

---

## PREMESSA

---

Il presente volume si affianca a quello intitolato “*Società militari private e contractors nel diritto internazionale*”, anch’esso edito da Giappichelli, con l’intento di diffondere, come è nel costume e negli scopi universitari, i risultati di ricerche condotte nell’ambito degli insegnamenti di diritto internazionale e di diritto dell’Unione europea attivi presso la Facoltà di Economia dell’Università di Roma “La Sapienza” e finalizzate all’analisi di fenomeni e problematiche di rilevanza internazionale. Fino a qualche tempo fa, alcuni di questi fenomeni – ed è il caso della pirateria – si ritenevano in via di estinzione o del tutto scomparsi e comunque sottratti alla ribalta mediatica, nonché all’attenzione dell’opinione pubblica. Le cronache degli ultimi anni (si pensi all’incidente che ha coinvolto, in India, i fucilieri italiani di marina) dimostrano, invece, che i pirati godono di ottima salute e che il loro rinnovato attivismo è dovuto, almeno in parte, alle stesse cause che sono alla base dell’incontrastato successo dei *contractors*: l’espansione dei traffici commerciali conseguente al consolidamento del mercato globale, la diluizione dello Stato-apparato, la crescente rilevanza delle attività svolte dai privati e l’impatto da esse prodotto sull’ordinamento internazionale.

L’analisi parte dal presupposto che la pirateria *juris gentium* non pone problemi particolari in ordine alla definizione della sua dimensione giuridica ed all’individuazione delle norme internazionali ad essa applicabili, avendo essa mantenuto forme e modalità sostanzialmente immutate nel tempo e nello spazio. Dai Micenei all’era di Internet, dal Mediterraneo ai Caraibi fino al Mar cinese meridionale, infatti, il pirata è il soggetto che, ora come allora, assalta, rapina e si impadronisce delle navi, del carico e dei beni altrui, principalmente per ragioni di lucro personale. Con ciò non si vuole negare che la rivitalizzazione della pirateria, cui si è assistito negli ultimi anni, si sia accompagnata alla diffusione di altri e diversi illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (dagli atti di *armed robbery against ships* al terrorismo marittimo), talvolta intreccian-

dosi ad essi, ma solo sottolineare che la pirateria e gli altri illeciti considerati restano, nella generalità delle ipotesi, fenomeni autonomi e distinti, correttamente ricostruibili nei rispettivi elementi peculiari e distintivi, quali, ad esempio, gli scopi perseguiti (lucrativi per i pirati, di altra natura per i terroristi) ed il *locus commissi delicti* (acque territoriali per gli atti di *armed robbery*, alto mare per la pirateria). L'importanza di quest'ultimo elemento, e cioè l'alto mare, va sottolineata fin d'ora, perché proprio la sua presenza qualifica l'illecito in esame ed il particolare regime giuridico di contrasto e di repressione ad esso applicabile, fondato sul principio della giurisdizione universale. Pertanto, se è possibile ed anzi probabile che i criminali che aggrediscono le navi nelle acque territoriali o in prossimità delle coste (e cioè gli autori degli atti di *armed robbery*) siano gli stessi soggetti che forniscono appoggi e "manovalanza" ai criminali che assaltano le navi in alto mare (e cioè i pirati), anche partecipando direttamente a tali assalti, è vero i due illeciti considerati restano comunque diversi e diverso è il loro regime repressivo.

È per queste ragioni, su cui si tornerà nel prosieguo, che la presente trattazione guarda con diffidenza ai tentativi di aggiornare o addirittura di "semplificare" sbrigativamente la nozione di pirateria rilevante per il diritto internazionale, riconducendo ad essa altri illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima. La diffidenza non viene meno anche nel caso in cui deve prendersi atto che le possibili, e talvolta effettive, relazioni tra i diversi illeciti commessi in mare rendono assai più complessa, rispetto al passato, la problematica della sicurezza marittima e producono altre e più incisive implicazioni per il diritto internazionale. Si pensi al rischio di una possibile "fusione" tra interessi privati ed apparati statali nella prospettiva del profitto, almeno con riferimento a certe aree geografiche ed a certe realtà nazionali, che può alimentare la tentazione – se non di riproporre il fenomeno della corsa marittima, esplicitamente autorizzata ed organizzata da uno Stato o da un apparato di governo – di mostrare inerzia (sia essa motivata da impotenza, indifferenza, tolleranza) e finanche forme larvate di "complicità" verso i pirati e gli autori degli atti di *armed robbery* che utilizzassero le acque territoriali ed il territorio di uno Stato come rifugio o come base organizzativa. È evidente che, per scongiurare una tentazione come quella poc'anzi segnalata, ciò che conta è assicurare l'efficace repressione dell'illecito, indipendentemente e prima ancora dell'individuazione di un regime di responsabilità internazionale dello Stato.

Sotto il primo profilo, l'esperienza recente ha bene evidenziato che la repressione della pirateria può essere conseguita in due modi: o attraverso il ricorso agli strumenti classici della cooperazione intergovernativa al fine di sollecitare l'intervento degli Stati più deboli o tolleranti, anche mediante contributi di varia natura al potenziamento delle strutture e dell'autorità di governo (ed è quanto

avviene, ad esempio, nell'area del Sud-Est asiatico, ove si è assistito al proliferare di accordi di cooperazione regionale, in verità con risultati modesti); ovvero, assai più efficacemente, attraverso il ricorso alla forza armata, al fine di superare alla perdurante inerzia, comunque motivata, degli apparati di governo locali (ed è quanto avviene nelle acque territoriali e finanche nel territorio della Somalia, sulla base delle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU a partire dal 2008). L'uso della forza armata contro i pirati somali (che, secondo il Comitato economico e sociale dell'Unione europea, non superano i 1.000 individui) costituisce senz'altro il rimedio più efficace, ma forse non il più efficiente – nei termini del rapporto tra costi sostenuti e risultati conseguiti – e conduce inevitabilmente a chiedersi se la pirateria attiva nel Corno d'Africa e quella attiva nel Sud-Est asiatico portino in sé differenze tali da giustificare la disparità tra le risposte fornite, nei due casi, dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali o se, invece, queste disparità siano riferibili non alle diverse forme in cui si manifesta l'illecito, ma alla diversità delle motivazioni e degli interessi che dall'illecito stesso vengono coinvolti e messi a rischio.

