

PRESENTAZIONE

Non è difficile comprendere il vivo interesse della letteratura scientifica per l'attuale, preoccupante fenomeno della pirateria marittima: le sue dimensioni si aggravano rapidamente, i suoi effetti sono sempre più deleteri sull'ordinato svolgimento della vita sociale internazionale. I danni ai rapporti economici e commerciali, agli interscambi di beni e servizi, al movimento delle persone, alla sicurezza ed alla libertà di navigazione dei mari, tendono a crescere esponenzialmente, suscitando analisi nei più diversi settori di studio: economisti, giuristi, internazionalisti hanno dedicato lavori monografici ai diversi profili di questa inquietante forma di violenza internazionale.

La storia ci ha consegnato precedenti preoccupanti e ben illustrati fin dalle prime pagine di questo studio con l'insegnamento che un fenomeno come questo, dai potenziali effetti distruttivi sull'economia mondiale, deve ricevere risposte strutturate e condivise tra tutti i Paesi, avvalorate dalle Nazioni Unite; ne va dello sviluppo dei popoli. Il commercio sui mari è complemento dell'economia ed è un obbligo degli Stati verso i propri popoli difenderlo. Basti pensare al nostro Mar Mediterraneo, che è interessato da circa un terzo dei flussi commerciali mondiali, con indubbie ricadute economiche su tutti i Paesi rivieraschi. A questo si aggiunga l'indotto economico che questo forte flusso mercantile determina in termini di attività portuali, cantieristica, indotto industriale, trasporti su terra ed altro ancora a questi collegato. Basti pensare allo stesso Egitto, che con la comparsa della pirateria marittima nelle aree del Corno d'Africa, per incentivare il flusso attraverso il canale di Suez, una delle fonti principali di sostentamento del Paese, ha raddoppiato la tratta del canale ed aumentato la sicurezza lungo tutto il percorso. Ogni anno transitano da Suez decine di migliaia di navi mercantili da e verso il Mediterraneo.

È quindi evidente, anche con questi dati, come sia importante fronteggiare efficacemente il fenomeno della pirateria.

Oggi sono attive diverse operazioni antipirateria, ma il fenomeno continua a manifestarsi, a spostarsi in altre aree ove il controllo e la prevenzione non esistono e dove forse la comunità internazionale è ancora poco attenta alle conseguenze, che il solo profilarsi della minaccia potrebbe portare.

Per correggere questo carente orientamento valutativo è, pertanto, da salutare con soddisfazione il nuovo lavoro qui presentato, che si propone di evidenziare la gravità e complessità della pirateria contemporanea, cui niente manca per essere qualificata come vero e proprio crimine internazionale.

L'autore privilegia il metodo di analisi dello sviluppo storico del fenomeno criminale, fin dalle sue origini, definito *crimen iuris gentium* e il reo *hostis humani generis*.

Oggi, a maggior ragione, questo crimine è annoverabile nella categoria – di più recente denominazione – dei “crimini contro l’umanità”. Il pregiudizio sociale in cui si traduce, infatti, non si limita più ai danni patrimoniali a persone giuridiche pubbliche (Stati) e private (imprese) e, occasionalmente, al pregiudizio della libertà e della vita delle persone coinvolte, ma si proietta sul più vasto scenario delle debolezze strutturali della Comunità internazionale odierna. Basti pensare al grave problema degli “Stati falliti”, ai preoccupanti handicap strutturali degli Stati a insufficiente sviluppo istituzionale, ai concorrenti fenomeni di diversa origine che attentano alla sicurezza (come il terrorismo internazionale).

L’opera qui presentata, nell’affrontare scientificamente tutti gli aspetti della pirateria marittima evidenzia anche una autorevolezza, frutto di una formazione ed esperienza diretta dell’autore, che ha consentito di esprimere valutazioni e proposte di innovazione con appropriata ed approfondita consapevolezza. Un rigore scientifico che ispira utilmente certi orientamenti generali (penso, soprattutto, all’auspicio di un atteggiamento più “interventista”, da parte del Consiglio di Sicurezza dell’ONU), per risolvere impasse inaccettabili, come quella creatasi a seguito della nota ed infelice vicenda dei marò italiani nelle acque dell’Oceano Indiano.

In conclusione, l’opera merita una lettura ed una considerazione senza pregiudizi sulle conclusioni che prospetta, le quali possono suggerire incondizionata adesione o la necessità di più articolate distinzioni, ma che suscitano sempre una riflessione che spinge all’approfondimento, il quale rappresenta – in definitiva – l’obiettivo più degno del vero lavoro scientifico.

Ammiraglio *Filippo Maria Foffi*¹

¹ Comandante in Capo della Squadra Navale.

INTRODUZIONE

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI SUL RILIEVO DELLA PIRATERIA COME FENOMENO SOCIALE

Come noto, il fenomeno della pirateria marittima si è ripetutamente manifestato nella prassi internazionale, fin dai tempi più antichi, assumendo una rilevanza sociale particolarmente significativa in tutti i contesti storici nei quali è emerso, fino a raggiungere la consistenza più dilatata e intollerabile nell'attuale vita di relazione internazionale.

È opportuno ricordare che già nel periodo della Roma tardo-repubblicana la pirateria marittima aveva assunto dimensioni ampie e preoccupanti, compromettendo il pieno ed effettivo controllo di alcune province orientali della *Res Publica Romana*, originando una instabilità politica di consistenti proporzioni e pregiudicando la sicurezza delle rotte commerciali in una vasta area geografica¹. L'ingravescenza del fenomeno fu determinata, *inter*

