



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 5/2015

2. LA RECENTE “TRIADE” DI RISOLUZIONI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA SULLA SOMALIA: TRA CONFERME NECESSITATE ED INEDITI PUNTI DI SVOLTA

1. Considerazioni generali

Le risoluzioni 2244 (2015), 2245 (2015), e 2246 (2015) del Consiglio di Sicurezza vanno inquadrare in un *framework* generale contrassegnato da un indubbio miglioramento, amplificato dalle voci di chi sostiene che la Somalia non debba più considerarsi un “*failed State*”, ma piuttosto un “*recovering State*”. Invero, i rafforzati sforzi del Governo somalo verso la costruzione di uno Stato Federale e i significativi progressi territoriali compiuti dall’*African Union Mission in Somalia* (AMISOM) e dall’esercito nazionale - chiaramente evidenziati nel [Rapporto](#) del Segretario Generale sulla Somalia dell’11 settembre 2015 (UN. Doc. S/2015/702) - permettono di tracciare un quadro complessivamente positivo e in progressivo avanzamento. Non può sottacersi, tuttavia, l’ancora scarsissima capacità del Governo Federale di esercitare sulla totalità del territorio un controllo che sia realmente effettivo. Ne costituisce ultima e innegabile riprova la riemersione dei conflitti locali in Somalia centrale e meridionale, regioni contraddistinte da una recente perdita di terreno di Al-Shabaab. Profondamente radicati e solo temporaneamente domati dalla robusta – seppur spietata - amministrazione di Al-Shabaab, i conflitti in oggetto dimostrano che l’arretramento dello stesso, lungi dal costituire una *panacea* per garantire la pace e la sicurezza in Somalia, rappresenta solo un punto di partenza che necessita di essere accompagnato da un avanzamento del processo politico e da un consistente consolidamento delle istituzioni governative. In ragione di quanto finora affermato e in vista delle elezioni previste per il settembre 2016, la fondamentale importanza della triade di risoluzioni in esame si impone in tutta la sua evidenza.

2. La risoluzione 2244 (2015)

La [risoluzione 2244 \(2015\)](#), lungi dal contenere elementi sostanziali di riforma e innovazione, appare complessivamente animata dalla necessità di confermare e prorogare la serie di rilevanti misure “*short of war*” già vigenti nei confronti della Somalia (e dell’Eritrea). Approvata ai sensi del Cap. VII della Carta delle Nazioni Unite con 14 voti favorevoli e l’astensione del Venezuela, la risoluzione in esame è il frutto di trattative che non hanno

mancato di sollevare diverse – seppur non insormontabili – problematiche (come emerge dal [verbale](#) della riunione del Consiglio di Sicurezza del 23 ottobre 2015, UN Doc. S/PV. 7541, a costituire fonte di disputa sul contenuto della risoluzione sono stati, ancora una volta, i riferimenti all'Eritrea e al suo presunto legame con Al-Shabaab).

