

LA MODERNA PIRATERIA AL LARGO DELLE COSTE DELLA SOMALIA: UN BANCO DI PROVA PER VECCHI E NUOVI STRUMENTI INTERNAZIONALI DI PREVENZIONE E REPRESSIONE (*)

Considering the international practice developed in the past years off the coasts of Somalia, the article highlights the main difficulties States are facing in contrasting the massive phenomenon of piracy, which at the same time is a consequence of the lack of effectiveness of the somali government and an obstacle for its real consolidation. The juridical framework is somehow exceptional, because of the involvement of the Un Security Council, but in fact confirms the traditional law of the sea approach to piracy, which enables States to arrest foreign vessels in the high seas and requires permission by the coastal State to take action in the territorial sea. To bring the expected results and prosecute the individuals suspected of piracy, the international effort for the prevention and repression of the phenomenon relies on the appropriate application of multilateral conventions already in force and on new implementing measures, adopted by the competent Organizations.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La pirateria come delitto *juris gentium* e l'interesse protetto dal diritto internazionale. – 3. La solo apparente flessione dalla disciplina di diritto internazionale consuetudinario del mare nel caso somalo. – 4. Possibili soluzioni delle complesse questioni relative all'esercizio della giurisdizione: gli *shiprider agreements*, mutuati dall'esperienza della repressione del narcotraffico, ed altri strumenti convenzionali. – 5. Una notevole azione internazionale di contrasto svolta nell'ambito di un quadro regolamentare che richiede la corretta applicazione di strumenti già in vigore. – 6. Osservazioni conclusive.

1. *Premessa.*

Il tradizionale istituto di diritto internazionale consuetudina-

(*) Maria Clelia Ciciriello ha redatto i § 1, 2 e 3 di questo articolo e Federica Mucci ne ha redatto i § 4, 5 e 6.

rio rappresentato dalla pirateria negli ultimi anni si è imposto con rinnovata enfasi all'attenzione della comunità internazionale, in particolare a seguito degli eventi che si sono verificati nel Golfo di Aden ed al largo delle coste della Somalia. In verità, la situazione che si è prodotta è decisamente complessa, andando ben oltre gli aspetti strettamente collegati alla prevenzione e repressione degli atti di pirateria, che si configurano nello stesso tempo come conseguenza e circostanza aggravante dell'instabilità interna dello Stato somalo, tanto da avere indotto il Consiglio di Sicurezza (CdS) delle Nazioni Unite ad occuparsene nelle proprie risoluzioni adottate nell'ambito del Capo VII della Carta delle Nazioni Unite.

L'analisi della prassi che si sta sviluppando in merito a tali questioni da un lato conferma l'attualità dell'inquadramento giuridico della pirateria nell'ordinamento internazionale quale «semplice» *delictum juris gentium*, d'altro lato manifesta l'esigenza di rafforzare la cooperazione internazionale ai fini di una più efficace prevenzione e repressione del fenomeno, considerato negli ordinamenti interni degli Stati come un reato di natura prevalentemente economica.

2. *La pirateria come delitto juris gentium e l'interesse protetto dal diritto internazionale.*

La pirateria rientra tra i delitti che, per la loro gravità, ripugnano alla coscienza civile di tutti i popoli in quanto reato che pregiudica l'ordine pubblico interno di tutti gli Stati. Di conseguenza, in ordine ad essa l'ordinamento internazionale attribuisce la facoltà a tutti gli Stati di punire, attraverso i propri organi giurisdizionali ed amministrativi, gli individui che se ne rendano colpevoli, sulla base della giurisdizione universale.

Questa disciplina per la repressione della pirateria comincia a strutturarsi in un'epoca storica in cui la protezione dei traffici marittimi e la sicurezza della navigazione rappresentavano un interesse fondamentale, tanto da giustificare l'ampliamento delle fa-

coltà riconosciute agli Stati in alto mare, al fine di legittimare eventuali interferenze sulla navigazione marittima. L'eccezionale libertà riconosciuta, in tal caso, dall'ordinamento a tutti i membri della comunità internazionale, considerati *uti singuli*, in deroga al principio generale dell'astensione dall'esercizio di un potere materiale di coercizione in spazi liberi su individui o beni stranieri, si inquadra pur sempre nell'esercizio del potere dello Stato, inteso cioè come potestà coercitiva statale, e non come esercizio di un potere ad esso delegato dalla comunità internazionale.

Lo Stato, quando interviene per punire un individuo colpevole di atti di pirateria, non agisce, dunque, come un organo della comunità internazionale, bensì nell'esercizio della libertà che l'ordinamento internazionale riconosce a tutti i propri soggetti, in presenza di atti e di azioni che, per la loro efferatezza, siano idonee a turbare la coscienza di tutti i consociati e siano, quindi, tali da interferire con l'indisturbato svolgimento della vita di ciascuna comunità territoriale. L'interesse leso dall'atto di pirateria, attinente alla sicurezza dei traffici marittimi, è principalmente di natura patrimoniale; la pirateria, infatti, si sostanzia in atti illegittimi di violenza, di impossessamento o di appropriazione, commessi per scopi personali, dall'equipaggio o dai passeggeri di una nave e diretti, in alto mare, contro un'altra nave o contro persone o beni siti a bordo di essa; in atti di partecipazione volontaria all'utilizzazione di una nave pirata; e, infine, in azioni aventi lo scopo di aiutare altri a commettere atti del tipo già definito, o intraprese nell'intento di facilitare atti del genere. Perché si abbia pirateria nell'accezione tradizionale del termine, gli atti in questione devono essere commessi con *animus furandi*, cioè a dire per rapina a scopo di lucro ⁽¹⁾.

Quando, dopo l'abolizione della guerra di corsa nel 1856 ⁽²⁾,

⁽¹⁾ Sulla nozione di pirateria ed il relativo regime internazionale si vedano gli art. 14-21 della Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare e gli art. 100-107 della Convenzione di Montego Bay del 1982; cfr., in merito, tra gli altri, M.C. CICIRIELLO, voce *Pirateria (dir. int.)*, *Enc. giur. Treccani*.