¹ «I pirati non navigavano più a piccoli gruppi, ma in grosse schiere, e avevano i loro comandanti, che accrebbero la loro fama [per le imprese]. Depredavano e saccheggiavano prima di tutto coloro che navigavano, non lasciandoli in pace neppure d'inverno [...]; poi anche coloro che stavano nei porti. E se uno osava sfidarli in mare aperto, di solito era vinto e distrutto. Se poi riusciva a batterli, non era in grado di catturarli, a causa della velocità delle loro navi. Così i pirati tornavano subito indietro a saccheggiare e bruciare non solo villaggi e fattorie, ma intere città, mentre altre le rendevano alleate, tanto da svernarvi e creare basi per nuove operazioni, come si trattasse di un paese amico», così DIONE CASSIO COCCEIANO, *Storia romana*, XXXVI, 21.1-3; «In principio [i pirati] si aggiravano con un paio di piccole imbarcazioni, preoccupando gli abitanti della zona come [fossero dei] ladri. Protraendosi la guerra, divennero sempre più numerosi e costruirono navi più grandi. Il fatto di avere grandi guadagni, non smisero di [compiere atti di pirateria] quando Mitridate fu sconfitto e chiese la pace, e poi si ritirò [dai territori conquistati]. Avendo perso sia i mezzi di sussistenza sia il paese a causa della guerra, caduti in miseria estrema, utilizzarono il mare al posto della terra-ferma; in un primo momento utilizzando imbarcazioni come le *pinnaces* e le *hemiolie*, poi con biremi e triremi, che navigavano in vere e proprie squadre sotto dei capi-pirata, che erano come i generali di un esercito. Hanno occupato una città non-fortificata. Hanno abbattuto le mura delle altre, catturate dopo un regolare assedio, saccheggiandole. Hanno poi portato via i cittadini più ricchi presso le loro sedi nascoste, tenendoli in ostaggio e chiedendone il riscatto. Hanno disprezzato l'appellativo di ladri, definendo le loro prede quali premi di guerra. Avevano incatenato artigiani a svolgere

alia, anche dall'inadeguatezza degli strumenti normativi adottati dal senato romano, inizialmente rivelatisi inefficaci per una soddisfacente repressione di tale condotta criminosa². Per questi motivi, nel 67 a.C. il senato romano elaborò nuove regole, più consone alle esigenze di contrasto emerse, mediante l'adozione della *Lex Gabinia*, o *Lex de piratis persequendis*³. Sebbene tale atto normativo presentasse particolari elementi di eccezionalità, questi erano comunque giustificati dalla grave emergenza determinata dalla pirateria, tanto da suggerire il conferimento al proconsole Gneo Pompeo di ampi poteri, precettivi e operativi, che gli consentirono di porre sotto controllo il fenomeno criminale in tempi relativamente brevi⁴. Le iniziative del senato romano non sono comunque definibili – sotto il profilo della fonte – espressioni di una reazione dell'ordinamento della società degli Stati, che ancora non poteva dirsi costituito⁵.

Preme ad ogni modo sottolineare che la risposta di carattere emergenziale, fornita dal legislatore romano, fu dettata dalla circostanza di fatto che

per loro dei lavori, e portando loro continuamente materiali di legno, ottone e ferro», cfr. APPIANO DI ALESSANDRIA, *Guerre mitridatiche*, 92. Cfr. anche: PLUTARCO, *Vita di Pompeo*, 24.4-5; E. MARÓTI, *Die Rolle der Seeräuber unter den Anhängern des Sextus Pompeius*, in R. GÜNTHER-G. SCHROT, *Sozialökonomische Verhältnisse im Alten Orient und Klassischen Altertum*, Akademie Verlag, Berlin, 1961; H. MATTINGLY, *M. Antonius, C. Verres and the sack of Delos by the pirates*, in E. MANNI (a cura di), *Miscellanea di Studi Classici in Onore di Eugenio Manni*, vol. 4, Bretschneider, Roma, 1980, pp. 1491-1515.

² Cfr., ad esempio: A. PIGANIOL, *Le conquiste dei Romani*, Milano, 1989, p. 298; G. BRIZZI, *Storia di Roma. 1. Dalle origini ad Azio*, Bologna, 1997, p. 324; LIVIO, *Periochae ab Urbe condita libri*, 68.1; PLUTARCO, *Vita di Silla*, 11.4-5, e 24.1; APPIANO DI ALESSANDRIA, *Guerre mitridatiche*, cit., 63.

³ DIONE CASSIO COCCEIANO, *Storia romana*, cit., 23.4-5; PLUTARCO, *Vita di Pompeo*, cit., 25.3, 26.2; FLORO, *Compendio di Tito Livio*, I, 41, 1-7.

⁴ LIVIO, *Periochae*, cit., 99.2; FLORO, *Compendio*, cit., I, 41, 7; CICERONE, *De Imperio Pompei ad Quirites oratio*, 35; J. LEACH, *Pompeo*, Rizzoli, Milano, 1983, pp. 69-71.

⁵ Le origini di tale ordinamento giuridico vengono infatti tradizionalmente collocate in un periodo successivo, coincidente con i trattati di Münster e Osnabrück, adottati nel 1648: cfr. A. CASSESE, *Diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2009, pp. 29-31. Per una indagine sulle origini storiche dell'ordinamento internazionale e della comunità internazionale vedi anche, ad esempio: C. FOCARELLI, *Lezioni di Storia del Diritto Internazionale*, Morlacchi, Perugia, 2002, pp. 1-40; T. SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, parte I, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 10-31; M. GIULIANO-T. SCOVAZZI-T. TREVES, *Diritto internazionale*, parte generale, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 1-22; L. FERRARI BRAVO, *Lezioni di diritto internazionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 1986, pp. 22-30. È inoltre opportuno ricordare che la dottrina non è concorde sul periodo storico che segnerebbe l'inizio dell'ordinamento giuridico internazionale; a tal proposito c'è infatti chi, ad esempio, colloca le origini del diritto internazionale nel IX secolo d.C.: cfr., in tal senso, R. AGO, *Pluralism and the Origins of the International Community*, in *The Italian Yearbook of International Law*, vol. III, 1977, pp. 3-30.

la pirateria andava a colpire prevalentemente le derrate alimentari, fornite a Roma mediante i traffici marittimi, minacciando in tal modo la *sopravvivenza* stessa della società statale romana, oltre agli interessi dei Paesi fornitori. Inoltre, è da ricordare che il fenomeno criminale – sebbene risultasse allora particolarmente selettivo nelle espressioni che assumeva nella prassi, rivolgendosi principalmente ad una particolare tipologia di trasporti navali – era altresì capace di pregiudicare il trasporto marittimo, inteso nel senso più ampio. Significativo, a tal proposito, appare il noto episodio del rapimento di Caio Giulio Cesare, realizzato dai pirati cilici, e conclusosi mediante il pagamento del riscatto richiesto dai pirati (successivamente puniti in virtù di una iniziativa personale dello stesso Cesare) ⁶.