Con riferimento al dispositivo della risoluzione, ciò che riveste indubbia importanza è, in primo luogo, la decisione del Consiglio di Sicurezza di prorogare l'embargo sulle armi dirette alla Somalia - originariamente imposto dalla [risoluzione 733 \(1992\)](#) e a più riprese rinnovato nel corso del tempo - fino al 15 novembre 2016 (paragrafo 1). Si tratta di una proroga che non può che essere pienamente avallata considerando che, nonostante i già evidenziati progressi del Governo Federale, la guerra civile somala sembra ancora ben lontana da una fine e continua a minare, significativamente, la stabilità dell'intera regione. Al contempo, tuttavia, non manca di sollevare qualche perplessità la contestuale decisione del Consiglio di Sicurezza di rinnovare la deroga all'embargo stesso secondo cui *“the arms embargo on Somalia shall not apply to deliveries of weapons, ammunition or military equipment or the provision of advice, assistance or training, intended solely for the development of the Security Forces of the FGS, to provide security for the Somali people, except in relation to deliveries of the items set out in the annex of resolution 2111 (2013)”* (paragrafo 2). Da quando la stessa è stata introdotta, stando al [Rapporto](#) del *Somalia and Eritrea Monitoring Group* sulla Somalia del 19 ottobre 2015 (UN. Doc S/2015/801), il Governo Federale ha ricevuto un'ingente fornitura di materiale bellico, consistente in circa 17.500 armi e 9 milioni di munizioni. Tuttavia, determinare in che misura ciò abbia contribuito al rafforzamento dell'esercito nazionale e quanto, invece, abbia indirettamente concorso ad un rinvigorimento delle milizie di Al-Shabaab (e, per tale via, ad un prolungamento della guerra in corso) appare tutt'altro che semplice. Le innumerevoli infiltrazioni di Al-Shabaab nell'Esercito Nazionale e le frequenti diversioni di armi - a più riprese rilevate dallo stesso SEMG – sembrano non deporre a favore di una totale efficacia della deroga in oggetto e, a posteriori, del suo recentissimo rinnovo sulla cui opportunità sembra doveroso interrogarsi. Ciò soprattutto ove si prenda in considerazione l'assenza di dati comprovati che permettano di ricollegare, in modo univoco, l'attuale debolezza dell'esercito nazionale ad una mancanza di materiale bellico e di risorse. Lo stesso SEMG ha dichiarato di non essere in grado di monitorare la distribuzione interna delle armi in ingresso nello Stato e, cosa ben più grave, di non avere la capacità adeguata per stabilire il *quantum* di materiale bellico di cui l'esercito nazionale ancora necessita (paragrafo 135 del citato Rapporto del SEMG sulla Somalia). In ragione di ciò, non manca chi continua ad evidenziare che sarebbe più appropriato supportare l'esercito somalo tramite canali differenti che tengano conto non tanto di una sua presunta carenza di risorse, ma piuttosto di una sua consolidata mancanza di solide capacità militari, di disciplina, di organizzazione e, in ultima analisi, di unità e coesione. Ristabilire l'embargo nella sua pienezza e sostenere contestualmente l'esercito nazionale tramite corsi di addestramento e un'attività di sostegno atta a riorganizzarlo strutturalmente, costituirebbe, secondo molte organizzazioni non governative, la strada migliore da intraprendere. Ciò nondimeno, un'interruzione totale e improvvisa del flusso di armi dirette al Governo somalo - che continua, peraltro, a porre al centro delle proprie richieste proprio la fornitura di materiale bellico – determinerebbe con grande probabilità effetti nefasti di gran lunga peggiori rispetto a quelli legati al mantenimento in vigore della deroga (rischiando, inoltre, di minare la significativa collaborazione del Governo Somalo con il SEMG). In ragione di ciò, la decisione del Consiglio di Sicurezza di rinnovare la deroga in esame, pur con tutti i legittimi dubbi che continua a sollevare, non può che considerarsi ragionevole e giustificata.

Al fine di arginare il fenomeno della diversione delle armi, nondimeno, una gestione migliore e un controllo più rigorose delle stesse da parte del Governo Federale Somalo si presentano come impellenti necessità. Non a caso, il Consiglio di Sicurezza “*calls upon the FGS to conduct a baseline inventory of military equipment, arms and ammunition in the possession of the security forces of the FGS, assessed against their respective strength and needs, and urges Member States to support improved weapons and ammunition management and the establishment of a Joint Verification Team’ to improve the capacity of the FGS to manage weapons and ammunition*” (paragrafo 6). È infine auspicabile, onde permettere al SEMG di valutare se e in che misura la fornitura di armi sia ancora necessaria in vista di un rafforzamento dell’esercito nazionale, che il Governo Federale Somalo accolga l’invito del Consiglio di Sicurezza a fornire dettagliate informazioni riguardanti “*the structure, composition, strength and disposition of its security forces, including the status of regional and militia forces*” (paragrafo 7). Un quadro preciso e onnicomprensivo sull’attuale situazione dell’esercito, infatti, risulta indispensabile per consentire al Consiglio di Sicurezza di valutare e ponderare analiticamente l’opportunità di un ulteriore futuro rinnovo della deroga in esame.