⁽²⁾ L'emissione di lettere di corsa a privati – ovvero sia la prassi degli Stati

il crimine di pirateria si consolidava nell'accezione moderna, che verrà poi «codificata» innanzitutto nella Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare e poi nella successiva Convenzione di Montego Bay del 1982, l'ordinamento internazionale ancora non aveva registrato l'evoluzione verso la protezione di interessi collettivi superiori, quale in particolare la tutela dei diritti umani, che oggi lo caratterizza così fortemente. Il regime predisposto per contrastare il fenomeno non poteva, quindi, allora, e non può a tutt'oggi, attingere a soluzioni giuridiche che si sono sviluppate solo in seguito per la protezione di interessi di natura diversa e che si caratterizzano per tendere ad affermare l'obbligo, e non la semplice facoltà, degli Stati di assicurare una qualche forma di reazione all'atto della violazione della norma ⁽³⁾.

di autorizzare i privati a compiere atti violenti in mare – venne vietata dapprima con il Trattato di Utrecht del 1713 e fu poi definitivamente bandita per i firmatari della Dichiarazione di Parigi del 1856. Va rilevato che gli Stati Uniti non furono tra i firmatari ed a tutt'oggi non sono formalmente vincolati da quella dichiarazione, tant'è vero che la Costituzione degli Stati Uniti (art. 1, sez. 8) attribuisce ancora teoricamente al Congresso il potere di concedere le lettere di corsa. Va, tuttavia, anche rilevato che gli Usa emisero in seguito delle dichiarazioni, durante la guerra di secessione americana e durante la guerra contro la Spagna (1898), con le quali s'impegnarono ad attenersi ai principi della Dichiarazione di Parigi per tutta la durata delle ostilità e che la loro Costituzione prevede, sempre all'art. 1, sez. 8, che il Congresso abbia il potere di definire e punire gli atti di pirateria commessi in alto mare e le offese contro «il diritto delle nazioni». La disposizione costituzionale in parola sulle lettere di corsa, ormai lungamente disapplicata, è stata portata in discussione nel 2001 al Congresso – peraltro per una sua ipotetica applicazione anche al di fuori degli spazi marini – dal deputato Ron Paul, del Texas, con la presentazione del *Marque and Reprisal Act* e del *Air Piracy Reprisal and Capture Act* (cfr. *Air Piracy Reprisal and Capture Act of 2001 – Hon. Ron Paul, Extensions of Remarks – October 10, 2001*, consultabile in internet sul sito del Congresso degli Stati Uniti all'indirizzo <http://www.house.gov/paul/congrec/congrec2001/cr101001.htm>).

⁽³⁾ Sulla distinzione tra, da un lato, la considerazione dei pirati quali «nemici dell'umanità», in quanto ostacolano la libertà dei mari e minacciano la proprietà privata e, d'altro lato, le condotte vietate e sanzionabili penalmente direttamente sulla base del diritto internazionale, di più recente formazione, che costituiscono i veri e propri *crimina juris gentium*, si veda A. CASSESE, P. GAETA, *Le*

L'efficacia dell'azione internazionale di prevenzione e repressione della pirateria rimane, dunque, affidata all'azione individuale e volontaria degli Stati, secondo uno schema che li facoltizza – ma non obbliga – ad intervenire. Nel tempo, tuttavia, il diritto convenzionale ha cercato di sviluppare meccanismi di cooperazione idonei a trasformare in impegni concreti la semplice facoltà di inter-

sfide attuali del diritto internazionale, Bologna, 2008, 174. Solo con riferimento a questi ultimi la Comunità internazionale dimostra, anche attraverso la costituzione di Corti internazionali, di voler effettivamente escludere l'impunità. Sulla configurazione della pirateria come *delictum juris gentium* da cui, pur non discendendo alcuna responsabilità penale internazionale dell'autore, deriva un importante ampliamento della giurisdizione penale statale si vedano, tra gli altri, G. CARELLA, *Il Tribunale penale per la ex Jugoslavia: bilancio di due anni di attività*, in *Dai tribunali penali ad hoc ad una corte permanente*, a cura di F. Lattanzi, E. Sciso, Atti del Convegno, Roma, 15-16 dicembre 1995, Napoli, 1996, 479-480 e I. CARACCILO, *Dal diritto penale internazionale al diritto internazionale penale*, Napoli, 2000, 164 ss. All'obbligo di reazione in caso di violazioni gravi di norme imperative – che, allo stato attuale di sviluppo del diritto internazionale, impongono tutte obblighi *erga omnes* – è dedicato l'art. 41 del progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità degli Stati il quale, pur non essendo un trattato, trova, nella sostanza, importanti conferme, anche nelle pronunce della Corte internazionale di giustizia (cfr. parere sulle conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati, in particolare, § 159). In conseguenza della violazione, l'articolo sancisce, infatti, un «obbligo di non riconoscimento» della legittimità delle situazioni create da tali gravi violazioni. «Non riconoscimento», in questo caso – come chiarito nel commento al progetto – non deve essere inteso semplicemente in senso formale, bensì in senso sostanziale, e quindi *effettivo*, comportante il divieto di atti «*which would imply such recognition*» (si veda, in merito, M.C. CICIRIELLO, F. MUCCI, *L'effettività quale principio informatore del diritto internazionale*, in *Comun. intern.*, 2009, 571-588). Quanto all'eventuale istituzione di una Corte internazionale incaricata di giudicare gli individui colpevoli di atti di pirateria, nonostante le difficoltà incontrate dalle giurisdizioni nazionali, una simile proposta non raccoglie significativi consensi (si veda, in merito, CHATHAM HOUSE, *Africa Program and International Law Conference Report, Piracy and Legal Issues: Reconciling Public and Private Interests, 1 October 2009*, consultabile in internet all'indirizzo <http://www.chathamhouse.org.uk/publications/papers/view/-/id/799/>, 10).

vento ad essi riconosciuta, anche se resta ancora molto da fare ⁽⁴⁾. Peraltro oggi, a differenza che in passato, gli Stati, nell'esercizio della funzione punitiva sugli individui rei di pirateria, devono anche confrontarsi con i principi internazionali a tutela dei diritti umani, che in alcuni casi, condizionano ulteriormente l'esercizio in concreto della funzione repressiva ⁽⁵⁾.

3. *La solo apparente flessione dalla disciplina di diritto inter-*

⁽⁴⁾ Principale strumento convenzionale di riferimento è la Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, conclusa a Roma il 10 marzo 1988 (d'ora in poi, «Convenzione Sua»), il cui ambito materiale di applicazione non coincide del tutto con la definizione della pirateria come *delictum juris gentium*. Ad esempio, atti di furto che non mettano a rischio la sicurezza di una nave e siano commessi da una nave a danno di un'altra, pur essendo qualificabili come atti di pirateria, non rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione Sua, al contrario, la Convenzione si applica ai casi di dirottamento di una nave operati dall'interno della nave stessa, che invece non costituiscono atti di pirateria (peraltro, l'iniziativa negoziale fu assunta da Italia, Austria ed Egitto proprio in seguito al verificarsi di un caso di dirottamento «interno», quello dell'*Achille Lauro* (cfr. *Imo Doc. Pcu* 13/3, 3 febbraio 1987, *Annex*, par. 2.)) Va rilevato, tuttavia, che il tipo di atti di pirateria comunemente commessi al largo della Somalia comporta generalmente sia un attacco da una nave all'altra, sia atti di violenza volti ad assumere il controllo della nave. Tali atti rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione Sua. Recentemente, con specifico riferimento ai fatti che si verificano nel Golfo di Aden ed, in genere, al largo della Somalia, il 29 gennaio 2009 è stato adottato, su iniziativa dell'Organizzazione Marittima Internazionale (d'ora in poi «Imo») il *Code of Conduct concerning the Repression of Piracy and Armed Robbery against Ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden*, che, però, non ha efficacia vincolante (in merito si veda CHATHAM HOUSE, *Africa Program and International Law Conference Report, Piracy and Legal Issues*, cit., § 50 ss. Per un approfondimento su tali strumenti convenzionali si veda *infra* § 5.