Non si deve ritenere che la pirateria limitasse la sua frequenza offensiva a Roma, giacché tale potenza marittima – pur già dominante sul Mediterraneo – non costituiva l'unico bersaglio preferenziale degli attacchi pirateschi ⁷. Per tale motivo, Cicerone definì il pirata «*communis hostis omnium*», perché esso tendeva a colpire le navi che trasportavano i beni a Roma, anche quando appartenenti a, o trasportanti i beni di, soggetti terzi rispetto ai *cives romani* ⁸.

Va pertanto osservato che, persino in epoche antiche, le manifestazioni del fenomeno – seppur localizzabili – non potevano dirsi circoscritte ad una sola area geografica, né riguardavano i medesimi popoli: si ricorda, ad esempio, che la pirateria ingenerò una grave preoccupazione anche negli Stretti di Malacca e Singapore (e pertanto anche presso popolazioni distanti dall'area mediterranea) già a partire dal V secolo, dunque ben prima che gli Stati europei iniziassero a percorrere tali rotte ⁹. Quando tali aree furono, successivamente, raggiunte dai traffici marittimi delle potenze europee, attorno al 1500, il fenomeno – disponendo di un più ampio novero di bersagli – andò progressivamente estendendosi in tutto il sud-est asiatico ¹⁰.

⁶ Cfr., a tal proposito: PLUTARCO, *Vita di Cesare*, 2.4-7; VELLEIO PATERCOLO, *Storia Romana*, II, 42.2-3; SVETONIO, *Cesare*, 74.1; POLIENO, VIII, 23.1; L. CANFORA, *Giulio Cesare: il dittatore democratico*, Laterza, Bari, 2002, p. 9.

⁷ Cfr. *supra* nota 1.

⁸ «Pirata non est ex perduellium numero definitus, sed *communis hostis omnium*» (corsivo aggiunto), CICERONE, *De Officiis*, Liber III, 107.

⁹ Si veda, ad esempio: M. RICHARDSON, *The Threats of Piracy and Maritime Terrorism in Southeast Asia*, in *Maritime Studies*, 2004, pp. 18-21.

¹⁰ «The forceful taking of goods or 'tributes' from vessels plying the waters of Southeast Asia was one means of support for coastal states prior to and during the early colonisation by the Europeans. The arrival of the European maritime powers intensified the problems of 'piracy'», cfr. R.C. BECKMAN-C. GRUNDY-WARR-V.L. FORBES, *Acts of piracy in the Malacca and Singapore Straits*, in *International Boundaries Research Unit - Maritime Briefing*, vol. I, no. 4, 1994, p. 2.

Un ampliamento del rilievo sociale della pirateria marittima si delineò, appunto, alla metà del primo millennio, e quindi alle origini del diritto internazionale classico. Infatti, la scoperta del Nuovo Mondo, e l'apertura di nuove rotte con l'Oriente, incentivarono la quantità e la frequenza di trasporti marittimi di merci preziose, che divennero pertanto gli obiettivi maggiormente sensibili degli attacchi dei pirati. Gli autori del crimine non colpivano più la sopravvivenza di una società statale, come abbiamo osservato a proposito del periodo romano, quanto, piuttosto, l'*arricchimento* degli Stati in espansione. Mutano gli effetti sociali del fenomeno, e correlativamente muta la risposta giuridica adottata ¹¹.

Al riguardo, è da osservare che la fonte normativa di riferimento del diritto internazionale classico, per la repressione della pirateria, si identificava essenzialmente con la consuetudine, cui era ricondotta anche la qualificazione del pirata come «*hostis humani generis*» ¹². Tale qualificazione rispondeva propriamente alla coscienza sociale internazionale, nel periodo considerato: infatti, come era accaduto nel periodo romano – quando il pirata era definito *communis hostis omnium* perché realizzava attacchi che danneggiavano tanto Roma, quanto i popoli che con essa commerciavano – anche nei secoli XVI-XIX la pirateria arrecava un *damnum*, attuale o potenziale, a tutta la società internazionale. Certo, l'*hostis humani generis* limitava solitamente la sua incidenza negativa su un piccolo nucleo di Stati, vale a dire le potenze marittime europee maggiormente significative del tempo: Regno Unito, Spagna, Portogallo, Francia e Paesi Bassi, in particolare, rappresentavano gli Stati più colpiti dal fenomeno, poiché erano questi Stati ad effettuare, più frequentemente, i trasporti di preziosi attraverso le nuove rotte. Ciò nonostante, tale qualificazione giuridica trovava pur sempre un fondamento nell'ordinamento internazionale tradizionale, perlomeno per tre ordini di motivi.

Anzitutto, perché gli Stati cennati erano anche quelli maggiormente rappresentativi della coscienza sociale dell'epoca in materia, e dunque in grado di contribuire, in modo più determinante, alla creazione e allo sviluppo di precetti consuetudinari. Inoltre, la pirateria conculcava una norma già presente nella coscienza giuridica, perché da sempre ritenuta fondamentale per il corretto funzionamento della vita di relazione internazionale: il principio

¹¹ Cfr. R.R. CHURCHILL-A.V. LOWE, *The Law of the Sea*, University Press, Manchester, 1999, p. 209.

¹² «[...] if a subject had committed piracie upon another [...] this was holden to be petit treason, for which he was to be drawne and hanged: because *pirata est hostis humani generis*, and it was *contra ligeanciae suae debitum* [...]», così Sir E. COKE, *The third part of the institutes of the laws of England: concerning high treason, and other pleas of the crown, and criminal causes*, 1809, cap. 49, p. 113. Cfr. inoltre *infra* cap. I, par. 5.

della libera e sicura navigazione marittima¹³. Infine, l'*animus furandi* del pirata risultava idoneo a pregiudicare tutti gli Stati che potevano beneficiare, anche indirettamente, delle ricchezze verso le quali si rivolgeva¹⁴. Anche per siffatti motivi, il diritto internazionale generale individuò nella pirateria il primo *crimen* in grado di pregiudicare l'intero *ius gentium*¹⁵.