Parallelamente alla proroga dell’embargo sulle armi dirette alla Somalia, il Consiglio di Sicurezza decide di confermare anche il “*two-ways embargo*” nei confronti dell’Eritrea (paragrafo 13) che si presenta come un imprescindibile - e quasi inevitabile - completamento del primo. Invero, lo Stato eritreo ha per lungo tempo minato l’effettività dell’embargo sulle armi dirette alla Somalia, fornendo frequentemente - e spesso consistentemente - materiale bellico ai gruppi di opposizione somali. Ciò è dovuto alla forte e storica tensione intercorrente tra Eritrea e Governo Federale Somalo, alimentata dal contenzioso sul territorio al confine con Gibuti, che si è riflessa, peraltro, una scarsissima collaborazione dell’Eritrea con il SEMG. Nonostante le innumerevoli richieste e i ripetuti inviti del Consiglio di Sicurezza ad una più attiva cooperazione, infatti, l’Eritrea non permette l’ingresso del *Monitoring Group* nel suo territorio dal lontano febbraio 2011. Il recente [Rapporto](#) del SEMG sull’Eritrea (UN. Doc. S/2015/802), richiamato dalla risoluzione in esame, rileva, inoltre, l’esistenza di un accordo concluso dall’Eritrea con l’Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti in virtù del quale i due Stati del Golfo sono stati autorizzati a dispiegare una forza militare sul territorio eritreo (utilizzato dagli stessi per condurre operazioni in Yemen) in cambio di compensazioni in termini di denaro e fornitura di carburante. Stante la scarsa trasparenza dell’amministrazione finanziaria dello Stato eritreo, è estremamente difficile per il SEMG monitorare in che modo le risorse ricevute per tale via vengano utilizzate, non potendosi perciò escludere una loro diversione a beneficio delle forze armate di opposizione somale o etiopi o, comunque, un loro utilizzo in attività che minaccino la pace e la sicurezza nella regione in violazione della [risoluzione 1907 \(2009\)](#). Alla luce di quanto finora affermato, non sorprende che il Consiglio di Sicurezza abbia nuovamente richiamato il Governo eritreo a facilitare l’ingresso del SEMG sul suo territorio (paragrafo 25), a cooperare più attivamente con lo stesso “*including on public finance issues, in accordance with the SEMG’s mandate, in order to demonstrate that Eritrea is not violating the terms of relevant Security Council resolutions*” (paragrafo 26), esortandolo, infine, a rendere accessibile anche al SEMG le informazioni sui prigionieri di guerra di Gibuti e a facilitare i negoziati sull’assunto (paragrafo 27).

Tra le misure “*short of war*” che si vedono confermate dalla risoluzione in esame vi è, infine, il divieto di esportare carbone, risorsa di cui la Somalia è ricchissima e che costituisce, da sempre, primaria e ingente fonte di finanziamento per Al-Shabaab. Il Consiglio di Sicurezza, infatti, “*Reaffirms the ban on the import and export of Somali charcoal, as set*

out in paragraph 22 of resolution 2036 (2012) (“the charcoal ban”), condemns the ongoing export of charcoal from Somalia, in violation of the total ban on the export of charcoal from Somalia, and reiterates that the Somali authorities shall take the necessary measures to prevent the export of charcoal from Somalia, and further reiterates its requests in paragraph 18 of resolution 2111 (2013)” (paragrafo 18). La conferma del divieto in esame si presenta come una scelta non solo pienamente appropriata ma anche sostanzialmente necessitata al fine di evitare che le milizie di Al-Shabaab riacquistino terreno tramite il commercio di carbone, da sempre esportato in ingenti quantità verso i Paesi del Golfo (tra cui, soprattutto, Emirati Arabi Uniti e Arabia Saudita). Nonostante i porti di Kismaayo e Baarawe - principali punti di esportazione del carbone somalo - siano stati sottratti alle milizie di Al-Shabaab e si trovino, ad oggi, nelle mani dell’AMISOM e del Governo Federale, Al-Shabaab cerca infatti di sfruttare il controllo che detiene su parte della zona meridionale della Somalia per tassare il carbone eventualmente diretto verso i porti stessi. Ciò conferma l’importanza del “charcoal ban” e la necessità che venga rispettato nel modo più rigoroso possibile: a tal fine, il Consiglio di Sicurezza rinnova, fino al 15 novembre 2016, la possibilità per gli Stati membri di ispezionare, nel mare territoriale somalo e nelle acque internazionali al di là delle coste somale, le imbarcazioni sospettate di trasportare carbone in violazione del divieto in oggetto.