Sotto il secondo profilo, e cioè per quanto riguarda il regime di responsabilità internazionale dello Stato, occorre distinguere gli "Stati falliti", come la Somalia, dagli altri Stati, perché per i primi la peculiare condizione porta ad escludere ogni forma di responsabilità internazionale. Tenuto conto della rilevanza del fenomeno considerato, e della sua possibile espansione ad aree geografiche al momento emergenti (come il Golfo di Guinea), nulla esclude, peraltro, che si allunghi la lista degli "Stati falliti" o che alla condizione di "Stato fallito" si sostituisca quella, altrettanto problematica, di "Stato inerte", per legittimare soluzioni e rimedi non dissimili da quelli adottati per la Somalia. A diverse conclusioni potrebbe giungersi nel caso degli Stati – di cui nessuno pone in dubbio la forza interna – che sembrano tollerare, se non addirittura sostenere l'attività dei pirati: ma, per questi Stati, nessuno ha finora sollevato la questione della responsabilità internazionale, né, tantomeno, ha proposto il ricorso alla forza (contrariamente a quanto è avvenuto per la Somalia).

Un'altra prospettiva rilevante sul piano fenomenologico è rappresentata dalle relazioni che possono instaurarsi tra il fenomeno delle "bandiere-ombra", il sequestro di navi destinate ad alimentare ulteriori illeciti ed il rilascio dei pirati dopo la loro cattura (il cosiddetto *catch and release*). Se è vero che le prede più ambite dai pirati sono le navi immatricolate negli "Stati *open register*", perché possono essere agevolmente trasformate in *ghost-ship* – ed essere utilizzate per commettere ulteriori illeciti – è altrettanto vero che gli Stati in questione sono poco inclini sia ad agire in protezione di navi solo formalmente "proprie" che ad instaurare procedimenti giudiziari a carico dei pirati eventualmente catturati. Le conseguenze di questo atteggiamento si traducono nella crescita del *catch and release* – che,

di fatto, vanifica qualsiasi azione di contrasto della pirateria – e nel ricorso alle società militari private ed ai *contractors*. A sua volta, il ricorso ai *contractors* potrebbe condurre, in un futuro non lontano, a valutare l'opportunità delle azioni di contrasto della pirateria anche (o soltanto) in base al metodo fondato sulla comparazione tra costi e benefici, oltre che a configurare ulteriori scenari di reciproca e proficua interdipendenza tra la repressione della pirateria e l'utilizzo, a tal fine, dei *contractors* medesimi. Si tratta di un circuito vizioso che può rivelarsi in grado di riproporre l'interdipendenza, anche finanziaria, tra soggetti attivi e passivi della pirateria già nota all'esperienza del Mediterraneo fin da epoche remote.

E, a proposito di Mediterraneo, è significativo rilevare che il presente volume vede la luce in un momento in cui, mentre diversi membri dell'Unione europea partecipano alle operazioni navali nelle acque del Corno d'Africa, la pirateria potrebbe arrivare a minacciare – in connessione con l'espansione del terrorismo in Siria ed in Libia – le frontiere marittime dell'Unione europea, frontiere già violate dall'incessante flusso di immigrati clandestini (curiosamente definiti, soprattutto dai *media* italiani, "migranti") che, partendo dalle coste della Libia, flagella l'Italia. Per contrastare il fenomeno dello «smuggling ... and trafficking in person», che secondo l'ONU costituisce una delle forme di «transnational organized crime committed at sea», l'Unione europea sta progettando di ricorrere all'uso della forza, tra mille polemiche e perplessità non solo sulla liceità e sull'opportunità dell'intervento armato, ma finanche sugli obiettivi da colpire (quale tipologia di imbarcazioni? di quali Stati? in acque territoriali o in alto mare?).

Con queste premesse, e tenuto conto dei collegamenti organici, funzionali e finanziari che intervengono tra i diversi illeciti commessi contro la «maritime safety and security» (prima di tutto la pirateria, ma anche l'*armed robbery*, il contrabbando ed il terrorismo marittimo) ed il fenomeno del «transnational organized crime committed at sea», è ragionevole presumere che l'autorizzazione all'uso collettivo della forza per contrastare l'espansione – nel Mediterraneo come altrove – tanto della pirateria e degli altri illeciti contro la sicurezza marittima quanto dei crimini transnazionali commessi in mare apparirà un'opzione inevitabile, senza peraltro costituire una novità agli occhi dell'opinione pubblica, tenuto conto dell'esperienza in Somalia. Tale opzione – sebbene fondamentalmente antinomica rispetto al principio della giurisdizione universale che ha retto, per secoli, la materia – potrebbe caratterizzare i contenuti del futuro, si consenta la licenza semantica, "*jus piratorum*".

\* \* \*

Il presente volume avrebbe dovuto essere pubblicato nella primavera del 2014, ma impegni diversi me l'hanno impedito. Ringrazio la collega Silvia Angioi,

della Seconda Università degli Studi di Napoli, per le sollecitazioni – ed il proficuo scambio di idee – che mi hanno consentito di concludere la ricerca e di licenziare il volume.