⁽⁵⁾ In merito si veda M.H. PASSMAN, *Protections Afforded to Captured Pirates under the Law of War and International Law*, in *Tul. Mar. L.J.*, 2008, 1 ss.; si veda anche M.C. NOTO, *La repressione della pirateria in Somalia: le misure coercitive del Consiglio di Sicurezza e la competenza giurisdizionale degli Stati*, in *Comun. intern.*, 2009, 439 ss. a 453 s.

nazionale consuetudinario del mare nel caso somalo.

La pirateria al largo del Corno d’Africa negli ultimi anni ha raggiunto livelli tali di gravità da indurre la comunità internazionale ad intraprendere un’azione concertata al fine di rendere nuovamente sicura la navigazione. Il fenomeno è esploso in un contesto generale di assoluta instabilità nel governo effettivo del territorio somalo, a fronte della dissoluzione dello Stato e della faticosa creazione di nuovi organi di riferimento. A partire dal 1991, si è aperta la crisi che ha gettato il Paese in un caos profondo, aggravatosi negli anni successivi, e la stessa individuazione del governo di transizione come valido interlocutore per la comunità internazionale è, se non altro, controversa, in considerazione del suo controllo solo parziale del territorio ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ L’ammissione del limitato controllo del territorio somalo da parte del governo federale di transizione è implicita nella lettera del 9 novembre 2007, rivolta al Presidente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nella quale si afferma che il governo ha bisogno dell’assistenza internazionale per affrontare il problema della pirateria (la lettera è citata nella Risoluzione 1816 (2008)). La Somalia è senza un governo pienamente operativo dalla estromissione, nel 1991, di Muhammad Siad Barre. L’attuale governo federale di transizione (Tfg), stabilito nel 2004 e sostenuto dalle Nazioni Unite, ha una limitata capacità di controllo effettivo del territorio. Originariamente svolgeva i propri lavori a Nairobi, in Kenya, ma durante il 2005 si spostò nella città somala di Baidoa, non a Mogadiscio, la capitale, che era controllata dagli islamici. Quando l’Unione delle Corti islamiche assurse al potere, nel corso del 2006, la pirateria in Somalia quasi scomparve, perché l’Unione aveva annunciato che avrebbe punito i colpevoli in base alla Sharia. Nel dicembre del 2006, truppe etiopi cacciarono le forze islamiche da Mogadiscio e ristabilirono il Tfg ma i combattimenti e l’instabilità continuarono, anche dopo il ritiro delle truppe etiopi dalla Somalia, avvenuto il 13 gennaio 2009. Il debole governo di transizione si confronta con i signori della guerra anti-islamici, le milizie dei clan antigovernative ed i gruppi islamici, alcuni dei quali hanno legami con elementi di al-Qaeda. Inoltre il Tfg non ha controllo sulla regione del Puntland, che ha dichiarato la propria semi-autonomia nel 1998 ed è attualmente base degli atti di pirateria, e sul Somaliland, che ha dichiarato la propria indipendenza nel 1991 (in merito si veda J. HO, *Piracy around the Horn of Africa*, in *EchoGéo*, n. 10, 2009, nel sito web <http://echogeo.revues.org/index11370.html>). I principali, recenti sviluppi

In questo contesto, la pirateria, già presente negli anni ottanta ed in aumento negli anni successivi, è esplosa, raggiungendo nel 2008 livelli senza precedenti. Il fenomeno non coinvolge più soltanto semplici individui, spinti da fini di lucro, bensì anche signori della guerra, capi dei clan e funzionari corrotti, assumendo, così, una portata tale da sollecitare l'interesse del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite alla soluzione del problema. In realtà, l'intervento del Consiglio di Sicurezza con riferimento al problema della pirateria, che si inserisce nel più vasto quadro delle misure da esso adottate per la situazione in Somalia considerata quale minaccia alla pace, era stato auspicato, già nel 2005, dall'Organizzazione marittima internazionale (Imo) ⁽⁷⁾.

politici in Somalia sono riportati nel Rapporto redatto dal Segretario generale delle Nazioni Unite dell'8 gennaio 2010, *Un Doc. S/2009/684*, pubblicato sul sito ufficiale dell'Organizzazione.

⁽⁷⁾ L'iniziativa dell'Imo relativamente alla questione somala risale al 2005, quando fu trasmessa al Consiglio di Sicurezza, tramite il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, una risoluzione adottata dall'Assemblea dell'Imo che esprimeva preoccupazione riguardo alla situazione e faceva appello alle Parti perché agissero al fine di porre termine agli atti di pirateria. Ciò portò, nel marzo 2006, ad una dichiarazione del Presidente del CdS che riconosceva, per la prima volta nel contesto istituzionale delle Nazioni Unite, i problemi causati dalla pirateria e dalla depredazione a danno delle navi al largo della Somalia e incoraggiava «*Member States of the United Nations, whose naval vessels and military aircraft operate in international waters and airspace adjacent to the coast of Somalia, to be vigilant to any incident of piracy therein and to take appropriate action to protect merchant shipping, in particular the transportation of humanitarian aid, against any such act, in line with relevant international law*». In seguito, nel 2007, il Segretario generale dell'Imo e quello del *World Food Program* (Wfp) scrissero al Segretario generale della Nato per proporre la formalizzazione di un meccanismo di coordinamento tra le tre Organizzazioni atto a fornire ai centri operativi navali della regione un'informazione tempestiva e sistematica sui dettagli delle navi mercantili che sarebbero state utilizzate per consegnare gli aiuti umanitari alla Somalia per conto del sistema delle Nazioni Unite, in modo da facilitare il compito delle forze navali che operavano nella regione ed erano chiamate a dare assistenza a tali convogli. Nel giugno del 2007 il Consiglio dell'Imo adottò una proposta del suo Segretario generale, Mitropoulos, volta a richiedere che il Segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, portasse di nuovo

Con la Risoluzione 1816, adottata il 2 giugno 2008, il Consiglio ha per la prima volta autorizzato, per un periodo di sei mesi, l'ingresso nelle acque territoriali somale e l'uso di «tutti i mezzi necessari» a reprimere gli atti di pirateria e di depredazione in mare, da parte degli Stati che cooperano con il governo di transizione. D'altronde, nonostante sussista la distinzione concettuale tra la pirateria, quale delitto *juris gentium*, che si realizza in alto mare, e la cosiddetta pirateria «per analogia», crimine commesso nell'ambito delle acque territoriali dello Stato e quindi sanzionato non dalla norma internazionale generale sulla pirateria ma unicamente dall'ordinamento interno statale ⁽⁸⁾, l'intervento nelle acque territoriali si è reso necessario alla luce delle modalità con le quali vengono organizzati gli attacchi da parte dei pirati, che si avvalgono di strumenti sofisticati e navi d'altura, capaci di trasportare imbarcazioni piccole e veloci, da utilizzare per gli abbordaggi in alto mare ed il successivo dirottamento nelle acque territoriali della Somalia.

