

# Human Security

N. 05

Dicembre 2017

Dimensioni e prospettive  
dei conflitti contemporanei

## La risposta italiana alla pirateria somala.

di **Stefano Ruzza**

La presenza di 7.500 Km di coste rendono immediatamente evidente quanto il mare sia importante per la sicurezza e l'economia dell'Italia. Dal mare derivano grandi opportunità, ma anche sfide impegnative. Molta attenzione è oggi giustamente rivolta alla crisi migratoria in Mediterraneo, ma non va dimenticato che in ambiente marittimo vi sono anche altri problemi che colpiscono la sicurezza umana ed economica dei cittadini, anche quando si verificano a distanza dalle coste del nostro paese. Uno di questi è la pirateria. L'ultima grande ondata di pirateria è stata legata al collasso dello stato somalo e si è manifestata prima nelle acque a fronte di quel paese per estendersi poi progressivamente a tutto l'Oceano Indiano occidentale. I primi attacchi condotti da pirati somali risalgono

quindi agli anni '90, ma è nel corso degli anni 2000 che le loro attività hanno iniziato a farsi sentire a livello globale, ampliando il loro raggio di azione e la frequenza dei loro attacchi. La fase di massimo impatto è stata raggiunta negli anni tra il 2009 e il 2011, quando gli attacchi attribuiti ai pirati somali hanno superato la soglia di 200 all'anno, incidendo in termini percentuali per più della metà del totale su scala globale.

Le acque a oriente dell'Africa non sono l'unico luogo del mondo in cui la pirateria marittima si è espressa o si esprime tuttora, ma certamente l'incremento delle capacità dei pirati somali dimostrato dalla loro capacità di proiezione fino a diverse centinaia di miglia dalle loro coste, il numero eccezionalmente elevato di attacchi, e la preferenza per la formula del sequestro della nave e dell'equipaggio (con annesse conseguenze umane e costi di riscatto), hanno imposto sia all'industria marittima che alla comunità internazionale di reagire in modo fermo e pronto. Questa necessità di reazione risulta tanto più comprensibile quando integrata con il dato economico. Il Canale di Suez è un *chokepoint* obbligato del commercio marittimo globale, per attraversare il quale è necessario il transito nel Golfo di Aden e nell'Oceano Indiano. Si tratta di rotte lungo le quali transita circa il 30% del traffico petrolifero e quasi il 20% del commercio marittimo mondiale.

Riportando questo discorso al caso italiano, è opportuno osservare che la nostra flotta mercantile di bandiera è la quinta tra i paesi UE per tonnellaggio di portata lordo

Nel corso degli anni 2000, il deterioramento della sicurezza in mare ha suscitato sempre maggiori preoccupazioni, tanto a livello globale quanto nazionale. Il riemergere di fenomeni come la pirateria o l'acuirsi di tensioni geopolitiche rappresentano infatti sfide complesse, che richiedono risposte trasversali, coinvolgendo svariati attori a più livelli. Il numero di *Human Security* che va a chiudere il 2017 si occupa quindi di **sicurezza marittima**, offrendo ai lettori approfondimenti e analisi di questioni che raramente sono oggetto di dibattito pubblico, specialmente in Italia.

In apertura, Stefano Ruzza, docente di Conflitto, Sicurezza e Statebuilding presso l'Università degli Studi di Torino, sottolinea infatti come oltre ai problemi derivanti dalla crisi migratoria nel Mediterraneo, anche la **pirateria** ha avuto implicazioni significative – e talvolta non scontate – per i cittadini "a terra". Le missioni militari come EUNAVFOR "Atalanta" o NATO "Ocean Shield", pur avendo svolto un ruolo indispensabile, da sole non sono state sufficienti ad arginare il problema ed è stato necessario introdurre, a livello internazionale, anche l'imbarco di team armati a bordo del naviglio mercantile.

L'Italia – così come altri paesi – ha dovuto quindi riadattare il suo approccio alle attività antipirateria. In particolare con la **Legge 130/2011**, anche il nostro paese ha introdotto la possibilità di imbarco di team armati su navi mercantili, rispondendo alle sollecitazioni provenienti dalla propria armatoria. Ed è proprio Luca Sisto, vicedirettore generale di **Confitarma**, a portare avanti la riflessione sulla **specificità del caso italiano** nell'impiego di personale armato, militare o privato, quali team di protezione a bordo dei mercantili. Intervistato da Ruzza, Sisto delinea l'evoluzione e le problematiche del panorama legale e istituzionale italiano in materia partendo dall'esperienza diretta di Confitarma e dal ruolo che **l'armatoria italiana** ha avuto nella creazione del modello "duale" previsto dalla Legge 130.

Conclude il focus sulla pirateria l'articolo seguente, a firma di Vincenzo Pergolizzi e Esther Marchetti che danno voce a un altro *stakeholder* di spicco: **Metro Security Express** (MSE). Primo Istituto di Vigilanza italiano ad aver ottenuto la licenza per effettuare servizi di antipirateria marittima, MSE ha dovuto affrontare e superare svariati scogli di ordine logistico, amministrativo e burocratico. Nel loro articolo, Pergolizzi e Marchetti accompagnano il lettore attraverso le fasi necessarie per poter operare e contribuire a quella che gli autori stessi definiscono "sicurezza partecipata" fra pubblico e privato.

Inserendosi nel più ampio dibattito sul ruolo del settore privato in ambito di sicurezza marittima, Eugenio Cusumano, docente di relazioni internazionali e studi europei presso l'Università di Leiden, sposta l'attenzione sulla questione spinosa della **gestione dei flussi migratori**, analizzando come la maggiore partecipazione di organizzazioni non governative nelle operazioni di salvataggio in mare abbia consentito un maggiore coinvolgimento delle aziende di sicurezza privata nella gestione della crisi libica, non senza criticità.

Come già accennato, la dimensione marittima della sicurezza è all'ordine del giorno anche nell'agenda internazionale. Chiude pertanto il quinto numero di *Human Security* un approfondimento di stampo più prettamente geopolitico sulla libertà di navigazione, affrontato da prospettive diverse da Marco Giulio Barone e Simone Dossi. Il primo, analista de *Il Caffè Geopolitico*, si concentra sulle sfide poste dalle **bolle di interdizione A2/AD** alla capacità degli **Stati Uniti** di porsi come garanti della libertà dei mari. Simone Dossi, ricercatore e docente presso l'Università degli Studi di Milano, rovescia la prospettiva osservandola dalla posizione dell'altra grande potenza, la **Cina**, che, pur interessata allo sviluppo di sistemi A2/AD, dal venire meno della sicurezza della navigazione commerciale ha certamente molto da perdere.



Human Security è sostenuta da:



International  
Affairs

(TPL) e il comparto marittimo nel suo complesso pesa per il 2% del PIL. Per avere un termine di confronto, si tenga presente che la flotta mercantile britannica è per portata lorda analoga alla nostra e lo stesso si può dire per il peso del comparto marittimo sul PIL nel Regno Unito. Inoltre, il trasporto marittimo è essenziale nel garantire i flussi di beni in ingresso e in uscita dall'Italia dato che il 50% di questi viaggia via nave: una dipendenza dal mare che riguarda anche il comparto energetico. Non va infine dimenticato che la possibilità di raggiungere in modo sicuro i porti italiani anche per navi battenti bandiere diverse dalla nostra contribuisce a contenere i prezzi dei beni che ogni giorno si acquistano in Italia. La difficoltà a transitare lungo le rotte consolidate avrebbe reso più difficilmente accessibile i porti e il mercato italiano per le merci straniere, con ovvie conseguenze in termini di perdita di posti di lavoro e di aumento dei prezzi.

Le navi battenti bandiera tricolore hanno subito i primi gravi attacchi a partire dal 2005. La Marina Militare italiana ha risposto prontamente, dispiegando per prima una missione navale anti-pirateria ("Mare Sicuro"). Questo precedente, è stato seguito da altri, di carattere più propriamente multilaterale, dato l'impatto internazionale del fenomeno pirateria. Nel dicembre 2008 fu lanciata l'operazione europea EUNAVFOR "Atalanta", alla quale si affiancarono nel gennaio 2009 la "Combined Task Force 151" (CTF-151), a guida americana, e nell'agosto dello stesso anno la missione

NATO "Ocean Shield". La missione NATO si è chiusa nel dicembre del 2016, ma sia EUNAVFOR "Atalanta" che CTF-151 sono ad oggi ancora attive, mentre la NATO continua a monitorare la situazione, tenendosi pronta a reagire in tempi brevi in caso di necessità. Alle grandi missioni internazionali si sono affiancati gli sforzi di singoli paesi (tra i quali Cina e Russia) che hanno condotto le loro operazioni di contrasto alla pirateria su base unilaterale, ma coordinandosi comunque con le missioni multilaterali già in atto nelle stesse acque.

L'avvio delle tre grandi operazioni navali tra il 2008 e il 2009 ha contribuito in modo sostanziale a rendere il transito dei mercantili più sicuro, ma di per sé non si è rivelato risolutivo, proprio perché i pirati hanno ampliato significativamente il proprio raggio di azione, aumentando dunque i tempi di reazione necessari alle navi militari per raggiungere il luogo di un attacco e debellarlo in tempo utile. Questo sviluppo, ha messo in crisi il modello di protezione classico del naviglio mercantile, fondato cioè sull'impiego di mezzi difensivi e non letali (quali l'applicazione di filo spinato in testa alle murate, l'impiego di cannoni ad acqua per respingere gli assalitori, ecc.).