3. La risoluzione 2245 (2015)

Centro e perno indiscusso della triade di risoluzioni in esame è la [risoluzione 2245 \(2015\)](#), approvata all’unanimità il 9 novembre 2015 e dotata, almeno apparentemente, di un’indiscussa carica innovativa. Rendendosi artefice dell’estinzione dell’*United Nation Support Office for Amisom* (UNSOA) e della contestuale creazione dell’*United Nation Support Office in Somalia* (UNSOS), la stessa apre una stagione del tutto inedita per l’attività delle Nazioni Unite in Somalia che, in vista delle elezioni previste per il settembre 2016 e dell’eventuale futuro dispiegamento di una missione di *peace-keeping* onusiana sul territorio, rinnovano e accrescono il loro già significativo impegno nella regione.

I motivi che hanno condotto all’istituzione dell’UNSOS risultano esposti – in modo chiaro ed esaustivo - nella [lettera](#) del Segretario Generale del 7 ottobre 2015 (UN. Doc. S/2015/762) che, a sua volta, muove le mosse dalla *strategic review* dell’UNSOA condotta dallo stesso congiuntamente all’Unione Africana e agli Stati membri. Le consultazioni ampissime e tendenzialmente onnicomprensive tramite cui la *review* in oggetto è stata realizzata (che hanno visto il coinvolgimento dell’AMISOM, dell’UNSOM, del SEMG e dell’UE) testimoniano l’importanza della stessa e garantiscono la massima appropriatezza delle conclusioni raggiunte. Da queste, risulta chiaro che l’istituzione dell’UNSOS risponde ad una scelta dettata non solo dai numerosi limiti intrinseci dell’UNSOA, ma anche e – forse soprattutto – dall’esigenza di far fronte a necessità nuove e sopravvenute. Non può ignorarsi, infatti, la significativa espansione che il mandato dell’UNSOA ha progressivamente conosciuto nel corso del tempo: istituito per fornire supporto logistico all’AMISOM, lo stesso si è visto ben presto attribuire ulteriori funzioni che ne hanno indirizzato l’attività di sostegno anche verso l’*United Nations Assistance Mission in Somalia* (UNSOM), le Forze Armate Somale, l’*United Nations Special Envoy for the Great Lakes Region* e il *Somalia and Eritrea Monitoring Group*. A causa dei contestuali mutamenti che hanno scosso il contesto somalo, inoltre, l’UNSOA si è trovato a fronteggiare domande di supporto sempre più indirizzate verso operazioni militari ad alta intensità e a dover garantire, in

parallelo, un impegno politico non più concentrato a Mogadiscio ma suddiviso in aree operative molto differenti. Come rilevato dal Segretario Generale nella già citata lettera, dal 2009 ad oggi “*The number of personnel supported by UNSOA has more than quadrupled to over 33,000, the number of entities supported has increased from one to five and the area of operations has increased 4,000 times over*”. Non stupisce, pertanto, che si sia creato un consistente *gap* tra le funzioni assegnate all’UNSOA e la sua capacità di adempierle e che lo stesso abbia finito per minare la capacità di azione dell’Ufficio, rendendola alla prova dei fatti sempre meno efficace ed appropriata. A ciò si aggiunge che l’indiscussa efficienza dell’operato dell’UNSOA, garantita da un approccio di *light footprint* e *outsourcing* di innegabile successo, ha spesso pregiudicato l’effettività e la reattività della sua azione nel fronteggiare le richieste dei clienti. D’altra parte, come giustamente evidenziato dal Segretario Generale, non può non considerarsi che le *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission* in Mali e nella Repubblica Centrale Africana, sebbene incentrate su un approccio di *light footprint* che prende come modello proprio l’esperienza dell’UNSOA, risultano in possesso di una dotazione complessiva di risorse e capacità molto maggiore della stessa.