È comunque da aggiungere che gli autori dell'illecito, nel periodo ora considerato, trovavano non raramente rifugio in *terrae nullius*, consentendo in tal modo agli Stati di catturarli, senza che tale comportamento comportasse una violazione della sovranità territoriale di Stati terzi¹⁶. Sotto tale profilo, avremo occasione di osservare come la realtà giuridica di allora agevolasse maggiormente le attività repressive, ad oggi complicate dagli impedimenti indotti dai cosiddetti "failed States"¹⁷.

Successivamente, il fenomeno della pirateria marittima aveva subito una attenuazione nella prassi, in corrispondenza del lungo periodo caratterizzato dalle due guerre mondiali¹⁸. Ancora nella seconda metà degli anni '80, anche la dottrina più avvertita – prima che si assistesse alla recente recrudescenza del fenomeno – considerava tale crimine sostanzialmente estinto nella prassi, esprimendosi nei seguenti termini: «i pirati di cui le norme internazionali vogliono condannare gli atti sono quelli dei libri di Defoe, Stevenson e Voltaire; sono i pirati esistiti dai tempi dei romani (risale appunto a Cicerone la famosa frase, secondo cui il pirata costituisce il "nemico di tutti gli uomini": *communis hostis omnium*). Sono i pirati diventati famosi tra il XVII e il XVIII secolo, e infine gradualmente scomparsi (quasi completamente) con l'introduzione di nuove tecnologie: essenzialmente la nave a vapore e il telegrafo»¹⁹.

Pur a fronte di una prassi sempre più scarsa del fenomeno della pirate-

¹³ Cfr. *infra* cap. I, par. 2.

¹⁴ Cfr. *infra* cap. I, par. 3.

¹⁵ Cfr. *infra* cap. I, par. 5.

¹⁶ Cfr. *infra* cap. I, par. 4.

¹⁷ Cfr. *infra* cap. IV, par. 4.

¹⁸ Cfr., ad esempio: *United Nations Conference on the Law of the Sea*, Volume IV: Second Committee (High Seas: General Régime), *Summary records of meetings and Annexes*, A/CONF.13/40, pp. 78-79; E.D. DICKINSON, *Is The Crime of Piracy Obsolete?*, in *Harvard Law Review*, 1925, vol. XXXVIII, pp. 334-360.

¹⁹ A. CASSESE, *Il caso "Achille Lauro" – Terrorismo, politica e diritto nella comunità internazionale*, Editori Riuniti, Roma, 1987, pp. 84-85. In merito alla diminuzione del fenomeno è stata espressa anche la seguente considerazione: «A causa della scarsa rilevanza del crimine nell'attuale fase delle relazioni internazionali, la pirateria non è stata inserita nello Statuto della Corte penale internazionale», così N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 348.

ria marittima negli anni seguenti la fine della seconda guerra mondiale²⁰, l'affermazione citata appare alquanto riduttiva e certamente non lungimirante²¹, in ordine ai fattori sociali (ed anche alle nuove tecnologie!) che potevano far presagire una inquietante ripresa della pratica criminosa²².

Certamente, nei primi tempi del secondo dopoguerra, sebbene tale fenomeno risultasse ancora presente in alcune aree geografiche, la sua rilevanza risultò più lieve rispetto al passato²³. Tale rarefazione del crimine costituiva, probabilmente, la conseguenza del diffuso controllo dei mari esercitato negli anni dei conflitti mondiali da parte delle potenze in lotta.

In tempi più recenti, tuttavia, la pirateria ha assunto una preoccupante rilevanza sociale, mostrando nuovamente la sua incidenza negativa, «creating an universal terror and alarm»²⁴; i pirati moderni infliggono infatti un consistente *vulnus* alla comunità internazionale nel suo insieme, meritando così – forse più che in passato – l'appellativo di *hostis humani generis*.

²⁰ «There is currently, as in the half-past century, a widespread and understandable feeling that the international law of piracy may be disregarded as wholly unimportant because the depredations upon international commerce which brought this body of prescriptions into being now occur but seldom, and then only in relatively isolated regions of the world», M.S. McDUGAL-W.T. BURKE, *The Public Order of the Oceans: A Contemporary International Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 1962, p. 806.

²¹ Analogamente, appare altresì poco lungimirante l'erronea convinzione, espressa da alcuni Stati all'indomani della fine della seconda guerra mondiale, che il fenomeno della pirateria marittima non costituisse una reale preoccupazione per la comunità internazionale. Si pensi che, nel 1958, l'Uruguay propose alla Commissione del diritto internazionale di sopprimere tutti i progetti di articoli aventi ad oggetto la pirateria «parce que la piraterie ne constitue plus un problème général». La stessa opinione fu espressa anche dalla delegazione rumena: «la commission du droit international a eu tort de consacrer tant d'articles à la piraterie, qui ne constitue plus un problème bien réel», cfr. *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1958, vol. IV, U.N. Doc. A/CN.4/SER.A/1958, pp. 86-87. Cfr., inoltre: *United Nations Conference on the Law of the Sea*, vol. IV: Second Committee (High Seas: General Régime), *Summary records of meetings and Annexes*, A/CONF.13/40, pp. 78-79; E.D. DICKINSON, *Is The Crime of Piracy Obsolete?*, in *Harvard Law Review*, cit., pp. 334-360.

²² «To those who believe that sea piracy is a romantic remnant of past centuries, it may come as a surprise to discover that the International Maritime Organization (IMO) statistics on piracy and armed robbery at sea from 1984 to 31 December 1999 reported 1,751 known incidents», cfr. I. BANTEKAS-S. NASH, *International Criminal Law*, Cavendish Publishing, London-Sydney-Portland, 2003, p. 94. Per la prassi sviluppatasi fino alla fine degli anni '90 si veda anche: D.N. KELLERMAN, *Marine Security Management and Piracy Countermeasures*, Crossed Arrows Publications, 1999.