Ora, la previsione del possibile intervento nel mare territoriale solo apparentemente rappresenta una flessione rispetto al

all'attenzione del CdS la situazione della pirateria al largo della Somalia, chiedendo specificamente al Consiglio di richiedere al Tfg somalo il consenso all'entrata nel mare territoriale delle navi e degli aerei stranieri impegnati nell'assistenza alle navi mercantili sottoposte ad attacco dai pirati. Nel novembre del 2007 l'Assemblea dell'Imo adottò una risoluzione (A.1002(25)), con la quale chiedeva al Tfg di trasmettere al CdS la propria autorizzazione alle navi ed agli aeromobili stranieri in servizio governativo ad entrare nel proprio mare territoriale per contrastare il compimento degli atti di pirateria e fare presente la propria disponibilità a concludere gli accordi necessari ad assicurare un'adeguata scorta alle navi impiegate dal Wfp per la consegna degli aiuti umanitari (cfr. *High-level meeting in Djibouti adopts a Code of Conduct to repress acts of piracy and armed robbery against ships*, pubblicato dall'Imo sul suo sito internet all'indirizzo: http://www.imo.org/newsroom/mainframe.asp?topic_id=1773&doc_id=10933).

⁽⁸⁾ Per la definizione di pirateria si veda l'art. 101 della Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare; la Convenzione Sua del 1988 ed il Codice di Condotta adottato dall'Assemblea dell'Imo nel 2001 (*Code of Practice for the Investigation of the Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ships, Resolution A.922(22)*) sono volti a contrastare atti violenti in mare, anche diversi dalla pirateria.

diritto internazionale del mare, che limita l'esercizio delle giurisdizione universale per il crimine di pirateria all'alto mare, in quanto da un canto l'attività di controllo e repressione è esercitata nelle acque territoriali sulla base del consenso del governo di transizione e d'altro canto viene chiaramente ribadito il carattere eccezionale delle misure coercitive adottate, giustificate nel caso di specie ma che non costituiscono precedente ai fini dell'eventuale modifica della disciplina consuetudinaria ⁽⁹⁾.

Anche le successive risoluzioni del CdS, che hanno esteso i limiti temporali dell'intervento richiesto a titolo del Capo VII della Carta Onu, dimostrano come l'intento del Consiglio non sia affatto quello di stabilire deroghe ai principi di diritto del mare, bensì di garantire che la soluzione del problema somalo possa essere perseguita mediante un approccio complessivo. Illuminante è, a tal proposito, la successiva Risoluzione 1851 del 16 dicembre 2008, sulla base della quale il precedente mandato viene ampliato, legittimando anche sulla terraferma azioni militari per liberare gli ostaggi, catturare i pirati e distruggere le loro basi logistiche.

D'altra parte, una sorta di «clausola di salvaguardia» delle tradizionali norme di diritto del mare è contenuta in tutte le risoluzioni adottate dal CdS su questo argomento e ribadita nella più recente Risoluzione 1897, del 30 novembre 2009, sia attraverso il richiamo generale al rispetto del diritto internazionale, sia attraverso la dichiarazione esplicita che le misure adottate non possono essere considerate prassi rilevante ai fini della modifica del diritto consuetudinario esistente e sono giustificate solo alla luce del consenso prestato dal governo di transizione, sia, infine, attraverso la conferma del necessario rispetto del diritto di passaggio inoffensivo nelle acque territoriali ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ In questo senso depongono le dichiarazioni di voto di alcuni Stati, come Cina, Indonesia e Vietnam (cfr. Un Doc S/PV.5902, del 2 giugno 2008).

⁽¹⁰⁾ Già dal 2005 l'Imo aveva interessato il CdS della questione (cfr. *supra*, nt. 7). Le risoluzioni in cui il Consiglio di Sicurezza ha finora affrontato la questione della pirateria al largo della Somalia sono la n. 1816, del 2.6.2008, la n.

In definitiva, la situazione della pirateria al largo della Somalia si contraddistingue per l'interessamento del CdS, in quanto considerata nel più ampio contesto della minaccia alla pace nell'area, ma, per quanto riguarda l'applicazione delle regole di diritto internazionale del mare, rappresenta più una conferma che non una deroga rispetto all'impostazione tradizionale del regime applicabile, pur ingenerando dubbi circa la completa legittimazione del governo di transizione a manifestare il consenso sulla base del quale si giustifica l'intervento dei terzi nelle acque territoriali.

4. *Possibili soluzioni delle complesse questioni relative all'esercizio della giurisdizione: gli shiprider agreements, mutuati dall'esperienza della repressione del narcotraffico, ed altri strumenti convenzionali.*

Nella pratica, uno dei limiti più evidenti che si è riscontrato ad una idonea repressione del fenomeno in esame è stata la difficoltà di esercitare, da parte degli Stati, la propria giurisdizione penale nei confronti dei pirati per una serie di ragioni. In primo luogo va rilevato che ben pochi ordinamenti interni sono effettivamente dotati di una legislazione che consenta di realizzare, sulla base di determinati procedimenti, l'esercizio della giurisdizione universale, in particolare per gli atti di pirateria. Pur essendo, infatti, il principio della giurisdizione universale una norma internazionale consuetudinaria, la mancanza di specifiche previsioni negli ordinamenti interni degli Stati impedisce ai giudici di perseguire effettivamente i reati, alla luce del

1838, del 7.10.2008, la n. 1846, del 2.12.2008, la n. 1851, del 16.12.2008 e la sopra citata n. 1897, del 30.11.2009. Poiché la situazione continuava a peggiorare, nel corso del 2008, verificandosi quasi ogni giorno nuovi incidenti, l'Imo cercò di sviluppare uno sforzo congiunto di più organizzazioni per ottenere sostanzialmente tre obiettivi: assicurare la protezione di marinai, pescatori e passeggeri innocenti, garantire la continua consegna degli aiuti umanitari alla Somalia e consentire al traffico al traffico internazionale di continuare a fluire attraverso il Golfo di Aden.

principio di legalità ⁽¹¹⁾.

In secondo luogo, vanno considerate le difficoltà che incontrano gli Stati che devono agire lontani dal proprio ambito di sovranità territoriale, relative, tra l'altro, alla detenzione provvisoria ed al trasporto dei sospettati di atti di pirateria. Infatti, non attivandosi lo Stato che presenta il collegamento giurisdizionale più stretto, in alcuni casi non va a buon fine l'esercizio della facoltà riconosciuta agli altri soggetti internazionali; come dimostra la prassi, si sono verificati casi di abbandono dei sospettati degli atti di pirateria, catturati e poi lasciati liberi senza sottoporli ad alcun procedimento giurisdizionale ⁽¹²⁾.