I mercantili italiani, in particolare, hanno subito numerosi attacchi, e secondo i dati dell'International Maritime Bureau (IMB) tra il 2008 e il 2011 sono stati presi di mira più di frequente rispetto ad altre flotte europee di dimensione



Un giovane pirata somalo di fronte a un peschereccio trascinato a riva.

Fonte: Farah Abdi Warsameh, AP.

simile, come quella britannica o quella norvegese. Nel solo 2011 tre navi italiane sono state sequestrate da pirati somali. In uno soltanto di questi casi la situazione è stata risolta da un intervento militare, mentre negli altri due è stato pagato un riscatto. Il problema della pirateria somala è stato avvertito su scala globale, ma in termini relativi si è dunque fatto sentire più sull'Italia che su altri paesi. Se si considerano complessivamente l'incidenza del fenomeno pirateria sulla flotta mercantile italiana (e dunque anche sui marinai, che ne hanno patito per primi il costo umano), l'impatto economico immediato (riscatti) e quello potenziale (perdita di centralità del Mediterraneo,

#### Direttore

**Stefano Ruzza**, *T.wai e Università di Torino*

#### Comitato di redazione

**Lorraine Charbonnier**, *(Coordinatrice), T.wai*

**Marco Giulio Barone**, *(Coordinatore con il Caffè Geopolitico), Il Caffè Geopolitico e T.wai*

**Fabio Armao**, *T.wai e Università di Torino*

**Charles Geisler**, *Cornell University*

**Giampiero Giacomello**, *Università di Bologna*

**Roger MacGinty**, *University of Manchester*

**Neil Melvin**, *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*

**Helen Nambalirwa**, *Makerere University*

**Francesco Strazzari**, *Sant'Anna, Pisa*

#### Autori

**Stefano Ruzza**, *docente di Conflitto, Sicurezza e Statebuilding, Università degli Studi di Torino*

**Luca Sisto**, *Vicedirettore Generale, Confitarma*

**Vincenzo Pergolizzi**, *Amministratore Delegato, Metro Security Express*

**Esther Marchetti**, *Assistente Esecutiva, Metro Security Express*

**Eugenio Cusumano**, *docente di International Relations and European Union studies, University of Leiden*

**Marco Giulio Barone**, *analista politico-militare, Il Caffè Geopolitico*

**Simone Dossi**, *ricercatore e docente di History and Politics of the Far East, Università degli Studi di Milano; Research Fellow, T.wai*



Un team di EUNAVFOR a bordo di un'imbarcazione sospetta al largo delle coste somale.

Fonte:  
Flickr/EUNAVFOR.

aumento dei costi di importazione dei beni), non si fatica a comprendere come mai le istituzioni siano state pronte a recepire le richieste provenienti dall'armatoria e ad aprire a opzioni complementari alle missioni navali. In particolare, nel 2011, è stata consentita la possibilità di imbarcare personale armato sulle navi mercantili battenti il tricolore, in analogia con quanto stava venendo autorizzato nello stesso momento anche presso altri paesi europei.

Ciò è avvenuto nel luglio 2011, con un articolo inserito in un decreto legislativo, poi convertito il mese successivo nella celebre Legge 130/2011. In somma sintesi, su una nave italiana è consentita la possibilità di impiego di team armati solo nel caso in cui l'imbarcazione debba transitare in acque definite come rischiose da un decreto del Ministero della Difesa, e solo se sono già state installate adeguate misure di protezione passiva a bordo. Il team armato è dunque soltanto l'ultimo strato di un sistema di protezione ben più complesso e articolato, costituito da sistemi passivi e dalla protezione derivante dalla presenza di missioni navali militari nell'area in cui il mercantile intende transitare. Mettendo il fuoco sui team armati in parti-

colare, la Legge 130 è "ibrida" o "duale": prevede cioè la possibilità di impiego alternativo sia di team militari (Nuclei Militari di Protezione, NMP) che di team di guardie armate civili. Il sistema però non pone queste due opzioni allo stesso livello, poiché è necessario in prima battuta fare richiesta di un NMP e solo qualora questo non sia disponibile (ma la richiesta di protezione sia comunque fondata), l'armatore ha facoltà di rivolgersi al mercato della sicurezza privata.

Pur non essendo stata emendata, dal 2011 a oggi la Legge 130 ha avuto tre fasi. Nella prima, durata dall'entrata in vigore della legge fino all'ottobre 2013, era di fatto possibile ricorrere esclusivamente a NMP, poiché l'apparato regolatorio relativo all'opzione privata era ancora assente e ha richiesto del tempo per essere messo a punto. La sfortunata vicenda dell'*Enrica Lexie*, avvenuta nel febbraio 2012, è stata certamente uno dei fattori che ha contribuito a rendere evidente la necessità di completare il sistema di norme e di rendere la Legge 130 operante al 100%. La pietra angolare di questo sviluppo è il Decreto Interministeriale 266/2012 che regola l'impiego di guardie giurate sui mercantili di bandiera italiana. A partire dall'ottobre 2013, quando i processi di autorizzazione sono diventati operativi, la Legge 130 ha dunque funzionato al pieno delle sue potenzialità. Ciò è durato fino al marzo 2015, quando il ministro della Difesa Roberta Pinotti ha annunciato la sospensione degli NMP. Non essendo nel frattempo cambiata la legge, ancora oggi per l'armatore è necessario richiedere un NMP e vedersi declinare la richiesta, data la non disponibilità di questi ultimi, prima di poter ingaggiare il proprio team di protezione privato.

È incontestabile che il sistema combinato dato dalla compresenza di missioni navali più team armati (indipendentemente dalla natura di questi ultimi) abbia funzionato, e ciò è vero sia per l'Italia che per gli altri paesi che hanno applicato un sistema analogo. Dal 2011, anno in cui l'impiego di team armati a bordo dei mercantili in transito in acque rischiose è diventato la norma,

il numero di attacchi attribuito a pirati somali è crollato drasticamente, fino a raggiungere un simbolico zero nel 2015. Anche se la formula ha funzionato, le ragioni per tenere alta l'allerta non mancano. In primo luogo, perché le attività condotte al largo delle coste somale hanno contenuto i sintomi (la pirateria) ma non curato il male (l'instabilità somala) e a fronte di una riduzione delle misure di protezione il problema può riproporsi. Il 2017, purtroppo, è stato testimone di un rilancio della pirateria somala, anche se il numero degli attacchi è, almeno per ora, ben distante dai valori degli anni 2009-11. In seconda battuta va tenuto presente che la pirateria non si manifesta solo al largo della Somalia, ma anche nelle acque di altre aree come l'Africa occidentale (e in particolare presso il Golfo di Guinea) e il Sud-est asiatico, dove però si presenta con specificità diverse (ad esempio collocandosi in acque territoriali anziché internazionali) il che richiede dunque l'elaborazione di una risposta che vada oltre l'esperienza già maturata nella lotta alla pirateria somala.

#### PER SAPERNE DI PIÙ:

Adnkronos (2017) "Somalia, nave italiana ferma gruppo di pirati", *Adnkronos*, 20 novembre 2017. Disponibile su: [http://www.adnkronos.com/fatti/esteri/2017/11/20/somalia-nave-italiana-ferma-gruppo-pirati\\_puy5UZ1NTG7kcfZ3QEluiL.html](http://www.adnkronos.com/fatti/esteri/2017/11/20/somalia-nave-italiana-ferma-gruppo-pirati_puy5UZ1NTG7kcfZ3QEluiL.html)

Carboni, T. (2017) "Fame, pesca illegale e meno controlli: in Somalia tornano i pirati", *La Stampa*, 22 maggio 2017. Disponibile su: <http://www.lastampa.it/2017/05/22/esteri/fame-pesca-illegale-e-meno-controlli-in-somalia-tornano-i-pirati-b9dUCILMTmXi86YdmfDAnO/pagina.html>

Cusumano, E. e Ruzza, S. (2015) "Contractors as a Second Best Option: The Italian Hybrid Approach to Maritime Security", *Ocean Development & International Law*, vol. 46 n. 2, 2015, pp. 111-122. Disponibile su: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00908320.2015.1024063>

Cusumano, E. e Ruzza, S. (2017) "Security privatization at sea: Piracy and the commercialisation of vessel protection", *International Relations*, 20 settembre 2017. Disponibile su: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0047117817731804>



Luca Sisto, Vicedirettore Generale di Confitarma.

# Intervista a Luca Sisto, Vicedirettore Generale di Confitarma.

di **Stefano Ruzza**

13 dicembre 2017



**SR: Quando e come si è manifestata la minaccia pirateria contro il naviglio mercantile italiano? E come l'armatoria italiana ha originariamente reagito per fare fronte a questa minaccia?**

LS: I primi attacchi gravi risalgono al 2005, e sono avvenuti al largo delle coste somale contro una nave della compagnia d'Amico e una della compagnia Messina. Questi hanno spinto Confitarma a portare il fenomeno pirateria all'attenzione delle istituzioni. È stato rilanciato un tavolo tecnico con la Marina Militare, che in origine aveva come scopo il riavvicinamento tra le marine militari e mercantile, e che ha tratto nuovo slancio da questi incidenti.