L’istituzione dell’UNSOS si fa interprete della volontà delle Nazioni Unite di far fronte alle problematiche finora esaminate tramite un impegno accresciuto ma, al contempo, circoscritto e totalmente incentrato sugli obiettivi strategici perseguiti in Somalia. Conformemente al paragrafo 1 della risoluzione in esame, infatti, il Consiglio di Sicurezza, “*in view of the expansion of UNSOA’s mission since its establishment in 2009, decides that UNSOA shall bear the name of the UN Support Office in Somalia (UNSOS) (and which will be responsible for support to AMISOM, UNSOM and the Somali National Army on joint operations with AMISOM)*”. L’UNSOS - a differenza del suo predecessore - fornirà perciò supporto logistico e amministrativo all’AMISOM, all’UNSOM e all’Esercito Nazionale Somalo (nelle operazioni condotte congiuntamente all’AMISOM) ma non più allo *United Nations Special Envoy for the Great Lakes Region* nè al *Somalia and Eritrea Monitoring Group*: gli obiettivi e le funzioni dell’Ufficio torneranno così ad essere “*Somalia based*”. Si tratta di una vera e propria inversione di tendenza rispetto a quanto avvenuto negli anni successivi all’istituzione dell’UNSOA che hanno visto, come già evidenziato, un allargamento sempre maggiore della sua attività al di fuori del territorio somalo sul quale, invece, si torna ora a concentrarsi completamente. La strada così intrapresa - consistente, da un lato, in un aumento delle risorse in dotazione dell’Ufficio e, dall’altro lato, in una diminuzione degli enti beneficiari del suo sostegno - porta con sé l’innegabile vantaggio di dare nuovo slancio all’attività dell’UNSOA (ora UNSOS) senza venir meno all’imperativo di mantenersi entro costi appropriati e sostenibili. Proprio tal proposito, il Consiglio di Sicurezza chiede al Segretario Generale di fornire supporto logistico tramite il *Department of Field Support* (da cui l’UNSOS dipende) “*primarily to a maximum of 22,126 uniformed personnel in AMISOM and 70 AMISOM civilians, the SNA on joint operations with AMISOM, and UNSOM*”. In vista della realizzazione della *Vision 2016*, inoltre, la risoluzione in esame richiama la raccomandazione del Segretario Generale di fornire un pacchetto di supporto logistico alle forze di polizia somale, estendendo, al contempo, il sostegno diretto all’Esercito Nazionale anche a 3000 forze armate del Puntiland. Ciò risponde a plurime esigenze: rafforzare la capacità del Puntiland di combattere Al-Shabaab, prevenire uno *spillover* negativo dal conflitto in Yemen e supportare la creazione di uno Stato federale. Al fine di evitare che torni a presentarsi il problema del *gap* tra risorse e funzioni, nondimeno, il Segretario Generale raccomanda caldamente che tale supporto sia fornito da un’agenzia diversa dall’UNSOS.

In conclusione, non può che rimarcarsi la comprovata importanza della risoluzione 2245 (2015) che testimonia la capacità delle Nazioni Unite di rinnovarsi e adattarsi ad un contesto in continua evoluzione come quello somalo. Resta da valutare, nondimeno, in che misura le inedite sfide poste dall'attuale *framework* somalo saranno affrontate alla prova dei fatti. La nascita dell'UNSOS, infatti, per quanto formalmente carica di significato e pregna di aspettative, ha luogo in un momento estremamente complesso per la Somalia, contraddistinto sia dall'esigenza di realizzare gli ambiziosi obiettivi della *Vision 2016* che dall'impellente necessità di imprimere ulteriori svolte alla lotta armata contro Al-Shabaab (o, almeno, di consolidare i progressi già raggiunti a tal riguardo). La funzione dell'UNSOS di fornire supporto sia all'AMISOM che all'UNSOA rende il suo operato determinante ai fini del raggiungimento di entrambi gli obiettivi, addossandogli una responsabilità tutt'altro che irrilevante che si somma, peraltro, alla necessità di far fronte a problematiche ulteriori e mai risolte. Tra queste, riveste primaria importanza quella relativa alla mobilità lungo le principali rotte di rifornimento, caratterizzate da condizioni di estrema insicurezza e pericolosità che hanno indotto l'UNSOA a consegnare, per via aerea, le razioni a più della metà delle truppe dislocate al di fuori di Mogadiscio. La situazione - sia finanziariamente che logisticamente insostenibile - così determinatasi pone l'UNSOS dinanzi l'impellente necessità di sviluppare una più consistente capacità di fornire supporto via terra e, al contempo, di cooperare con l'Unione Africana per la messa in sicurezza delle rotte di rifornimento chiave.

La capacità dell'UNSOS di adempiere alle funzioni attribuitogli e di rispondere alle innumerevoli sfide finora evidenziate sarà attentamente valutata dal Consiglio di Sicurezza che "*Decides to keep UNSOS' mandate under review in line with that of AMISOM, and in that context, decides to review and take any action to renew or revise the provisions set out in paragraph 2 above before 30 May 2016*" (paragrafo 16).

