti non sta a me appurarli, ma neppure alla giustizia indiana, bensì al nostro Paese, trattandosi di militari italiani, ovvero di un organo dello stato comandati in missione operativa.

Lo spiega bene il professor Ronzitti in un recente articolo apparso sul n°22 della rivista "RISK".

In merito alla scelta di imbarcare i NMP credo di poter affermare che è stata una scelta coraggiosa e opportuna, dettata dall'esigenza di proteggere un diretto interesse economico nazionale.

Coraggiosa anche perché non scevra di rischi, il "caso India" è uno di questi e non il solo, considerando che il diritto marittimo internazionale è una coperta che ciascuno tira a suo piacimento con interpretazioni spesso soggettive o opportunistiche.

Il diritto consuetudinario offre in teoria adeguate garanzie per i militari impegnati in tali operazioni, ma sarebbe auspicabile che l'IMO producesse delle specifiche guidelines in proposito. Trovo davvero assurdo che esistano guidelines IMO per i contractors civili e non per i militari.

Ulteriori garanzie per i militari possono essere ricercate anche attraverso accordi bilaterali, certamente non facili né di rapida conclusione.

Per quanto attiene ai contractors civili non mi risulta esistano al momento agenzie nazionali in grado di fornire servizi analoghi a quelli di altre organizzazioni estere. Ritengo comunque che se tale capacità si dovesse sviluppare in ambito nazionale costituirebbe una risorsa certamente utile, integrativa, se non addirittura sostitutiva dei nuclei militari.

Fino ad allora credo opportuno ed utile continuare ad assicurare la protezione ai nostri mercantili che ne fanno richiesta con i nuclei militari.

Primo perché questo ha consentito di evitare, almeno finora, nuovi sequestri di navi italiane. (Si noti che un sequestro non comporta solo un notevole dispendio di risorse per l'armatore, ma anche per lo Stato che deve in qualche modo garantire la sicurezza dell'equipaggio sequestrato assicurando una sorveglianza discreta ed una possibilità di intervento in extremis o addirittura di un blitz, se il Governo lo autorizza.)

Il secondo motivo perché è stata una decisione presa del Governo e approvata dal Parlamento con una legge che dobbiamo rispettare, nella piena consapevolezza dei rischi associati.

Esistono diverse tipologie di rischi, quelli più diretti, come in Afghanistan, e quelli più subdoli, indiretti, come in questo caso.

E' questo un elemento fondante della nostra professione. Uno dei principali motivi per cui sosteniamo con forza l'esigenza di tutelare la specificità dei militari sotto ogni profilo, compreso quello retributivo e pensionistico.

Veniamo ora alla questione più generale.

Lo scenario di riferimento è molto complesso e dinamico.

In esso confluiscono un insieme di fattori economici e socio - culturali cruciali per le dinamiche di sviluppo regionali e quindi possibili cause di confronto politico – militare e giuridico. L'80% della popolazione mondiale vive in una fascia costiera profonda appena 200 km.

Il 90% del commercio mondiale viaggia per mare, ogni turbativa di questo flusso si traduce in un aumento dei costi delle merci, quindi in un diretto danno economico soprattutto per quelle economie di trasformazione, come la nostra, fortemente dipendenti dalle materie prime, oltre che dalle necessità energetiche.

Nel Golfo di Aden e nell'Oceano Indiano a partire dal golfo Persico si sviluppano i 2/3 del traffico mondiale di petrolio, la metà del traffico mondiale di container ed 1/3 del traffico di merci alla rinfusa. Annualmente transitano oltre 1.300 navi battenti bandiera Italiana, una media di circa 4 al giorno, con picchi fino a 10 navi.

Le principali direttrici del commercio marittimo globale sono condizionate da punti di transito obbligatori di assoluta importanza strategica. **Oggi Gibuti, le Seychelles, Hormuz hanno una valenza strategica altrettanto, se non più importante, di Suez e Gibilterra.**

La pirateria in quest'area, mina la stabilità regionale, lo sviluppo economico e il commercio mondiale, senza parlare della più diretta minaccia al nostro Paese, oggi tra i principali HUB europei di distribuzione di questo flusso di beni per la sua posizione centrale in Mediterraneo.

Un danno ancora maggiore deriverebbe a noi ove questo flusso, per motivi puramente economici, si orientasse attraverso il periplo dell'africa sui porti nord europei.

Le attività dei pirati sono altamente remunerative perché condotte da alcune migliaia di esecutori sottopagati e "a perdere" – reclutati tra i pescatori - e diretti da informatori e negozianti anche di estrazione internazionale.

Si tratta di un centinaio di gruppi organizzati riuniti in una dozzina di bande principali.

Usano mezzi semplici ma adatti allo scopo e tattiche di natura pseudo - militare e opportunistica.

Dispongono però di un efficace sistema informativo e di una efficiente rete di comunicazioni che conferisce loro una sorta di information superiority di tipo asimmetrico.

Uno sguardo all'evoluzione del fenomeno evidenzia una progressiva espansione verso oriente, dalle acque Somale a quelle dell'India. Le azioni condotte dai pirati, proprio in quanto contrastate con crescente efficacia dalle Forze marittime, si sono infatti spinte a distanze sempre più elevate dalla costa africana, con l'utilizzo di "navi madre" quali basi di appoggio in mare.

Le basi a terra e il loro sostegno logistico sono disseminati su oltre 1.000 miglia di costa somala, mescolati a villaggi di pescatori, su una fascia pari alla distanza tra il porto di Catania ed il Canale di Suez.

Il contrasto alla pirateria oggi integra l'azione militare con quella delle organizzazioni internazionali del comparto Marittimo mondiale attraverso un approccio comprensivo (come si dice) e interagenzia, un'opera di coordinamento delle iniziative a livello regionale che comincia a dare i suoi frutti. Circa 20 marine sono impegnate sia a livello multinazionale che di singola nazione.

C'è da dire che la MMI ha colto immediatamente i primi sintomi (attacchi alla Jolly Marrone e alla Cielo di Milano del 2005) e ha richiamato l'attenzione internazionale su questo fenomeno a partire dal 2005, avviando una specifica operazione "Mare Sicuro" nel bacino somalo e di nuovo nel 2008 con l'operazione "Mediterraneo Allargato" (MEDAL).

Successivamente si sono avviate le operazioni di coalizione, della NATO e dell'Unione Europea.

Come noto l'Europa ha in corso l'operazione "Atalanta", iniziata nel Dicembre 2008, diretta dal Comando Marittimo Europeo di Northwood (UK) e costituita da una forza navale di 4/5 unità di cui la MM assumerà il Comando, dal prossimo mese di agosto a tutto il 2012.