La posizione originale di Confitarma, conformemente a quanto espresso al tempo anche dalle grandi organizzazioni marittime internazionali – come il Baltic and International Maritime Council (BIMCO), la International Maritime Organization (IMO) o la International Chamber of Shipping (ICS) – era quella di non imbarcare personale armato sui mercantili, poiché questo avrebbe reso impraticabile entrare in certe acque e raggiungere certi porti, specialmente

nel Golfo Persico. Tra il 2005 e il 2010 si è dunque optato per un modello di difesa passiva, costituito da un doppio binario: tutela internazionale, tramite le missioni navali anti-pirateria, e impiego di misure di protezione passiva a bordo delle navi mercantili. Presso Confitarma è stato attivato un gruppo di lavoro dedicato, grazie in particolare allo spunto fornito da Cesare d'Amico [Amministratore Delegato della d'Amico Società di Navigazione S.p.A. e responsabile della *maritime security* in Confitarma] che per primo ha avuto la sensibilità di attivare una centrale di crisi in azienda, di rafforzare la sicurezza a bordo e di effettuare dei corsi di *security*. Sono state inoltre allungate le rotte per tenersi a distanza dalle coste pericolose.

**SR: Fino a quando il modello di protezione passiva, cioè privo dell'impiego di personale armato a bordo, è durato? Quali sono le ragioni che lo hanno messo in crisi e come ha reagito l'armatoria italiana a questa sfida?**

LS: Il modello cosiddetto passivo ha retto finché non sono avvenuti attacchi di pirati a grande distanza dalle coste, in mezzo all'Oceano Indiano, fino a 500 miglia dall'Oman e a 800 dalla Somalia. Fu allora chiara l'insufficienza del sistema di protezione seguito fino a quel momento, soprattutto relativamente ai tempi necessari per l'intervento delle unità militari presenti: è come se un italiano, nel trovarsi un ladro in casa, dovesse attendere la reazione della polizia da Parigi. Questo ha imposto dunque un cambio di strategia. È stato aperto un tavolo tecnico *ad hoc* tra lo Stato Maggiore della Marina Militare e Confitarma per immaginare una bozza legislativa

sulla difesa attiva e in soli dieci mesi di lavoro, quindi in tempi molto rapidi, si è giunti all'impianto che costituisce la Legge 130/2011. Si tratta di un punto di incontro importante tra armatoria e istituzioni a cui sono seguiti accordi bilaterali con i paesi rivieraschi che affacciano sull'Oceano Indiano, per la verità nella forma "leggera" di *diplomatic-clearance* per consentire l'imbarco e lo sbarco di Nuclei Militari di Protezione (NMP) messi a disposizione dalla Marina Militare su richiesta volontaria dell'armatore. Confitarma ha inoltre chiesto che nella legge fosse previsto anche il possibile impiego di guardie private per la protezione, e su questo si è aperto un confronto istituzionale con il Ministero dell'Interno. Tutto ciò ha portato all'avvio del modello duale di difesa del naviglio mercantile, che ha potuto dunque avvalersi di team di protezione armata a bordo sia militari che civili (*contractors*).

**SR: L'armatoria era in origine indifferente alla natura dei team armati da impiegare? C'era una preferenza per l'opzione militare, per i *contractors*, o per nessuno dei due?**

LS: La nostra preferenza era per i team militari, per i rapporti in essere con la Marina, il livello di preparazione dei team e per il carattere pubblico della protezione. Il caso della *Enrica Lexie* è indicativo perché la nave è stata rilasciata ed è ripartita, mentre se fossero stati impiegati *contractors* il capitano sarebbe stato probabilmente arrestato e la nave sequestrata. Dal nostro punto di vista, la difesa pubblica è migliore, perché ci dota di maggiori tutele.

Fin dall'inizio, però, abbiamo chiesto che fosse previsto anche l'impiego

dei *contractors* perché sapevamo che l'impiego dei NMP non sarebbe stato possibile in molti paesi dell'Oceano Indiano, che non avrebbero mai accettato personale militare armato di un paese terzo sul loro territorio, ma che invece consentivano l'imbarco e lo sbarco di civili armati, purché dotati delle opportune autorizzazioni locali. I *contractors*, inoltre, potevano rispondere meglio alle esigenze delle navi volandiere, ovvero a nolo, che non hanno rotte prefissate e in merito alle quali non è dunque possibile definire a priori porti di imbarco e sbarco dei team armati. Ecco dunque che è stato fondamentale il canale aperto con il Ministero dell'Interno per rimodellare il più possibile un impianto legislativo, il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS), che non ha nulla a che fare con il mare. L'idea era di completare con il pilastro privato ciò che il pubblico non poteva fornire, anche se sapevamo che sarebbe stato necessario del tempo affinché questo secondo pilastro diventasse operativo.

**SR: L'impianto normativo italiano che consente l'impiego di team armati ha avuto tre fasi. Una prima (2011-13), in cui il pilastro privato non era ancora di fatto attivo; una seconda (2013-15), in cui è stata caratterizzata da un regime ibrido, e infine una terza (dal 2015), nella quale il Ministero della Difesa ha sospeso la disponibilità degli NMP, lasciando agli armatori la sola opzione *contractors*. Dal vostro punto di vista, quale è stato il regime migliore?**

LS: Certamente dal nostro punto di vista la fase ideale è stata la seconda. La prima era incompleta ed è stata dettata dalla necessità di preparare l'attivazione del pilastro privato. L'ultima ci ha un po' spiazzati perché non è stata concertata, ma abbiamo dovuto accettare una decisione del Ministero della Difesa.

Va tenuta però anche in considerazione la prospettiva della Marina Militare, che fin da subito ha sottolineato come la loro intenzione non fosse quella di essere impiegati nella tutela del naviglio mercantile a tempo indefinito, ma semplicemente di aumentare il livello di sicurezza nell'immediato, consentire ai privati di elevare il loro livello di esperienza, e poi lasciare a questi ultimi

il completamento del lavoro. In questa prospettiva hanno funzionato bene tutte e tre le fasi.

Molta attenzione è stata dedicata all'unico e sfortunato caso di Salvatore Latorre e Massimiliano Girone, ma non si può non notare come l'impianto della Legge 130 abbia in ultima istanza funzionato, poiché sono stati compiuti più di mille viaggi senza che si verificassero nuovi sequestri, e senza problemi di coesistenza tra equipaggio e team armato, fosse questo costituito da militari o *contractors*.

**SR: Come si è svolto il dialogo con le istituzioni? C'è stata immediata attenzione alle esigenze dell'armatoria?**

LS: Il dialogo è stato reso semplice dal fatto che c'è stata immediata comprensione delle nostre istanze, e di come queste fossero legate a una partita più ampia, che riguarda tutto il paese. Oltre a ringraziare la Marina Militare, la Guardia Costiera, il RINA [la società di classificazione e certificazione navale italiana] e il Viminale, vanno menzionati in particolare gli allora ministri degli Esteri e della Difesa, Franco Frattini e Ignazio La Russa, che colsero subito come l'esigenza da noi manifestata non fosse relativa solo alla protezione degli equipaggi e delle navi, ma anche dell'economia di terra. Le istituzioni colsero il problema e reagirono con rapidità straordinaria. Il fatto stesso che sia stata consentita la difesa armata del naviglio mercantile, cioè di un bene privato, rende chiaro come la nostra industria marittima sia stata finalmente compresa come un interesse nazionale strategico da tutelare. È un salto di qualità notevole, direi addirittura fondamentale.

**SR: Qual è il vostro giudizio sul concerto tra missioni navali militari e impiego di team armati? Ritenete che questa sinergia vada mantenuta?**

LS: La difesa attiva a bordo, quindi quella garantita da team armati, è sempre e comunque complementare alla presenza delle navi militari nelle aree a rischio pirateria. Ci siamo sempre spesi affinché la missione militare EUNAVFOR "Atalanta" fosse prorogata: per noi la presenza delle navi militari in quello spazio

di mare è strategica. Non appena le missioni militari si sono ridotte [la missione NATO "Ocean Shield" è cessata nel 2016], qualche incidente in più si è verificato. La pirateria al largo delle coste somale e nell'Oceano Indiano è stata contenuta ma non debellata e se le missioni militari cessassero il fenomeno, certamente, riprenderebbe.

Peraltro, mentre la situazione si stabilizzava nell'Oceano Indiano, peggiorava quella in Africa occidentale, dove la pirateria non si manifesta prevalentemente in acque internazionali (come nell'Oceano Indiano) ma in acque territoriali. Questo crea un problema di difficile soluzione, perché se da un lato il ministro Pinotti ha riconosciuto con decreto le acque del Golfo di Guinea come rischiose, dall'altro la nostra legislazione consente l'imbarco di team solo coerentemente con l'ordinamento italiano. Purtroppo, gli stati di quella regione, Nigeria in primis, non consentono il transito nelle loro acque di navi con personale armato diverso dalle loro forze di polizia. Questo è un nodo che ancora non si è sciolto.

Ad ogni modo, le relazioni tra armatoria e Marina Militare restano strette, sia a livello nazionale, dove Confitarma dialoga con lo Stato Maggiore Marina, sia a livello sovranazionale, dove i canali con la NATO sono ormai stabili e si sono sostanzialmente in un protocollo per azione e formazione congiunta. La NATO stessa mantiene alta l'allerta sul fenomeno pirateria ed è pronta a reagire rapidamente in caso di nuova necessità. La pirateria è un crimine grave, da affrontare con fermezza e continuità. Ci ha fatto però un "regalo", favorendo la costruzione di un rapporto sinergico strutturale tra marina mercantile e marina militare, sia a livello italiano che internazionale, rendendo palese alla collettività la strategica e fondamentale importanza dello *shipping* per l'interesse nazionale.