4. La risoluzione 2446 (2015)

Il 10 novembre 2015 il Consiglio di sicurezza ha adottato all'unanimità la [risoluzione 2246 \(2015\)](#) sulla questione della pirateria somala che si inserisce in un quadro generale di progressivo miglioramento che vede la lotta alla pirateria al largo delle coste somale raccogliere frutti sempre più concreti. Il trend positivo registratosi in tale ambito è chiaramente desumibile dal recente [Rapporto](#) del Segretario Generale del 12 ottobre 2015 (UN. Doc. S/2015/776) dal quale, peraltro, la risoluzione in esame sembra muovere le mosse. Il Rapporto rileva una diminuzione degli incidenti causati da atti pirateschi al largo delle coste somale (passati da 20 nel 2013 a 12 nel periodo di riferimento del Rapporto), fornendo riprova dell'efficacia dell'azione condotta dall'ONU, dagli Stati membri e dalle organizzazioni regionali in tale ambito. Nonostante i rilevanti progressi gradualmente realizzati, nondimeno, il problema della pirateria al largo delle coste somale continua ad imporsi con prepotente intensità: le navi commerciali costituiscono, ancor oggi, frequente bersaglio di attacchi e, cosa ben più grave, la rete criminale sottostante gli attacchi stessi sembra aver acquisito, nel periodo considerato dal Rapporto, nuova e inedita linfa. Pur prendendo atto degli innegabili miglioramenti registratosi, il Consiglio di Sicurezza torna perciò a condannare la pirateria, evidenziando come la stessa esaspera la precaria situazione esistente in Somalia e a riaffermare la necessità di prevenirla e reprimerla tramite una risposta efficace ed onnicomprensiva. In ragione di ciò, non sorprende - e appare anzi pienamente appropriato - l'invito del Consiglio di Sicurezza a perseguire e punire non solo

gli autori materiali degli atti pirateschi, ma anche “*those who plan, organize, or illicitly finance or profit from pirate attacks off the coast of Somalia, including key figures of criminal networks involved in piracy*” (paragrafo 5) che, al pari e spesso maggiormente dei primi, contribuiscono all’organizzazione operativa degli attacchi pirateschi.

Parimenti, non desta stupore la decisione del Consiglio di Sicurezza di prorogare, per un periodo di dodici mesi, la possibilità per gli Stati che cooperano nella lotta alla pirateria di entrare nelle acque territoriali somale e di penetrare sulla terraferma al fine di adottare tutte le misure necessarie per contrastare gli atti pirateschi (paragrafo 14), misure che, normalmente, potrebbero essere intraprese solo in acque internazionali. Tali deroghe – peraltro non irrilevanti - al diritto internazionale consuetudinario discendono dall’estrema difficoltà di combattere e sradicare la pirateria al largo delle coste della Somalia, le cui acque territoriali hanno a lungo rappresentato un vero e proprio “*safe heaven*” per i pirati. Proprio in ragione di ciò, la decisione del Consiglio di Sicurezza di prorogare le autorizzazioni in oggetto - ribadendo nuovamente che le stesse non hanno alcuna ripercussione sui diritti, gli obblighi e le responsabilità derivanti dal diritto internazionale e dall’UNCLOS (paragrafo 15) – non può che essere pienamente avallata e sostenuta. Un loro mancato rinnovo avrebbe, molto probabilmente, condotto ad un deterioramento della situazione, minando l’effettività di un’azione anti-pirateria che continua ad essere più efficace proprio nelle acque territoriali della Somalia.