Di fronte a situazioni di questo tipo, il Consiglio di Sicurezza

⁽¹¹⁾ Spetta, infatti, agli Stati – ed è dovere degli stessi –, quando è necessario, adottare legislazioni adeguate affinché sia possibile l'esercizio della giurisdizione universale (si veda, in merito, I. CARACCILO, *op. cit.*, 82 e bibliografia ivi citata). Questa apparente contraddizione tra la previsione della giurisdizione universale per i crimini gravi quali la pirateria, la tratta degli schiavi, i crimini di guerra, i crimini contro la pace, i crimini contro l'umanità, il genocidio e la tortura in base al diritto internazionale generale e la necessità di normative interne che ne rendano possibile l'attuazione si riflette nella prassi e trova espressione anche nei «Principi di Princeton sulla giurisdizione universale», pubblicati nel 2001, che si riferiscono rispettivamente all'«applicazione della giurisdizione universale in assenza di normative nazionali» ed all'«adozione delle normative nazionali» (cfr. *The Princeton Principles on Universal Jurisdiction*, Princeton, 2001, in particolare Principi 3 e 11, consultabili in internet all'indirizzo: http://www.law.depaul.edu/centers_institutes/ihrli/downloads/Princeton%20Principles.pdf).

⁽¹²⁾ In assenza di un collegamento giurisdizionale, può essere complesso per uno Stato perseguire dinanzi ai propri tribunali i sospettati di pirateria, per motivi economici ma anche, e soprattutto, per questioni relative al rispetto dei diritti umani ed alla necessaria prolungata detenzione a bordo delle proprie navi. Si è, infatti, dato il caso di una cattura di pirati operata da una nave danese il 17 settembre 2008 conclusasi, poi, con la liberazione dei pirati stessi sulle spiagge della Somalia senza che essi venissero sottoposti a giudizio (in quanto la Somalia non dispone di un apparato giudiziario effettivo). In altri casi di cattura, da parte di navi francesi, i processi si sono, invece, svolti di fronte ai tribunali dello Stato cattore che, però, presentava un legame specifico con le fattispecie, in quanto Stato di cittadinanza delle vittime (in merito si veda M.C. NOTO, *op. cit.*, 453 s.)

delle Nazioni Unite ha individuato una possibile soluzione, facendo riferimento ai c.d. *shiprider agreements*. Richiamando la precedente Risoluzione 1816, relativa all'azione degli Stati nelle acque territoriali somale, con la Risoluzione 1851 il Consiglio ha invitato tutti gli Stati e le organizzazioni regionali che contrastano la pirateria al largo delle coste somale a concludere accordi speciali, con Paesi disposti a prendere in custodia gli individui sospettati di pirateria, che consentano di prendere a bordo funzionari di polizia di questi ultimi Paesi – ed in particolare di Stati della regione – per facilitare le indagini e la sottoposizione a giudizio delle persone in stato di detenzione a seguito dell'applicazione delle risoluzioni del Consiglio stesso relative alla pirateria ed alla depredazione armata in mare nella zona ⁽¹³⁾.

Anche il Codice di condotta adottato su iniziativa dell'Imo il 29 gennaio 2009, in forma non vincolante, dagli Stati dell'area (Gibuti, Etiopia, Kenya, Madagascar, Maldive, Seychelles, Somalia, Tanzania e Yemen) si riferisce ai c.d. *embarked officers* ⁽¹⁴⁾. Lo strumento in esame di fatto coincide con quello suggerito dalla Risoluzione 1851 ed è stato già utilizzato con successo soprattutto nella lotta al narcotraffico (esistono, ad esempio, accordi di tal genere conclusi dagli Stati Uniti con Stati della regione caraibica ⁽¹⁵⁾). Pur nella

⁽¹³⁾ Cfr., in tal senso, il § 3 della Risoluzione 1851.

⁽¹⁴⁾ Il Codice di condotta non risulta essere pubblicato. La notizia della menzione degli *embarked officers* in tale documento, ed in particolare al suo art. 7, è tratta dal rapporto di una conferenza dedicata a questi temi (cfr. CHATHAM HOUSE, *Africa Program and International Law Conference Report, Piracy and Legal Issues: Reconciling Public and Private Interests*, cit., § 56).

⁽¹⁵⁾ Gli Stati Uniti d'America hanno concluso accordi di tal genere con diversi Stati caraibici, tra i quali Giamaica, Suriname, Trinidad e Tobago, Barbados, St. Vincent et Grenadines, per fini di repressione del traffico illecito di sostanze stupefacenti (in merito si veda M. WILLIAMS, *Caribbean Shiprider Agreements: Sunk by Banana Trade War?*, in *The University of Miami Inter-American Law Review*, 2000, 163-195). Anche al di fuori della regione caraibica, sulla base di un accordo *shiprider*, recentemente reso permanente e non limitato alla lotta al narcotraffico, Stati Uniti e Canada hanno rafforzato il controllo delle zone comuni di confine marittimo, fluviale e lacustre (cfr. *Us Department of Homeland Security Press Release* del 26 maggio 2009, pubblicata in internet all'indirizzo:

diversità delle specifiche soluzioni concordate in ciascun caso, esso rappresenta un modo operativo di superare le sopra ricordate difficoltà nell'esercizio della giurisdizione in mare, in particolare nel caso somalo, che è caratterizzato anche da una situazione di incertezza relativamente all'estensione del mare territoriale ⁽¹⁶⁾.

La presenza a bordo dei funzionari di polizia di uno Stato imbarcati sulla nave militare dell'altro Stato contraente, da un canto, legittima l'eventuale accesso nel mare territoriale dello *shiprider* anche a prescindere da autorizzazioni *ad hoc*, d'altro canto, a seconda del modello di accordo adottato, potrebbe comportare l'assenza di responsabilità da parte dello Stato di bandiera della nave che di fatto

http://www.dhs.gov/news/releases/pr_1243354565323.shtm; il testo dell'accordo, *Framework Agreement on Integrated Cross-Border Maritime Law Enforcement Operations between the Government of the United States of America and the Government of Canada*, è pubblicato all'indirizzo: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/shiprider_agreement.pdf). Accordi quali quelli qui ricordati, comunque volti a superare i limiti di controllo dettati dalle regole generali sulla giurisdizione nelle zone marine e nelle acque interne, rappresentano una forma di cooperazione più efficace ed evoluta rispetto ad accordi precedenti, quale quello concluso nel 1981 tra Stati Uniti e Regno Unito per essere applicato alle azioni di contrasto del traffico illecito di stupefacenti svolte nelle aree del Golfo del Messico e del Mare dei Carabi ed in altre aree di alto mare al largo della costa atlantica statunitense. Tale accordo, infatti, limitava la propria applicazione all'alto mare ed attribuiva alle autorità statunitensi il potere di fermo nei confronti delle navi private britanniche secondo un modello di cooperazione che, pur rappresentando una significativa deroga alla norma consuetudinaria secondo la quale la giurisdizione in alto mare segue la bandiera della nave, si rivela meno efficace nell'incentivare lo sviluppo di sinergie. Un accordo analogo, sempre per la lotta al narcotraffico, fu concluso tra Italia e Spagna nel 1990 (in merito agli accordi appena citati si veda U. LEANZA, *Il diritto degli spazi internazionali. Parte prima. La tradizione*, Torino, 1999, 176 ss.).