**SR: Come è stato il vostro primo contatto con il settore della sicurezza privata?**

LS: Quando ci siamo affacciati sul mercato c'erano società estere pronte ed esperte, ma le leggi italiane dovevano regolamentare attività da svolgersi su territorio italiano (le navi battenti la nostra bandiera) non hanno potuto che

riguardare società di sicurezza italiane. Si è dunque dovuto trovare un modo per garantire sicurezza alle navi all'interno di un sistema abbastanza farraginoso. Mentre a Malta, tanto per restare in ambito europeo, con pochi rapidi passaggi imbarchi chi meglio credi, da noi i passaggi di autorizzazione sono molto numerosi. Questo purtroppo si riflette anche sui costi, che possono diventare anche ingenti, cambiando sostanzialmente l'economia di un viaggio. Si sta dunque lavorando con il Viminale per rivedere la regolamentazione, attraverso la rivisitazione del D.M. 266/2012 [quello che regola l'imbarco di team di protezione privata].

**SR: Avete dunque dei desideri in termini di riforma normativa? Quali sono?**

LS: Ci sono e sono urgenti. Come noto, la legge prevede che le guardie private in servizio armato sulle navi mercantili abbiano seguito dei corsi. Tuttavia, questi corsi non sono stati mai avviati e, fino a oggi, è stato consentito di operare in deroga avvalendosi di

personale già appartenente alle forze armate. Rendere i corsi obbligatori ora che le guardie private operano da anni sui mercantili, vorrebbe dire aumentare i costi senza produrre alcunché di utile. Una nostra richiesta – che sappiamo essere stata valutata con la giusta attenzione – è di superare la necessità dei corsi. Per allineare i costi del mercato della sicurezza italiano a quelli internazionali, sarebbe opportuno ridurre da quattro a tre il numero minimo richiesto di guardie per costituire un team e, soprattutto, semplificare le procedure di autorizzazione. Infine, sarebbe bene mantenere un alto livello di impegno per trovare una soluzione al problema pirateria e sicurezza della navigazione in Africa occidentale.

**SR: Come giudicate l'offerta di sicurezza privata disponibile in Italia?**

LS: Il mercato italiano della sicurezza privata è di dimensione modesta: ci sono pochi istituti – circa cinque – con licenza che consenta loro di operare in

ambiente marittimo e tra questi quelli effettivamente operativi sono all'atto pratico tre. Questo pone un problema, perché uno di questi istituti potrebbe essere non disponibile in un dato momento, uno non gradito a un certo armatore (o a un noleggiatore), oppure, visti i numeri modesti, si potrebbe facilmente creare un cartello. Di fatto, il rischio è di trovarsi in un regime di monopolio o di quasi monopolio creato dalla legge. Si tratta di un mercato strano, perché ci sono poche imprese operative, ma gli uomini formati sono al momento più che sufficienti rispetto alle nostre esigenze. Nel momento in cui ci fosse però una recrudescenza del fenomeno pirateria, probabilmente non ci sarebbe una grande scalabilità verso l'alto per rispondere a una nostra maggiore domanda.

**PER SAPERNE DI PIÙ:**

[www.confitarma.it](http://www.confitarma.it)

# Antipirateria marittima in Italia: l'esperienza di Metro Security Express.

di **Vincenzo Pergolizzi, Esther Marchetti**



La possibilità di rispondere alla pirateria marittima impiegando a bordo di navi civili team armati si è concretizzata in Italia con D. L. 107/2011, poi convertito nella Legge 130/2011. Dal

novembre 2011 sono stati dunque impegnati nell'Oceano Indiano a bordo di navi mercantili italiane i Nuclei Militari di Protezione (NMP), costituiti da fucilieri del reggimento San Marco messi a disposizione dalla Marina Militare Italiana. Questi, tuttavia, non riuscivano a soddisfare appieno le esigenze del mondo armatoriale, sia in termini di copertura delle rotte che di flessibilità operativa. Sulla carta la L.130/2011 consentiva anche l'imbarco di guardie private in vece dei Fucilieri di Marina, ma il lungo iter per l'attuazione di questo "secondo pilastro" della Legge 130 si è concluso soltanto nell'ottobre

del 2013, con una Circolare del Ministero dell'Interno. Ciò ha finalmente permesso alle società armatrici di avvalersi di servizi di protezione attiva da parte di Istituti di Vigilanza Privata (così come disciplinato dal D.M. n.266/2012).

Nel novembre del 2013, Metro Security Express (MSE) è stato il primo Istituto di Vigilanza italiano a ottenere l'estensione di licenza per poter effettuare i servizi di antipirateria marittima a bordo delle navi italiane che transitano in aree a rischio pirateria, definite dal Ministero della Difesa con apposito decreto. Origini

nariamente, tali aree corrispondevano con le acque dell'Oceano Indiano occidentale, a Est cioè del Corno d'Africa, ma sono state estese nel 2015 anche al Golfo di Guinea e a diverse zone nei mari del Sud-est asiatico. Nell'aprile del 2014 un team della MSE ha quindi effettuato il primo servizio di protezione con rotta Dar Es Salaam-Fujairah. I transiti effettuati sono ora quasi duecento e tutti si sono conclusi con la piena soddisfazione delle società di navigazione coinvolte.

Nonostante i successi conseguiti, molti sono gli scogli che MSE ha dovuto affrontare quando ha esteso la sua attività al settore della sicurezza marittima e che deve tuttora affrontare per operare in tale settore. I nodi critici più significativi sono tre e riguardano il processo di autorizzazione, le questioni di ordine logistico e il reclutamento del personale.

Circa il primo di questi temi, ovvero il processo di autorizzazione, in ottemperanza alle attuali norme di legge prima di arrivare a far imbarcare il team di sicurezza sono necessarie due fasi di autorizzazione, entrambe caratterizzate da una pluralità di passaggi. Per quel che concerne la prima fase:

1. Istanza alla Prefettura della Provincia dove ha sede l'Istituto per il rilascio della "Licenza" (o di una sua estensione, come nel caso di MSE);
2. Istanza alla Questura della Provincia dove ha sede l'Istituto per il rilascio dell'approvazione del "Regolamento dell'Istituto". Questo documento contiene le regole di comportamento generali e le modalità dell'espletamento del servizio con la definizione delle aree di responsabilità. Una parte rilevante del regolamento è il capitolo nel quale sono contenute le regole per l'uso della forza, dunque le regole di ingaggio a cui il team imbarcato si dovrà attenere con stretta osservanza;
3. Richiesta all'Armatore della delega per poter detenere e usare le armi in sua vece. Questo perché la legge demanda in prima battuta all'armatore tutta la responsabilità in materia di armi;
4. Istanza al Questore della Provincia dove ha sede la Compagnia di Navigazione per il rilascio dell'autorizza-

zione ex art. 31 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS). L'ottenimento di tale autorizzazione è un atto propedeutico ai passi successivi e ha una durata di tre anni. È da sottolineare che tale delega non vincola l'Armatore in alcun modo nei confronti dell'Istituto di Vigilanza e può essere rilasciata anche a più Istituti per lo stesso Armatore.

In seguito a questi passaggi, l'Istituto può ricevere l'ordine da parte del Cliente, che viene contrattualizzato sul modello standard impiegato per i team armati imbarcati (BIMCO-Guardcon), e può passare quindi alla fase successiva di richiesta delle autorizzazioni per ogni singolo transito. Questa seconda fase è a sua volta costituita da più passaggi:

1. Il *Company Security Officer* (CSO) dell'Armatore deve informare il Comando Marina del transito programmato nell'area ad alto rischio e deve ottenere da questo il diniego alla fornitura dei NMP (questo sebbene il Ministero della Difesa abbia terminato l'impiego dei militari ormai dal marzo 2015).
2. Presentazione di un'istanza, con allegato il diniego, alla Questura della Provincia dove ha sede la Compagnia di Navigazione, nella quale sono specificati: date e porti di imbarco/sbarco del personale; i nominativi dei componenti del team impiegato e le specifiche delle armi e del munizionamento utilizzato; i riferimenti completi della nave. La presentazione di questa istanza serve a ottenere la "Presa d'Atto".
3. Vidimazione da parte della Questura, effettuata in contemporanea al ritiro della "Presa d'Atto" di cui sopra, del registro del carico/scarico delle armi che dovrà poi essere portato a bordo della nave.
4. Istanza da presentare presso il competente ufficio del Comando Generale della Capitaneria di Porto al fine di ottenere l'autorizzazione all'imbarco del personale, corredata dalla "Presa d'Atto" e dalla "Dichiarazione di Conformità" della nave con i relativi allegati richiesti.

### Antipirateria marittima in Italia.

Fonte: Metro Security Express.



Completati tutti i passaggi di entrambe queste fasi di autorizzazione, ciascuna corredata ovviamente di tasse di bollo, il team può finalmente essere imbarcato.

Se si considera che la seconda fase, strettamente operativa, deve essere conclusa entro massimo 72 ore dall'invio della richiesta, ben si comprende che la complessità del processo autorizzativo è una chiara penalizzazione per le aziende italiane che operano in un mercato internazionale dove le procedure richieste ai *competitor* sono decisamente più snelle. Uno per tutti è il caso di Malta, dove è richiesta una sola autorizzazione rispetto alle otto italiane, che viene rilasciata su richiesta del *Company Security Officer* a mezzo e-mail nel giro di 3 ore al massimo.