²³ Si veda *supra* nota 20.

²⁴ Tale espressione fu utilizzata dalla High Court of Admiralty britannica per descrivere la pirateria nel caso “Le Louis”, in: 2 Dods. 210, 165 Eng. Rep. 1464 (High Court of Admiralty, 1817). Si veda *infra* cap. I, par. 2.

La pirateria marittima contemporanea, infatti, ha assunto ad oggi nuove forme e modalità operative²⁵, che si innescano a loro volta su un assetto della comunità internazionale diverso da quello che aveva caratterizzato la società internazionale tradizionale.

In primo luogo, è da premettere che il fenomeno della pirateria marittima – nonostante, nella sua portata più ampia, vada a ledere valori fondamentali dell'intera comunità internazionale, quali il principio della libera e sicura navigazione marittima²⁶, e provochi ingenti danni agli interessi di un numero rilevante di Stati – si manifesta tradizionalmente in aree geografiche ben individuate²⁷. Va comunque sottolineato che, nella prassi contemporanea, la recrudescenza della pirateria *iuris gentium* colpisce prevalentemente aree marittime dotate di ampie dimensioni, più difficili da monitorare e controllare rispetto alle zone minacciate dalla pirateria nella società internazionale classica²⁸. Sotto il profilo geografico, poi, va ricordato che – in aggiunta alla pirateria che infesta l'Oceano Indiano – non rari focolai di pirateria marittima sono altresì rinvenibili nel Golfo di Guinea²⁹, nel sud-est asiatico (più precisamente, negli Stretti di Malacca e nel Mar cinese meridionale), al largo delle coste sudame-

²⁵ Per i nuovi contesti operativi della pirateria marittima contemporanea si veda, ad esempio: N. CARNIMEO, *Nei mari dei pirati. I nuovi predoni dell'oceano*, Longanesi, Milano, 2009; R. CAZZOLA HOFMANN, *I nuovi pirati. La pirateria del terzo millennio in Africa, Asia e America Latina*, Mursia, Milano, 2009; M.A. ALBERIZZI-C. BIFFANI-G. OLIMPIO, *Bandits. La lotta alla pirateria somala nel XXI secolo*, Fuoco, Roma, 2009; M.C. CICIRIELLO-F. MUCCI, *La moderna pirateria al largo delle coste della Somalia: un banco di prova per vecchi e nuovi strumenti internazionali di prevenzione e repressione*, in *Rivista di diritto della navigazione*, 2010, pp. 87-106; J. KRASKA, *Contemporary Maritime Piracy - International Law, Strategy, and Diplomacy at Sea*, Praeger, Santa Barbara, 2011; D.F. MARLEY, *Modern Piracy: A Reference Handbook*, Praeger, Santa Barbara, 2011; D. GUILFOYLE, *Somali Pirates as Agents of Change in International Law-making and Organisation*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2012; D. GUILFOYLE-A. MURDOCH, *The Use of Lethal Force in Counter-piracy Operations off Somalia*, in S. BRONITT-M. GANI-S. HUFNAGEL (edited by), *Shooting to Kill: Socio-Legal Perspective on the Use of Lethal Force*, Hart Publishing, Oxford, 2012; G. TELLARINI, *La pirateria marittima - regime di repressione e misure di contrasto*, Aracne, Roma, 2012; G. BEVILACQUA, *Il problema della repressione del reato di pirateria marittima e il necessario bilanciamento tra le esigenze di esercizio effettivo della giurisdizione e di garanzia dei diritti individuali*, in *Il Diritto Marittimo*, no. 3, 2012, pp. 664-686; P. KOUTRAKOS-A. SKORDAS (edited by), *The Law and Practice of Piracy at Sea - European and International Perspectives*, Hart, Oxford and Portland, 2014; D. GUILFOYLE (edited by), *Modern Piracy: Legal Challenges and Responses*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2013. Cfr. anche *infra* Parte II.

²⁶ Sul principio della libera e sicura navigazione marittima si veda *infra* cap. II, par. 3.

²⁷ Cfr. *infra* cap. IV, par. 1.

²⁸ Cfr. *infra* cap. IV, par. 2.

²⁹ Cfr. S/RES/2018 (2011), S/RES/2039 (2012).

ricane e dell’Africa occidentale, e persino nel mar Mediterraneo e nelle regioni nord atlantiche³⁰.

In aggiunta, è da considerare che i pirati trovano oggi rifugio non più in *terrae nullius*, lecitamente aggredibili secondo il diritto internazionale classico, ma riparano in territori statali mimetizzandosi con la popolazione civile locale, coadiuvati non raramente dall’incapacità, manifestata da alcuni governi (si pensi, su tutti, al Transitional Federal Government in Somalia), di esercitare un pieno ed effettivo controllo del proprio territorio³¹. Ne è prova, ad esempio, la crescente diffusione di centri logistici e di addestramento, creati dai pirati lungo le coste Somale: «the pirates operate from around 70 camps on beaches on the Somali coast, which is approximately 1,800 miles long»³².

Poi, è da aggiungere che la nuova pirateria si manifesta su rotte più vitali rispetto al passato – giacché i traffici marittimi si sono ulteriormente moltiplicati, ed hanno ad oggetto anche beni essenziali per la comunità internazionale³³ (tra i quali rilevano, ad esempio, il petrolio, o gli aiuti umani-

³⁰ Com’è noto, l’International Maritime Organization svolge – *inter alia* – compiti di monitoraggio degli attacchi realizzati da pirati, redigendo periodicamente un accurato *report*. Per un’analisi dei dati più sensibili, raccolti nell’arco di un decennio, si veda: E. KONTOROVICH-S. ART, *An Empirical Examination of Universal Jurisdiction for Piracy*, in *American Journal of International Law*, vol. CIV, no. 3, 2010, pp. 436-444.