La NATO è presente dal 2008 con l'operazione oggi denominata "Ocean Shield" (comando MMI nel 2011), di caratteristiche simili a quella Europea, diretta dal Comando Marittimo della Nato che risiede sempre a Northwood.

Si realizza così una sinergia di fatto, geografica se vogliamo, piuttosto che politico-militare, tra le due operazioni.

A queste si affiancano le operazioni di una coalizione sotto egida USA (CTF151) e quelle prettamente nazionali, poste in essere da India, Cina, Iran e Giappone ... e non solo.

Sul campo si è anche sviluppata un'efficace forma di coordinamento tra tutte queste operazioni, politicamente indipendenti.

Il contributo fornito dalla nostra Marina è stato considerevole ... come si vede. Completa il quadro il dispiegamento a bordo dei mercantili nazionali dei Nuclei Armati di Protezione (NMP).

Dall'avvio dell'operazione, avvenuta lo scorso 28 ottobre 2011 con l'imbarco sulla motonave MONTECRISTO, sono state eseguite ad oggi 77 attività di protezione a fronte di 107 richieste pervenute dall'armatoria al Comando in Capo della Squadra Navale (CINCNAV).

I dati richiamano l'impegno costante e determinato dei nostri Comandanti ed Equipaggi. Non solo il fermo e la consegna all'Autorità Giudiziaria di un significativo numero di pirati, per reati palesemente compiuti contro i mercantili nazionali, ma la distruzione di moltissimi battelli, armi e materiali, la raccolta di preziose informazioni, oltre naturalmente ai tentativi di attacco sventati.

Il tutto in un contesto giuridico internazionale e nazionale particolarmente complesso e vincolante.

Un contesto, è ovvio, infinitamente più complicato di quello che nel 67 a.C. ha consentito a Pompeo di risolvere in pochi mesi il problema in Adriatico, perché allora non esistevano leggi né organizzazioni internazionali, né interventi giudiziari, né diritti umani, né corti islamiche né i Lloyd's di Londra.

Eppure oggi, come allora, si tratta di una minaccia economica, di un conflitto di volontà e di interessi.

E' una guerra che dobbiamo vincere e le guerre, come le partite di calcio, non si vincono in difesa ma all'attacco.

Il discorso come ho detto è complesso e investe campi che vanno ben al di là della sfera militare marittima.

I risultati delle missioni Atalanta e Ocean Shield e delle iniziative nazionali come i Nuclei Militari di Protezione sono positivi nonostante già citati condizionamenti: non ci sono stati più sequestri di navi italiane, anche i tentativi di attacco diminuiscono.

Stiamo finalmente iniziando ad agire sulla logistica e quindi sulle basi a terra dei pirati, anche se dobbiamo essere ancora più incisivi, con operazioni di FS e maggior coordinamento internazionale.

E' anche necessaria una maggiore propulsività verso le iniziative di Capacity Building a favore delle Marine locali, per permettere agli attori dell'area di ristabilire e mantenere la sicurezza dei mari.

**Dobbiamo cercare di ricostituire le FA Somale, polizia e guardia costiera innanzitutto, sostenendole con fondi internazionali affinché aderire alle FA sia un'alternativa alla carriera del pirata. Il costo sarebbe certamente efficace.**

Ma non basta, occorre una marcia in più che investe, richiamandomi alla dottrina militare, l'Information Superiority, premessa indispensabile alla Decision Superiority.

**E' necessario avvalersi operativamente dell'intelligence.**

Ogni nazione che si rispetti ha raccolto in questi anni abbondante materiale, ma non solo non ce lo scambiamo, neppure lo utilizziamo per distruggere o interdire le comunicazioni e le informazioni di cui si avvalgono i pirati, **e ancora meno per arrivare ai mandanti di questa attività criminale, che stento davvero a credere siano somali e operino da quello sfortunato Paese.**

Abbiamo potenzialmente tanto l'INFORMATION che la DECISION SUPERIORITY, ma non la utilizziamo per vincere. E non è un problema dei marinai ....!

Mi capita spesso di leggere e ascoltare analisi a dir poco superficiali che propongono soluzioni fantasiose, ma attraenti per il grande pubblico, in quanto semplici e risolutive (un colpo di mano anfibio...), oppure di subire strateghi da tavolino che ironizzano sulle navi supertecnologiche che danno la caccia a scalagnati pescatori, sulle Marine che “sparano ai passerai con il cannone”, che cercano di esorcizzare con la pirateria una cosiddetta “sindrome da disoccupazione” mentre Eserciti e Aeronautiche si danno da fare in Afghanistan (ricordo che ci sono, eccome, anche i Marinai).

Non voglio essere polemico, ciascuno può dire ciò che vuole, ma a chi aspira a diventare un analista strategico consiglieri di passare qualche giorno a bordo delle nostre navi laggiù e di approfondire di persona la realtà di quelle aree, c'è chi lo fa ( e ne vedo qualcuno anche in sala).

Credo importante a questo punto una riflessione circa il valore aggiunto dato dalle Unità navali nel contrasto alla pirateria grazie alla loro significativa autonomia logistica, alla spiccata capacità di sorveglianza e raccolta intelligence, ma soprattutto alla loro flessibilità operativa: piattaforme ideali per ogni tipo di intervento, dal soccorso, al supporto tecnico e sanitario ai nostri mercantili, fino alla possibilità intervenire con breve preavviso su terra con pacchetti di forze ad-hoc.

**Ma se la pirateria è un fatto contingente che prima o poi sarà debellato e magari risorgerà, sotto altre forme in altre parti del mondo, il ruolo della Marina è ben altro.**

**Un ruolo che si concretizza nel garantire il libero uso dei mari e l'effettività del diritto internazionale e che si traduce in un sostegno diretto all'economia per una Nazione e un Continente (l'Europa) fortemente dipendenti dall'import-export e dai flussi energetici via mare.**

Tutto questo in uno scenario internazionale assai fluido che vede nel prossimo futuro diminuire il peso strategico delle operazioni fuori area (che sono, come la pirateria, eventi contingenti) a fronte di un deciso recupero dei ruoli fondamentali e istituzionali delle Forze Armate (l'esperienza libica docet).

Per la Marina appunto i ruoli già citati, che richiedono presenza, sorveglianza, prontezza di intervento, flessibilità operativa, addestramento e capacità bilanciate.

Credo che l'interesse strategico nazionale ed europeo, pur mantenendo alta l'attenzione sul Mediterraneo, oggi non certo un mare di tranquillità (primavera araba), non possano non guardare ad est, sull'Oceano Indiano e i suoi approcci al Pacifico e ad ovest, sul golfo di Guinea.