Occorre però aggiungere che nonostante le difficoltà, MSE è riuscita a effettuare con la massima puntualità tutti i transiti richiesti, grazie soprattutto alla disponibilità e alla collaborazione ricevute dai singoli funzionari pubblici delle Questure e della Capitaneria demandati al rilascio delle autorizzazioni, che hanno consentito comunque la tenuta del sistema.

Evidentemente la fase autorizzativa, sebbene complessa, rappresenta una sola delle diverse facce problematiche che MSE ha dovuto risolvere per imporsi come leader del mercato. Contestualmente, l'azienda ha dovuto infatti

affrontare anche complesse questioni logistiche, dovendo garantire il movimento del proprio personale, nei porti nei quali è previsto l'imbarco e lo sbarco dei team, e il movimento delle armi e dell'equipaggiamento laddove la legislazione dello Stato di transito è anche parecchio restrittiva.

Posto che nessun team si imbarca in porti italiani, al fine di garantire la massima mobilità in tutti i porti operativi, si è deciso di dotare tutte le Guardie Giurate del *Seaman Book* (una sorta di passaporto dei marittimi), sebbene questo fra i tanti documenti non fosse richiesto dalla Legge. Questo documento semplifica le pratiche portuali e aeroportuali di ingresso e uscita del personale negli stati di transito. Per quel che riguarda armi ed equipaggiamento, invece, dove non era possibile creare un deposito autorizzato a terra, si è deciso di optare per l'utilizzo di "navi armeria" gestite da società private e posizionate fuori dalle acque territoriali.

Al fine di garantire il supporto logistico in loco si è poi proceduto a tessere una rete di agenti che fossero in grado di garantire servizi affidabili e puntuali. Questo ha richiesto molto tempo, grande pazienza, lavoro incessante anche fuori dalle normali ore di ufficio (in considerazione dei fusi orari) e un'ottima dose di *savoir faire*, soprattutto considerando che MSE si è affacciata a una realtà nuova senza credenziali di esperienza e ha dovuto quindi acquisire credibilità *ex novo*. La massima serietà e la puntualità nei pagamenti, supportati dal fatto di poter contare su contatti internazionali già attivi nel campo dell'antipirateria, ha consentito a MSE di dimostrare e consolidare nel tempo la sua piena affidabilità.

Un discorso a parte riguarda infine il reclutamento del personale. Tra i requisiti previsti dalla regolamentazione vigente vi è infatti il superamento da parte delle Guardie Giurate di un corso

di addestramento teorico-pratico specifico sulla sicurezza portuale e sulla sicurezza e le comunicazioni a bordo delle navi, coordinato da Capitaneria e Marina Militare. Soltanto un'unica edizione di tale corso è stata però bandita nel maggio del 2016 ed è andata completamente deserta. Ciò anche a causa degli oneri piuttosto elevati a carico dei destinatari, in un mercato che dal 2013 si trovava in fase nettamente calante. In realtà, fin da subito è stata prevista la possibilità in deroga di impiegare a bordo anche Guardie Giurate che non avessero frequentato questo corso, purché avessero partecipato per almeno sei mesi a missioni internazionali, con incarichi operativi, in seno alle forze armate.

Tale regime è tuttora in vigore, con prossima scadenza al 31 dicembre 2017. Siamo tuttora in attesa di un'ennesima deroga al fine di evitare che le navi battenti bandiera italiana siano le uniche nel panorama internazionale a dover transitare in aree ad alto rischio senza adeguate misure di sicurezza. Si attende inoltre la definizione di un ulteriore intervento legislativo già preannunciato ma del quale non si hanno notizie certe.

In ottemperanza a quanto sopra, tutti i team di MSE sono composti da ex-appartenenti alle forze armate con lunghi periodi di missione all'estero e in alcuni casi con esperienze in reparti delle forze speciali. Prima dell'impiego, le Guardie antipirateria conseguono anche il certificato IMO/STCW 95 ai sensi delle regole previste dal VI/I dell'annesso alla convenzione internazionale IMO/STCW 95 e, a completamento della loro preparazione, partecipano a un "*Security Awareness Training*" ottenendo un attestato specifico al superamento di un esame finale. Si tratta di un processo di formazione specifico in materia di *safety* per i marittimi che consente alle guardie di muoversi in sicurezza sulla nave ed in mare. Sulle navi è previsto l'impiego di un team composto da quattro guardie

giurate il cui imbarco/sbarco è previsto, nei porti in cui è permesso, con armi ed equipaggiamento, o, in alternativa, presso le navi armeria.

Oggi, sebbene ci sia stato un notevole calo della richiesta dovuto al ridimensionamento della minaccia derivante dalla pirateria marittima, MSE può dirsi un attore affermato del settore, come dimostrato anche dalla sua partecipazione (tramite la propria Associazione di Categoria, ASSIV) ai tavoli tecnici ministeriali dedicati all'antipirateria. La MSE è quindi in grado di fornire i propri servizi attraverso un "sistema organizzato", che consente di operare con rapidità di risposta, flessibilità di intervento e massima precisione e puntualità, in più di 35 porti nell'area ad alto rischio.

Allo stato dell'arte, in considerazione di quanto fatto sino ad ora nel campo dell'antipirateria marittima, si ritiene siano maturi i tempi affinché sia permesso agli Istituti di Vigilanza di operare anche nel settore terrestre al di fuori dei confini nazionali. Questo consentirebbe alle aziende italiane che operano all'estero in settori strategici, dove la sicurezza non può essere garantita con lo strumento militare, di provvedere alla propria sicurezza con risorse nazionali. Tale possibilità offrirebbe un vantaggio competitivo al nostro "sistema paese" rispondendo a molteplici e diversificate esigenze. Si darebbe vita a quel concetto di "sicurezza partecipata" in cui il settore pubblico e quello privato mettono insieme esperienze e risorse diverse, al fine ultimo di contribuire alla sicurezza della collettività e quindi alla sicurezza nazionale.

**PER SAPERNE DI PIÙ:**

[www.metrosecurityexpress.it](http://www.metrosecurityexpress.it)

# Liaisons Dangereuses: Crisi migratoria, ONG e sicurezza privata.

di **Eugenio Cusumano**

La gestione e il contenimento delle migrazioni dall'Africa subsahariana sono da molto tempo un cardine della politica estera e di difesa italiana. Dal 2013, l'enorme aumento dei flussi migratori e delle morti in mare ha reso la protezione dei confini marittimi, il contrasto ai trafficanti di uomini, e la conduzione di operazioni di ricerca e soccorso, o *Search and Rescue* (SAR), priorità assolute.

Il declino della pirateria al largo del corno d'Africa, avvenuto in parallelo all'aumento esponenziale dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo, ha portato la gestione dei flussi migratori al centro del dibattito politico e accademico sulla sicurezza marittima. Non sorprende, quindi, che l'emergenza abbia coinvolto il mondo della sicurezza privata marittima italiana e internazionale, sia pure in modo finora indiretto e limitato. Questo articolo analizza il coinvolgimento del mondo della sicurezza privata nella gestione dei flussi migratori dalla Libia all'Italia.

Il 4 novembre di quest'anno, in un'intervista al *Corriere della Sera*, Erik Prince, controverso fondatore della compagnia di sicurezza privata Blackwater International, ha rinnovato l'invito a prendere in considerazione l'uso di *contractor* nell'addestramento di una milizia che impedisca ai migranti la possibilità di imbarcarsi per raggiungere l'Italia. Secondo Prince, un'operazione del genere permetterebbe di "bloccare il flusso di migranti nel modo più umano e professionale possibile", a una frazione "di quello che l'Europa spende per intercettarli nel Mediterraneo".

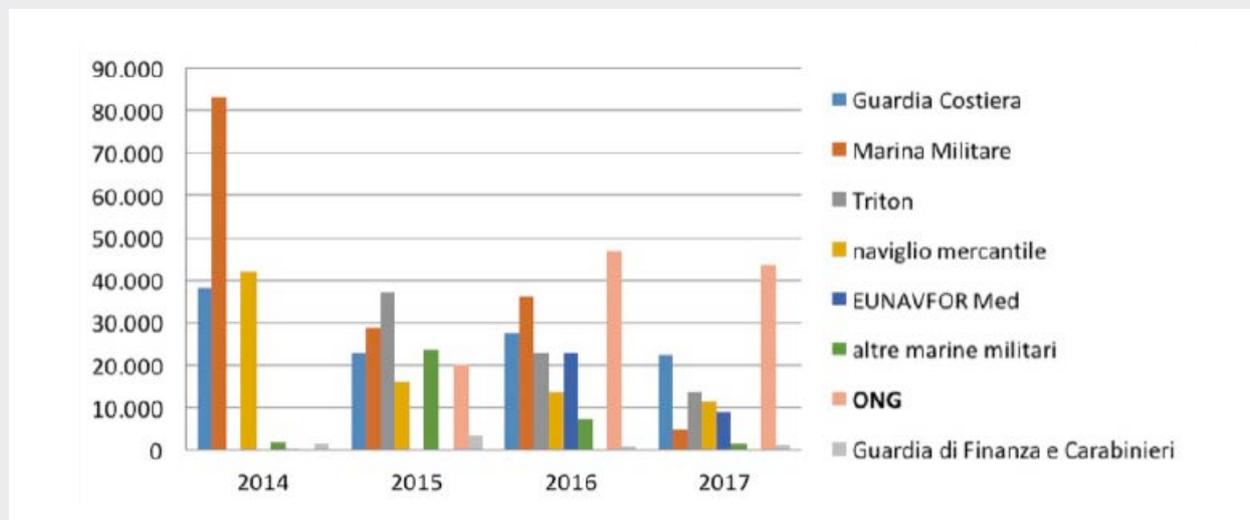
Già in passato, Prince aveva proposto l'uso di forze di sicurezza private o *private security companies* (PSCs) per addestrare la Guardia Costiera e la polizia di confine libiche. Anche se mai avvenuto su questa scala, un coinvolgimento di attori commerciali nella gestione dei flussi migratori verso l'Europa non sarebbe un fenomeno senza precedenti. L'Australia e il Regno Unito, ad esempio, hanno delegato la gestione di centri di accoglienza ed espulsione a compagnie di sicurezza privata, mentre i centri per richiedenti asilo creati

dal governo australiano in stati confinanti come la Papua Nuova Guinea sono gestiti da aziende come G4S e Serco, che svolgono un ruolo altrettanto importante nella gestione dei centri per richiedenti asilo nel Regno Unito. Il governo britannico ha anche esternalizzato la conduzione di operazioni di ricerca e soccorso a terra e in mare, assegnate a Bristow Helicopters.