³¹ Per il caso della Somalia, e per come l’incapacità – mostrata da tale Stato – di svolgere le essenziali funzioni di controllo del territorio influisca sulla pirateria *iuris gentium* cfr.: 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*, vol. XCI, 2008, pp. 937-966; cfr. anche: *Report of the Secretary-General to Security Council*, S/2011/30, cit., pp. 28-39; sugli Stati “falliti” si veda, ad esempio, G. KREIJEN, *State Failure, Sovereignty and Effectiveness*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2004. Per le osservazioni in merito a tali problematiche cfr. *infra* cap. IV, par. 4.

³² Cfr. *Report of the Secretary-General on possible options to further the aim of prosecuting and imprisoning persons responsible for acts of piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, including, in particular, options for creating special domestic chambers possibly with international components, a regional tribunal or an international tribunal and corresponding imprisonment arrangements, taking into account the work of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, the existing practice in establishing international and mixed tribunals, and the time and resources necessary to achieve and sustain substantive results*, S/2010/394, p. 10 [7].

³³ «[...] between 22,000 and 25,000 vessels transit through the Suez Canal each year. Every day, 3.3 million barrels of oil are transported through the Bab-el-Mandeb Strait, representing 30 per cent of the world’s oil supply. As a result, free movement along these critical shipping lanes remains of major economic importance for the entire international community. Insurance premiums are said to have quadrupled for passage through the zone, which is classified as a war zone», *Annex to the letter dated 24 January 2011 from the Secretary-General to the President of the Security Council, Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia*, S/2011/30, p. 2.

tari inviati agli Stati in difficoltà) – toccando per giunta attività prima non altrettanto rilevanti, quali il turismo³⁴.

Inoltre, la condotta criminale ha subito la contaminazione di comportamenti affini sotto il profilo oggettivo, e scarsamente rilevanti nel diritto internazionale classico, quali il terrorismo internazionale. Queste nuove modalità di realizzazione dell'illecito (basti ricordare il noto caso della "Achille Lauro", in cui i sequestratori erano già presenti a bordo della nave)³⁵, invero non solo condotte materiali non previste nell'impostazione normativa dettata dal legislatore di Ginevra e di Montego Bay³⁶, ma implicano altresì la necessità di ricorrere a requisiti soggettivi (dolo specifico), quando tali condotte materialmente appunto coincidono, per conservare una propria ed irrinunciabile qualificazione individuale.

A ciò, si deve aggiungere che gli autori del *crimen* di pirateria sono attualmente dotati di mezzi aggressivi più efficaci rispetto al passato – si pensi, ad esempio, al diffuso utilizzo di lancia-missili, fucili mitragliatori e GPS³⁷, o

³⁴ I danni inflitti al turismo dalla recrudescenza della pirateria *iuris gentium* nell'Oceano Indiano sono stati ben espressi dal Segretario generale delle Nazioni Unite: «From an economic standpoint, piracy has a dangerous negative impact on the major economic sectors of the region, notably tourism and fishery (4 per cent drop in GDP in Seychelles in 1990, 90 per cent of which was from these two sectors)», *ibidem*, p. 16.

³⁵ *Epilogue judiciaire de l'affaire de l'Achille Lauro (10 juillet 1986)*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1987, pp. 141-142. Si veda inoltre: A. CASSESE, *Il caso "Achille Lauro" – Terrorismo, politica e diritto nella comunità internazionale*, Editori Riuniti, Roma, 1987.

³⁶ Ci si riferisce alla nota definizione del crimine di pirateria marittima presente tanto nella Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare (art. 15), quanto nella Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare (art. 101). Sul punto, si ricorda quanto segue: «La recrudescence des actes de piraterie s'est accompagnée également d'une mutation des modes opératoires», cfr. *Revue Générale de Droit International Public*, vol. CXII, 2008, p. 665. Cfr. inoltre, ad esempio: J.A. MCCREDIE, *Contemporary Uses of Force Against Terrorism: The United States Response to Achille Lauro – Questions of Jurisdiction and its Exercise*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1986, pp. 435-467; S.P. MENEFFEE, *Maritime terror in Europe and the Mediterranean*, in *Marine Policy*, vol. XII, 1988, pp. 143-152; M. HALBERSTAM, *Terrorist Acts against and on Board Ships*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. XIX, 1989, pp. 331-342; K. ZOU, *East Asian Laws of the Sea: Issues and Prospects*, Routledge, New York, 2005, pp. 142-143.

³⁷ «Three trends can be observed in the evolution of the phenomenon:

- Escalation, considering the ever-growing number of pirates who today even hail from the hinterland (currently totalling at least 1,500, according to the Transitional Federal Government);
- Intensification of the violence of attacks (first weapons of choice are AK-47 automatic assault rifles and RPG-7 rocket launchers);
- Sophistication of the modus operandi (increasing use of "mother ships" to backstop attack skiffs, global positioning satellites (GPS), Automatic Identification System (AIS) data, satellite telephones and counterfeit detectors; organization of refuelling at sea of

alle nuove modalità di avvicinamento alla nave bersaglio³⁸ – e fanno sovente ricorso, nelle loro operazioni di attacco, perfino ad un rilevante numero di minorenni, sommando in tal modo crimine a crimine³⁹.

Il fenomeno criminale, così, raggiunge ormai una estensione intollerabile; non è più circoscritto alla mera sopravvivenza, né all'arricchimento, né al trasporto marittimo in genere, ma è indirizzato a colpire interessi fondamentali per l'intera comunità internazionale nel suo insieme: gli amichevoli rapporti tra gli Stati, la precaria stabilità degli Stati più deboli, l'economia mondiale. A tal proposito, appaiono significativi i dati forniti dal Segretario generale delle Nazioni Unite, con particolare riferimento alla pirateria nell'Oceano Indiano: «The pirate economy, which has its epicentre in Puntland, is having a destabilizing effect on Somalia and the entire region owing to rising prices, insecurity of energy supplies and loss of revenue. [...] the number of victims is nevertheless rising, with 1,900 persons taken hostage since the end of 2008. In the long term, *the entire world economy could be affected*» (corsivo aggiunto)⁴⁰.