Un'area, quella dell'Oceano Indiano e del Golfo Persico connessa al Mediterraneo per oltre il 40% del traffico mondiale e che per le prossime decadi sarà il centro di gravità di tutte le opportunità di crescita, di cooperazione, di competizione economica, sociale e politica, quindi anche di rischi e potenziali crisi che vanno ben al di là della minaccia asimmetrica posta dalla pirateria o dal terrorismo.

Sull'Oceano Indiano insistono grandi e medie potenze regionali, alcune con aspirazioni globali.

Le sue acque rappresentano la principale via di transito dei flussi energetici mondiali nonché luogo di incontro e confronto di interessi che coinvolgono i paesi europei, gli Stati Uniti, la Cina, la Russia, l'India, il Giappone, ma anche il Brasile, il Sud Africa e l'Iran, solo per citare i principali.

Si ripresenta così alle Marine, sotto altre forme, anche il tradizionale ruolo di “naval diplomacy”, oggi da leggere in chiave di catalizzatore per lo sviluppo di più efficaci forme di dialogo, cooperazione e promozione economica con quei Paesi. **Un ruolo abbinato ad una**

## **credibile deterrenza nei confronti delle potenziali minacce alla stabilità dell'area ed al pacifico sviluppo degli scambi commerciali.**

E' questo uno dei motivi per cui tutte le Marine della Regione e non solo si stanno rapidamente potenziando, acquisendo anche le capacità più complesse, come quella aeronavale, anfibia e subacquea.

E' questo il motivo per cui le Marine in generale non si orientano verso strumenti low-cost e low-capable per fronteggiare le esigenze contingenti, ma piuttosto sfruttano al meglio l'intrinseca flessibilità dello strumento navale nel suo complesso.

La primavera araba e la Libia dovrebbero insegnarci a non abbassare la guardia, ad alzare lo sguardo al medio e lungo termine, perché le capacità marittime non si trovano al supermarket, ma si costruiscono guardando avanti attraverso una pianificazione decennale e con un addestramento costante e bilanciato verso tutte le componenti.

In estrema sintesi è determinante continuare a supportare l'impegno internazionale ed interagenzia nel contrasto al fenomeno della pirateria, come dimostrato dai promettenti risultati ottenuti nell'ultimo biennio, ma soprattutto porre in essere più efficaci azioni per debellarla il più rapidamente possibile, separando i mandanti dagli esecutori.

Spero di sbagliare, ma altri e più impegnativi compiti ci attendono dietro l'angolo.

**Amb. Mario MAIOLINI**

La ringrazio Ammiraglio e ritengo che la sua relazione abbia sollevato tre punti. Il primo è che lo Stato oggi non può assumersi tutti i compiti di una società civile, e su questo i vi sarebbe da discutere. Il secondo è che l'Italia concluse, nei tempi tragici del terrorismo, accordi bilaterali con vari Paesi che erano interessati al fenomeno con ripercussioni in Italia. Terzo è che bisogna approfondire una "presenza" non solo in Somalia ma anche nello Yemen, affinché le nostre unità civili e militari siano più collegate con la struttura "cranica" della Somalia.

Gli interventi dei relatori della seconda sessione sono finiti, diamo ora spazio alle domande.

## **QUESITI**

### **DOMANDA**

Sono il prof. Leanza: vorrei solo ricordare che il precedente dello Stretto di Malacca ha dimostrato che ***il contrasto alla pirateria*** non si effettua soltanto sulla base della difesa delle unità mercantili individualmente considerate, ma che ha bisogno di una azione maggiormente collettiva ed ***i successi principali sono stati raggiunti quando sono state attaccate le basi dei pirati a terra***: la tal cosa in Somalia è certamente più facile da fare, data la sua attuale condizione internazionale.

La seconda cosa che intendo dire è che francamente ***sono pienamente favorevole ai gruppi armati militari a bordo***, ma avrei ***qualche perplessità sui gruppi di contractors privati per ragioni strettamente di carattere giuridico***, cioè per tutti i problemi di responsabilità che una simile utilizzazione può sollevare.

**Amb. Mario MAIOLINI**

In Iraq i contractors hanno protetto inglesi, francesi, australiani ed anche gli italiani. Un'altra domanda.

### **DOMANDA**

Il mio nome è Salvatore Scotto di Santillo, marinaio in pensione, socio dell'Istituto Italiano di Navigazione e del Collegio Nazionale Capitani di Mare.

Alla luce di quanto detto, anche da parte dell'Amm. Binelli, la tiepida lotta alla pirateria fa supporre che la cosa andrà molto per le lunghe. ***Chiedo pertanto, ai legislatori se non sia il caso di introdurre negli Istituti Nautici un corso di formazione - per quelli che dovranno andare per mare e che formano i Comandanti e i Direttori di macchine - per affrontare i sequestri. Vorrei***

*inoltre* che fosse *presentata una opportunità di assistenza psicologica ai familiari del personale che è tenuto in ostaggio.*

**DOMANDA**

Sono Marco Simone e sono un rappresentante di un istituto di vigilanza che sta cercando di capire il “mercato”. Vorrei fare dei flash.

Primo. *Il 75% delle richieste sono state coperte: è forse più preoccupante che il restante 25% non è stato coperto.*

Secondo. È stato detto da FEDERPESCA che molti stanno pensando *di cambiare Bandiera e questo significa perdita di Pil e perdite di imposte.*

Terzo. *Non c'è parità tra il privato e il pubblico:* il privato viene dopo, cioè solo se la Marina non può dare l'assistenza.

Quarto. *Il più preoccupante.* Il Prof. Tomao ha detto una cosa molto importante: *noi siamo per la difesa. Possiamo, quindi, avere delle grosse difficoltà a livello giuridico in caso di attacchi da parte dei pirati: questo per me va considerato.*

**Amm. Sq. Luigi BINELLI**

Rispondendo al Comandante di Marina in pensione, a mio avviso ritengo che *la formazione del personale di mare sia adeguata* e che nel caso specifico *sono fatte delle apposite informative ai Comandanti che navigano in quelle acque.*

Per quanto riguarda *i contractors e le richieste non soddisfatte*, tutto questo non discende da una non volontà o non possibilità. Il sistema, così com'è, è complesso. *Il meccanismo è complesso perché si deve tener conto che si devono spostare armi ed armati, da un paese all'altro, senza grandi coperture*, aspettando che qualche accordo bilaterale possa consentire questo. In molti casi, quindi, o non ci sono i tempi tecnici oppure non ci sono gli incroci per poter fare le cose. Io, però avevo già detto che *non vedo nessuna competitività con il privato, anzi lo considero integrativo se non addirittura sostitutivo, al momento, però che ci siano delle capacità analoghe a quelle che gli altri paesi hanno, ma che al momento non mi risulta vi siano.*

**AMB. Mario MAIOLINI**

Grazie Ammiraglio. Al Presidente di CONFITARMA, la risposta al Prof. Leanza.