Ringrazio inoltre la dott.ssa Valentina Ranaldi, dottore di ricerca nella Sapienza di Roma, per la speciale cura nel lavoro di *editing* e per l'attenta revisione delle bozze.

## CAPITOLO I

---

### IL REGIME GIURIDICO DELLA PIRATERIA MARITTIMA

---

SOMMARIO: 1. La pirateria *juris gentium* e il principio della giurisdizione universale. – 2. La rivitalizzazione della pirateria marittima e l'attualità della sua definizione. – 3. I rapporti tra la pirateria e gli altri illeciti contro la sicurezza marittima.

#### 1. *La pirateria juris gentium e il principio della giurisdizione universale*

La pirateria marittima non solleva problemi particolari in ordine alla definizione della sua dimensione giuridica ed all'individuazione delle norme internazionali ad essa applicabili, avendo mantenuto forme e modalità sostanzialmente immutate nel tempo e nello spazio<sup>1</sup>.

Dai Micenei nel Mediterraneo ai Fratelli della Costa nel Mar dei Caraibi ai pirati della *Red Flag Fleet* nel Mar cinese meridionale, ancora oggi, nella generalità dei casi, la pirateria si sostanzia negli atti di violenza, sequestro e rapina commessi in mare, a scopo di lucro, dall'equipaggio di una nave privata a danno di altre navi e delle persone e dei beni da queste trasportati. La più evidente differenza rispetto al passato è costituita dal fatto che gli atti di pirateria commessi a danno di persone e beni presenti sulla terraferma (si pensi alle incursioni vichinghe e saracene che, tra il VII ed il XVIII secolo, terrorizzarono le coste dell'Europa meridionale) costituiscono, ormai, solo un ricordo<sup>2</sup>. Rinviando al prosieguo della trattazione l'esame

---

<sup>1</sup> Per una sintesi dell'evoluzione della pirateria marittima dall'evo antico al XIX secolo, e per le sue implicazioni sul sistema delle relazioni internazionali, si rimanda al Capitolo II.

<sup>2</sup> Altra forma di "pirateria" diffusa in passato ed oggi estinta era la cosiddetta pirateria costiera, perché esercitata dalle popolazioni della costa che, per mezzo di falsi segnali, di notte o in particolari condizioni climatiche, attiravano le navi allo scopo di procurarne il naufragio, ucciderne l'equipaggio e depredarne il carico. Esercitata in particolare dalle popolazioni delle due coste della Manica fino al XVI secolo, e specialmente in Bretagna ed in Cornovaglia, la pirateria costiera non può, per definizione, essere ricondotta al contesto della pirateria marittima. È vero,

della definizione convenzionale di pirateria marittima, codificata solo alla fine degli anni Cinquanta<sup>3</sup>, per il momento è opportuno anticipare che gli elementi dell'illecito in esame sono costituiti essenzialmente dal *locus commissi delicti* (alto mare e luoghi non soggetti alla giurisdizione degli Stati), dalla natura degli autori (l'equipaggio o i passeggeri di una nave privata) e dagli scopi da essi perseguiti (identificabili principalmente nell'*animus furandi*)<sup>4</sup>.

Storicamente considerati *hostes communes omnium*<sup>5</sup>, i pirati commettono illeciti che pregiudicano la libertà di navigazione, la sicurezza delle rotte marittime e

---

però, che, nelle zone più interessate dal fenomeno, alcuni tra i più noti protagonisti della pirateria costiera sono legati alla cultura popolare alla stregua dei pirati veri e propri: è questo il caso di Lord Killigrew, governatore di Falmouth ed al contempo capo di uno dei più forti "sindacati" criminali della Cornovaglia, e della sua consorte, che nel 1582 venne addirittura processata e condannata a morte per l'assalto ad una nave spagnola ancorata nel porto della città "governata" dal marito. L'impresa di Lady Killigrew, in effetti, avvicina talune forme di pirateria costiera agli atti di *armed robbery against ships* su cui si tornerà diffusamente nel prosieguo della trattazione.

<sup>3</sup> La definizione convenzionale di pirateria marittima è contenuta nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, che riproduce sostanzialmente inalterata quella fornita dalla Convenzione delle Nazioni Unite sull'alto mare firmata a Ginevra il 29 aprile 1958. Tali norme convenzionali sono comunemente considerate riproduttive del diritto consuetudinario e, pertanto, gli elementi costitutivi dell'illecito in esame, come individuati subito dopo nel testo, sono identici per tutti gli Stati. Non altrettanto può dirsi per la cosiddetta pirateria "relativa" (o "quasi-pirateria"), su cui si tornerà più avanti.

<sup>4</sup> Le prede più ambite dai pirati sono costituite dalle navi private adibite ad usi commerciali o di piacere – dalle navi mercantili agli *yachts* – con una spiccata preferenza, per i motivi di cui si dirà nel prosieguo della trattazione, per le navi che battono "bandiere-ombra" (o bandiere di convenienza): eclatante è stato il sequestro della petroliera *Sirius Star* – su cui si tornerà diffusamente nel prosieguo della trattazione – iscritta nei registri navali della Liberia, ma di proprietà di una società costituita negli Emirati Arabi Uniti e sussidiaria della *Saudi Arabian Oil Company* (la compagnia petrolifera statale dell'Arabia Saudita). Nella prospettiva del contrasto della pirateria assumono invece rilievo le navi pubbliche, e cioè le navi militari (che comprendono la specie delle navi da guerra) e le navi governative adibite a pubblici servizi (quali i servizi di polizia, di vigilanza doganale o di vigilanza sanitaria), a condizione che queste ultime siano chiaramente contrassegnate ed espressamente autorizzate all'uso di poteri coercitivi. Tuttavia, secondo il diritto convenzionale, mentre la cattura di una nave pirata può essere effettuata indistintamente da navi da guerra e da navi governative, la visita di una nave sospetta di praticare la pirateria è riservata alle navi da guerra. Sul punto si tornerà nel paragrafo 5 del Capitolo III, esaminando le norme della Convenzione di Montego Bay concernenti la repressione della pirateria.