Solo limitandoci a considerare la regione dell'Oceano Indiano, la recente ingravescenza della pirateria marittima colpisce, ogni anno, centinaia di navi e provoca migliaia di vittime, infliggendo altresì danni economici effettivi pari a diversi miliardi di dollari⁴¹ («between \$5 and 7 billion»), ai quali si devono aggiungere i costi sostenuti per le operazioni navali di contrasto alla

captured ships for the trip to Somalia). More than their equipment, it is primarily the organizational capacity of the pirates that is bolstered during attacks at sea, on land or at the home port, owing to the logistical support provided in the negotiation of ransoms and the holding of hostages. The pirates now have the ability to manage a large number of captures over a long period of time, thus ensuring that they have regular income throughout the year, even during the monsoon seasons», *Annex to the letter dated 24 January 2011 from the Secretary-General to the President of the Security Council, Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia*, S/2011/30, p. 13.

³⁸ «To reach far out to sea, they make use of larger vessels that have been captured as “mother ships” to tow smaller and faster boats close to the point of attack», *Report of the Secretary-General*, S/2010/394, cit., p. 10 [7]. A tal riguardo, si veda anche quanto esaminato *infra* cap. IV, par. 2.

³⁹ «Expressing concern about the reported involvement of children in piracy off the coast of Somalia, reported sexual exploitation of women and children in areas controlled by pirates, as well as their reported coercion to participate in activities that support piracy», S/RES/2246 (2015), adottata dal Consiglio di Sicurezza il 10 novembre 2015.

⁴⁰ *Annex to the letter dated 24 January 2011 from the Secretary-General to the President of the Security Council, Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia*, cit., p. 2.

⁴¹ Per un'analisi più dettagliata dei danni arrecati dalla pirateria contemporanea, e i costi sostenuti per contrastarla, si veda *infra* cap. IV, par. 1.

pirateria, e le «revenue losses to the countries of the region associated with tourism, blocked ports and impediments to trade»⁴². Inoltre, molte delle vittime del crimine sono sottoposte a periodi di sequestro («nearly 2,000 hostages have been taken in two years») di sempre maggiore durata («an average of 120 days and sometimes up to a year») e intensità («intensified violence, the frequent use of weapons, the occasional organization of simulated executions»), e in non rare occasioni le stesse vittime sono utilizzate come scudi-umani per ulteriori attacchi pirateschi⁴³.

Ad oggi, dunque, la pirateria marittima assume un rilievo e un carattere emergenziale globale, al punto da richiedere l'intervento del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, il quale ha adottato – *ex* capo VII – un rilevante numero di risoluzioni *ad hoc*, volte a contrastare tale diffusa condotta criminale, in connessione con situazioni statali qualificate come minaccia alla pace e alla sicurezza delle Nazioni⁴⁴, ed in considerazione dei danni consistenti e di ampie proporzioni inflitti all'intera comunità internazionale, in particolare nel golfo di Aden e, più estensivamente, in tutto l'Oceano Indiano⁴⁵.

Il più antico *crimen iuris gentium* ha così assunto, nella prassi contemporanea, una dimensione sociale senza precedenti; in breve, com'è stato ben sintetizzato dallo Special Adviser del Segretariato generale delle Nazioni Unite, con riferimento alla pirateria somala: «*the race between the pirates and the international community is progressively being won by the pirates. It is difficult to accept that the international community should be so persistently defied by 1,500 pirates. The status quo is therefore no longer satisfactory*» (corsivo aggiunto)⁴⁶.

Tali considerazioni introduttive giustificano l'attualità della presente indagine, la quale si prefigge l'obiettivo di evidenziare l'evoluzione complessiva dell'ordinamento della società degli Stati in ordine alla fattispecie considerata e ai mezzi repressivi adottati, in modo da individuare gli strumenti idonei a rendere più efficace l'attuale lotta nei confronti del fenomeno criminoso in oggetto.

⁴² Cfr. Security Council, 6473rd meeting, 25 gennaio 2011, S/PV.6473, pp. 2-5.

⁴³ *Ibidem*, pp. 2-3.

⁴⁴ Cfr. S/RES/1814 (2008), S/RES/1816 (2008), S/RES/1838 (2008), S/RES/1844 (2008), S/RES/1846 (2008), S/RES/1851 (2008), S/RES/1897 (2009), S/RES/1918 (2010), S/RES/1950 (2010), S/RES/1976 (2011), S/RES/2015 (2011), S/RES/2020 (2011), S/RES/2077 (2012), S/RES/2125 (2013), S/RES/2184 (2014), S/RES/2246 (2015).

⁴⁵ A tal riguardo si veda, ad esempio, il recente rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite: *Report of the Secretary-General on the situation with respect to piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia*, S/2015/776, del 12 ottobre 2015.

⁴⁶ Security Council, 6473rd meeting, 25 gennaio 2011, S/PV.6473, cit., p. 3.

Giova preliminarmente sottolineare che lo studio della progressione storica di tale crimine ha comportato l'esclusione della pirateria aerea dal piano dell'indagine: quest'ultima, infatti, non solo ha avuto un'origine più recente⁴⁷, rispetto alla pirateria marittima, ma comporta danni e pericoli in buona misura differenziati e si svolge con modalità operative sostanzialmente diverse. A siffatte considerazioni, poi, si deve aggiungere la circostanza che solo la pirateria marittima ha acquisito, nella contemporanea vita di relazione internazionale, una particolare impellenza, al punto da richiedere una serie di interventi urgenti da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite⁴⁸, e di organizzazioni di carattere regionale⁴⁹.

È opportuno, inoltre, premettere che l'intero esame della disciplina normativa idonea a reprimere la pirateria marittima, sarà svolto nel tentativo di verificare se la fisionomia attuale degli strumenti giuridici esistenti sia adeguata, e se tali strumenti siano effettivamente circoscritti al diritto consuetudinario o non ricomprendano anche mezzi offerti dal diritto pattizio, finora sottovalutati in dottrina, ma in realtà suscettibili – a quanto pare – di determinare (attraverso un corretto adattamento degli ordinamenti giuridici statali) una più consapevole utilizzazione in sede giudiziale, e un esercizio più diffuso della dovuta attività repressiva su base giurisdizionale.