**Dott. Paolo D'AMICO**

Mi sia consentito di dare prima la risposta al Comandante Scotto. Per quanto *riguarda la preparazione la si sta facendo, non sui Nautici ma sui Comandanti, mediante delle best manager trachs emanate dall'AEO* che vengono seguite da tutti i nostri Comandanti.

Per quanto riguarda *l'assistenza agli ostaggi liberati*, voglio ricordare qui che è in atto un'azione *da parte del Centro Italiano Radio Medico (CIRM)*-che è una delle tante eccellenze italiane sconosciute agli italiani- *che si sta adoperando in maniera estremamente fattiva e sulle famiglie degli ostaggi e sugli ostaggi stessi, quando questi vengono liberati.*

**Amb. Mario MAIOLINI**

Per completare le risposte, la parola al Direttore Generale di FEDERPESCA.

**dott. Luigi GIANNINI**

In relazione dell'intervento del Sig. Simone sul tema della “security team”. *Noi, obbiettivamente, consideriamo entrambe le alternative, come alternative altrettanto valide: copertura militare o quella di un team di sicurezza.* Sotto il profilo logico, ma anche giuridico, come detto dal Prof. Leanza, io considero *una nave mercantile o da pesca è un lembo del nostro Paese che è in giro per i mari del mondo, ma più esattamente, è uno stabilimento industriale che ricade per intero nella territorialità italiana.* Negli stabilimenti industriali, vi è la vigilanza privata che è a carico dell'imprenditore che esercita l'attività economica. Per le navi c'è anche *l'intervento di soccorso lì dove, in presenza di un evento come l'attacco dei pirati, questo intervento di carattere pubblico insostituibile è proprio quello dell'operazione “Atalanta” dei mezzi militari*

*italiani e da un punto di vista giuridico, ma anche sostanziale, mi sentirei di più d'inquadrare in questa condizione. L'Amm. Binelli, d'altronde considerava come a regime il sistema di protezione privata ed essere addirittura pienamente sostitutivo di quello pubblico, lasciando doverosamente all'intervento pubblico la possibilità di soccorrere lì dove la capacità privata evidentemente non sia sufficiente o lì dove difficoltà di carattere più politico internazionale, richiedono appunto, l'intervento dello Stato.*

**AMB. Mario MAIOLINI**

Con questo intervento, il nostro compito è finito per quanto riguarda la seconda sessione e do la parola al Presidente Ramponi che aprirà un'ulteriore fase di questo incontro.

**Sen. Luigi RAMPONI**

Si conclude questa fase della seconda sessione: sono molto soddisfatto per lo sviluppo dei lavori del convegno. Gli interventi certamente non hanno tradito le attese e vorrei fare tante considerazioni, ma siccome siamo esattamente nei tempi e poiché considero doveroso che un convegno si debba sviluppare esattamente nei tempi previsti, ringrazio i coordinatori ed i relatori che sono intervenuti e ci approntiamo per la fase successiva.

## **IL PENSIERO POLITICO**

**Sen. Luigi RAMPONI**

Iniziamo la fase conclusiva della seconda sessione che è affidata a due esponenti politici del Senato, due colleghi, che si sono adoperati più di tutti, con sensibilità e con spirito d'iniziativa, per affrontare il problema rappresentato dalla pirateria.

Se l'Italia si è presentata sul piano normativo, in ambito internazionale, in maniera molto dignitosa ed apprezzata - come ha avuto modo di costatare il Pres. di CONFITARMA - molto del merito deve essere affidato al Sen. Amato ed al Sen. Pinotti.

Ho poi da presentare, con molto piacere, la componente del Governo, nella persona del SSS del Ministero degli Esteri, il dott. De Mistura.

Cedo la parola al Sen. Amato.

**Sen. Paolo AMATO**

*IV Commissione  
Difesa del Senato*

Grazie Ramponi. Un altro ringraziamento, veramente sentito, per aver organizzato questo evento: ti posso assicurare che molte delle osservazioni, delle considerazioni e delle riflessioni, che qui sono state fatte, troveranno ospitalità nella risoluzione che la collega Pinotti ed io, presenteremo come relatori, e lo considero, quindi, come un arricchimento del lavoro della Commissione.

La IV Commissione Difesa del Senato torna, per la seconda volta, in base all'affare specificatamente assegnato dal Presidente del Senato alla Commissione, ad affrontare la questione della pirateria: lo facemmo la prima volta producendo un risultato che ha portato alla L. 130.

Debbo però dire che sin dagli inizi la Commissione Difesa del Senato è stata sensibile su questo problema, d'altronde dall'inizio della legislatura, nel 2008, al 2010, abbiamo il picco degli attacchi pirateschi.

Si capì subito che il problema, importantissimo su piano della sicurezza e della difesa, aveva però una fondamentale valenza economica: il 90% del commercio mondiale viaggia sul mare, così come il 53% del commercio italiano viaggia sul mare. L'entità e l'enormità di questo dato fa capire

come non si possa ragionare, in termini di contrasto alla pirateria, senza tener conto della valenza e dimensione economica del problema.

Questo ci portò, in ambito della Commissione Difesa, a dare molto ascolto alle ragioni degli operatori economici - gli armatori e quelli del settore della pesca - che sono parte importantissima dell'economia italiana e che noi non dobbiamo assolutamente indebolire, specie di questi tempi. Cercammo, quindi, di vedere come la questione veniva affrontata dagli altri paesi.

Nella risoluzione, che concluse il primo degli affari assegnati alla Commissione, (siamo nella primavera del 2011), ribadimmo che il fenomeno andava contrastato attraverso le missioni internazionali, alle quali il nostro Paese partecipa, dovendo, però, intervenire come legislatori in una situazione data. Dico questo, anche per rispondere alle brillanti provocazioni del dott. Nativi. Detta situazione di fatto è costituita dalla mancanza, effettivamente, di un efficiente coordinamento internazionale europeo. Il dott. Nativi faceva l'esempio di Pompeo Magno: a lui, però, era stato dato un potere assoluto di tre anni e risorse illimitate e, grazie a tutto ciò che riuscì a debellare la pirateria.

C'è poi una situazione data dalle condizioni del diritto e dai limiti che ci pone il diritto internazionale: la relazione del prof. Ronzitti, su questo, è stata veramente illuminante.

In queste situazioni date, si poteva solo che ribadire il sostegno alle missioni ed affrontare la questione della protezione del naviglio mercantile.

È chiaro che la protezione del naviglio non è di per se una azione immediata di contrasto, però rientra nel disegno complessivo generale di contrasto alla pirateria.