<sup>5</sup> Così si esprimeva, nel 44 a.C., Marco Tullio Cicerone nel *De Officiis* (Libro III, 107). Ancora duemila anni dopo, un giudice della Corte permanente di giustizia internazionale, nell'opinione dissidente relativa alla sentenza *Lotus* del 7 settembre 1927, su cui si tornerà nel paragrafo 2 del Capitolo III, indicava i pirati quali «*hostis humani generis*» (cfr. *Permanent Court of International Justice Reports*, 1927, n. 10, pag. 70 e ss.), utilizzando l'espressione coniata per l'imperatore Commodo dallo storico romano Eutropio nel *Breviarium ab Urbe Condita*. Oggi, per dirla con I. SHEARER, *Piracy*, in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. VIII, Oxford, 2010, pag. 320 e ss., i pirati possono essere considerati una «species of international outlaw».

lo svolgimento dei traffici commerciali negli spazi non soggetti alla sovranità di alcuno Stato<sup>6</sup>. Pertanto, in ragione della superiore esigenza di assicurare, in detti spazi, la salvaguardia di beni e valori che interessano tutti i componenti della Comunità internazionale – e che, altrimenti, resterebbero privi di tutela giuridica – il diritto consuetudinario ha ritenuto inevitabile affievolire il principio della sottoposizione della nave, in alto mare, all'esclusivo potere di governo dello Stato della nazionalità (o Stato della bandiera)<sup>7</sup> e ha, parallelamente, instaurato un regime di contrasto e di repressione della pirateria fondato sul principio della giurisdizione universale, codificato dalla Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 1958 e dalla Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982. Secondo tale princi-

---

<sup>6</sup> Sulla natura degli illeciti commessi dai pirati e sulla qualificazione della pirateria come *crimen juris gentium* si tornerà ampiamente nel Capitolo III. Pur esulando dai limiti tematici della presente trattazione l'esame del regime giuridico degli spazi marini, può sinteticamente ricordarsi che il principio della libertà dei mari – affermato nel XVII secolo anche grazie all'opera fondamentale di Ugo Grozio, *Mare Liberum*, pubblicata nel 1609 – ha retto il diritto internazionale marittimo fino ai primi decenni del XX secolo. A partire dal secondo dopoguerra, il principio in parola è stato gradualmente eroso dalla pretesa degli Stati di assicurarsi il controllo delle acque adiacenti le coste: dal mare territoriale alla zona contigua alla piattaforma continentale fino alla zona economica esclusiva. Oggi, il principio della libertà dei mari trova un residuo margine di applicazione nell'alto mare, anche se taluni Stati già prospettano di estendere a questo spazio marino la tutela dei propri interessi, con particolare riferimento alla conservazione delle risorse ittiche: si parla, al riguardo, di "mare presenziale". Tenuto conto di quanto affermato, l'espressione "alto mare", utilizzata dalle citate convenzioni sul diritto del mare firmate a Ginevra nel 1958 ed a Montego Bay nel 1982, è ritenuta inadeguata alla realtà del diritto e delle relazioni internazionali e, ad essa, taluni preferiscono l'espressione "mare internazionale" (cfr. per tutti B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2013, pag. 300). Sul regime giuridico degli spazi marini la bibliografia è molto ampia e, anche per ulteriori riferimenti, si rinvia a B. CONFORTI, *Il regime giuridico dei mari*, Napoli, 1957; R.J. DUPUY, *L'Océan partagé. Analyse d'une négociation*, Paris, 1979; R.J. DUPUY-D. VIGNES (eds.), *Traité du nouveau droit de la mer*, Paris-Bruxelles, 1985; A. DEL VECCHIO, *Mare (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1998, pag. 509 e ss.; U. LEANZA-L. SICO, *La sovranità territoriale. Il mare*, Torino, 2001; T. SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 2002; G. CATALDI, *Mare (Dir. Int.)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2006, pag. 3583 e ss.; L. SICO (a cura di), *Oltre Montego Bay, Nuove tendenze verso il controllo degli spazi marini*, Napoli, 2009; C.R. SYMMONS (ed.), *Selected Contemporary Issues in the Law of the Sea*, Leiden, 2011.

<sup>7</sup> Secondo una norma di diritto consuetudinario codificata dall'art. 92 della Convenzione di Montego Bay, il regime internazionale delle navi, sia pubbliche che private, si fonda sul diritto dello Stato della bandiera di esercitare, in via esclusiva, il potere di governo sulle proprie navi, mediante il comandante o, se del caso, le navi da guerra. In realtà, il principio della sottoposizione della nave alla giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera incontra diverse eccezioni per quanto attiene al contrasto ed alla repressione, in alto mare, di determinati illeciti: oltre la pirateria, è questo il caso, ad esempio, della tratta degli schiavi e delle emissioni radiofoniche o televisive non autorizzate, su cui si tornerà nel paragrafo 1 del Capitolo III. Tuttavia, tra le eccezioni richiamate, la pirateria riveste un'importanza affatto peculiare in ragione della natura consuetudinaria delle norme ad essa relative e dell'intensità dei poteri che ogni Stato può ricavare dal principio della giurisdizione universale, come si dirà subito dopo nel testo.

pio, la nave pirata che si trovi in alto mare può essere fermata, visitata e catturata dalle navi da guerra di qualsiasi Stato, le quali sono altresì legittimate a sequestrare il carico trasportato e ad arrestare gli autori dell'illecito – ai fini dell'instaurazione del giudizio civile e penale – qualunque sia la nazionalità della nave pirata e la cittadinanza del suo equipaggio<sup>8</sup>. Diversamente, la nave pirata che, dopo aver commesso l'illecito, si rifugia in acque territoriali è soggetta alla giurisdizione esclusiva dello Stato costiero, non potendo le navi straniere esercitare in quelle acque alcuna azione coercitiva, né proseguire l'inseguimento della nave pirata eventualmente avviato in alto mare, senza l'autorizzazione dello Stato in questione, di cui, altrimenti, violerebbero la sovranità<sup>9</sup>.