L'invito di Prince all'Italia, tuttavia, è destinato con ogni probabilità a cadere nel vuoto. La tradizionale riluttanza italiana a privatizzare attività strettamente connesse alla protezione del territorio nazionale rende inverosimile la possibilità di un coinvolgimento diretto di *contractor* nella gestione dei flussi migratori. Il mondo della sicurezza privata italiana ha tuttavia svolto un ruolo significativo nella gestione della crisi migratoria e nelle controversie mediatiche, politiche e giudiziarie relative alla partecipazione di diverse organizzazioni non governative (ONG) nella conduzione di operazioni di ricerca e soccorso in mare.

Fin dall'operazione "Mare Nostrum", le forze armate italiane si sono dedicate in

## Operazioni di ricerca e soccorso al largo della Libia dal 2014 a oggi.



Fonte: Eugenio Cusumano.

prima persona alla gestione dell'emergenza. Lanciata nell'ottobre del 2013 allo scopo di coniugare la conduzione di operazioni SAR con la lotta ai trafficanti, essa ha permesso il salvataggio di almeno 150.000 migranti. L'assenza di solidarietà da parte dell'Unione Europea e il timore che la conduzione di operazioni di ricerca e soccorso potesse causare un aumento dei flussi migratori, portarono all'interruzione di "Mare Nostrum" nell'ottobre del 2014. Le operazioni europee "Triton" ed EUNAVFOR "Med", lanciate rispettivamente nel novembre 2014 e nel giugno 2015, sono dedicate principalmente alla protezione dei confini meridionali dell'area Schengen e al contrasto ai trafficanti di uomini.

L'elevato numero di morti in mare e l'assenza di operazioni SAR su larga scala come "Mare Nostrum" ha portato diverse ONG a condurre missioni di salvataggio in mare. Come illustrato dal grafico nella pagina precedente, le ONG hanno svolto un ruolo di primo piano nella gestione della crisi, assistendo oltre 110.000 migranti dal 2015 a oggi. Nell'estate del 2016, dieci ONG hanno partecipato a operazioni SAR, schierando un totale di 12 navi al largo della Libia. È stata proprio la partecipazione delle ONG nelle operazioni di salvataggio in mare a consentire un limitato coinvolgimento delle aziende di sicurezza privata nella gestione della crisi libica.

La necessità di ospitare a bordo centinaia di migranti e la presenza di trafficanti e facilitatori pongono infatti alcuni rischi per il personale umanitario. Nell'agosto del 2017, ad esempio, una delle navi di Medici Senza Frontiere è stata vittima di un attacco armato. Da allora, tutte le organizzazioni coinvolte hanno rafforzato le misure di sicurezza a bordo. La maggior parte delle ONG si sono limitate a misure quali lo sviluppo di protocolli di sicurezza, l'installazione di sistemi di allarme e stanze del panico, e il rafforzamento della comunicazione con le navi militari partecipanti alle missioni EUNAVFOR "Med" e "Mare Sicuro". Alcune organizzazioni, tuttavia, si sono anche avvalse della presenza di personale di sicurezza privata a bordo delle loro imbarcazioni. Save the Children, ad esempio, ha sottoscritto un contratto con la compagnia italiana di vigilanza IMI Security Services per la fornitura di personale di sicurezza non armato.

La collaborazione tra ONG e personale di vigilanza, tuttavia, si è rivelata complicata. Sono state infatti proprio le segnalazioni inviate dal personale di sicurezza a bordo della *Vos Hestia*, la nave di Save the Children, all'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e alla Procura di Trapani ad avviare le indagini contro Jugend Rettet, la ONG tedesca sospettata di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Parte delle informazioni utilizzate per le indagini sono state raccolte da un agente di polizia che operava sotto copertura sulla *Vos Hestia* in qualità di *contractor*.

Secondo il manager e tre guardie di IMI, anche la collaborazione con la stessa Save the Children è stata spesso caratterizzata da momenti di tensione. Da un lato, la maggiore collaborazione con la polizia italiana auspicata da IMI – come la segnalazione di persone sospette a bordo – cozza con i principi umanitari di neutralità, indipendenza e imparzialità rivendicati dal personale della ONG. Dall'altro, i legami tra IMI e l'organizzazione di estrema destra Defend Europe, rilevati da un'inchiesta di *Famiglia Cristiana*, rendono la posizione della compagnia di vigilanza privata particolarmente controversa. Defend Europe ha infatti condotto diverse operazioni in mare allo scopo di ostacolare l'operato delle ONG e mettere a nudo i loro presunti collegamenti coi trafficanti di uomini.

Un altro legame tra il mondo della sicurezza privata marittima e Defend Europe è rappresentato dall'imbarcazione *C-Star*, utilizzata da Defend Europe per monitorare le operazioni delle ONG nell'agosto di quest'anno. Prima di essere presa a nolo da Defend Europe, la *C-Star* era infatti utilizzata come arsenale galleggiante da compagnie di sicurezza privata inglesi operanti al largo del Corno d'Africa per proteggere il naviglio mercantile dagli attacchi dei pirati.

Aziende e personale di sicurezza privata hanno quindi rivestito un ruolo limitato e tuttavia rilevante nella gestione della crisi migratoria, esasperando alcuni dei dilemmi e delle contraddizioni derivanti dalla necessità di coniugare operazioni di ricerca e soccorso in mare, contrasto ai trafficanti di uomini e riduzione dei flussi migratori verso l'Italia.



**Vos Hestia,  
la nave di  
Save the Children.**

Fonte:  
Save the Children.

Come già osservato da diversi accademici, la complessità delle crisi umanitarie odierne ha inevitabilmente costretto diverse ONG ad avvalersi della collaborazione di aziende di sicurezza privata. Il coinvolgimento di alcune PSCs nelle operazioni umanitarie al largo della Libia è quindi parte di un fenomeno più ampio. Tuttavia, in mare più ancora che a terra, la collaborazione tra ONG e PSCs resta problematica, mettendo a nudo la crescente erosione dello spazio umanitario e la tensione tra protezione dei confini – che sta alla base della sicurezza nazionale – e sicurezza umana.

#### PER SAPERNE DI PIÙ:

Cusumano, E. (2017) "The Sea as humanitarian space. Non-governmental Search and Rescue dilemmas on the Central Mediterranean migratory route", *Mediterranean Politics*. Disponibile su: <http://dx.doi.org/10.1080/13629395.2017.1302223>

Mazza, V. (2017) "Il re della guerra privata «In Libia contractor per fermare i migranti»", *Corriere della Sera*, 23 novembre 2017. Disponibile su: [http://www.corriere.it/esteri/17\\_novembre\\_24/guerra-privatae-suo-piano-la-libia-0d5f8d1c-d08a-11e7-90be-0a385e484c27.shtml](http://www.corriere.it/esteri/17_novembre_24/guerra-privatae-suo-piano-la-libia-0d5f8d1c-d08a-11e7-90be-0a385e484c27.shtml)

Gammeltoft-Hansen, T. (2015) "Private security and the migration control industry" in: Abrahamsen, R. e Leander, A. (ed.) *Routledge Handbook of Private security Studies*, pp. 207-216. London: Routledge.

# La sfida delle bolle di interdizione (A2/AD) alla libera navigazione.

di **Marco Giulio Barone**



## Il Caffè Geopolitico

Per gli Stati Uniti, in quanto stato costiero e grande potenza economica, la libertà dei mari è particolarmente importante. Non a caso infatti la US Navy è la marina da guerra più potente al mondo ed è particolarmente dedicata a garantire la sicurezza globale dei mari. In tal senso, la politica marittima degli Stati Uniti è dunque sinonimo di navigazione sicura per l'intera comunità internazionale, che ha potuto apprezzare il vantaggio di percorrere rotte commerciali e passaggi obbligati senza doversi fare carico dei costi per renderli sicuri. Gli Stati Uniti, dal canto loro, sono ben lieti di pagare il costo della fornitura di sicurezza, traendone in cambio una posizione globale molto favorita.