Scartammo, quindi, l'opzione sino ad allora seguita - che era quella dell'accompagnamento, sia perché costosissima, sia perché non sufficiente a coprire le esigenze di tutela di tutto il nostro naviglio mercantile - e dicemmo che si doveva affrontare la questione dei team armati: i nuclei di protezione a bordo delle navi e cioè dell'autodifesa. Abbiamo anche visto che alcuni paesi hanno fatto scelte diverse: i francesi hanno optato per una presenza di militari, mentre altri hanno dato più spazio ai privati.

Affondare questa problematica è stato impegnativo perché, molti dei contrasti ideologici che c'erano, oggi sono stati superati: inizialmente, quando si affrontavano queste questioni, noi venivamo tacciati di essere degli "interventisti", di essere gente che voleva "voleva menare le mani". Ci siamo, quindi, dovuti scontrare con tutta una serie di pregiudizi che però debbo dire ora, nella politica, sono stati eliminati: c'è una consapevolezza ed una maturità su questi temi, maggiori che nel passato.

La risoluzione stabiliva, quindi, team armati, concedendo all'armatore la libertà e la facoltà di poter scegliere in base alle sue esigenze. Queste, infatti, sono diverse tra la marineria di chi fa un traffico regolare su rotte regolari, da quelle della pesca le cui navi si muovono, su ampie zone, secondo i movimenti dei branchi dei pesci.

La possibilità di scegliere tra la presenza di nuclei militari e la presenza dei privati, secondo i contenuti della risoluzione, il principio era molto chiaro: la scelta è paritaria ed è l'armatore che deve scegliere sulle due opzioni. È quella l'impostazione che era piaciuta anche all'estero!

Debbo dire che poi quella norma venne inserita, a luglio, nel decreto di rifinanziamento di cui ero il relatore ma fui sostituito, dovendomi assentare per altre esigenze istituzionali. Al mio ritorno, all'atto della votazione, dovetti constatare che il testo era stato modificato, in modo tale da cambiare e penalizzare il senso delle nostre decisioni. Dette modifiche sono state apportate dallo stesso Governo per cui sono stato costretto a presentare dei sub-emendamenti per cercare di attenuare gli effetti di quelle modifiche che, secondo me, andavano a minare la parità dell'offerta all'armatore.

Un risultato positivo, comunque, lo si è ottenuto e mi ha fatto molto piacere sentire il Pres. di CONFITARMA, il D.G. di FEDERPESCA e l'Amm. Binelli dire che il sistema ha funzionato e funziona, ma che bisogna lavorare su decreti attuativi (avrebbero dovuto esser emanati entro 60 gg.) sui quali stiamo ancora lavorando, avendo però la possibilità di poter aggiustare certe questioni.

Oggi, tutto si svolge su questo punto. Tutta l'attività è concentrata su questo punto. L'affare pirateria, infatti, è stato riassegnato alla Commissione Difesa perché la legge, che era stata emanata, per i limiti posti dagli emendamenti successivi al testo - che era arrivato ed era stato illustrato nelle Commissioni Esteri e Difesa e che era finito nella legge su rifinanziamenti delle missioni - funziona sì ma non perfettamente come dovrebbe, creando dei problemi alla piccola imprenditoria marittima.

Il problema è questo: il regolamento attuativo lo si deve lavorare per rendere più possibile paritaria l'offerta agli armatori ed agli operatori economici. Ha certamente ragione l'Amm. Binelli quando dice che il privato deve essere preparato per avere la professionalità come il militare. Da qui l'importanza di quanto ci ha detto il Pref. Tomao: bisogna lavorare alla formazione, affrontare tutto una serie di questioni come appunto le armi ( come vengono imbarcate, la proprietà delle armi, ecc).

Nell'ultima riunione, proprio per questo, abbiamo chiesto come relatori - per chiudere, spero, in modo definitivo questo affare assegnato - di audire il Min. Cancellieri perché la chiave della soluzione è in mano al Ministero dell'Interno, per quelle ragioni che qui ci ha riassunto il Pref. Tomao che coordina il tavolo che lavora ai regolamenti, confrontandosi con gli altri Ministeri.

Una raccomandazione al Pref. Tomao che spero che lei estenda, da parte nostra, al suo Ministro: il regolamento dovrà passare ora al Consiglio di Stato e siccome manca pochissimo alla presentazione delle risoluzioni della Commissione Difesa, mi auspico che detto passaggio avvenga dopo che voi avrete ricevuto la nostra risoluzione la quale, per il 90%, riguarda proprio il regolamento. Questo al fine di evitare altre problematiche.

Concludo dicendo: la dimensione economica, insita nella vicenda della pirateria, fa sì che noi dobbiamo, sul piano del diritto e su piano della politica, lavorare alla ricerca di risoluzioni capaci di coniugare l'intervento pubblico e l'iniziativa privata. Questo è sempre stato il convincimento che ha animato i relatori che hanno trattato il fenomeno pirateria in ambito Commissione Difesa ed io credo che questa sia la chiave per realizzare un provvedimento che serva alle esigenze di sicurezza del nostro Paese ma che serva anche alla nostra impresa: tra le tante cose che io ho capito, nel fare umilmente questo lavoro, è che la questione sicurezza nell'economia globale, è un fattore in più od in meno, secondo di come la si affronta. Si può dare, infatti, un vantaggio di sistema o no e se si dà un vantaggio di sistema detto vantaggio ricade sulla nostra economia, sugli imprenditori ma anche, e questo è molto importante, sui lavoratori. Grazie per l'attenzione.

**Sen. Luigi RAMPONI**

Grazie Sen. Amato per averci fatto vivere un momento di vita, di come si svolge il lavoro e di come si affrontano i problemi, nell'ambito della Commissione Difesa. Lascio ora la parola al Sottosegretario De Mistura per fare il punto della situazione che più ci preoccupa. Grazie.

**Dott. Staffan DE MISTURA**

*Sottosegretario di Stato*

*Ministero degli Esteri*

Grazie gli organizzatori di questo incontro perché il time è quello giusto. Mi dispiace di dover andare via prima perché, come ho accennato al Sen Ramponi, abbiamo in visita una delegazione cinese, presieduta dal Vice Ministro degli Esteri Cinese ed una questione che vorrei sollevare con loro, è quella della giurisdizione internazionale. La Cina ha anche lei dei problemi che riguardano l'applicazione o meno della giurisdizione internazionale delle acque internazionali e di conseguenza vorremmo che ci aiutino a ricordare ad altri paesi che la legge internazionale vale per tutti e che non ci sono casi ad hoc o localizzati. Chiedo scusa ma dovrò lasciare la riunione per motivi legati a questo incontro.

Da quando il problema della pirateria a largo delle coste somale si è prepotentemente presentato, l'Italia ha svolto un ruolo primario nel contrastarla. L'Italia è stata, infatti, uno dei primi

paesi a inviare immediatamente proprie unità della Marina Militare a largo delle coste somale per difendere la libertà e la sicurezza delle rotte internazionali nella regione.

Attraverso il canale di Suez, Mar Rosso, Golfo di Aden e Oceano Indiano transitano circa 22 mila navi mercantili all'anno (pari al 30% del commercio marittimo mondiale). Duemila di esse sono connesse a interessi italiani e più di 600 sono di bandiera italiana. Nel **2005** si registravano i primi attacchi e nel **2008** la pirateria esplose virulenta spostandosi nel Golfo di Aden. La pirateria allargava il proprio baricentro verso Est a oltre 1.500 miglia dalla costa somala. A fine **2010** i marittimi sequestrati erano 948, mentre a fine 2011, grazie all'azione di contrasto, si riducevano a 450. Dall'inizio dell'anno al 7 giugno sono stati registrati 61 attacchi, di cui 12 sequestri riusciti mentre sono 178 gli ostaggi attualmente nelle mani dei pirati. Questi dati sono eloquenti e confermano come le azioni intraprese contro la pirateria stiano dando i suoi frutti.

Per quanto riguarda l'azione diplomatica, l'Italia assicura un'attiva partecipazione che si articola in tre fori principali: ONU, UE e NATO. In ambito NATO, si è decisa l'estensione dell'Operazione navale "*Ocean Shield*" fino alla fine del 2014. L'Italia vi ha partecipato con numerose unità e ne è stata anche a capo nel secondo semestre 2011. In parallelo, agisce l'operazione navale dell'UE, "*Atalanta*", cui l'Italia contribuisce attualmente con una propria unità navale, la fregata "*Scirocco*" e ad agosto prossimo con la nave "*San Giusto*" che assumerà il comando dell'operazione stessa.

Circa le Nazioni Unite, l'Italia è sempre stata uno dei Paesi di riferimento nella lotta alla pirateria dove partecipa attivamente ai lavori del Gruppo di Contatto sulla pirateria a largo delle coste somale (CGPCS) del quale, peraltro, detiene la presidenza di uno dei sottogruppi, il quinto (WG 5), dedicato ai flussi finanziari illeciti connessi alla pirateria. La presidenza di questo Gruppo di Lavoro è un riconoscimento da parte della comunità internazionale all'impegno, alla professionalità, ai mezzi messi a disposizione e alle capacità dell'Italia nel contrastare la pirateria.

Devo sottolineare l'importanza crescente dell'UE come interlocutore, grazie anche alla determinazione italiana. Possiamo quindi beneficiare di una crescente proiezione dell'Europa come "security provider" nell'area del Corno d'Africa dove si stanno irrobustendo gli strumenti, anche non militari, d'intervento in linea con la nostra formula secondo cui la pirateria è un fenomeno che non può essere contrastato efficacemente sul solo piano militare.

Nel parlare di pirateria, certamente desidero soffermarmi sul tema che in questo momento mi sta maggiormente a cuore, ossia sul caso dei nostri due fucilieri di Marina del Reggimento San Marco tuttora detenuti in India. Sin dal presentarsi del caso "*Enrica Lexie*", non si è persa occasione per sottolineare la nostra viva preoccupazione per la sorte dei nostri militari e forte irritazione per le violazioni del diritto internazionale compiute dal Governo indiano.

Abbiamo quindi inviato, attraverso la nostra rete diplomatica, ai Paesi appartenenti al Gruppo di Contatto e a quei Paesi che partecipano con propri militari alle missioni ONU di *peace-keeping*, un articolato e dettagliato pro-memoria sulle nostre posizioni in merito al caso "*Enrica Lexie*" riscontrando una generale attenzione e in molti casi un sincero e pieno appoggio all'Italia.

In particolare, desidero cogliere l'occasione di questo importante Convegno sulla pirateria marittima per illustrare ai presenti i due punti che sono stati messi in rilievo: **a)** quello relativo alla giurisdizione, secondo cui in base alle norme di diritto internazionale, sia consuetudinario sia convenzionale, è lo Stato di bandiera ad avere la competenza giurisdizionale per gli eventi occorsi in acque internazionali come nel caso appunto della "*Enrica Lexie*"; **b)** la questione delle immunità funzionali di cui godono i nostri militari in quanto organi dello Stato nell'esercizio delle loro funzioni previste non solo da una legge nazionale, la Legge 2 agosto 2011 n.130 ma anche dalle numerose Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite concernenti il crimine internazionale della pirateria e con le quali si invitano gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie al contrasto di tale fenomeno criminale.

Questi concetti sono stati richiamati in ogni occasione internazionale, dalle riunioni dei Gruppi di Lavoro sulla pirateria tenutesi a Washington il 28 febbraio (Gruppo di Lavoro 3, dedicato alle misure di difesa passiva cui gli armatori devono attenersi); a Copenhagen il 15 marzo (Gruppo

di Lavoro 2, dedicato alle questioni giuridiche); a Londra il 21 marzo (Gruppo di Lavoro 1, dedicato alle operazioni militari) fino all'ultima sessione plenaria del Gruppo di Contatto sulla pirateria a largo delle coste somale tenutasi a New York il 29 marzo scorso. A queste riunioni si aggiungano la riunione del G8 di Washington dell'11-12 aprile, dove è intervenuto il Signor Ministro degli Affari Esteri, Giulio Terzi, e ai cui membri è stata consegnata copia della lettera del Ministro Terzi del 10 aprile all'omologo indiano, Ministro Krishna, con cui si è fatto stato della grave preoccupazione dell'Italia per le sorti dei nostri militari. Da ultimo, anche in occasione della riunione straordinaria di Londra dei Gruppi di lavoro 2 e 3 tenutasi il 24 aprile, il tenore dei nostri interventi è cambiato divenendo via via più incisivo nel manifestare le nostre posizioni e il nostro disappunto.

Il tema è stato in seguito affrontato dai Paesi membri dell'Unione Europea, da ultimo in una riunione del Comitato Asia del 13 giugno che ha espresso piena solidarietà alle posizioni italiane e approvato un approccio impostato alla solidarietà nei nostri confronti.

L'azione condotta sul piano multilaterale si è accompagnata a un'intensa attività sul piano bilaterale. I contatti con le autorità indiane, sia a livello centrale sia a livello locale, sono stati continui e approfonditi, con l'obiettivo di manifestare in maniera progressivamente sempre più assertiva, la nostra insoddisfazione per le modalità con cui si sta sviluppando la vicenda. Il recente richiamo a Roma dell'Ambasciatore d'Italia a New Delhi, Giacomo Sanfelice, per consultazioni ha rappresentato il gesto di protesta più rilevante. A seguito delle nostre ininterrotte pressioni e dell'accurata azione giudiziaria condotta in seno ai tribunali indiani e coordinata con l'ausilio e la consulenza tecnica fornite dal Ministero degli Esteri, si sono registrate alcune evoluzioni positive, che hanno condotto alla libertà condizionata su cauzione dei due fucilieri. La chiave di volta, la chiave vincente, la chiave sulla quale puntiamo ed otterremo dei risultati è “ *la immunità funzionale*” e questa immunità funzionale è *perché sono militari*.

Cooperazione internazionale e rispetto della legalità devono andare di pari passo. Su entrambi i fronti l'India è un interlocutore della massima importanza e confidiamo che torni a un approccio autenticamente collaborativo del quale avvertiamo tutta l'utilità e l'urgenza.

#### **Sen. Luigi RAMPONI**

Debbo dire che anche nell'intensità del vostro applauso vi è la dimostrazione più chiara di questa sintetica ma fantastica lezione di che cosa voglia significare “la diplomazia”. Quante volte si sente dire “la soluzione deve essere trovata in ambito diplomatico e che dobbiamo insistere per una azione diplomatica” ed invece, a questo punto, viene da chiedere: che cosa vuol dire? In realtà, il Sottosegretario De Mistura ci ha fatto vivere, in questi dieci minuti, uno spaccato di quello che è l'impegno di un diplomatico nella soluzione dei problemi in campo internazionale.

La Sen. Pinotti ha chiamato dicendosi rammaricata ma, purtroppo, a causa dello stato dei lavori in Commissione non le è possibile assentarsi dall'aula: mi ha pregato, pertanto, di porgere a suo nome le sentite scuse per non poter essere qui con noi per partecipare al convegno.

Si chiude così la seconda sessione e cedo la parola all'Amm. Di Paola per la conclusione dei lavori del convegno. Prego Ministro.

## **CONCLUSIONI**

Amm. Gianpaolo DI PAOLA  
Ministro della Difesa

Grazie.

Non mi soffermerò su quello che ha detto Staffan de Mistura perché lo ha detto più che eloquentemente; inoltre, quello che lui ha detto è pienamente condiviso da me, dalla Difesa, dal Governo. Perché è chiaro che tutto il Governo è impegnato per la pronta soluzione della vicenda dei due fucilieri di Marina. Non è una questione solo di diplomazia, siamo tutti impegnati in prima persona.

Non mi soffermerò nemmeno su quello che ha detto il Senatore Amato perché, come gli ho riferito quando è venuto a trovarmi, la Difesa non ha alcun problema con il fatto che ci sia una sicurezza a contratto anche privata. Le Forze Armate non vogliono avere una sorta di *ius primae noctis* su questo.

Ci sono però delle realtà operative, delle realtà tecniche, delle realtà – mi sembra di capire – di tipo giuridico, che sono già state illustrate, che stanno rendendo non così agevole questo percorso.

Non è certo la Difesa a frenare e, quando in Commissione Difesa sono stato interrogato in merito ho detto: Signori miei non sono io il responsabile, rivolgetevi a chi ha la gestione della problematica, che evidentemente presenta delle difficoltà. Come quelle, tra l'altro, della gestione delle armi.

Ma voglio ripetere che, dal nostro punto di vista – intendo della Difesa - non c'è nessuna preclusione. Quello che mi sento di dire ai Senatori è di guardare con attenzione anche a questi aspetti. Perché se invece di due marò ci fossero stati due contractor, l'attenzione del caso e anche la sua gestione non sarebbero stati della stessa (doverosa) intensità, ma trattandosi di due ufficiali, due funzionari italiani armati e in divisa e quindi rappresentanti lo Stato, la situazione cambia. Non spetta a me dirlo, ma lascio a voi giudicare se, nel caso non si trattasse di funzionari dello Stato, ovvero di personale che rappresenta lo Stato, l'impegno sarebbe di analoga intensità.

Nell'esaminare il problema occorre prestare attenzione anche ad altre problematiche esistenti. Questo è indubbio, e voi sapete bene che in quello che dico c'è quantomeno una traccia di verità, e forse di più di una traccia di verità.

Detto questo, quindi, vorrei affrontare il problema in modo più generale.

Il Dott. Nativi ha detto "facciamo come Pompeo", però noi non siamo ai tempi di Pompeo. E non soltanto per l'ampiezza dei tratti di mare considerati, ovvero l'Oceano Indiano, l'Oceano Atlantico la costa Occidentale – e recentemente anche meridionale - dell'Africa. Non soltanto perché oggi ci sono molte più flotte coinvolte. Ma anche perché ai tempi di Pompeo vigeva un'interpretazione dei diritti umani e della legge internazionale un po' diversa da quella attuale, per dirlo con un eufemismo.

Oggi il problema della pirateria colpisce l'Oceano Indiano, ma non dobbiamo dimenticare che esiste anche l'Oceano Atlantico e, soprattutto, la costa occidentale dell'Africa ove il fenomeno della pirateria va emergendo.

Qualcuno ha fatto riferimento alla Malacca. Là il problema è stato risolto, perché c'è un insieme di Stati regionali - Singapore, Malesia, Indonesia, ecc. - che hanno le capacità non solo di reprimere il fenomeno, ma anche di attaccare i pirati nelle loro basi sul loro territorio. Quindi hanno una *enforcing capability* che, ahimè, nell'attuale Somalia non c'è. Quindi è diverso.

Purtroppo, oggi il problema della pirateria esiste in quelle parti del mondo dove gli Stati costieri non hanno la capacità di esercitare la forza necessaria, perché altrimenti interverrebbero loro e noi non staremmo neanche a discuterne. Ecco, questo è il problema.

Inoltre, intervenire sul tema non è così semplice. Voi sapete che recentemente c'è stata l'autorizzazione dell'Unione Europea con tutti i se e tutti i ma del caso, ad attaccare anche i siti logistici dei pirati nella fascia costiera entro un chilometro dalla linea di costa. Ma i pirati non sono così naif... ai primi due, tre attacchi sui loro siti logistici hanno imparato a spostarsi più verso l'interno rispetto alla linea di costa, e magari tenere sempre in mezzo al campo un bambino in modo

da confondere l'intervento militare. In sostanza ci sono delle complessità che non possono essere negate.

Detto questo, la lotta alla pirateria si fa, oggi, in un contesto diverso dove occorre porre in essere una serie di misure. Prima di tutto il contesto internazionale. Non c'è dubbio che, se oggi in Somalia si fanno certe cose, è perché le Nazioni Unite hanno affrontato ed hanno dato un quadro di legittimità e anche di regolamentazione alla problematica.

C'è una legge di diritto del mare che deve essere rispettata da tutti, compresi quei Paesi oggi particolarmente assertivi come quello con cui abbiamo un problema, o altri che tendono a dire che le loro acque territoriali si estendono a metà dell'Oceano e che, se non sono acque territoriali, sono zona esclusiva. Siccome le zone esclusive sono in mezzo all'Atlantico, c'è chi se le prende in mille miglia o, come nel caso della Libia, che considera tutto il Golfo della Sirte acque territoriali o acque di interesse.

**Come primo punto** occorre, quindi, una condivisione, la più estesa possibile, delle leggi internazionali e della legge del mare.

**Secondo:** il fenomeno della pirateria si contrasta attraverso una condivisione degli sforzi internazionali per risolvere il problema della statualità laddove la pirateria nasce e, quindi, cercando di stabilizzare la Somalia o domani la Nigeria, e così via nel Golfo di Guinea. Questo è l'altro aspetto.

**Terzo:** il contrasto può avvenire attraverso le azioni di deterrenza e di difesa, quindi l'azione dell'attività internazionale delle marine, nel quadro delle operazioni cui prendiamo parte. Motivo per cui mi sembra che eventuali richiami a chiamarsi fuori da queste operazioni siano in controtendenza con tutto quello che qui oggi si sta dicendo perché, comunque, questo quadro di presenza militare rappresenta una cornice di deterrenza e anche di emergenza nel caso in cui succeda qualcosa.

***E, quarto, le misure di protezione da parte dell'armatoria; però c'è differenza tra armatoria diciamo che naviga su navi mercantili e l'armatoria dei pescatori, perché è chiaro che certe best management practices che puoi applicare e che fino a ieri magari non si applicavano ma che oggi si applicano su un mercantile da 100 mila tonnellate, sono molto più problematiche da adottarsi su un peschereccio anche d'altura.... e poi alla fin fine un altro elemento importantissimo è l'utilizzo dei gruppi di protezione armata militari o civili.***

L'insieme di tutto questo, e solo un insieme di queste azioni, consente oggi di contenere il fenomeno e prevenirlo, e un domani di estirparlo. Teniamo conto che c'è un'altra considerazione che la Comunità Internazionale deve fare, e cioè intervenire sui flussi illegali di denaro. Qui ci sono notoriamente dei grossi flussi di denaro che si muovono "across the border". I servizi, i regolamenti internazionali, gli accordi tra gli Stati, devono consentire di monitorare e colpire questi flussi di denaro. E' il problema dei flussi di denaro illegali (del riciclaggio, della trasparenza su certi flussi), quindi dei segreti bancari, è un fenomeno di grandissima dimensione che ha grande importanza e sul quale devono agire tutti gli organismi internazionali e tutti gli organi statali che sono interessati a questo fenomeno.

E' l'insieme di questo, di tutto questo, che porterà a soluzione il problema della pirateria. È un dato di fatto che, laddove ci sono dei nuclei di protezione armata, fino ad ora non mi risulta ci sia mai stato un atto di pirateria "positivo". O meglio, ci sono attacchi di pirateria, ma quando ci si rende conto che da bordo c'è una reazione, il pirata cerca un altro bersaglio, sapendo che mediamente ce ne sono tanti non protetti.

Quindi, i nuclei armati di protezione sono certamente un pezzo importante del puzzle, però non il solo. Come non lo sono l'Operazione "Atalanta" o l'Operazione "Ocean Shield" e così che via, perché è altrettanto importante spezzare i flussi del danaro che alimentano questo fenomeno, come è altrettanto importante agire sulle cause del fenomeno cioè sulla stabilizzazione degli Stati laddove il fenomeno ha origine, dotandoli di capacità per gestire il fenomeno da soli.

L'insieme di tutto questo porta alla soluzione del problema.

Grazie.

**Sen. Luigi RAMPONI**

Chiudiamo i lavori del convegno con il concetto di unitarietà che costituisce sostanzialmente, come dice il Ministro della Difesa, il luogo dei punti di convergenza di tutti gli aventi causa. Non vi è dubbio che anche per questo problema è necessario una azione coordinata di tutti gli elementi che possono concorrere al contrasto del fenomeno della pirateria.

Debbo dire, a conclusione - anche perché ho ascoltato gli sviluppi che il problema ha manifestato ed ha presentato dal momento in cui c'è stato il primo attacco ad una nave da trasporto - che oggi mi pare che si possa constatare come i vari elementi che hanno causa, siano tutti allertati e sensibilizzati sul piano legislativo, sul piano operativo ed anche sul piano del contrasto diretto.

Tutto questo è confortante e anche se (come diceva il Ministro della Difesa) sarà la prospettiva e la capacità d'integrazione di queste forze a raggiungere la dissuasione che è necessaria per debellare il fenomeno.

Grazie a voi tutti ed un grazie sentito ai relatori.

# INDICE

<b>APERTURA DEL CONVEGNO</b> .....	pag. 5
Sen. Luigi RAMPONI	
<b>PRIMA SESSIONE</b> .....	pag. 7
<b>Il fenomeno nel suo complesso-Quadro generale</b> .....	pag. 9
Prof. Michele NONES	
<b>La storia ci insegna come affrontarli</b> .....	pag. 10
Prof. Virgilio ILARI	
<b>Le tortughe del XXI secolo</b> .....	pag. 12
dott. Pierre CHIARTANO	
<b>Criminali dietro le sbarre</b> .....	pag. 15
Prof. Natalino RONZITTI	
<b>Sconfiggere i pirati? Basta volerlo</b> .....	pag. 19
dott. Andrea NATIVI	
<b>QUESITI</b> .....	pag. 24
<b>SECONDA SESSIONE</b> .....	pag. 27
<b>Gli operatori</b>	
Amb. Mario MAIOLINI;.....	pag. 29
dott. Paolo D'AMICO;.....	pag. 29
dott. Luigi GIANNINI;.....	pag. 32
Min.Plen. Giorgio MARRAPODI;.....	pag. 33
Pref. Gianfranco TOMAO;.....	pag. 35
Amm.Sq. Luigi BINELLI MANTELLI.....	pag. 37
<b>QUESITI</b> .....	pag. 40
<b>Pensiero Politico</b> .....	pag. 44
Sen. Luigi RAMPONI;.....	pag. 44
Sen. Paolo AMATO;.....	pag. 44
dott. Staffan DE MISTURA.....	pag. 46
<b>CONCLUSIONI</b>	
Amm. Gianpaolo DI PAOLA.....	pag. 49