La pirateria *juris gentium* (anche detta pirateria “assoluta”), descritta poc'anzi nei suoi principali elementi costitutivi unitamente al regime di repressione ad essa applicabile, è talvolta confusa con altre fattispecie (quali la corsa marittima) e, soprattutto, con la cosiddetta pirateria “relativa” (anche detta pirateria “per analogia” o “quasi-pirateria”), costituita dagli illeciti assimilati alla pirateria *juris gentium* da norme interne di natura penale o da trattati internazionali *ad hoc*<sup>10</sup>. In realtà, al di là dei possibili equivoci, emergono con evidenza gli elementi peculiari e distintivi

---

<sup>8</sup> Salvo tornare nel Capitolo III sul fondamento e la portata del principio della giurisdizione universale, va detto fin d'ora che il diritto consuetudinario, così come il diritto convenzionale, consentono l'adozione tanto di misure di contrasto, che si sostanziano nella visita e nella perquisizione delle navi pirata (o presunte tali), quanto di misure repressive, che si sostanziano nella cattura della nave pirata e nella punizione degli autori dell'illecito. La Convenzione di Montego Bay, inoltre, pur non menzionando espressamente il tentativo di commettere atti di pirateria, prevede la cattura delle navi «*intended by the persons in dominant control*» a commettere atti di pirateria (cfr. l'art. 103 della Convenzione, corsivo mio), configurando, in tal modo, la possibilità di svolgere azioni di “prevenzione” della pirateria. In realtà, la prevenzione della pirateria comprende anzitutto le azioni di pattugliamento degli spazi marini, e in particolare degli spazi più a rischio, come nel caso delle azioni previste dagli accordi di cooperazione regionale e quelle svolte nel quadro delle operazioni militari navali realizzate nel Corno d'Africa, di cui si dirà nel paragrafo 3 del Capitolo IV. In questa prospettiva, ben si coglie l'ampiezza dei contenuti del «*duty to cooperate in the repression of piracy*» imposto dall'art. 100 della Convenzione di Montego Bay agli Stati contraenti, su cui si tornerà diffusamente nel prosieguo della trattazione.

<sup>9</sup> Può verificarsi anche il caso della nave che, dopo aver commesso illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima in acque territoriali, cerchi rifugio in alto mare. Il contrasto e la repressione di questi illeciti – che non costituiscono atti di pirateria ai sensi del diritto internazionale, essendo posti in essere in acque territoriali – sono rimessi alla giurisdizione esclusiva dello Stato costiero, le cui autorità possono fermare, visitare e catturare la nave in questione nel mare territoriale ed eventualmente, anche se straniera, inseguirla “a caldo” in alto mare (cosiddetto *hot pursuit*) in virtù di una «*good reason to believe that the ship has violated the laws and regulations*» dello Stato medesimo (cfr. l'art. 111 della Convenzione di Montego Bay). Sul diritto di inseguimento si tornerà nel paragrafo 5 del Capitolo III.

<sup>10</sup> Pertanto, come già segnalato alla nota 3, gli illeciti riconducibili alla pirateria “relativa” variano a seconda delle legislazioni nazionali o dei trattati internazionali volta per volta considerati. Sul punto si tornerà nel paragrafo 4 del Capitolo III.

della pirateria *juris gentium*, che è rimasta un fenomeno tipico nelle sue rappresentazioni anche nei momenti in cui, intorno alla metà del Novecento, essa appariva ormai «quasi totalmente scompars(a)» o, comunque, «in via di estinzione»<sup>11</sup>.

Invertendo una tendenza che sembrava destinata a consolidarsi, la pirateria ha inaspettatamente ripreso vita a partire dagli anni Ottanta<sup>12</sup>. Essa, peraltro, si è trovata a coesistere con altri e diversi illeciti che proprio in quegli anni si andavano affermando contro la sicurezza marittima e, in particolare, la sicurezza della navigazione<sup>13</sup>. Molteplici sono le cause, e gli effetti, di questa duplice evoluzione, che

---

<sup>11</sup> Così, rispettivamente, E. SERRA-G. SPERDUTI-G. VENTURINI-W. ZANNINI, *Dizionario di diritto internazionale bellico*, Milano, 1941, pag. 173, e N. RONZITTI, *Pirateria (dir. vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIII, Milano, 1983, pag. 911 e ss. Nello stesso senso di veda E.D. DICKINSON, *Is the Crime of Piracy Obsolete?*, in *Harvard Law Review*, 1925, pag. 350 e ss., nonché M.S. MCDUGAL-W.T. BURKE, *The Public Order of the Oceans. A Contemporary International Law of the Sea*, New Haven, CT (USA), 1987, pag. 53, secondo i quali, ancora negli anni Ottanta, «Ocean travel is, in fact, no longer harassed, in any significantly measurable degree, by person seeking to rob and murder for their own ends and the task of assuring safety from these deprivations is not a very formidable one».