Ma le cose stanno cambiando: se da una parte le missioni anti-pirateria hanno visto la partecipazione di paesi come la Cina o la Russia, sottolineando il valore del mare come bene comune, dall'altra le agende di alcuni paesi vanno in contrasto con quella che è la *pax americana*, almeno nella sua dimensione marittima. Qualcuno, insomma, non intende più fruire della sicurezza statunitense adattandosi alle sue regole, ma vorrebbe invece ristabilire queste ultime in virtù dei mutati rapporti di forza. Alcune prese di posizione hanno portato a una frattura *de facto* dell'egemonia americana sui mari e hanno creato aree nelle quali il contrasto fra interessi nazionali prevale sulle considerazioni di maggior interesse economico globale.

L'esistenza di "bolle" A2/AD (*anti-access/area-denial*) è forse la migliore rappresentazione di questo processo. Da un punto di vista strettamente operativo, i sistemi A2/AD mirano a impedi-

re o limitare l'accesso e lo schieramento di forze militari nemiche in certe aree (*anti-access*) oppure a ridurre fortemente la libertà di movimento (*area-denial*). Sulla scena globale vi sono oggi almeno sette bolle A2/AD attive o che lo saranno nell'immediato futuro. Quattro di queste sono in mani russe: nell'Artico, nel Mar Baltico, nel Mar Mediterraneo orientale e nel Mar Nero (quest'ultima in via di sviluppo). Due sono cinesi, rispettivamente nel Mar Cinese orientale e nel Mar Cinese meridionale (anche se la seconda non è ancora operativa). Infine una è iraniana, attorno a Hormuz, nel Golfo Persico.

In quanto strumenti difensivi, l'esistenza di bolle A2/AD non ha (o non dovrebbe avere) conseguenze dirette sulla libertà della navigazione mercantile. Tuttavia, se costruite in chiave anti-statunitense, la loro presenza rischia di ridurre la capacità americana di tutelare la libertà dei mari, di fatto danneggiando quest'ultima. In una prospettiva più prettamente politica, infatti, le bolle A2/AD hanno un legame molto stretto con il crescente clima di imprevedibilità e con la difficoltà dei *decision-makers* che si trovano oggi a muoversi su terreni inesplorati e con poche certezze.

Diversi conflitti correnti paiono indicare una tendenza verso un sistema più incerto, instabile e distante dalla pura egemonia americana. In Ucraina, in Siria e in Libia le alleanze sono fluide e i livelli di coinvolgimento degli attori presenti variano fortemente: la crisi ucraina ha visto numerosi paesi europei affrontare il dibattito sulle sanzioni alla Russia da posizioni radicalmente diverse e alcuni paesi sono perfino stati "disobbedienti" rispetto alle proprie affiliazioni all'Unione Europea e alla NATO. In modo simile, paesi che sulla carta dovrebbero affrontare le sfide alla sicurezza insieme, nell'ambito di alleanze comuni, hanno adottato politiche diverse o addirittura opposte in Siria. Si pensi, ad esempio, agli obiettivi scelti dai raid francesi piuttosto che sta-

tunitensi, all'appoggio tedesco ai curdi siriani e quello italiano ai curdi iracheni. In Libia, poi, l'Italia supporta Serraj, mentre la Francia, la Russia, l'Egitto e l'Arabia Saudita supportano Haftar.

Un missile di produzione iraniana Noor viene lanciato da un autocarro nel corso di un'esercitazione. (CC 4.0).



La difficoltà nel gestire scenari complessi in cui il numero di variabili supera la capacità di calcolo porta alcuni attori a effettuare scelte strategiche che offrono maggiori certezze anche a fronte di grande instabilità. In questo senso, le bolle A2/AD permettono di rimodellare un ipotetico campo di battaglia per esaltare i propri punti di forza e di preparare il terreno in anticipo, stabilendo così le regole del gioco, anziché subire quelle che si verrebbero a creare allo scoppio di una crisi. In alcuni casi, tale decisione è presa in funzione dello scenario atteso, in altri in virtù dell'imprevedibilità dello scenario stesso. In particolare, le bolle A2/AD del Mar Nero, del Mar Cinese orientale e di Hormuz sono costruite in funzione di scenari politici che prevedono il parziale o totale isolamento internazionale dal punto di vista politico e uno scontro diretto con gli Stati Uniti e il loro formidabile potere aeronavale. Le

altre sono invece costruite per mettere punti fermi in aree la cui situazione sul campo, i sistemi di alleanze e gli equilibri economici sono fluidi.

Il caso siriano è forse l'esempio più inflazionato, ma anche il più calzante, poiché consente facilmente di cogliere quanto l'elevata incertezza dello scenario influenzi il desiderio russo di dotarsi di capacità A2/AD. Quali territori rimarranno in mano ad Assad nel prossimo futuro e con quale assetto istituzionale? Quale sarebbe l'impatto di un assetto vittorioso, o viceversa, di una sua sconfitta, sulla politica interna libanese e sulla contrapposizione con Israele? Quale sarà il ruolo dell'Egitto e dei paesi del Golfo? Che direzione prenderà la Turchia? Ecco che tra tante incertezze, la disponibilità di una bolla A2/AD diviene un punto fermo a cui ancorare la propria politica militare ed estera, anche a fronte di sviluppi sgraditi e imprevisi. In questo scenario, la Russia ha desideri ben definiti quali, tra gli altri, il mantenimento della propria base di Tartus, il collegamento della stessa al Mar Nero, la tutela del flusso commerciale da e per il Mediterraneo e il Mar Rosso, la protezione degli alleati regionali. Per poter far ciò a prescindere dagli sviluppi dello scenario siriano, la Russia ha reputato indispensabile costruire una cornice mili-

tare abbastanza potente – incluse capacità A2/AD – che funga da deterrente e che, eventualmente, costringa il nemico a combattere sul terreno prescelto da Mosca, oppure a perdere più di quello che si possa permettere qualora volesse forzare la mano. Insomma, un equilibrio locale che permetta di svolgere le proprie attività marittime in sicurezza e alle proprie regole.

Se si allarga lo sguardo a livello globale, il quadro per i prossimi anni è molto poco rassicurante per via di due trend principali. In primo luogo, il moltiplicarsi delle bolle A2/AD rischia di divenire prassi man mano che il nuovo club di potenze militari cresce in potenza e numero. Questo porterà sia alla relativizzazione sempre maggiore del ruolo degli Stati Uniti (che difatti cercano affannosamente di invertire il trend) che al sorgere di geometrie internazionali inedite e variabili. In seconda istanza, il moltiplicarsi delle arene e l'accrescersi della loro fluidità non contribuirà a facilitare commercio e cooperazione internazionale, intesa come sviluppo di grandi progetti intergovernativi. In alcune aree del mondo poi, l'esistenza di "giochi a regole multiple" diminuirà drasticamente il numero di attori disposti a investire; criticità notevole trattandosi spesso di aree in via di sviluppo che più di altre

avrebbero bisogno di trarre beneficio da regole comuni. Al momento attuale non è ancora noto quanto tempo occorrerà allo sviluppo di contromisure efficaci alle bolle A2/AD. È dunque possibile, in una prospettiva di lungo periodo, che anche i benefici di carattere locale e regionale offerti da questi sistemi vengano meno, vanificando così gli sforzi profusi. Finché ciò non avverrà, tuttavia, il tentativo di creare certezze in ambito politico e militare su scala locale tramite la costruzione di bolle A2/AD rischia di ledere la libertà dei mari, con possibili importanti conseguenze economiche su scala globale.

#### PER SAPERNE DI PIÙ:

Mottola, A. (2017) "Le bolle Anti-Access/Area Denial russe", RID – *Rivista Italiana Difesa*, n. 7 (2017), pp. 54-67.

Ochmanek, D., et al. (2015) *America's Security Deficit: Addressing the imbalance between strategy and resources in a turbulent world*, RAND Corporation. Disponibile su: [www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1223.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1223.html)

Putin, V. (2014) *The World Order: New rules or a game without rules*. Intervento alla XI sessione del Valdai International Discussion Club. Disponibile su: [en.kremlin.ru/events/president/news/46860](http://en.kremlin.ru/events/president/news/46860)

## La potenza marittima cinese: minaccia o tutela alla libertà dei mari?

di **Simone Dossi**

Se si osserva il mondo da Washington con occhi attenti alla dimensione militare, la Cina porrebbe una delle maggiori sfide al principio della libertà di navigazione. Secondo la prospettiva americana, infatti, la Marina dell'Esercito Popolare di

Liberazione (EPL) sarebbe dedita con particolare solerzia al potenziamento delle proprie capacità di *anti-access/area denial* (A2/AD). Si tratta di un insieme di capacità a lungo e a breve raggio: le prime, volte a impedire al nemico di accedere a una determinata area operativa (*anti-access*); le seconde, finalizzate a limitarne la libertà d'azione una volta che questi vi abbia avuto accesso (*area denial*). Stando alle ripetute denunce del

Dipartimento della Difesa americano, la Cina avrebbe infatti acquisito nel tempo avanzate capacità di interdizione basate su "molteplici strati di sistemi offensivi che utilizzano il mare, l'aria, lo spazio e il cyberspazio".