A tal fine, la scelta metodologica seguita nel presente lavoro condurrà inizialmente ad un'indagine storica dell'istituto, la quale permetterà di ricostruire le origini giuridiche del *crimen* di pirateria *iuris gentium*, mediante una puntuale individuazione degli elementi costitutivi dell'illecito⁵⁰, e degli strumenti normativi di repressione forniti dal diritto internazionale consuetudinario, con particolare riferimento al principio di universalità della giurisdizione⁵¹.

La trattazione affronterà quindi il passaggio dagli strumenti normativi propri del diritto internazionale classico, fondati essenzialmente sul diritto consuetudinario, alla loro codificazione nelle prime convenzioni adottate nel diritto internazionale moderno⁵². Una particolare attenzione è stata così dedicata all'esame della qualificazione giuridica del *crimen* di pirateria fornita dalle Convenzioni di Ginevra e di Montego Bay, e degli strumenti normativi di

⁴⁷ Come noto, tale fenomeno criminale è stato disciplinato dal diritto internazionale solo in tempi recenti: si fa riferimento, in particolare, alla Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 1958, alla Hague Convention For The Suppression Of Unlawful Seizure Of Aircraft del 1970, e alla Convenzione di Montego Bay del 1982.

⁴⁸ Cfr. *infra* cap. IV, par. 4.

⁴⁹ Cfr. *infra* cap. V.

⁵⁰ Cfr. *infra* cap. I, parr. 2-3.

⁵¹ Cfr. *infra* cap. I, parr. 4-5.

⁵² Cfr. *infra* cap. I, par. 6.

repressione previsti da tali due accordi, in modo da consentire una valutazione sull'adeguatezza delle scelte effettuate dal legislatore del 1958 e del 1982⁵³. L'indagine relativa al diritto internazionale attualmente vigente si soffermerà successivamente sulla nuova impostazione normativa che sembra offerta dalla Convenzione di Roma del 1988, sulla sua applicabilità anche alle condotte di tipo piratesco, e sulla particolare efficacia degli strumenti repressivi forniti da tale accordo, imperniati sull'obbligo alternativo *aut dedere aut iudicare*⁵⁴.

La successiva disamina della conformità degli ordinamenti giuridici interni degli Stati al diritto internazionale applicabile permetterà, poi, di verificare in che modo e in quale misura gli strumenti normativi previsti dal diritto internazionale, previamente analizzati, siano stati idoneamente introdotti dagli Stati nei propri ordinamenti giuridici interni, al fine di sopprimere le nuove manifestazioni del fenomeno criminale⁵⁵. A tal proposito, si accerteranno inoltre gli orientamenti giurisprudenziali emergenti da alcune statuizioni giudiziali, prodotte recentemente dalle corti interne a competenza convenzionalmente accentrata, ritenute particolarmente significative per verificare se il diritto internazionale vigente, una volta introdotto negli ordinamenti giuridici degli Stati, sia stato correttamente applicato in sede giudiziale⁵⁶. Le sentenze esaminate forniranno altresì lo spunto per approfondire il rilievo dei diritti umani nella attività repressiva della pirateria, con riferimento alla necessità di conciliare le esigenze sanzionatorie con la tutela dei diritti umani degli imputati, in modo da rendere la giustizia, anche in relazione a questo crimine *iuris gentium*, un esempio di vera giustizia e non di mera vendetta⁵⁷.

Nella seconda parte dell'indagine, sarà possibile svolgere alcune considerazioni sull'efficienza dell'attuale sistema *operativo* della prevenzione e della repressione. In particolare, l'analisi si soffermerà anzitutto sulle problematiche derivanti dalle nuove modalità operative dei pirati nelle differenti localizzazioni del crimine⁵⁸, sui nuovi mezzi di cui dispongono, e sulle nuove tattiche degli attacchi⁵⁹.

Ciò permetterà di svolgere una valutazione delle risposte offerte dalla comunità internazionale alle criticità evidenziate, con particolare riferimento al ruolo svolto dal Consiglio di Sicurezza rispetto alle complicazioni

⁵³ Cfr. *infra* cap. II, parr. 1-2.

⁵⁴ Cfr. *infra* cap. II, par. 3.

⁵⁵ Cfr. *infra* cap. III, parr. 1-3.

⁵⁶ Cfr. *infra* cap. III, par. 4.

⁵⁷ Cfr. *infra* cap. III, par. 4.3.

⁵⁸ Cfr. *infra* cap. IV, par. 1.

⁵⁹ Cfr. *infra* cap. IV, par. 2.

repressive recentemente indotte sia dalla protezione armata (tanto privata⁶⁰, quanto militare)⁶¹ a bordo delle navi commerciali, sia dai cosiddetti “*failed States*”⁶². Sarà inoltre possibile sottolineare in che modo la comunità internazionale possa eliminare una nuova inefficienza, non raramente emersa nel contrasto al più risalente *crimen iuris gentium*, vale a dire la pratica cosiddetta del “*catch and release*”⁶³, che appare uno dei più inaccettabili elementi ostativi alla recente lotta contro la pirateria marittima.

Infine, si potranno tracciare i profili giuridici essenziali delle nuove forme di collaborazione internazionale su base pattizia, con un esame degli accordi aventi ad oggetto la repressione dell’illecito – tanto sub-regionali⁶⁴, quanto bilaterali con gli Stati prossimi al luogo di consumazione del crimine⁶⁵ – e delle operazioni militari di contrasto alla pirateria, originatesi e coordinate nel contesto delle organizzazioni internazionali⁶⁶.

⁶⁰ Cfr. *infra* cap. IV, par. 3.1.

⁶¹ Cfr. *infra* cap. IV, par. 3.2.

⁶² Cfr. *infra* cap. IV, par. 4.

⁶³ Cfr. *infra* cap. IV, par. 5.

⁶⁴ Cfr. *infra* cap. V, parr. 1-2.

⁶⁵ Cfr. *infra* cap. V, par. 3.

⁶⁶ Cfr. *infra* cap. V, par. 4.