La significativa effettività che le previsioni finora esaminate conferiscono alla lotta alla pirateria rischia, nondimeno, di essere pregiudicata dal fenomeno del c.d. “*catch and release*”, consistente nella pratica di catturare e poi rilasciare i pirati, riaffidandoli al mare senza che siano stati sottoposti a processo. Su tale pratica assai controversa, il Consiglio di Sicurezza torna a rivolgere nuovamente la sua attenzione nella risoluzione in esame, esprimendo la più viva preoccupazione: la sostanziale impunità che discende dalla mancata conduzione dell’azione penale nei confronti dei responsabili di atti pirateschi sembra, infatti, minare in maniera sempre più consistente l’effetto deterrente delle misure anti-pirateria. Assicurare i pirati alla giustizia comporta, nondimeno, la necessità di far fronte a questioni estremamente complesse che stentano ancor oggi a trovare una risposta adeguata. L’individuazione dello Stato che debba farsi carico del giudizio dei pirati catturati e sul cui territorio gli stessi dovranno poi scontare l’eventuale sentenza di condanna, infatti, risulta da sempre estremamente difficile. Ben pochi sono gli ordinamenti statali che si presentano dotati di una normativa anti-pirateria, condizione imprescindibile al fine di poter procedere penalmente contro i responsabili di tali atti. A ciò si aggiungono le ingenti difficoltà correlate a procedimenti che hanno ad oggetto crimini commessi lontano dall’ambito di sovranità territoriale e che spesso sono instaurati da Stati che non presentano alcun collegamento giurisdizionale con il fatto di reato (frequenti sono, infatti, i casi in cui lo Stato cattore non risulta coincidente con lo Stato di nazionalità della vittima o del reo). Non può sottacersi, infine, la mancanza di volontà politica a cui l’inazione degli Stati risulta in massima parte ascrivibile: gli alti costi della giustizia, la preoccupazione di ospitare nei propri penitenziari i condannati, l’allarme sociale che potrebbe procurare la presenza di pericolosi criminali che - una volta scontata la pena - resterebbero certamente sul territorio, contribuiscono a radicare negli Stati una forte reticenza nell’instaurare procedimenti penali in capo ai pirati. A tal proposito, la recentissima istituzione da parte delle Seychelles di una Corte Suprema dotata di giurisdizione speciale sui reati di pirateria, pur positivamente accolta dal Consiglio di Sicurezza (paragrafo 10), non può che risultare assolutamente

insufficiente se rapportata all'intensità e gravità con cui il fenomeno del “*catch and release*” continua a palesarsi.

Alla luce di quanto evidenziato finora, assume primario rilievo il paragrafo 19 nel quale il Consiglio di Sicurezza, ancora una volta “*Calls upon all States to criminalize piracy under their domestic law and to favourably consider the prosecution of suspected, and imprisonment of those convicted, pirates apprehended off the coast of Somalia, and their facilitators and financiers ashore, consistent with applicable international law, including international human rights law, and decides to keep these matters under review, including, as appropriate, the establishment of specialized anti-piracy courts in Somalia with substantial international participation and/or support as set forth in resolution 2015 (2011), and encourages the CGPCS to continue its discussions in this regard*” (paragrafo 19). Un più forte impegno da parte degli Stati risulta, infatti, condizione imprescindibile per arginare il fenomeno del “*catch and release*” ed impedire che lo stesso continui a minare i significativi risultati che la lotta alla pirateria sembra aver raggiunto. Ciò nonostante, come a più riprese evidenziato nella risoluzione, la responsabilità primaria spetta e rimane in capo alle autorità somale che vengono perciò esortate ad approvare, senza indugio, un pacchetto di leggi anti-pirateria, istituendo, al contempo, giurisdizioni adeguate per implementare le stesse. La bozza di legge costale che le autorità somale - con il supporto dell'EUNAVFOR, dell'Operazione Atalanta e dell'EUCAP Nest - hanno recentemente presentato al Parlamento per l'approvazione costituisce, infatti, un passo significativo e fortemente simbolico ma pur sempre modesto e insufficiente.

La risoluzione 2246 (2015) si presenta, in ultima analisi, come un tassello ulteriore ed essenziale nel quadro della lotta alla pirateria al largo delle coste somale, senza però rendersi artefice di significative innovazioni né di svolte determinanti che possano eventualmente condurre a risultati di lungo termine. D'altra parte, come affermato dallo stesso Consiglio di Sicurezza nel preambolo risoluzione in esame, “*peace and stability within Somalia, the strengthening of State institutions, economic and social development, and respect for human rights and the rule of law are necessary to create the conditions for a durable eradication of piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia.*” (paragrafo). Invero, far fronte all'estrema fragilità dell'economia somala, all'incapacità del Governo Federale di esercitare un controllo effettivo sulla totalità del territorio e alla debolezza delle sue istituzioni costituirebbe l'unico modo per debellare, forse in modo definitivo, la pirateria al largo delle coste somale, la cui causa primordiale è rinvenibile nel “fallimento” stesso dello Stato somalo.

GIANLUIGI MASTANDREA BONAVIRI