In effetti il potenziamento delle capacità di interdizione nei mari regionali è per la Cina un obiettivo centrale sin dagli anni Ottanta. Le crescenti

tensioni con altri Stati costieri della regione per il controllo su isole e spazi marittimi contesi inducevano in quegli anni Pechino a porre le capacità di interdizione al centro del nascente programma di modernizzazione navale dell'EPL. Una tendenza che si sarebbe ulteriormente consolidata nel decennio successivo, quando l'acuirsi delle tensioni fra Cina continentale e Taiwan imponeva a Pechino di fare i conti con il complesso scenario di una possibile riunificazione forzata e di un probabile intervento americano. L'ordine delle priorità non sarebbe cambiato neppure nell'ultimo decennio, nonostante il rasserenamento delle relazioni con Taipei durante gli anni di governo del Kuomintang (2008-2016).

Da parte cinese si è sempre negato che la modernizzazione della Marina dell'EPL rappresenti una minaccia alla libertà di navigazione nella regione. A essere respinta è anzitutto la terminologia impiegata dagli Stati Uniti: il generale Luo Yuan, popolare commentatore di questioni militari, ha per esempio contestato il concetto stesso di A2/AD, ribaltando il ragionamento di Washington e argomentando come le capacità di interdizione sviluppate dalla Cina siano più correttamente definibili "anti-aggressione" (*fan qinglüe*), poiché volte a proteggere il paese da forze militari americane dispiegate ormai "davanti alla porta di casa".



Nave portacontainer nel porto di Ningbo.

Fonte:  
Governo cinese.

Al di là delle schermaglie retoriche, è tuttavia evidente che il potenziamento delle capacità di interdizione cinesi pone un'oggettiva sfida per gli Stati Uniti, poiché rischia di trasformare le regioni marittime dell'Asia orientale in ciò che Barry Posen definiva, in un celebre articolo di quindici anni fa, una "zona contesa": vale a dire un'arena di combattimento convenzionale in cui un soggetto militarmente inferiore è in grado di infliggere considerevoli danni alle forze americane, a dispetto delle superiori capacità di queste ultime. Le ripercussioni sarebbero politicamente decisive: ostacolati nella propria libertà di accesso alla regione, gli Stati Uniti perderebbero di credibilità dinanzi ai propri alleati asiatici, che non potrebbero più fare sicuro affidamento sul sostegno americano in caso di conflitto con la Cina. In questo senso, il potenziamento delle capacità di interdizione cinesi rischia di mettere in tensione l'intero sistema delle alleanze americane nella regione.

Se nei mari dell'Asia orientale gli interessi cinesi e americani appaiono dunque confliggenti, ben diversa è la situazione allargando lo sguardo oltre l'orizzonte delle acque regionali. Negli oceani globali, infatti, la Cina condivide con gli Stati Uniti il preminente interesse alla libertà di navigazione, per ragioni che hanno principalmente a che fare con la traiettoria seguita dallo sviluppo economico del paese sin dai primi anni Ottanta. L'apertura dell'economia cinese al mondo esterno ne ha infatti determinato la crescente dipendenza dal commercio, che avviene come noto prevalentemente via mare, lungo un ristretto fascio di rotte su cui si concentra buona parte degli scambi internazionali. Cruciali per la Cina sono in particolare le rotte che connettono l'Asia orientale al Medio Oriente e all'Europa, attraverso il Mar Cinese orientale e meridionale, la regione degli stretti del Sud-est asiatico e l'Oceano Indiano.

Così, sin dai primi anni Duemila, le fonti cinesi hanno annoverato fra gli interessi nazionali del paese la "sicurezza marittima" (*haishang anquan*), intesa come bene pubblico di rilievo per l'intera comunità internazionale. Nella misura in cui è funzionale a garantire la sicurezza dei commerci internazionali, la supremazia navale americana non rappresenta quindi per Pechino una minaccia,

bensì il necessario presidio a tutela di un interesse cruciale del paese. Se cioè nelle acque regionali dell'Asia orientale paiono prevalere le ragioni di una contrapposizione fra le due potenze, nelle acque globali si aprono invece significative opportunità per l'integrazione della Cina entro l'ordine a guida americana.



La nave cinese Huang Gang, impegnata nel Golfo di Aden, riceve la visita di una delegazione europea - giugno 2017.

Fonte:  
EU NAVFOR.

L'esempio più significativo è senza dubbio offerto dalla partecipazione cinese alle attività di contrasto della pirateria nel Golfo di Aden. Avviata a inizio 2009, la missione cinese ha visto l'avvicendamento nella regione di ventisette squadre navali, incaricate di proteggere le navi mercantili in transito. La Marina dell'EPL si è così trovata a operare fianco a fianco di numerose altre Marine, presenti nella regione su base nazionale o entro dispositivi multinazionali a guida occidentale (EU NAVFOR "Atalanta", NATO "Ocean Shield" e "Combined Task Force 151"). Benché le squadre navali cinesi abbiano operato autonomamente, costante è stata l'integrazione con gli altri attori presenti nella regione, mediante l'attiva partecipazione cinese ai meccanismi di coordinamento, come il foro multilaterale SHADE (*Shared Awareness and Deconfliction*). Il ruolo giocato dalla Cina nel Golfo di Aden è dunque la dimostrazione che l'interesse alla sicurezza delle vie di comunicazione marittima incentiva il coinvolgimento cinese nella *governance* degli spazi marittimi

globali. Non a caso, è proprio in questa chiave che Pechino ha voluto legittimare la decisione di stabilire la propria prima “base di supporto” (*baozhang jidi*) all'estero, inaugurata ad agosto 2017 a Gibuti e presentata come funzionale alle crescenti “responsabilità internazionali” del paese.

Contemporaneamente, però, quello stesso interesse produce anche un significativo rovesciamento dell'approccio cinese verso le capacità di interdizione. Se cioè da un lato la Cina continua a presentare le proprie capacità di interdizione come “anti-aggressione”, dall'altro essa percepisce sempre più come una minaccia le capacità analoghe che vengono sviluppate da paesi terzi a ridosso delle vie di comunicazione marittima globali. A destare preoccupazione è soprattutto l'arco marittimo compreso fra il Mar Cinese meridionale e il Golfo di Aden e avente come suo perno l'Oceano Indiano. Già quindici anni fa Zhang Wenmu, uno fra i più controversi profeti cinesi del potere marittimo, vedeva nella competizione per il controllo sull'Oceano Indiano uno dei motori della politica internazionale contemporanea e metteva in guardia la Cina dal sottovalutarne le implicazioni. A suo parere, anzi, proprio la centralità geopolitica dell'Oceano Indiano avrebbe imposto a Pechino di consolidare il controllo sulle isole contese del Mar Cinese meridionale, da cui proiettare la propria potenza

militare verso la regione per assicurarsi la libertà di navigazione.

È interessante notare come queste generiche preoccupazioni per la potenziale interruzione delle comunicazioni marittime nell'Oceano Indiano abbiano assunto di recente contorni più definiti, con riferimento a uno scenario specifico. Nell'estate del 2017, durante lo stallo militare fra Cina e India sull'altopiano del Doklam, traspariva sulla stampa cinese il timore che l'India potesse aprire un “secondo fronte” nell'Oceano Indiano, bloccandone il transito alle navi cinesi. Significativo appare in questo senso un commento pubblicato sul quotidiano *Huanqiu Shibao* all'inizio di agosto a firma di Li Jie, “esperto navale” in auge sulla stampa nazionalista. Secondo Li, in caso di conflitto aperto New Delhi sarebbe pronta a far leva sul proprio “vantaggio geografico” derivante dal controllo delle isole Andamane e Nicobare, all'imbocco nord-occidentale dello Stretto di Malacca. Da qui, grazie alle capacità di interdizione sviluppate negli ultimi vent'anni, l'India potrebbe chiudere a piacimento le vie di comunicazione che collegano Oceano Pacifico e Oceano Indiano, trasformando quest'ultimo in un vero e proprio “Lago indiano” (*Yindu hu*).

Alla prova di una grave crisi regionale, insomma, quelle stesse capacità di interdizione che la Cina sta da decenni

sviluppando a propria difesa nei mari dell'Asia orientale appaiono – nelle mani altrui – una formidabile minaccia alla sicurezza nazionale del paese. È questo un segnale dell'ambiguità di fondo che caratterizza l'atteggiamento cinese verso il principio della libertà dei mari: un'ambiguità che è propria di una potenza in transizione, da un orizzonte marittimo meramente regionale a uno più compiutamente globale.

#### PER SAPERNE DI PIÙ:

Dossi, S. (2015) “La politica di difesa cinese: una trasformazione lunga trent'anni”, *OrizzonteCina*, vol. 6(5), settembre-ottobre 2015, pp. 2-5. Disponibile su: [www.twai.it/articles/la-politica-di-difesa-cinese-una-trasformazione-lunga-trentanni/](http://www.twai.it/articles/la-politica-di-difesa-cinese-una-trasformazione-lunga-trentanni/)

Erickson, A. S., e Strange, A. M. (2013) *No substitute for experience. Chinese antipiracy operations in the Gulf of Aden*, U.S. Naval War College, China Maritime Studies, n. 10. Disponibile su: [www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2013/11/China-Antipiracy-Ops-in-GoA\\_CMS10\\_201311.pdf](http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2013/11/China-Antipiracy-Ops-in-GoA_CMS10_201311.pdf)

Posen, B. R. (2003) “Command of the commons. The military foundation of U.S. hegemony”, *international Security*, vol. 28(1), estate 2003, pp. 5-46. Disponibile su: [www.belfercenter.org/publication/command-commons-military-foundation-us-hegemony](http://www.belfercenter.org/publication/command-commons-military-foundation-us-hegemony)