⁽¹⁶⁾ L'incertezza quanto all'attuale estensione del mare territoriale della Somalia deriva dal fatto che essa non ha mai abrogato la legge n. 37 del 10 settembre 1972, con la quale fissava tale estensione a 200 miglia, nonostante abbia ratificato la Convenzione di Montego Bay del 1982, che fissa 12 miglia l'estensione massima del mare territoriale (cfr., in merito, T. TREVES, *Piracy, Law of the Sea and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia*, in *Eur. J. Intern. Law*, 2009, 399-414 e M.C. NOTO, *op. cit.*, alla nt. 6).

ha catturato i pirati, laddove questi ultimi subiscano maltrattamenti o siano oggetto di violazioni gravi dei diritti fondamentali nell'ambito dello Stato a cui vengono consegnati, comportando la sola responsabilità dello Stato di nazionalità dello *shiprider*. D'altronde, alla luce del Progetto sulla responsabilità degli Stati, il comportamento di organi posti a disposizione di uno Stato da un altro Stato è considerato come atto del primo Stato se l'organo agisce esclusivamente nell'esercizio di prerogative dell'autorità di governo dello Stato a disposizione del quale è posto ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Infatti, nel caso di specie, la nave militare che interviene può essere configurata, se l'accordo è così strutturato, come organo dello Stato di bandiera, posto al servizio dello Stato di nazionalità dello *shiprider* (si riferisce a tale possibile «scarico» di responsabilità da parte dello Stato di bandiera della nave M.C. NOTO, *op. cit.*, 455). Va, tuttavia, rilevato che l'esclusiva responsabilità dello Stato dell'*embarked officer* discenderebbe, in tal caso, da una precisa scelta convenzionale che comporterebbe la totale «messa a disposizione» della nave, senza che si possa configurare l'operazione di contrasto condotta sotto la direzione dell'*embarked officer* come una operazione congiunta. In tal caso, infatti, anche la responsabilità internazionale per eventuali illeciti sarebbe congiunta, come illustrato dalla prassi citata dalla Commissione del diritto internazionale a commento dell'art. 6 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti, ove si ricorda, tra l'altro, un caso di esercizio in Lichtenstein, da parte della polizia svizzera, di «poteri delegati» che in realtà si sostanziava nell'accettazione da parte del Lichtenstein, su base convenzionale, dell'esercizio della giurisdizione svizzera sul proprio territorio e dunque comportava la responsabilità della Svizzera per gli atti compiuti nel territorio del Lichtenstein (cfr. p. 44 del progetto in inglese che, completo dei commenti, è pubblicato sul sito ufficiale della Commissione, <http://www.un.org/law/ilc/>). Difficilmente gli *shiprider agreements* sanciranno una tale completa «messa a disposizione»; quello recentemente confermato tra Stati Uniti e Canada per il controllo delle acque condivise – marine ed interne –, ad esempio, nonostante in linea di principio stabilisca che i funzionari designati per il controllo marittimo attraverso i confini debbano applicare esclusivamente le leggi interne del Paese-ospite nel quale si trovano ad operare (art. 3), è poi meno univoco nella individuazione dello Stato eventualmente responsabile in caso di danneggiamenti causati dalle operazioni regolate dall'Accordo. Si stabilisce, infatti, che alle richieste di risarcimento si risponderà in base alle normative in vigore nello Stato in cui la richiesta è avanzata, conformemente al diritto internazionale, e che, su richiesta, le Parti si consulteranno per risolvere le questioni relative al risarcimento

Nel quadro convenzionale «speciale» volto a superare le difficoltà connesse con l'esercizio della giurisdizione a cui accenna il Consiglio di sicurezza nella Risoluzione 1851, si inserisce anche l'accordo stipulato, in forma di scambio di note, tra l'Unione europea e il governo del Kenya il 6 marzo 2009, relativo alle condizioni ed alle modalità per il trasferimento delle persone sospettate di atti di pirateria che sono detenute a bordo delle navi dell'Unione europea che partecipano all'operazione militare a sostegno delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza; l'Unione europea, infatti, partecipa assai attivamente allo sforzo internazionale volto a contrastare la pirateria al largo della Somalia attraverso l'Eunavfor-operazione *Atalanta* ⁽¹⁸⁾. Innanzi alla disponibilità del Kenya a sottoporre a giudizio i sospettati

(art. 11.2). Sull'Accordo si veda *supra* nt. 15.

⁽¹⁸⁾ L'Ue ha adottato un'azione comune il 10 novembre 2008 relativa all'operazione militare *Atalanta*, al fine di contribuire alla protezione delle navi del Programma alimentare mondiale, che inoltrano un aiuto umanitario alle popolazioni sfollate della Somalia, conformemente al mandato della Risoluzione 1814 (2008) del Consiglio di sicurezza delle Nu, ed alla protezione delle navi vulnerabili che navigano al largo della Somalia, nonché alla dissuasione, alla prevenzione ed alla repressione degli atti di pirateria e di rapina a mano armata al largo della Somalia, conformemente al mandato definito nella Risoluzione 1816 (2008). Tra l'altro, il mandato della missione *Atalanta*, al fine dell'eventuale esercizio di azioni giudiziarie da parte degli Stati competenti, include la facoltà di arrestare, fermare e trasferire le persone che hanno commesso, o che si sospetta abbiano commesso, atti di pirateria o rapine a mano armata nelle zone in cui opera la missione e sequestrare le navi di pirati o di rapinatori o le navi catturate a seguito di un atto di pirateria o di rapina a mano armata e che sono sotto il controllo di pirati, nonché requisire i beni che si trovano a bordo (art. 2, lett. e) dell'Azione comune 2008/851/Pesc del Consiglio, pubblicata in G.U.C.E. L 301, del 12.11.2008, 33 ss.). La decisione di realizzare l'operazione *Atalanta* rappresenta l'evoluzione di una precedente decisione volta ad istituire a Bruxelles una cellula di coordinamento per il sostegno delle attività di sorveglianza e protezione svolte da alcuni Stati membri al largo della Somalia (Eu Navco, istituita con l'Azione comune 2008/749/Pesc, pubblicata in G.U.C.E. L 252, del 20.9.2008). L'acronimo Eunavfor è usato per la prima volta nell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Gibuti volto a determinare lo statuto delle «forze al comando dell'Unione europea», «Eunavfor» (accordo pubblicato in G.U.C.E. L 33, del 3.2.2009).

di atti di pirateria ⁽¹⁹⁾, l'Unione, infatti, ha inteso garantire il rispetto dei diritti umani fondamentali dei soggetti che si accingeva a consegnare alle autorità keniate, definendo le condizioni e le modalità del loro trasferimento e quelle relative al loro trattamento successivo alla consegna.