<sup>12</sup> Ancora nel 2014, a distanza di sei anni dall'adozione delle risoluzioni con cui il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha autorizzato l'uso della forza nelle acque territoriali e nel territorio della Somalia – di cui si dirà nel paragrafo 3 del Capitolo IV – i pirati continuano a nuocere alla sicurezza della navigazione nelle acque del Corno d'Africa, del Sud-Est asiatico e di aree emergenti quali il Golfo di Guinea. A conferma dell'attualità dell'indagine proposta possono citarsi, tra i tanti, alcuni casi recenti che hanno interessato – ed interessano tuttora – l'Italia: dal sequestro della petroliera *Savina Caylin*, trattenuta da pirati somali tra febbraio e dicembre 2011; al sequestro della nave *Montecristo*, liberata da un *blitz* condotto dalle forze speciali inglesi nell'ottobre 2011; all'incidente in cui è rimasto coinvolto, nel febbraio 2012, il personale delle forze armate di scorta alla petroliera *Enrica Lexie*, incidente che ha dato vita alla crisi diplomatica tra l'Italia e l'India ancora in corso nel momento in cui si scrive. È vero, comunque, che l'attività dei pirati (e soprattutto di quelli somali) è ormai finita nel mirino degli apparati di polizia e giudiziari degli Stati europei, come conferma l'arresto, avvenuto nell'ottobre 2013 a Bruxelles, di uno dei più importanti capi della pirateria somala (Mohamed Abdi Hassan), ritenuto l'ideatore dell'organizzazione criminale responsabile del sequestro di numerose navi mercantili al largo della Somalia, tra cui la già citata petroliera *Sirius Star*, contenente due milioni di barili di petrolio del valore di oltre 100 milioni di dollari, ed il mercantile ucraino *Faina*, carico di armamenti pesanti. Sul caso *Enrica Lexie* si tornerà nel paragrafo 4 del Capitolo IV, mentre sul caso *Montecristo* si tornerà nel paragrafo 5 del Capitolo V.

<sup>13</sup> Va precisato che, nelle risoluzioni intitolate *Oceans and the Law of the Sea*, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite distingue gli illeciti che minacciano la «maritime safety and security» dagli illeciti che concretizzano il «transnational organized crime committed at sea». I primi sono costituiti dalla pirateria, dagli atti di *armed robbery against ships*, dal terrorismo marittimo e dal contrabbando; i secondi sono costituiti da «illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances, the smuggling of migrants and trafficking of person» (cfr. la risoluzione 63/111 del 5 dicembre 2008), nonché da «illicit trafficking in firearms» (cfr. la risoluzione 68/70 del 9 dicembre 2013). Ancora più ampia è la definizione di «transnational organized crime in the maritime domain» fornita dall'art. 5, n. 1, del *Yaoundé Code of Conduct* del 2013, concernente la repressione della pirateria nel Golfo di Guinea, su cui si tornerà nel paragrafo 2 del Capitolo IV. Poiché l'esame degli illeciti che concretizzano il «transnational organized crime committed at sea» va

hanno indotto taluni a ritenere superate le norme internazionali dedicate alla pirateria e che, a prescindere dalla fondatezza di tali rilievi, su cui si tornerà più avanti, hanno richiamato l'attenzione dei governi, delle organizzazioni internazionali, degli studiosi e dell'opinione pubblica su un fenomeno destinato, secondo alcuni, ad espandersi ulteriormente nel prossimo futuro, fino ad avvicinarsi alle frontiere dell'Unione europea<sup>14</sup>.

## 2. La rivitalizzazione della pirateria marittima e l'attualità della sua definizione

La rivitalizzazione della pirateria va anzitutto ricondotta all'espansione dei traffici commerciali conseguente alla globalizzazione dei mercati, traffici che si svolgono principalmente per mare e su vie di comunicazione obbligate, lungo le quali il fenomeno in esame si è storicamente consolidato. Basti ricordare, ad esempio, la rotta marittima che va dallo stretto di Bab-el-Mandeb (che mette in comunicazione il Mar Rosso con il Golfo di Aden e, quindi, attraverso il Canale di Suez, il Mediterraneo con il Mare Arabico e l'Oceano Indiano) allo stretto di Malacca (che mette in comunicazione il Golfo del Bengala con il Mar cinese meridionale e, quindi, l'Oceano Indiano con quello Pacifico), rotta che, dal 1869, permette la navigazione dall'Europa al Sud-Est asiatico fino all'Estremo Oriente senza la necessità di circumnavigare l'Africa lungo l'Oceano Atlantico ed il Capo di Buona Speranza<sup>15</sup>. Poiché si muove per mare più dell'80% degli scambi commerciali globali, con valori assoluti destinati a triplicarsi entro il 2020, non può stupire che, a fronte di tale crescita dei traffici marittimi, la pirateria registri una significativa recrudescenza<sup>16</sup>.

Un'altra causa della rivitalizzazione della pirateria va individuata nell'atteggiamento degli Stati che, per motivi diversi, restano inerti di fronte alla recrudescenza

---

oltre i limiti della presente trattazione, nel prosieguo, per comodità espositiva, le locuzioni "sicurezza marittima" (utilizzata dall'ONU) e "sicurezza della navigazione marittima" (tradizionalmente chiamata in causa dalla pirateria) saranno utilizzate in modo fungibile.

<sup>14</sup> Anche in tal senso può essere valutata la presenza in Libia dell'organizzazione nota come "Stato Islamico dell'Iraq e della Siria" (ISIS), che dal gennaio 2015 rivolge minacce alla sicurezza della navigazione nel Mare Mediterraneo.

<sup>15</sup> La fondamentale importanza logistica e commerciale – ed ovviamente strategica – del Canale di Suez è stata confermata, anche di recente, dai lavori di ampliamento del Canale medesimo, conclusi nel 2010, che consentono il transito di navi con un pescaggio triplo rispetto al passato.

<sup>16</sup> Per i dati citati cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 10 maggio 2012 sulla pirateria marittima (in *GUUE* n. C261E del 10 settembre 2013, pag. 34).

scenza del fenomeno. Come nel XVII secolo l'isola di Tortuga e le acque circostanti costituirono la base principale delle attività dei Fratelli della Costa, che assalivano i galeoni spagnoli impegnati nella traversata atlantica, così, oggi, il territorio e le acque territoriali di alcuni Stati (ed in particolare di quelli considerati "Stati falliti") sono diventati il luogo privilegiato dai pirati per reperire o utilizzare sostegni di natura logistica, organizzativa e finanziaria, armare navi pirata, pianificare la realizzazione degli attacchi e trovare sicuro rifugio (talvolta con le prede al seguito) una volta realizzato l'illecito in alto mare, stante l'inerzia – comunque motivata – delle autorità locali<sup>17</sup>. Le similitudini tra i due casi sono evidenti: nel caso di Tortuga, si trattava di un'isola nominalmente (almeno per un certo periodo) sottoposta alla sovranità del Regno di Spagna, ma in realtà sprovvista di qualsiasi insediamento ed apparato di governo spagnolo e, di fatto, lasciata al controllo dei Fratelli della Costa; nel caso degli Stati inerti (o "falliti", di cui la Somalia costituisce esempio paradigmatico), gli apparati di governo, nominalmente indipendenti, non esercitano alcun controllo effettivo del territorio e delle acque territoriali, lasciando così indisturbati i pirati<sup>18</sup>.

L'atteggiamento degli Stati in questione è dovuto alla fragilità delle strutture politiche, amministrative e socio-economiche locali, che possono essere ulte-

---

<sup>17</sup> Per "Stati falliti" si intendono, in questa sede, gli Stati che, a causa delle particolari condizioni di debolezza strutturale in cui versano – e, segnatamente, dell'incapacità dell'apparato di governo di controllare effettivamente il territorio – non sono in grado di contrastare i pirati (né gli autori degli atti di *armed robbery against ships*). In generale, sulla nozione di "Stato fallito" si veda, nella vasta bibliografia, D. THURER, *The "Failed State" and International Law*, in *International Review of the Red Cross*, 1999, pag. 731 e ss.; R. GEISS, *Failed States. Legal Aspects and Security Implications*, in *German Yearbook of International Law*, 2004, pag. 457 e ss.; C. CLASSEN, *"Failed States" and the Prohibition of the Use of the Force*, in SOCIETÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL (ed.), *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Paris, 2004, pag. 129 e ss.; A. TANCREDI, *Di pirati e Stati "falliti": il Consiglio di sicurezza autorizza il ricorso alla forza nelle acque territoriali della Somalia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, pag. 937 e ss.; M. BRIGNARDELLO, *Nozione di pirateria marittima e sue implicazioni*, in AA.VV., *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, Vol. 1, in *Diritto Marittimo* (numero speciale), 2010, pag. 240 e ss.

<sup>18</sup> Per quanto riguarda la Somalia, va ricordato che il Governo federale di transizione – insediato nel 2004, dopo tredici anni di guerra civile, sotto l'egida e con il contributo determinate dell'ONU – è apparso a più riprese incapace di controllare il territorio nazionale, dovendo anche fronteggiare le tendenze separatiste che hanno condotto alla proclamazione delle entità autonome in cui trovano rifugio parte dei pirati operanti nelle acque del Corno d'Africa: il riferimento è, in particolare, alla Repubblica del Puntland, che dall'estremo Nord-Est del Paese si protende nell'Oceano Indiano, ed al Somaliland (l'ex Somalia britannica), che si affaccia sul Golfo di Aden. È vero che la situazione della Somalia è in corso di graduale miglioramento a partire dall'agosto 2012 – e cioè da quando al Governo federale di transizione è succeduto il Governo della Repubblica federale di Somalia, istituita sulla base della costituzione federale approvata da una assemblea nazionale costituente – ma è anche vero che le acque dei mari al largo delle coste somale restano, come già segnalato, uno dei luoghi privilegiati dai pirati.

riormente indebolite dai collegamenti tra la pirateria ed altri fenomeni criminali (dalla corruzione degli apparati statali al traffico di droga e di armi fino al terrorismo): in queste condizioni, l'atteggiamento delle autorità nazionali assume sfumature diverse, che vanno dall'inerzia – motivata da impotenza, indifferenza o tolleranza – fino a forme larvate di “complicità”. Se a ciò si aggiunge, da una parte, che né il diritto consuetudinario, né la citata Convenzione di Montego Bay obbligano gli Stati a reprimere la pirateria<sup>19</sup> e, dall'altra, che il regime giuridico dei mari, fondato sulla suddivisione degli spazi marini in distinte sfere di giurisdizione, si presta facilmente ad essere “strumentalizzato” dai pirati<sup>20</sup>, appare in tutta evidenza che il cuore della problematica della pirateria concerne, oggi come in passato, la sua efficace repressione, prima ancora dell'individuazione di un regime di responsabilità degli Stati in questione<sup>21</sup>. Come già rilevato in Premessa, la cronaca recente ha evidenziato che la repressione della pirateria può essere conseguita in due modi: o attraverso il ricorso agli strumenti classici della cooperazione intergovernativa, al fine di sollecitare l'azione delle autorità locali anche mediante contributi di varia natura al potenziamento delle strutture e dell'autorità di governo (ed è quanto avviene soprattutto nell'area del Sud-Est asiatico, ove si è assistito al proliferare di accordi di cooperazione regionale, in verità con risultati modesti); ovvero, assai più efficacemente, attraverso il ricorso alla forza, al fine di sopperire alla perdurante inerzia, comunque motivata,