I principi generali e le modalità di trattamento delle persone trasferite vengono specificati in dettaglio in allegato all'Accordo; oltre ai diritti fondamentali, quale quello a non essere sottoposti a tortura o altri trattamenti inumani o degradanti, ed al diritto di ricevere un'adeguata sistemazione e nutrimento, nonché all'accesso alle cure mediche, viene prevista l'applicazione di quelli che possiamo definire principi generali di diritto riconosciuti dalle Nazioni civili applicabili al processo. Vale la pena, altresì, di sottolineare la disposizione di cui all'art. 3, lett. h, sulla base della quale il Kenya non potrà trasferire le persone ad esso consegnate ad altro Stato ai fini delle indagini o della sottoposizione a procedimento giudiziario senza previo consenso scritto rilasciato dall'Eunavfor. Tale disposizione affronta il tema della responsabilità riconosciuta, quantomeno dalla Corte europea dei diritti umani, in capo agli Stati che consegnano o estradano individui verso Paesi nell'ambito nei quali non è garantito il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ Il Kenya ha concluso analoghi accordi con gli Stati Uniti ed il Regno Unito (cfr., in merito, T. TREVES, *op. cit.*), il testo dell'accordo concluso con l'Unione europea è pubblicato in G.U.C.E L 79, del 25.3.2009. Va rilevato che, proprio in considerazione dell'avvenuto scambio di lettere tra l'UE ed il Governo keniano, attraverso il quale si è perfezionato l'accordo sul trasferimento delle persone sospettate di pirateria, il d. l. 15 giugno 2009, n. 61 (pubblicato in G.U. n. 137 del 16 giugno 2009 e poi convertito nella l. 22 luglio 2009, n. 100, pubblicata in G.U. n. 177 del 1 agosto 2009) ha modificato il comma 4 dell'art. 5 del precedente d. l. 209 del 2008 (convertito dalla l. n. 12 del 2009) per limitare la giurisdizione italiana ai reati di pirateria commessi a danno dello Stato o di cittadini e beni italiani nelle aree di svolgimento della missione Atalanta.

⁽²⁰⁾ Come è noto, già nel caso *Soering* la Corte di Strasburgo affermò che la decisione, da parte di uno Stato contraente, di estradare un prigioniero può comportare la responsabilità di tale Stato, in base alla Cedu, se vi sono motivi fondati di credere che la persona, se estradata, sia esposta al rischio reale di essere

Le due tipologie di accordi qui sopra richiamate risultano evidentemente complementari, e lo stesso Consiglio di Sicurezza ha manifestato apprezzamento per l'impegno dimostrato dal Kenya nel sottoporre a giudizio di fronte ai propri tribunali gli individui sospettati di pirateria, nell'ottica di uno sviluppo ulteriore della cooperazione in materia ⁽²¹⁾.

5. *Una notevole azione internazionale di contrasto svolta nell'ambito di un quadro regolamentare che richiede la corretta applicazione di strumenti già in vigore.*

Il dispiegamento di forze da parte di diversi Stati, e poi la costituzione dell'Eunavfor, evidenziano un elevato livello di attenzione ed impegno della comunità internazionale, sia a livello universale, sia a livello regionale. Il quadro normativo internazionale di riferimento nell'ambito del quale l'intervento degli Stati si sta realizzando è, in realtà, molto vasto, poiché, come si è visto, attinge da un lato agli istituti della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e dall'altro a strumenti convenzionali, pur non specificamente destinati alla repressione della pirateria, conclusi per la repressione degli atti violenti in mare. Peraltro, nel caso somalo

sottoposta a tortura o altri trattamenti inumani o degradanti nello Stato richiedente l'estradizione. Nel caso di specie, il trattamento disumano che il soggetto avrebbe potuto dover subire, se estradato negli Usa, sarebbe consistito nella permanenza nel «braccio della morte». Ciò non comporta alcun giudizio di responsabilità, da parte della Corte, nei confronti dello Stato terzo richiedente l'estradizione, bensì esclusivamente il giudizio del comportamento dello Stato Parte che concede l'estradizione, il quale può essere riconosciuto responsabile se l'esposizione dell'individuo al trattamento vietato è conseguenza diretta della sua azione. In sostanza, la Corte non ha accolto la posizione del Regno Unito, secondo la quale la Convenzione non si sarebbe potuta interpretare in modo tale da riconoscere la responsabilità di uno Stato contraente per fatti accaduti al di fuori della sua giurisdizione (cfr. decisione del 7 luglio 1989 nel caso 14038/88, *Soering v. United Kingdom*).

⁽²¹⁾ Cfr. Risoluzione 1897/2009.

potrebbero venire in rilievo anche gli strumenti relativi alla prevenzione e repressione del terrorismo internazionale, qualora il caso concreto ne presenti le caratteristiche ⁽²²⁾.

Nell'ambito di tale vasto quadro di riferimento, alla luce dell'obbligo di cooperazione alla repressione della pirateria sancito dall'art. 100 della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare, assumono particolare importanza alcuni strumenti convenzionali quali la già ricordata Convenzione Sua del 1988 e la Convenzione del 1979 contro la presa di ostaggi, che, attraverso l'obbligo di perseguire o estradare, sono volte ad assicurare l'esercizio della giurisdizione e dunque ad evitare l'impunità. Fondamentalmente ancora oggi, attraverso la conclusione di accordi attuativi, si tenta di migliorare il livello di effettività di tali strumenti convenzionali, come ha anche sottolineato il Consiglio di Sicurezza, il quale, nella Risoluzione 1897 (2009), sollecita gli Stati contraenti della Convenzione di Roma del 1988 ad attuare pienamente gli obblighi convenzionali con misure efficaci di esecuzione.

Parallelamente alle considerazioni formulate nelle risoluzioni del CdS relativamente all'efficace attuazione degli strumenti convenzionali esistenti nella materia ed alla individuazione di nuovi strumenti operativi, quali gli *shiprider agreements*, anche l'Organizzazione a vocazione universale specializzata in diritto del mare, cioè l'Imo, ha confermato l'importanza di assicurare una sempre più efficace attuazione degli obblighi convenzionali già conclusi in passato in una recente risoluzione del dicembre 2009 ⁽²³⁾. Naturalmente, mentre

⁽²²⁾ In merito ai collegamenti tra alcuni dei gruppi islamici in lotta in Somalia ed alcuni elementi di al-Qaeda si veda J. HO, *op. cit.* e R. BONGIORNI, *Somalia, il nuovo paradiso di al-Qaeda*, in *IlSole24ore.com* del 18 giugno 2009.

⁽²³⁾ L'Imo ha adottato risoluzioni volte a migliorare la prevenzione e la repressione del fenomeno della pirateria in generale, ovunque essa si verifici, già a partire dal 1983 (cfr. Risoluzioni A.545(13) del 17 novembre 1983, A.683(17) del 6 novembre 1991 e A.738(18) del 4 novembre 1993); esso ha poi adottato le Risoluzioni A.1002(25), specificamente volta ad affrontare la situazione della pirateria al largo della Somalia, e A.1025(26), che ha adottato il *Code of Practice for the Investigation of the Crimes of Piracy and Armed Robbery against Ships*. La

l'interessamento del Consiglio di sicurezza è limitato esclusivamente alla tutela di alcuni interessi di carattere pubblicistico messi in pericolo dalla situazione di instabilità esistente in Somalia, causa e conseguenza insieme anche dei fenomeni di pirateria, l'Imo prende in considerazione, da un lato, anche i comportamenti dei privati che gli Stati dovrebbero incentivare ai fini di una effettiva prevenzione e di un efficace contrasto del fenomeno, d'altro lato, la tutela anche degli interessi privatistici messi in pericolo dagli atti di pirateria ⁽²⁴⁾.