---

<sup>19</sup> Va infatti sottolineato, in proposito, che il citato art. 100 della Convenzione di Montego Bay impone agli Stati il dovere di cooperare allo scopo di reprimere la pirateria e non quello di esercitare la propria giurisdizione: «All States *shall cooperate* to the fullest possible extent in the repression of piracy on the high seas or in any other place outside the jurisdiction of any State» (corsivo mio). Nello stesso senso può ricordarsi anche il successivo art. 105, secondo cui «... every State *may* seize a pirate ship or aircraft ...» e «The courts of the State which carried out the seizure *may* decide upon the penalties to be imposed, and *may* also determine the action to be taken ...» (corsivi miei). La questione, in realtà, mantiene ancora oggi, alla luce della rivitalizzazione della pirateria marittima, una specifica attualità e non manca chi ricava dalle disposizioni ricordate un vero e proprio obbligo degli Stati di reprimere l'illecito in esame: cfr., ad esempio, F. MUNARI, *La “nuova” pirateria e il diritto internazionale. Spunti per una riflessione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, pag. 325 e ss., nonché T.H. GOODMAN, *Leaving the corsair's name to other time: how to enforce the law of sea piracy in the 21th century through regional international agreements*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1999, pag. 150 e ss. *Contra*, cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pag. 304, nonché N. RONZITTI, *Pirateria (dir. vigente)*, cit., pag. 919. Sul punto si tornerà diffusamente nel prosieguo della trattazione.

<sup>20</sup> Come già rilevato, infatti, la nave pirata che cerchi rifugio in acque territoriali è soggetta alla giurisdizione esclusiva dello Stato costiero, con la conseguenza che, se le autorità di detto Stato restassero inerti, le acque territoriali finirebbero per costituire lo schermo giuridico contro cui si infrangerebbe l'azione repressiva della pirateria avviata in alto mare in forza del principio della giurisdizione universale.

<sup>21</sup> Sulle questioni attinenti alla responsabilità internazionale degli Stati si tornerà nel paragrafo 2 del Capitolo V.

degli apparati di governo locali (ed è quanto avviene nelle acque territoriali e finanche nel territorio della Somalia, sulla base delle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU a partire dal 2008). Non potendo escludersi sviluppi futuri della materia – che potrebbero interessare aree geografiche al momento emergenti, come il Golfo di Guinea – e preso atto che l'uso della forza armata da parte degli Stati occidentali contro i pirati somali costituisce senz'altro il rimedio più efficace (ma forse non il più efficiente nei termini del rapporto tra costi sostenuti e risultati conseguiti), è inevitabile chiedersi quali differenze, tra la pirateria attiva nel Corno d'Africa e quella attiva nel Sud-Est asiatico, giustificano la disparità tra le risposte fornite, nelle due aree, dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali e se alla base di tale disparità non vi siano motivazioni ed interessi che vanno oltre la repressione dell'illecito considerato. Il riferimento è alla protezione delle fonti di approvvigionamento petrolifero degli Stati europei, la cui vulnerabilità è stata evidenziata, nell'area del Corno d'Africa, dal sequestro a scopo di riscatto della petroliera *Sirius Star*, avvenuto, nel novembre 2008, poche settimane prima che l'ONU autorizzasse l'uso della forza in Somalia (dopo averlo autorizzato nelle acque territoriali somale).

La rivitalizzazione della pirateria, infine, è da taluni collegata alla (fino ad essere sovrapposta con la) diffusione di altri illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima<sup>22</sup>. È questo il caso, in particolare, degli atti di *armed robbery against ships*, che ormai costituiscono, secondo l'International Maritime Organization (IMO), la grande maggioranza degli illeciti commessi in mare<sup>23</sup>. Perpetrati ai danni degli equipaggi, dei passeggeri e del carico delle navi che si trovano nelle acque territoriali, interne ed arcipelagiche, nonché nei porti e nei luoghi di ancoraggio, gli atti di *armed robbery* costituiscono normalmente espressione di un'attività criminale "d'opportunità", il cui successo dipende in larga misura dalle circostanze concrete, dalla debolezza delle prede e dalla facilità con cui gli autori trovano rifugio sulla terraferma, confidando – come rilevato poc'anzi per la pirateria – nell'inerzia delle autorità dello Stato costiero<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Ad esempio, F. MUNARI, *La "nuova" pirateria e il diritto internazionale. Spunti per una riflessione*, cit., pag. 335, afferma che «Per chiarezza, e per semplicità di esposizione, nel presente lavoro qualificheremo come pirateria comunque anche le rapine a mano armata nel mare territoriale, vista l'identità delle fattispecie nel suo contenuto materiale».

<sup>23</sup> Sulla diffusione degli atti di *armed robbery* cfr. i dati riportati dal *Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery against Ships, IMO Annual Report 2011*, MSC.4/Circ.180 del 23 aprile 2012, secondo cui più della metà degli illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima è commesso nelle acque territoriali, interne ed arcipelagiche degli Stati.

<sup>24</sup> Possibili affinità sono rilevabili, inoltre, tra la pirateria e gli atti di violenza e sequestro commessi in mare a scopo politico, ideologico o religioso, comunemente indicati come atti di terrorismo marittimo, la cui nascita è unanimemente ricondotta al sequestro ed al dirottamento della nave italiana *Achille Lauro*, avvenuti nel 1985 al largo delle coste egiziane ad opera di componen-