La rilevanza di tali interessi, che contraddistingue la pirateria rispetto ad altri comportamenti che sono, invece, ritenuti penalmente rilevanti direttamente a livello internazionale ⁽²⁵⁾, è rivelatrice del carattere, ancora oggi, principalmente patrimoniale dell'interesse leso dal reato di pirateria, che, di per sé considerato, rappresenta un pregiudizio per l'ordine pubblico interno degli Stati. Infatti la straordinaria mobilitazione internazionale nel caso della pirateria al

Risoluzione A.1026(26), a cui ci si riferisce nel testo, adottata il 2 dicembre 2009, revoca – in quanto sostituisce – la precedente A.1002(25).

⁽²⁴⁾ La Risoluzione è adottata anche nella consapevolezza «*of the serious safety and security concerns that the shipping industry and the seafaring community continue to have as a result of the attacks against ships sailing in waters off the coast of Somalia*»; essa esprime grande apprezzamento anche per gli sforzi fatti dalle organizzazioni dell'industria per incrementare la consapevolezza del problema tra i propri membri, fornire ad essi direttive ed incoraggiarli a fare rapporto all'Organizzazione (punto 3 (d)); essa, infine, si rivolge agli Stati perché, tra l'altro, adottino direttive o predispongano indicazioni, se necessario, rivolte alle navi che battono la loro bandiera che si trovino sotto attacco o minacciate di attacco, tenendo in considerazione, a tal fine, le raccomandazioni e le indicazioni già sviluppate dall'Imo e dall'industria (punto 5 (c)). Pur non richiamando specificamente la Convenzione Sua ed altri strumenti convenzionali quale la Convenzione contro la presa di ostaggi, le azioni richieste agli Stati dalla Risoluzione reiterano – ed in alcuni casi circostanziano – i principali obblighi sanciti da tali strumenti convenzionali, quali il già ricordato impegno a perseguire o estradare (punto 5 (l)) ed obblighi di informazione e coordinamento volti a rendere più efficace l'azione di prevenzione.

⁽²⁵⁾ In merito alla differenza tra gli interessi protetti dalla norma internazionale che abilita tutti gli Stati ad intervenire in alto mare per contrastare gli atti di pirateria ed i veri e propri *crimina juris gentium* cfr. *supra* nt. 3.

largo delle coste della Somalia non è, in realtà, motivata dalla sola intenzione di reprimere il fenomeno della pirateria in senso proprio, bensì, come dichiarato dal Consiglio di sicurezza, è collegata alla esigenza di assicurare la protezione di interessi più generali che vengono messi in discussione nel caso specifico ⁽²⁶⁾. Si pensi ad esempio all'impossessamento di un carico di aiuti umanitari, che erano destinati ad alleviare le sofferenze di una popolazione in grave emergenza umanitaria o all'impossessamento di un qualsiasi carico di beni trasportato via mare – o del riscatto richiesto per il rilascio della nave e del suo carico – successivamente destinati a finanziare le attività della criminalità organizzata o addirittura delle associazioni terroristiche internazionali.

Il caso somalo mette, dunque, in evidenza non tanto il superamento dell'istituto della pirateria in senso tradizionale, quanto le connessioni che tale istituto oggi può presentare con la repressione dei più gravi comportamenti lesivi di interessi generali recentemente tutelati dall'ordinamento internazionale. Nell'ottica dell'esigenza di una maggiore effettività degli strumenti convenzionali già esistenti e del loro perfezionamento, si impone il perseguimento di un giusto equilibrio tra la tutela accordata sia agli interessi di natura pubblicistica, sia a quelli di natura privatistica messi a rischio dal fenomeno della pirateria.

6. *Osservazioni conclusive.*

L'atteggiamento tenuto dalla comunità internazionale nei confronti dei continui episodi di pirateria marittima verificatisi negli ultimi anni al largo delle coste somale dimostra una forte intenzione di

⁽²⁶⁾ Sulla valutazione della pirateria quale elemento che aggrava la situazione di instabilità in Somalia, considerata «minaccia alla pace», si veda *supra* § 3. Per una valutazione globale del fenomeno della pirateria oggi si veda R. CAZZOLA HOFMANN, *I nuovi pirati. La pirateria del terzo millennio in Africa, Asia e America Latina*, Milano, 2009.

contrastare il fenomeno. La reazione degli Stati è stata consistente quanto a impiego di forze e si contraddistingue soprattutto per il tentativo di incentivare e coordinare tali sforzi a livello internazionale al fine di assicurare un'efficacia sempre maggiore delle azioni di prevenzione e repressione.

I risultati non sono mancati, ma l'esperienza fatta dimostra con chiarezza anche quali siano le debolezze del sistema. In buona parte, esse dipendono dalle difficoltà che incontrano gli Stati a garantire che venga portata a compimento un'operazione di repressione condotta assai lontano dalla madrepatria e virtualmente senza collegamenti reali con essa, nell'esercizio di una giurisdizione potenzialmente universale ma concretamente condizionata da scelte legislative e politiche a livello statale, nonostante gli impegni già convenzionalmente assunti. Sulla piena attuazione di tali strumenti convenzionali ed il superamento delle lacune che essi presentano si sta concentrando l'impegno delle Organizzazioni internazionali direttamente interessate al fenomeno, che si rivolgono agli Stati fornendo loro sostegno organizzativo, direttive, proposte di soluzioni operative.

Nel suo complesso, l'apparato normativo che si sta perfezionando per fare fronte a questa emergenza non si discosta dall'alveo iniziale dell'istituto della pirateria quale crimine invisibile a tutti e dunque da tutti perseguibile negli spazi comuni, ma non per questo lesivo in modo grave di un interesse fondamentale condiviso dall'intera comunità internazionale.

Il caso somalo, in definitiva, ha posto l'accento sulla necessità di reprimere più efficacemente il fenomeno della pirateria in quanto associato ad una situazione di minaccia alla pace, ma nello stesso tempo ha evidenziato come per esso a tutt'oggi la comunità internazionale ritenga adeguati strumenti che facoltizzano – al limite agevolano –, ma non impongono, l'azione di contrasto da parte degli Stati, accettando, in linea di principio, che la mancata cooperazione internazionale possa risultare di fatto nell'impunità – effetto ritenuto inaccettabile per altro genere di crimini internazionali dell'individuo, per i quali è stata creata, infatti, la Corte internazionale penale dotata

di competenza complementare rispetto a quella degli Stati.

MARIA CLELIA CICIRIELLO
Ordinario di diritto internazionale
nell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata

FEDERICA MUCCI
Ricercatore confermato e Professore aggregato
nell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata