Dipartimento
Scienze Giuridiche ed Economiche

UnitelaSapienza
Università degli Studi di Roma

Corso di Laurea triennale
Scienze dell'Amministrazione
E della Sicurezza

Legislazione delle investigazioni private

La sicurezza sussidiaria come risposta alla pirateria marittima, le private military and security companies

Relatore

Prof.ssa Roberta Aprati

Candidato

Vincenzo Pergolizzi

A.A. 2020/2021

ISBN 9791281687042

Indice

Introduzione 3

Capitolo primo 6
La normativa italiana in materia di servizi di sicurezza sussidiaria 6

1. Sicurezza primaria e sicurezza sussidiaria 6

1.1 Sicurezza Primaria 9

1.2 Sicurezza Sussidiaria 14

2. Il DM 154/2009 sui servizi di sicurezza sussidiaria 19

3. Focus sulla pirateria marittima e servizi di sicurezza sussidiaria in funzione antipirateria: la legge n.130/2011 23

1.1 Norme di riferimento internazionali e nazionali 23

1.2 La pirateria marittima contemporanea 28

1.3 Servizi antipirateria: la legge n.130/2011 33

Capitolo Secondo 39
Guardie Giurate in funzione antipirateria 39

1. Evoluzione della disciplina: dal DM 226/2012 al DM 139/2019 39

1.1 Il D.M. 266/2012 e le Direttive attuative 44

1.2 Il punto sull'applicazione del D.M. 266/2012 48

1.3 Il D.M. 139/2019 e le difficoltà attuative 51

2. La Formazione: criticità e prospettive 55

2.1 La formazione per i servizi di sicurezza sussidiari 56
2.2 Formazione per i servizi di antipirateria marittima 61
2.3 Le prospettive della formazione 67
3. Case Study: l'esperienza di Metro Security Express 70
3.1 MSE: le fasi di sviluppo dell'attività 71
3.2 Il regolamento di servizio della MSE 75

Capitolo Tre 82
Sicurezza del Paese ed interesse nazionale: un ruolo per la sicurezza privata? 82

1. "Duty of care" e potenzialità della sicurezza privata 82
1.1 Da Istituti di vigilanza privati a PMSCs 85
1.2 Le norme internazionali applicabili alle PMSCs 88
1.3 Il contesto giuridico italiano per le PMSCs 92
1.4 L'impiego delle PMSCs nel contesto internazionale 94
1.5 L'impiego delle PMSCs per interessi nazionali 96

2. Proposta di legge sul riordino del comparto della vigilanza privata 100
2.1 Proposte di legge recanti disposizioni in materia di impiego delle guardie giurate all'estero 101
2.2 Proposta di legge recante disposizioni in materia di "close protection" 107

Conclusioni 108

Bibliografia 113

Introduzione

Nel comparto della vigilanza privata coesistono due realtà ben distinte: i servizi di vigilanza armata ed i servizi di vigilanza non armata, che più correttamente bisognerebbe definire servizi fiduciari. Questi ultimi sebbene non siano l'oggetto del presente studio, vengono citati nell'introduzione al fine di rendere più chiaro il peso specifico del comparto della sicurezza nelle sue varie articolazioni.

I servizi di vigilanza armata vengono erogati da personale decretato ed in possesso di porto d'arma, le guardie particolari giurate (GPG), la cui selezione ed il successivo controllo sui requisiti vengono effettuati dalle Questure e dalle Prefetture di riferimento. Questi operatori, che rivestono la qualifica di incaricati di pubblico servizio, sono nella maggioranza dei casi dipendenti da Istituti di vigilanza, anch'essi controllati da Questure e Prefetture.

Gli istituti di vigilanza privata sono attività produttive, generalmente organizzate in forma di società di capitali, e quindi a tutti gli effetti soggetti giuridici aventi natura privatistica e commerciale. Sono soggetti ad un corpus normativo ad hoc che trova la sua fonte nel Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.) - R.D. 18 giugno 1931, n. 773 -, nel Regolamento di attuazione del T.U.L.P.S (R.D. 6 maggio 1940, n.635), nel D.M. 269/2010 e nel D.M. 115/2014.

Nell'ambito del comparto della sicurezza, dall'inizio degli anni '90, sono entrati a far parte i servizi di vigilanza disarmata, o servizi fiduciari. Questi, che rivestono un carattere di sicurezza passiva, sono svolti da personale senza arma e privo di decreto, non rientrano nel quadro regolatorio imposto dal T.U.L.P.S. e delle norme ad esso collegate, in quanto intesi come meri servizi di attesa e controllo, offerti a supporto alle attività di impresa (controllo accessi, controllo merci, reception). Trattandosi comunque di servizi accessori alla sicurezza richiesti dal mercato, la prassi consolidata negli anni ha visto gli Istituti di vigilanza più strutturati organizzarsi per offrire la gamma completa di servizi armati e/o disarmati.

Per vigilanza armata si intendono tutte le tipologie di servizio che gli istituti di vigilanza sono autorizzati ad effettuare e che vanno dai servizi di presidio al pattugliamento, dal pronto intervento su allarme al trasporto e la contazione di denaro. Quello che comunemente viene definita la vigilanza non armata è invece rappresentata dai servizi fiduciari quali: attività di reception, controllo accessi, smistamento documenti, controllo parcheggi, ed altre tipologie analoghe.

L'elemento distintivo che qualifica le due tipologie è la funzione "attiva" esercitata dalla GPG rispetto alla "passiva e di attesa" cui è soggetto l'addetto fiduciario, nel contempo il fattore comune che caratterizza entrambe le attività è rappresentato dall'impiego della tecnologia, finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di security e safety, oltre che dalla funzione di elemento collettore e gestore delle informazioni, necessarie alle finalità di controllo

Il settore della vigilanza privata, nel suo insieme (armata e disarmata) conta circa 90.000[1] addetti di cui 55.000 guardie particolari giurate con un fatturato complessivo nell'anno 2019 pari a circa € 4,2 miliardi di euro che ha confermato un trend di crescita che si pone nell'intervallo +2 - 3% del settore[2]. In particolare il comparto della vigilanza armata ha fatturato circa 3 miliardi di euro con un incremento di fatturato rispetto al 2017 del 2,7% ed un peso percentuale rispetto all'intero settore pari al 71%. I servizi fiduciari hanno invece avuto un fatturato pari a 1,2 miliardi di euro, registrando un incremento superiore al 10%, con un peso specifico del 29%. Il comparto della vigilanza non armata ha pertanto dei trend di crescita di gran lunga superiori rispetto ai tradizionali servizi di vigilanza armata, che sono da anni in netta difficoltà, sebbene rappresentino l'area più qualificante del settore.

[1] Centro Studi ASSIV su dati CNEL - INPS. Anno 2019

[2] Centro Studi ASSIV su dati Plimsoll. Anni 2016-2017-2018. Stima su anno 2019

Da una prima analisi di questi dati appare già evidente come il settore dell'industria privata della sicurezza attiva abbia bisogno di nuovi stimoli e l'esigenza di trovare nuove opportunità di mercato, per evitare di incorrere in un lento ma ineluttabile declino. Del resto è palese che in una economia di scala in un mercato globalizzato, una dimensione esclusivamente nazionale pone forti limiti allo sviluppo delle imprese di vigilanza, penalizzate peraltro anche dalla nascita della figura professionale dell'addetto ai servizi fiduciari, inesistente fino a qualche anno fa.

Il settore della vigilanza privata nel corso degli anni non è stato comunque totalmente fermo visto che l'iter normativo del comparto sicurezza ha subito molte modifiche ed integrazioni rivolte alla professionalizzazione degli operatori ed alla qualità dei servizi offerti. Tale processo ha comportato l'introduzione obbligatoria di specifiche certificazioni, precedentemente a natura volontaria che, rilasciante da organismi terzi riconosciuti, attestano il livello di affidabilità raggiunto dagli istituti dal proprio personale. Un forte impulso in tal senso è stato dato alla formazione della guardia particolare giurata (GPG) che, proprio in relazione alle funzioni sussidiarie alle forze di polizia che è chiamata ad assolvere, ha ottenuto il riconoscimento della qualifica di incaricati di pubblico servizio.

Occorre però tenere conto che esistono due facce di una stessa medaglia e, se da un lato la crescita di professionalità e qualità in un comparto tanto delicato come quello della sicurezza può dirsi positivo anche a livello sociale, dall'altro ha costretto gli imprenditori del settore ad effettuare forti investimenti in tecnologia e formazione. Sforzi economici che, come risulta dai fatturati sopra ripotati, spesso non hanno trovato una adeguata remunerazione, in un mercato sempre più asfittico che, anche a causa di una congiuntura negativa, trova nel risparmio l'elemento centrale.

A tale proposito non bisogna tralasciare il fatto che il persistere di una situazione di reale difficoltà economica, accentuata peraltro dalla pandemia da Covid-19, porta al rischio di ripercussioni negative sulla qualità dei servizi offerti e ad un possibile abbattimento dei livelli occupazionali e retributivi del personale impiegato. Un campanello di allarme in tal senso è dato dal mancato rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro dei dipendenti degli istituti di vigilanza privati e degli addetti fiduciari scaduto nel 2015 che, nonostante gli sforzi posti in essere dalla parte datoriale e dai sindacati di categoria, non si riesce a rinnovare.

In relazione a tale contesto in questo studio si è analizzato il comparto della vigilanza privata, a partire dalle origini, sotto tutti i suoi aspetti focalizzando l'attenzione su quello che, a parere dello scrivente, si ritiene possa essere elemento centrale per lo sviluppo del settore. Un considerevole aumento di fatturato e di addetti è infatti ottenibile esclusivamente con un riordino complessivo della normativa ed il superamento degli attuali limiti operativi, derivanti per lo più da posizioni ideologiche ormai anacronistiche. Un nuovo quadro normativo che consenta alle società di sicurezza una operatività a più ampio respiro e che abbia come driver principale per l'espansione la regolamentazione dei servizi di "close protection" e di "sicurezza all'estero", così come avviene nelle altre nazioni.

Entrando nel merito di questo lavoro, il primo capitolo è dedicato alla sicurezza nella sua accezione più ampia, con una panoramica generale sulla normativa italiana della sicurezza. Si è iniziato affrontando l'argomento della sicurezza primaria, riferita alla prevenzione e repressione dei reati, la cui competenza esclusiva appartiene allo stato, per poi focalizzare l'attenzione sulle innovazioni derivanti dall'evoluzione del concetto di sicurezza, passato da complementare a sussidiaria.

Nei paragrafi successivi si è quindi definita la sicurezza sussidiaria, con l'analisi delle fasi storiche e dei presupposti giuridici che hanno portato alla sua introduzione nel contesto giuridico italiano. Ci si è soffermati sull'analisi del DM 154/2009 che rappresenta il primo atto normativo che regola l'affidamento dei servizi di sicurezza sussidiaria, nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie, nazionali e metropolitane e delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà. Disposizioni che definiscono le modalità di accertamento dei requisiti tecnico professionali ed i programmi formativi delle guardie giurate addette ai servizi di sicurezza sussidiaria.

Nel contesto dei servizi di sicurezza sussidiaria l'attenzione si è focalizzata sul segmento attinente all'antipirateria marittima, con la disamina della L. 130/2011, prima norma in assoluto che ha consentito agli istituti di vigilanza di poter operare fuori dai confini nazionali e che ha introdotto l'uso del termine "security contractors" per l'identificazione delle guardie giurate che effettuano tali servizi.

Il secondo capitolo è stato dedicato all'attività delle guardie giurate che svolgono i servizi di antipirateria con l'analisi dell'evoluzione della disciplina che, nei due anni successivi alla proclamazione della legge, ha visto l'emanazione del decreto attuativo, DM 266/2012 e del Regolamento esplicativo da parte del Capo della polizia. Atti normativi sulla base dei quali, alla fine del 2013, le guardie giurate, munite di apposito decreto e porto d'arma lunga, poterono essere imbarcate per garantire la sicurezza a bordo delle navi mercantili italiane transitanti in acque internazionali a rischio. In tale contesto è stato illustrato in grandi linee il fenomeno della moderna pirateria marittima dal suo nascere ai giorni d'oggi, soffermandosi sulle aree di intervento, il quadro internazionale di riferimento, la dimensioni geo-politica del fenomeno, l'impatto che questo ha sul commercio marittimo internazionale e sulle vittime, con la valutazione della risposta diplomatica-militare data dalla comunità internazionale, costretta a reagire compattamente in relazione all'estrema gravità della situazione che si era venuta a creare, soprattutto nelle acque prospicienti la Somalia.

L'analisi, con riferimento alle norme italiane, è proseguita con la focalizzazione dell'evoluzione della disciplina che dal D.M. 266/2012 ha portato al D.M. 139/266 attualmente in vigore, soffermandosi sulle parti qualificanti e rilevando le criticità che ancora oggi, a distanza di oltre 10 anni dall'entrata in vigore della legge, rendono instabile questo segmento di mercato.

Uno specifico paragrafo è stato dedicato alla formazione delle guardie giurate in quanto elemento che riveste estrema importanza per la qualificazione del comparto in generale e dei servizi di sicurezza sussidiaria in particolare. In materia di formazione antipirateria sono stati altresì evidenziati i problemi derivanti dall'emanazione del D.M. 139/2019, che mettono in serio pericolo la possibilità di sviluppo per questo mercato. Infatti, proprio a causa delle gravi criticità presenti nel nuovo dettato normativo oggi in vigore, la fornitura dei servizi di protezione alle navi mercantili italiane potrebbe cessare a causa di illogiche ed inattuabili disposizioni derivanti dalla scarsa lungimiranza dei nostri legislatori e dei burocrati ad essi collegati.

Il case study ha trattato l'esperienza della Metro Security Express (MSE), società diretta dal redattore del presente studio ed ancora oggi operativa sul mercato, con oltre 300 transiti all'attivo effettuati in acque internazionali ad alto rischio, che è stata il primo istituto di vigilanza italiano a fornire agli armatori nazionali i servizi di antipirateria marittima. Si è illustrato l'iter operativo con il quale la MSE è arrivata ad organizzare le risorse materiali ed umane necessarie al successo dell'attività. Ci si è soffermati sulle modalità adottate per la scelta degli agenti locali nei singoli porti e per la selezione del personale, oltre che sui requisiti professionali e personali richiesti agli aspiranti guardie giurate antipirateria. E' stata illustrata l'organizzazione dei servizi, le regole di ingaggio e tutto quanto altro è stato necessario per lo start up ed il prosieguo dell'attività nel corso di questi anni. Per far comprendere e meglio definire i compiti, le responsabilità ed i limiti di intervento cui sono sottoposti gli operatori del team di sicurezza a bordo delle navi, è stato infine illustrato il regolamento di servizio, approvato dal Questore di Roma, che rappresenta l'elemento conduttore dell'attività.

Il terzo capitolo è stato infine dedicato alla trattazione di come il comparto della sicurezza privava si inserisce nel più ampio ambito della sicurezza nazionale e come in tale contesto gli istituti di vigilanza possano trovare un proprio spazio vitale. In particolare, auspicando che in un prossimo futuro lo sviluppo dei servizi di sicurezza possa avvenire anche fuori dal territorio nazionale, si è affrontato il problema del "duty of care" e quindi di come le aziende nazionali devono garantire la sicurezza del loro personale che viaggia per lavoro fuori dai confini nazionali, nelle aree a rischio. Si è a proposito fatto riferimento al caso giudiziario della Bonatti, dopo l'uccisione di 2 dipendenti dell'azienda ad opera di terroristi, con l'innovativa sentenza di condanna che ha riconoscimento la responsabilità penale degli organi apicali della società. Il GUP del tribunale di Roma ha infatti riconosciuto la rilevanza penale della condotta omissiva dei dirigenti, per la mancata procedimentalizzazione delle misure di sicurezza relative alla movimentazione dei lavoratori.

Con la proiezione dell'industria della sicurezza italiana in un contesto internazionale si è quindi affrontato l'argomento anche del nome che le società del settore devono poter assumere ai fini di una chiara riconoscibilità. L'esigenza di superare l'attuale provincialismo dovrebbe infatti partire in primo luogo dal cambio del nome e così gli istituti di vigilanza dovrebbero diventare "private military e security companies (PMSCs)" ed allo stesso modo le guardie giurate riconosciute come "security contractors". In tal senso si sono analizzate le norme applicabili alle PMSCs, che non essendo ancora definite da leggi internazionali univoche, sono tracciate da protocolli d'intesa stipulati liberamente fra gli Stati. A tale proposito si è fatto specifico riferimento al documento di Montreux e all'ICoC. che rappresentano codici di condotta definibili "soft laws" in quanto sono concretamente riconosciuti ed accettati come norme di diritto internazionale consuetudinario da tutti gli Stati sottoscrittori, sebbene non abbiano un valore giuridicamente vincolante.

Passando poi al contesto giuridico italiano, accertata la mancanza di un quadro normativo di riferimento che possa consentire alle società di sicurezza private di operare all'estero con proprio personale, sono stati affrontati i problemi ed i limiti che questo vuoto normativo genera. In particolare si è fatto riferimento all'esigenza delle aziende del nostro Paese, che operano in ambito transnazionale, di poter contare di un adeguato dispositivo di sicurezza per le installazioni produttive e per il loro personale garantito da PMSCs italiane, anche all'estero. Da questo ne deriverebbero peraltro vantaggi di natura economica anche alle casse statali, oltre che indubbie ricadute positive di intelligenze, in relazione alla riservatezza delle informazioni strategiche di cui i security contractors potrebbero venire a conoscenza.

Abbiamo infine focalizzato l'attenzione sul parlamento per cercare di capire "lo stato dell'arte" rispetto alle diverse sensibilità politiche in esso rappresentate. Sono state quindi elencate le diverse proposte di legge che dal 2012 ai giorni d'oggi si sono succedute al Senato ed alla Camera dei Deputati in materia di impiego di PMSCs. Si è visto come, al di là delle ampie e motivate ragioni che dovrebbero condurre ad una urgente regolamentazione della materia, continui a persistere fra i diversi rappresentanti dei partiti politici che si sono succeduti nelle tre ultime legislazioni una opposizione di natura ideologica. Opposizione che, alla luce dei fatti, se si considera il contesto globalizzato in cui l'economia si muove, appare anacronistica oltre che dannosa in quanto concorre alla perdita di importanti opportunità di mercato per le nostre aziende, le quali sono private della possibilità di competere alla pari dei loro concorrenti a livello internazionale.

Lo studio in questione si conclude con l'auspicio di una maggiore attenzione da parte delle forze politiche e dei policy makers verso il settore della sicurezza, sia per l'importanza sociale che il comparto ha quale supporto delle forze di polizia statali, ma anche per la rilevanza degli interessi economici in campo. Riflessione questa tanto più importante oggi, in presenza di in un momento storico di estrema emergenza, nel quale il rilancio e la sburocratizzazione del "sistema paese" dovrebbero essere il faro su cui l'azione dei nostri legislatori dovrebbe essere orientata.

Capitolo primo

La normativa italiana in materia di servizi di sicurezza sussidiaria

1. Sicurezza primaria e sicurezza sussidiaria

L'enciclopedia Treccani definisce la sicurezza come: "*La condizione che rende e fa sentire di essere esente da pericoli, o che dà la possibilità di prevenire, eliminare o rendere meno gravi danni, rischi, difficoltà, evenienze spiacevoli, e simili*". In tale contesto si inserisce il concetto di "sicurezza pubblica" inteso come il complesso dei compiti attribuiti alle Autorità preposte al mantenimento

dell'ordine pubblico, alla sicurezza e alla incolumità dei cittadini, alla tutela della proprietà, al controllo e all'osservanza delle leggi e dei regolamenti, oltre che gli interventi di soccorso pubblico in caso di pubblici e privati infortuni[3].

A tali compiti, che possiamo definire di "sicurezza primaria" provvedono le forze di Polizia alle dipendenze del Ministero dell'interno che sono, oltre alla Polizia di stato, l'Arma dei carabinieri, quale forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza ed il Corpo della guardia di finanza, per il concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. Con questi, fatte salve le rispettive attribuzioni e le normative dei vigenti ordinamenti, sono forze di polizia e possono essere chiamati a concorrere nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica il Corpo degli agenti di custodia e il Corpo forestale dello Stato[4].

Inoltre, come testualmente citato nell'art. 9 del D.P.R. 616/77, "*I comuni, le province, le comunità montane e le regioni sono titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite. Sono delegate alle regioni le funzioni di polizia amministrativa esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie nelle quali è delegato alle regioni l'esercizio di funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici*"[5].

Nel contesto della sicurezza, fatte salve le mansioni di ordine pubblico da sempre garantite dallo Stato, si è quindi sviluppato nel corso degli anni il concetto di "partecipazione", che vede coinvolti soggetti privati che assumono funzioni complementari. Si supera così il monopolio statale sulle attività di sicurezza con l'affermarsi dell'idea che sicurezza e prevenzione della criminalità, al di là dell'azione fondamentale svolta dalle forze di polizia, sono obiettivi che richiedono una comunione di intenti e la massima convergenza di risorse umane, economiche e tecniche da tutti i settori della società. La sicurezza del resto non può e non deve essere intesa come un bene imposto dall'alto ma come un obiettivo da conseguire mettendo a fattor comune tutti i mezzi disponibili, siano essi pubblici o privati.

In tale scenario si tende quindi a superare la tesi weberiana del "monopolio statale della forza legittima"[6] passando dal modello di "goverment", caratterizzato da livelli gerarchici con procedure rigide e flusso di informazioni up/down, ad un nuovo modello di "governance" dove i soggetti, ponendosi su piani analoghi, generano uno scambio reciproco di risorse e di flussi di informazioni, con la conseguente valorizzazione e responsabilizzazione dell'apporto fornito dai privati.

Con l'introduzione del concetto di "sicurezza partecipata" le imprese di sicurezza privata, alle quali viene richiesto un orientamento pro-attivo verso la prevenzione ed interdizione rispetto al rischio, assumono allora una sempre maggiore rilevanza. Questo anche a causa delle minori risorse che il pubblico è in grado di destinare a causa dei tagli alla spesa delle Pubbliche amministrazioni - centrali e locali - che si trovano costrette a ridurre i servizi resi ai cittadini ed alle imprese, proprio in un momento in cui è sempre più pressante la richiesta di sicurezza.

All'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza si affianca quindi l'attività effettuata da Istituti di vigilanza privata e finalizzata alla vigilanza e custodia di proprietà mobiliari od immobiliari[7]

[3] Art.1 Regio Decreto 18 giugno 1931 n. 773 - Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. (031U0773) (GU Serie Generale n.146 del 26-06-1931 - Suppl. Ordinario n. 146)

[4] Art. 16 Legge 1aprile 1981, n. 121 - Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza (GU Serie Generale n.100 10-04-1981 - Suppl. Ordinario)

[5] Art. 9 Decreto del presidente della repubblica 24 luglio 1977, n. 616 attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382 - Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione (GU suppl. ord. n. 234 del 29-1977)

[6] Max Weber sostiene che "per Stato si deve intendere un'impresa istituzionale di carattere politico nella quale - e nella misura in cui - l'apparato amministrativo avanza con successo una pretesa di monopolio della coercizione fisica legittima, in vista dell'attuazione degli ordinamenti" (Wirtschaft und Gesellschaft, 1922; trad. it. 1974, 1° vol., p. 53)

[7] Art. 134 Regio Decreto 18 giugno 1931 n. 773 - T.U.L.P.S. - Senza licenza del prefetto è vietato ad enti o privati di prestare opere di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari e di eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati [……]

regolamentato in origine dal T.U.L.P.S. del 1931. Testo di legge che nel corso degli anni ha subito diverse modifiche in ragione delle mutate esigenze di sicurezza, ma soprattutto degli obblighi imposti dalla Comunità Europea. In tal senso la Corte di Giustizia Europea con la sentenza del 13 dicembre 2007[8] ha costretto l'Italia, le cui norme fino a quel momento si erano limitate a subire semplici aggiornamenti attraverso circolari ed interpretazioni, a recepire nella materia i principi fondamentali del Trattato istitutivo della Comunità europea in materia di sicurezza privata.

L'attività svolta dagli Istituti di vigilanza è passata quindi, da essere finalizzata esclusivamente a garantire la sicurezza dei beni mobili ed immobili prevalentemente di privati, ad un campo di applicazione più ampio con funzioni complementari rispetto a quelle esercitate dalle Pubbliche istituzioni. Così l'iter normativo che ha aperto il campo a questa nuova interpretazione ha visto il susseguirsi di Decreti, a partire da quello del Ministero dei Trasporti e della Navigazione del gennaio 1999[9], che ha sancito negli aeroporti la possibilità di affidare in concessione ai privati delle funzioni riconducibili ai controlli di sicurezza. A seguire con il Decreto del Presidente della Repubblica dell'agosto 2008[10] è stato introdotto l'art. 256-bis al Regolamento del T.U.L.P.S. del 1940[11] che ha definito le attribuzioni ai privati in tema della sicurezza complementare.

Il vero giro di boa si è però avuto con la proclamazione del Decreto del Ministero degli interni 154/2009[12], che rappresenta una pietra miliare nel campo della sicurezza privata in quanto, con l'introduzione della sicurezza sussidiaria, ha esteso considerevolmente le mansioni svolte dalle guardie giurate. Occorre a proposito precisare che la "sicurezza sussidiaria", risulta essere complementare e non secondaria rispetto alla sicurezza primaria. Questo infatti, anche da un punto di vista terminologico, mette in risalto l'importanza che il legislatore ha inteso attribuire al ruolo che gli operatori privati devono assumere nell'ampio contesto della security.

Si può quindi parlare di un quadro unitario volto a garantire la sicurezza pubblica dove, nel rispetto delle competenze, è data pari dignità all'attività svolta dalle guardie particolari giurate[13] rispetto a quella esercitata dalle Forze dell'ordine. Visione, questa, avvalorata anche dal protocollo di intesa denominato "1.000 occhi sulla città"[14], che nato su iniziativa del Ministero degli Interni ed avviato nel 2010, ha visti coinvolti l'Associazione dei Comuni italiani, le Associazioni di categoria

[8] Sentenza della Corte Europea (Seconda Sezione) 13 dicembre 2007 «Inadempimento di uno Stato [……] Disponibile su http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1216/sentenza_vigil_priv_13_12_2007.pdf

[9] Ministero dei Trasporti e della Navigazione Decreto 29 gennaio 1999, n. 85 "Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 5 del decreto-legge 18 gennaio 1992, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217, in materia di affidamento in concessione dei servizi di sicurezza". (GU Serie Generale n.77 del 02-04-1999.

[10] Decreto del presidente della repubblica 4 agosto 2008, n. 153 Regolamento recante modifiche al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in materia di guardie particolari, Istituti di vigilanza e investigazione privata. (GU Serie Generale n.234 del 06-10-2008).

[11] Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635 "Regolamento per l'esecuzione del Testo Unico 18 giugno 1931, n. 773 delle Leggi di Pubblica Sicurezza " (GU Suppl. Ord. n.149 del 26-06-1940).

[12] Ministero dell'Interno Decreto 15 settembre 2009, n. 154 Regolamento recante disposizioni per l'affidamento dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà, adottato ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155. (09G0161) (GU Serie Generale n.258 del 05-11-2009).

[13] Art. 138 Regio Decreto 18 giugno 1931 n. 773 - T.U.L.P.S.: Le guardie particolari devono possedere i requisiti seguenti: 1° essere cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea; 2° avere raggiunto la maggiore età ed avere adempiuto agli obblighi di leva; 3° sapere leggere e scrivere; 4° non avere riportato condanna per delitto; 5° essere persona di ottima condotta politica e morale; 6° essere munito della carta di identità; 7° essere iscritto alla cassa nazionale delle assicurazioni sociali e a quella degli infortuni sul lavoro.

[14] Si tratta di un atto di diritto privato che impegna gli Istituti di vigilanza privata, fuori dalle obbligazioni contrattuali assunti con i propri clienti, a cooperare con le forze di polizia segnalando ogni eventuale anomalia rilevata che possa essere d'interesse per l'ordine pubblico, al di là degli obblighi sanciti per legge per gli incaricati di pubblico servizio. Sono altresì stati predisposte sinergie fra le sale operative a garanzia della tempestiva segnalazione anche di fatti riferibile alla sicurezza urbana, stradale, ai servizi pubblici essenziali, a fattori di degrado ambientale o sociale.

degli Istituti di vigilanza privata e le singole Prefetture[15].

1.1 Sicurezza Primaria

Per sicurezza primaria si intende quella che si riferisce alla prevenzione e repressione dei reati la cui competenza esclusiva appartiene allo Stato, così come è stato confermato dalla riforma costituzionale del titolo V°, compiuta nel 2001[16].

Spettano, infatti, allo Stato le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine e alla sicurezza pubblica e quindi le misure dirette al mantenimento dell'ordine pubblico. A tale proposito, l'art. 159, comma II, del D.lgs. 112/98, ha precisato che "*le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica […..], concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella Comunità nazionale, nonché la sicurezza delle istituzioni , dei cittadini e dei loro beni*".

La funzione di pubblica sicurezza assume pertanto un ruolo centrale nel garantire la possibilità di vivere nella comunità la propria individualità e soddisfare i propri interessi, in una logica di civile convivenza e nel rispetto delle regole. A tale proposito risulta incontrovertibile che in una società civile e democratica il mantenimento di adeguati standard di sicurezza, oltre a migliorare la qualità della vita, permette la promozione dello sviluppo sociale ed economico.

Il Diritto alla sicurezza può pertanto considerarsi un diritto sociale costituzionalmente garantito, che arricchisce l'ambiente di vita personale e collettiva, la cui mancanza influenza e condiziona negativamente il godimento di tutti i beni primari dell'uomo[17].

Come rilevato da Tommaso F. Giupponi[18], "*nella Costituzione la sicurezza è richiamata complessivamente 10 volte: 5 nella Parte I° (Diritti e doveri dei cittadini); 5 nella Parte II° (Ordinamento della Repubblica); ai quali si aggiungono le disposizioni che si riferiscono a incolumità pubblica o l'ordine pubblico (quest'ultimo, a partire dal 2001). Dalla lettura di tali disposizioni si possono allora trarre le prime conclusioni: a) la sicurezza è un bene di rilievo costituzionale; b) la sicurezza è un limite di alcuni diritti fondamentali; c) la sicurezza è uno specifico compito degli apparati dello Stato*";

Sempre secondo Giupponi, "*la lettura complessiva delle citate disposizioni fa emergere subito una precisa dimensione della sicurezza quale bene costituzionalmente tutelato. Solo un interesse ritenuto degno di tutela da parte della collettività organizzata può trovare tali molteplici riferimenti costituzionali, tanto da far ritenere che complessivamente, non solo rappresenti una delle esigenze tenute presenti dal nostro Costituente, ma abbia una sua concreta ed autonoma fisionomia rispetto agli ambiti in cui è operativamente richiamata*".

Definita quindi la dimensione costituzionale del "bene sicurezza", nel soffermarsi sul concetto di "pubblica sicurezza", occorre rilevare che questo ha attraversato numerosi cambiamenti, adattandosi alle mutevoli realtà che hanno accompagnato l'evolversi della società italiana negli anni.

Etimologicamente il termine "polizia" deriva dal greco "politeia" che, come riportato

[15] Protocollo di Intesa "mille occhi sulla città" tra: Prefettura di Roma – Ufficio Territoriale del Governo; Roma Capitale; e gli Istituti di vigilanza privata operanti nella Provincia di Roma. Disponibile su http://www.prefettura.it/roma/contenuti/37687.htm

[16] Art. 117 Costituzione lettera h.

[17] Prof. Michele Lauriola "la sicurezza" come valore primario, legislazione delle investigazioni private, slide 13.

[18] Tommaso F. Giupponi, La sicurezza e le sue dimensioni costituzionale. Disponibile su: http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0078_giupponi.pdf

nell'enciclopedia Treccani è talvolta usato, nel linguaggio storico-politico, come equivalente del latino "res publica", per indicare l'organizzazione come bene comune di tutti i cittadini, che in quanto tale va tutelato.

Le basi del moderno concetto di "Polizia"[19] si può ritenere che siano state gettate in Italia dopo la caduta dell'Impero Napoleonico. Nel Regno di Sardegna nel 1814[20], venivano infatti istituiti i Carabinieri reali come unico organo militare esecutivo dei poteri di polizia. Poteri affidati ai Governatori e ai Comandanti militari, da cui dipendevano gli Ispettori e Commissari di polizia.

A seguire nel 1848[21] il Re Carlo Alberto, rispondendo alle istanze liberali dell'epoca, diede origine all'Amministrazione della pubblica sicurezza che, gestita da Autorità civili, attribuiva ai Funzionari di pubblica sicurezza la responsabilità, l'organizzazione e la direzione dei servizi, avvalendosi dei Carabinieri reali e dei Carabinieri veterani, per l'applicazione preventiva e repressiva delle leggi del Regno, nonché per attività di soccorso pubblico in caso di calamità naturali.

Nel 1852[22], a seguito dell'incremento della richiesta dei servizi di Polizia, l'Amministrazione di pubblica sicurezza fu dotata di un proprio strumento: il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza che, affiancandosi ai Carabinieri reali, sostituiva il disciolto corpo dei Carabinieri veterani.

La prima legge di pubblica sicurezza dello Stato unitario fu promulgata nel 1865[23] dalla quale emergeva il carattere autoritario dato dal legislatore agli ordinamenti, che indubbiamente risentiva del diffuso fenomeno del brigantaggio. In particolare gli istituti dell'ammonizione e del domicilio coatto, sebbene già presenti nelle norme degli Stati preunitari, furono perfezionati ed estesi ai sospetti, dando così valore a quanto nasceva dalla "voce pubblica"[24].

Visto il pluralismo delle Forze di polizia e la conseguente esigenza di un organo di coordinamento con la L. 224/1865 si decise di affidare all'Autorità prefettizia il potere di sovrintendere alla pubblica sicurezza, quale organo decentrato dello Stato e dipendente gerarchicamente dal Ministero dell'interno, in quanto investito di potere di rappresentanza del Governo sul territorio[25].

Con l'avvento del regime fascista fu accentuato il carattere autoritario delle funzioni di polizia, come riscontrabile nel testo unico del 1926[26], nel quale il domicilio coatto fu sostituito dal confino di polizia, misura ampiamente applicata per fini politici allo scopo di allontanare gli oppositori del regime. Resta comunque il fatto che è proprio agli anni del ventennio fascista che risale la disciplina legislativa dalla quale si fonda in Italia ancora oggi il sistema di "Sicurezza pubblica", definita con il testo unico del 1931[27] ed integrata dal regolamento di esecuzione del 1940[28].

---

[19] Giammarco Calore, Le origini della pubblica sicurezza, parte prima: dal 1814 al primo dopoguerra Disponibile su: https://polizianellastoria.wordpress.com/2016/07/21/1-le-origini-della-pubblica-sicurezza-dal-1814-al-primo-dopoguerra/

[20] Regie Patenti 13 luglio 1814.

[21] Regio Decreto 30 settembre 1848 n.798.

[22] Regio Decreto 11 luglio 1852 n.1404, data ufficiale di nascita della Polizia di Stato.

[23] Art.1 allegato B Legge 20 marzo 1865, n. 2248, per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia. (GU Serie Generale n.101 del 27-04-1865).

[24] L. 2248/1865 Art. 97, 2° comma, all. B: "Contro l'individuo accusato di furti di campagna o di pascolo abusivo dalla voce pubblica, e per tale notoriamente considerato, il giudice deve procedere anche senza specifica denunzia".

[25] L. 2248/1865 Art. 3, all. A Il prefetto rappresenta il potere esecutivo [……]. Sopraintende alla pubblica sicurezza, ha diritto di disporre della forza pubblica e di richiedere la forza armata; Dipende dal ministro dell'Interno, e ne eseguisce le istruzioni.

[26] Regio Decreto 6 novembre 1926 n. 1848, (G.U. del Regno d'Italia - Parte Prima - anno LXVII, n. 257 dell'8 novembre 1926).

[27] Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. (GU Serie Generale n.146 del 26-06-1931 - Suppl. Ordinario n. 138246).

[28] Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635, Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza. (G.U. 26 giugno 1940, n. 149).

In particolare l'art. 1 del T.U.L.P.S. cita testualmente: "*L'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle Provincie e dei Comuni, nonché delle ordinanze delle Autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni. Per mezzo dei suoi ufficiali, ed a richiesta delle parti, provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati. L'Autorità di pubblica sicurezza è provinciale e locale. Le attribuzioni dell'Autorità provinciale di pubblica sicurezza sono esercitate dal Prefetto e dal Questore; quelle dell'Autorità locale dal capo dell'ufficio di pubblica sicurezza del luogo o in mancanza dal podestà*, oggi sindaco"[29].

Con la fine del fascismo e con l'avvento della Repubblica, proprio in ragione del contesto storico in cui è nato il T.U.L.P.S., ci fu un netto rifiuto all'introduzione nella Costituzione del concetto di "ordine pubblico" che poteva essere inteso come limite alle libertà individuali. Si rilevi a proposito che, a riprova di quanto fosse forte tale pregiudizio, l'espressione "ordine pubblico" è stato introdotto nella Costituzione solo nel 2001[30], con la riforma del titolo V°.

I Padri costituenti ravvisarono che una clausola di richiamo all'ordine pubblico potesse rappresentare un pericolo per la nascente democrazia in quanto si poteva prestare ad arbitrii da parte delle forze di polizia ed anche rappresentare un possibile impedimento per le forze politiche di opposizione di manifestare le loro posizioni in dissenso al Governo. In sede di Assemblea costituente ci fu un ampio dibattito sull'argomento ed in tal senso, si può citare la posizione tenuta dall'On. Palmiro Togliatti, che si oppose fermamente ad un testo predisposto dai relatori sulla libertà di domicilio, secondo il quale la sua inviolabilità poteva essere derogata "per necessità di ordine pubblico". Egli ritenne infatti che in tale accezione potesse rientrare un ambito illimitato di discrezionalità che potesse consentire al Governo, attraverso una legge di pubblica sicurezza, di coprire qualsiasi arbitrio[31]. Per tali ragioni si preferì inserire il concetto di Sicurezza pubblica che sebbene evocativo di quello di Ordine pubblico, ne richiama un'accezione materiale quale "*condizione di pacifica convivenza immune da violenza e non come ordine pubblico ideale, ovvero complesso di principi inderogabili sottratti al dibattito e alla possibilità di modifica*"[32].

Si deve arrivare alla fine degli anni '90 per vedere specificati dal legislatore ordinario i concetti di ordine e sicurezza pubblica che, con il D.Lgs. 112/98 art. 159 comma 2[33], stabilisce: "*le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica […….], concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella Comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni*".

La funzione di Polizia, che si divide in Polizia amministrativa, con compiti preventivi di controllo e vigilanza, e di Pubblica sicurezza, con mansioni repressive, ha tuttavia avuto nel corso degli anni la necessità di essere chiarita dalla Corte Costituzionale, pronunciatasi sull'argomento attraverso numerose sentenze, una delle quali è la n. 1013 del 1988[34]. Questa, nel chiarire che le funzioni di polizia afferenti la pubblica sicurezza sono quelle che riguardano: "*le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'Ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari, sui quali, in base alla Costituzione e alle*

[29] per effetto del R.D.L. 4 aprile 1944, n. 111 (G.U. 22 aprile 1944, n. 21 S.S.) e del D.P.R. 5 aprile 1951, n. 203, contenenti norme per l'amministrazione, la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali.

[30] Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 art. 3 comma 1 lett.h "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" (G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001).

[31] Intervento dell'on. Palmiro Togliatti nella seduta della prima sottocommissione del 19 settembre 1446. La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente vol. VI Roma 1976 pag.380-382.

[32] G. Corso, Ordine pubblico, voce in Enciclopedia del diritto, XXX, Milano, 1980, pag. 1061.

[33] Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 (G.U. n. 92 del 21 aprile 1998, s.o. n. 77/L).

[34] Sentenza Corte Costituzionale n.1013 anno 1988. Disponibile su: https://www.giurcost.org/decisioni/1988/1013s-88.html

leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati della comunità nazionale", ha altresì specificato che i beni giuridici fondamentali sono: "*l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi, la fede pubblica ed ogni altro bene giuridico che l'ordinamento ritiene, in un determinato momento storico, di primaria importanza per la propria esistenza e il proprio funzionamento*".

Sia a livello legislativo che giurisprudenziale emerge comunque oggi un significato unitario dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. La dottrina ritiene a proposito che ci si trovi di fronte non ad una dicotomia ma ad un'endiadi in quanto le due locuzioni esprimano un unico concetto per mezzo di due termini coordinati[35]. La sicurezza pubblica è un valore simile a tutte le libertà sancite dalla Costituzione in quanto esteso all'ordine legale sul quale si basa la civile convivenza.

L'attività di Polizia assume pertanto una funzione di cura e mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza che lo Stato garantisce attraverso un apparato professionalizzato e centralizzato, che risponde direttamente all'autorità centrale di governo. Fattori questi che indubbiamente costituiscono un parametro fondamentale per misurare il livello e la qualità della convivenza civile, dello sviluppo della persona e della società, oltre che preservare l'incolumità pubblica, la proprietà e lo Stato in generale. Si tratta dell'attuazione di una tutela di beni collettivi fondamentali che si sviluppa in primo luogo sul versante della prevenzione ed in subordine su quello della repressione.

L'attuale sistema della pubblica sicurezza è stato definito con la riforma attuata nel 1981[36] che si è resa necessaria, nel contesto socio-politico di quel particolare momento storico, per dare una risposta efficace e concreta al diffondersi del fenomeno della criminalità organizzata e politica, sviluppatasi con la minaccia terroristica, nel rispetto dei principi democratici richiamati dalla nostra Costituzione. L'obiettivo fu quello di razionalizzare ed innovare i modelli organizzativo-funzionali e la gestione tecnico-operativa dei servizi di polizia, allo scopo di creare un sistema di pubblica sicurezza adeguato alle esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

La complessità di tale riforma, vista la struttura dell'amministrazione della pubblica sicurezza che coinvolge diverse Amministrazioni, deriva dall'esigenza di rendere partecipe tutti gli organismi riconducibili alla gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica, affinché questi trovino una unificazione nello svolgimento delle loro attività d'istituto, anche se appartenenti a Ministeri diversi. Rientrano infatti in questa struttura: il Consiglio dei ministri, il Ministro dell'interno, le Autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza, la Polizia di Stato e le altre Forze di polizia, gli appartenenti dell'Amministrazione civile dell'interno o ad altre amministrazioni dello Stato integrate nell'Amministrazione della pubblica sicurezza. Quali "componenti esterni" partecipano inoltre le Agenzie per le informazioni e la sicurezza interna ed esterna, AISI ed AISE, sebbene non siano citate dalla L. 121/81.

In relazione alla complessità ed alla delicatezza di tale sistema, proprio in relazione alla materia trattata, appare evidente l'importanza che assume la funzione di coordinamento ed in tal senso la legge di riforma individua le diverse Autorità di pubblica sicurezza attribuendo loro competenze e responsabilità, ai vari livelli, nazionale provinciale locale, e per differenti funzioni, politico-amministrativa e tecnico-operativa.

L'Autorità nazionale di pubblica sicurezza è rappresentata dal Ministero dell'Interno a cui è attribuito, ex art. 1 della L. 121/81, la responsabilità e la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica[37] ed

[35] Giuseppe Caia, Nuovi orizzonti della sicurezza urbana, Bologna 25 settembre 2008, Atti, pagg. 81 Disponibile su: http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1168/atti-Interno.pdf

[36] Legge 1 aprile 1981, n. 121 Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza. (GU Serie Generale n.100 del 10-04-1981 - Suppl. Ordinario).

[37] L.121/81 art. 1. Attribuzioni del Ministro dell'Interno: Il Ministro dell'Interno è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ed è autorità nazionale di pubblica sicurezza. Ha l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina in materia i compiti e le attività delle forze di polizia. Il Ministro dell'Interno adotta i provvedimenti

è pertanto il vertice politico e strategico del sistema di pubblica sicurezza nazionale.

Il Ministro dell'interno per svolgere i suoi compiti si affida all'Amministrazione della pubblica sicurezza[38] che è civile ed ha un ordinamento speciale[39]. In tale contesto un ruolo centrale è svolto dal Dipartimento di pubblica sicurezza[40] alla cui guida è preposto un Prefetto con funzioni di Capo della polizia, Direttore generale della pubblica sicurezza, che provvede all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica, al coordinamento tecnico operativo delle Forze di polizia, alla direzione e amministrazione della Polizia di stato, alla direzione e gestione dei supporti tecnici, anche per le esigenze generali del Ministero dell'interno, dell'ordine e della sicurezza pubblica[41].

L'apparato periferico della pubblica sicurezza si fonda, essenzialmente su due Autorità provinciali e su diverse autorità locali. Sono Autorità provinciali di pubblica sicurezza il Prefetto[42] ed il Questore[43], mentre sono Autorità locali di pubblica sicurezza il Questore del Comune capoluogo di Provincia, i dirigenti dei Commissariati distaccati di pubblica sicurezza, o in mancanza i Sindaci dei Comuni sul cui territorio non sono presenti commissariati di polizia[44].

Le forze di polizia rappresentano la parte esecutiva ed operativa dell'Amministrazione della pubblica sicurezza ed esercitano le proprie funzioni al servizio delle istituzioni e dei cittadini. Così come testualmente riportato nella L. 121/81 art. 16 "ai fini *della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre alla Polizia di stato, sono forze di polizia, fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze: a) l'Arma dei Carabinieri, quale forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza, b) il Corpo della Guardia di Finanza, per il concorso al mantenimento dell'ordine pubblico. Fatte salve le rispettive attribuzioni e le normative dei vigenti ordinamenti, sono altresì forze di polizia e possono essere chiamati a concorrere nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica il Corpo degli agenti di custodia* (Polizia penitenziaria) *e il Corpo Forestale dello Stato[45]*".

La pluralità delle forze di polizia è una caratteristica ormai consolidata del nostro ordinamento e

per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Restano ferme le competenze del Consiglio dei ministri previste dalle leggi vigenti".

[38] L.121/81 art. 2 (Tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica). Il Ministro dell'Interno espleta i propri compiti in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica avvalendosi dell'Amministrazione della pubblica sicurezza

[39] L.121/81 art. 3 (Amministrazione della pubblica sicurezza) L'Amministrazione della pubblica sicurezza è civile ed ha un ordinamento speciale. Le sue funzioni sono esercitate: a) dal personale addetto agli uffici [……]; b) dalle autorità Provinciali, [……]; c) dagli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza [……].

[40] L.121/81 art. 4 (Dipartimento della pubblica sicurezza) Nell'ambito dell'Amministrazione della pubblica sicurezza è istituito il dipartimento della pubblica sicurezza che provvede, secondo le direttive e gli ordini del Ministro dell'Interno: 1) all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica; 2) al coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia; 3) alla direzione e amministrazione della Polizia di Stato; 4) alla direzione e gestione dei supporti tecnici, anche per le esigenze generali del Ministero dell'Interno.

[41] L.121/81 art. 5 (Organizzazione del dipartimento della pubblica sicurezza). [……] Al dipartimento è preposto il capo della polizia - direttore generale della pubblica sicurezza, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Interno. [……]

[42] L.121/81 art. 13 (Prefetto). Il prefetto è autorità Provinciale di pubblica sicurezza. . [……] ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella Provincia e sovraintende all'attuazione delle direttive [……]

[43] L.121/81 art. 14 (Questore) Il questore è autorità Provinciale di pubblica sicurezza. [……] ha la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione. [……].

[44] L.121/81 art. 15 (Autorità locali di pubblica sicurezza). Sono autorità locali di pubblica sicurezza il questore nel capoluogo di Provincia e i funzionari preposti ai commissariati di polizia aventi competenza negli altri Comuni. Ove non siano istituiti commissariati di polizia, le attribuzioni [……] sono esercitate dal sindaco quale ufficiale di Governo.

[45] Soppresso il 31 dicembre 2016 e confluito nell'Arma dei carabinieri a seguito del Decreto legislativo del 19 agosto 2016, n. 177, Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. (GU Serie Generale n.213 del 12-09-2016)

nel passato poteva essere ricondotta alla scelta politica di un'esigenza di bilanciamento dei poteri, attraverso un controllo reciproco delle varie Istituzione. Oggi tuttavia, in un contesto solidamente democratico, si può affermare che tale pluralità è finalizzata alla realizzazione della migliore efficienza ed efficacia del sistema della pubblica sicurezza, grazie alla professionalità ed alle peculiarità tecnico-operative che caratterizzano ciascuna nostra forza di polizia.

1.2 Sicurezza Sussidiaria

Con il termine sicurezza sussidiaria si identificano le attività di sicurezza svolte da soggetti privati, Istituti di vigilanza autorizzati, che non presuppongono l'esercizio di poteri coercitivi e che assumono attività complementare rispetto alle funzioni di "sicurezza primaria", che restano comunque affidate alle Autorità di pubblica sicurezza.

Storicamente l'affidamento delle attività di sicurezza ai privati risale alla Roma repubblicana del III° secolo a.c. nella quale esisteva una istituzione, denominata "Ufficio degli Edili" che può considerarsi l'antesignana degli attuali Istituti di vigilanza privata. "*Tale Ufficio era eletto e controllato direttamente dal Senato e si avvaleva dei servizi di guardie, chiamate "Praefecti Nocturni", che costituivano una particolare milizia non assoggettata al controllo militare, ma esclusivamente impegnata per la vigilanza e la custodia dei beni pubblici e privati.*"[46].

Dopo la caduta della Repubblica romana si dovrà superare l'anno 1000 per individuare organismi con funzioni simili. Al tempo dei Comuni vennero infatti costituite le "milizie cittadine" che sotto il controllo del Console o del Podestà, venivano impiegate, prevalentemente nelle ore notturne e durante i giorni di mercato. per la vigilanza e la custodia dei beni dei cittadini. Nello stesso periodo anche alle Corporazioni di arti e mestieri fu data la possibilità di costituire e retribuire corpi autonomi di milizia urbana, con il compito di garantire la sicurezza dei loro consociati.

Questo orientamento, a carattere privatistico e non pubblico, che vedeva alcuni organismi volti alla tutela dei beni dei privati cittadini è proseguito nel corso degli anni ed in tal senso non è certo un caso se la figura dell'odierna guardia giurata può intravedersi in molti quadri fiamminghi dal XIV° al XVI° secolo che immortalano un passeggiatore con picca e lanterna, accompagnato spesso da un grosso cane[47].

Per avere un riferimento normativo in materia occorre però arrivare alla costituzione del Regno di Italia con la Legge del marzo 1865 che introduceva la figura della guardia particolare che i privati potevano impiegare per la custodia delle terre[48]. Emergeva una evidente connotazione rurale di tale figura, che aveva un rapporto diretto con il proprietario del fondo per il quale lavoravano da semplice cittadino privato, distinguendosi così dalle forze di pubblica sicurezza. Il quadro normativo non risultava però del tutto chiaro perché, sebbene prevedesse un legame contrattuale fra il possidente terriero e la guardia particolare senza configurare la possibilità per i guardiani di organizzarsi in una prospettiva imprenditoriale, di fatto non escludeva tale possibilità.

La mancanza di un espresso divieto ha quindi permesso a Giuseppe Lombardi, ex ufficiale garibaldino di costituire una società finalizzata alla fornitura dei servizi di sorveglianza. Il primo Istituto di vigilanza privata in italia, nasce quindi nel 1880 a Padova con il nome di "Fattorini notturni", oggi Cittadini dell'ordine che si estese successivamente anche a Venezia, Torino e Milano.

Tale iniziativa ottenne l'appoggio dell'allora Prefetto di Padova, Luigi Berti, divenuto in seguito Capo della polizia, che seppe interpretare le nuove esigenze di sicurezza che si andavano creando a seguito dell'industrializzazione e della conseguente urbanizzazione. Lombardi fu però, in un

[46] Imperium Romanun, L'Edile (Aedile). Diisponibile su: https://www.romanoimpero.com/2018/05/ledile-aedile.html

[47] Lacasella G., Vigilanza Privata. Cenni storici, 2007, Disponibile su: https://www.guardiegiurateincongedo.it

[48] Allegato B art. 7 Legge 20 marzo 1865, n. 2248, unificazione legislativa.

primo momento, osteggiata dalle Autorità locali e per questo costretto a subire 2 processi con l'accusa di "*usurpazione di pubblici poteri*" e di "*accolita di uomini ed armi senza il permesso delle Autorità Governative*", dai quali venne comunque assolto.

La prima regolamentazione delle guardie particolari si ebbe nel 1890[49] e definiva che: "*I Comuni, i corpi morali e i privati cittadini possono destinare guardie particolari alla custodia delle loro proprietà, le guardie particolari devono possedere i requisiti determinati dal regolamento, essere approvate dal Prefetto e prestare giuramento innanzi al Pretore. I loro verbali nei limiti del servizio cui sono destinate, faranno fede in giudizio sino a prova contraria*".

Il Testo Unico del 1907[50] ribadiva altresì che i Comuni, i corpi morali e i privati potevano destinare guardie particolari alla custodia delle loro proprietà, ed il successivo Regio Decreto del 1914[51] approvava il primo regolamento organico per gli istituti di vigilanza privata

La vera espansione della vigilanza privata in Italia si ebbe però alla fine della prima guerra mondiale, quando furono costituiti in molte città d'Italia Istituti di vigilanza privati sotto l'egida dell'associazione Nazionale Combattenti e Reduci (A.N.C.R.) su spinta delle Istituzioni nazionali, allo scopo di offrire opportunità di lavoro ai reduci. Il ventennio fascista poi ci ha lasciato le disposizioni normative del T.U.L.P.S. del 1931 e il successivo regolamento del 1940, che ancora regolano i rapporti giuridici degli attuali Istituti di vigilanza privata e delle guardie particolari giurate.

Si arriva così ai giorni d'oggi con il T.U.L.P.S. ed il relativo Regolamento che hanno subito nel corso degli anni modifiche ed integrazioni, anche a seguito delle istanze provenienti dall'Unione Europea che ha chiesto di rendere compatibili le norme in materia di sicurezza con quelle Comunitarie. Tale esigenza ha portato il legislatore ad una azione normativa che ha dato seguito alla promulgazione di una serie di atti in rapida sequenza: Decreto Legge dell'aprile 2008[52]; Decreto del Presidente della Repubblica dell'agosto del 2008[53]; Decreto del Ministero dell'Interno del dicembre 2010[54], successivamente modificato dal Decreto Ministeriale del febbraio 2015[55]. Si è trattata di una attività legislativa finalizzata all'adeguamento delle norme che regolano l'accesso dei privati nel settore della sicurezza pubblica e stabiliscono i requisiti psico-attitudinali che il personale impiegato deve possedere per ottenere la qualifica di guardia particolare giurata. Un lavoro che ha portato a quello che oggi chiamiamo "sicurezza partecipata" con una rivisitazione complessiva del tradizionale concetto di sicurezza che riconduceva tale materia alla competenza dello Stato in termini quasi esclusivi.

La sicurezza è ora vista come una esigenza sociale direttamente correlata alla convivenza civile ed alla qualità della vita dei cittadini con la conseguente necessità di attuare una nuova politica che vede protagonisti tutti gli stakeholders, che a partire dallo Stato coinvolga le Regioni, le Autonomie locali, gli operatori privati ed i cittadini stessi.

---

[49] Art. 45 Legge n. 7321 21 dicembre del 1890

[50] Art. 47 R.D. 31 agosto 1907, n. 690. Testo unico della legge sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza.

[51] Regio Decreto 4 giugno 1914, n. 563 "Approvazione del regolamento per gli Istituti di vigilanza privata"

[52] Decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59 "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi Comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee" (G.U. n. 84 del 9 aprile 2008)

[53] Art.4, lett. g) n.3 Decreto Presidente della Repubblica del 4 agosto 2008, n. 153 Regolamento recante modifiche al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in materia di guardie particolari, Istituti di vigilanza e investigazione privata. (GU Serie Generale n.234 del 06-10-2008)

[54] Ministero dell'Interno Decreto 1 dicembre 2010 n. 269 "Regolamento recante disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256-bis e 257-bis del Regolamento di esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché dei requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dei medesimi istituti e per lo svolgimento di incarichi organizzativi nell'ambito degli stessi istituti. (G.U. del 14-02-2011 n. 36 - Supplemento Ordinario n. 37)

[55] Ministero dell'Interno Decreto 25 febbraio 2015 n. 56 Regolamento recante modifiche al decreto del Ministro dell'Interno 10 dicembre 2010. n.269.(G.U. n. 107 del 11-5-2015)

Tale nuova interpretazione è stata avviata nel 2001[56] con la revisione del Titolo V° della parte II° della Costituzione, che ha dato un ruolo nuovo alle Autonomie locali ed ai soggetti privati nella gestione del "sistema sicurezza". Un ruolo basato sul principio delle sussidiarietà, nella logica di piena integrazione fra tutti i soggetti interessati, con l'attribuzione a ciascuno di ruoli e responsabilità.

Nell'ambito di questo studio tralasciamo però i soggetti istituzionali per rientrare sul tema degli Istituti di vigilanza privata provvisti di licenza rilasciata dal Prefetto[57] e delle guardie giurate, muniti di decreto rilasciato dal Prefetto e di porto d'arma corta rilasciato dal Questore[58]. In particolare si vuole focalizzare l'attenzione sul concetto di "sicurezza sussidiaria" che, come detto in precedenza, è riferibile all'attività che può essere affidata agli Istituti di vigilanza privata perché esula da quella svolta dalle forze di polizia ed esclude l'esercizio di poteri autoritativi e/o coercitivi. In tal senso alle guardie giurate, a seguito della modifica apportata nel 2008 all'art. 138 del T.U.L.P.S.[59], è stata attribuita la qualifica di incaricato di pubblico servizio, con tutti i limiti che ne derivano, e non quella di agente di polizia giudiziaria o di pubblico ufficiale, nonostante tale richiesta fosse stata avanzata a gran voce dalle Associazione di categoria degli operatori della vigilanza privata.

Si ricorda a proposito che, in ambito di sicurezza complementare, un primo segnale era stato dato dal nostro ordinamento a seguito dell'approvazione del D.L. 9/92 all'art.5 che ha introdotto una specifica forma di sicurezza esercitata dagli Istituti di vigilanza nelle aree aeroportuali: "*Ferme restando le attribuzioni e i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza […..] è consentito l'affidamento in concessione dei servizi di controllo esistenti nell'ambito aeroportuale, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle forze di polizia*"[60]. Con il successivo Decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione 85/99[61] l'affidamento di tali servizi fu specificatamente riservato anche agli Istituti di vigilanza privata autorizzati ex art. 134 T.U.L.P.S

Il campo di intervento degli Istituti di vigilanza, nell'ambito delle iniziative volte al contrasto al terrorismo internazionale, è stato altresì ampliato con il D.L. 144/2005, art. 18, che ha introdotto esplicitamente il termine "sicurezza sussidiaria": "*ferme restando le attribuzioni e i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza, […] è consentito l'affidamento a guardie giurate dipendenti, o ad Istituti di vigilanza privata, dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle Forze di polizia*"[62].

Il D.P.R 153/2008[63], che modifica il regolamento del 1940, ha poi disciplinato le procedure

[56] Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. (GU Serie Generale n.248 del 24-10-2001)

[57] Artt. 133 e 134 T.U.L.P.S.

[58] Art. 138 T.U.L.P.S. e Art. 249 Regolamento esecutivo T.U.L.P.S.

[59] Comma aggiunto dall'art. 4, comma 1, lett. g), n. 3) Legge 6 giugno 2008, n. 101 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi Comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee. (GU n. 132 del 7-6-2008)

[60] Decreto Legge 18 gennaio 1993, n. 9, coordinato con la legge di conversione 18 marzo 1993, n. 67, recante: "Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale". (GU Serie Generale n.66 del 20-03-1993)

[61] Ibidem 9

[62] Decreto legge 27 luglio 2005, n. 144 (Gazzetta Ufficiale n.173 del 27 luglio 2005), coordinato con la legge di conversione 31 luglio 2005, n. 155, (in questa stessa Gazzetta Ufficiale alla pag. 27), recante: «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale». (GU Serie Generale n.177 del 01-08-2005)

[63] Decreto Presidente della Repubblica 4 agosto 2008, n. 153 Regolamento recante modifiche al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in materia di guardie particolari, Istituti di vigilanza e investigazione privata. (GU Serie Generale n.234 del 06-10-2008)

autorizzative per le attività di sicurezza sussidiaria di competenza del Prefetto, assegnando al Ministero dell'interno il compito di creare una banca dati nazionale di tutti coloro che operano nel settore della sicurezza privata. Hanno inoltre previsto la costituzione di un collegamento informatico dei registri tenuti presso le prefetture, da mettere a disposizione agli uffici preposti alle attività di controllo ed agli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria.

Per meglio evidenziare la rilevanza del concetto di "sicurezza sussidiaria" è opportuno soffermarsi anche sull'importanza della differenza terminologica intercorrente fra sicurezza "complementare" e "sussidiaria". A tale proposito il Consiglio di Stato si è pronunciato affermando che l'aggettivo complementare: "*evoca un ruolo più marginale del servizio, di mero completamento o integrazione rispetto ai compiti affidati allo Stato, come si evince anche dal nuovo art. 256 bis del R.D. n. 635/1940, che, al comma 2, lett. a), significativamente prevede che tale attività si possa svolgere 'ad integrazione di quella assicurata dalla forza pubblica'. L'aggettivo 'sussidiaria', invece – se inteso in senso proprio – suggerisce un ruolo più intenso del servizio medesimo, anche in relazione alla diffusione che il principio di sussidiarietà ha assunto negli ultimi tempi (…). In ogni caso l'espressione 'sicurezza complementare, appare più consona alla necessità di individuare entro limiti rigorosi i compiti che possono essere affidati a soggetti privati piuttosto che alla forza pubblica*"[64].

Il maggior valore che l'attività svolta dalle guardie particolari giurate assume nel contesto della sicurezza sussidiaria è ribadito dal Consiglio di Stato, a seguito dell'interpello effettuato dal Ministero dell'interno volto a definire se fra le mansioni affidate alle guardie giurate in servizio presso la metropolitana di Roma rientravano quelle relative all'accertamento ed alla contestazione delle violazioni amministrative in materia di trasporto pubblico. La risposta fornita dal CdS con parere n. 3440/2008 del 4 febbraio 2009 ha affermato che le guardie particolari giurate possono esercitare le attività che l'art. 71, comma 2, D.P.R. 11 luglio 1980, n. 753[65] prevede per il personale addetto all'esercizio, alla custodia ed alla manutenzione delle ferrovie. Pertanto, in assenza del personale della polizia ferroviaria, le guardie giurate possono procedere alla constatazione degli illeciti amministrativi e alle relative verbalizzazioni, purché si tratti di attività strettamente funzionali e puntualmente collegate all'attività di vigilanza e custodia. Si è valorizzata così la funzione esercitata dalla guardia giurata indipendentemente dal fatto che il rapporto di lavoro non sia alle dipendenze dello Stato ma rivesta natura privatistica.

In tale pronuncia il Consiglio di Stato focalizza l'attenzione anche sull'esigenza di formazione, che ritiene debba essere "*erogata dall'ente locale, fermi restando i poteri di verifica e controllo previsti dall'ordinamento in capo agli organi del Ministero*" ribadendo che "*proprio per la delicatezza dei compiti attribuiti alle guardie giurate è richiesto un penetrante potere di indirizzo e una costante vigilanza da parte delle autorità di pubblica sicurezza*".

In ultimo ribadisce l'importanza dell'attività svolta dalle guardie giurate in termini di sussidiarietà affermando che "*come già definito da questa sezione nel parere n. 7556/2004, la Cassazione ritiene che la disciplina contenuta nelle leggi di P.S. riguardante l'attività delle guardie giurate, sia rivolto all'inserimento delle medesime guardie […..] per la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica e per l'esercizio di compiti di polizia giudiziaria (Cass. Sez. I.7 febbraio 1983, n. 1031)*", osservando infine che "*un'attività di controllo sulla identità delle persone potrà essere svolta allorché la stessa sia strettamente e funzionalmente collegata all'attività di vigilanza e custodia*"[66].

Nel contesto fin qui rappresentato è allora evidente che la figura della guardia giurata, relegata

[64] Consiglio di Stato, parere n. 4330/2008 del 4 febbraio 2009. Disponibile su: https://www.savip.it/index.php?option=com_k2&view=item&id=1183:roma-sentenza-cds-guardie-giurate-nominate-ai-sensi-degli-articoli-133-e-134-del-t-u-l-p-s-impiegate-in-servizi-di-custodia-e-vigilanza-alla-metropolitana-e-ad-altri-mezzi-pubblici-di-trasporto&Itemid=607

[65] Decreto del presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753. Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto (G.U. 15 novembre 1980 n. 314).

[66] Attilio Carnabuci - Rivista giuridica. Disponibile su: http://www.rivistagiuridica.aci.it/documento/limpiego-di-guardie-particolari-giurate-per-attivita-di-accertamento-e-contestazione-di-violazioni-amministrative-nellambito-di-porti-stazioni-ferroviarie-stazioni-di-ferrovie-metropolitane-e-relativi-mezzi-di-trasporto-e-la-sicurezza-complementare.html

negli anni dall'immaginario collettivo al "metronotte" in bicicletta, assume una valenza diversa che ha reso necessario un salto qualitativo da parte degli Istituti di vigilanza e delle guardie giurate, con l'esigenza di puntare sulla professionalità e sulla formazione come elementi qualificanti di una attività sempre più riconosciuta socialmente utile e volta a servizio della collettività.

Questo mutato contesto sociale, portatore di nuove esigenze, è stata pienamente recepita dal legislatore con tre importanti interventi normativi che hanno di fatto cambiato il volto della vigilanza privata in Italia e hanno messo le basi per un processo di professionalizzazione degli operatori privati di sicurezza e dei loro dipendenti.

Ci riferiamo in particolare:

- al D.M. 154/2009[67] (di cui parleremo più approfonditamente nel successivo paragrafo) ed ai collegati: disciplinare ed allegato tecnico[68] che definiscono le modalità di accertamento dei requisiti tecnico professionali ed i programmi formativi delle guardie giurate addette ai servizi di sicurezza sussidiaria.
- al D.M. 269/2010[69] come modificato dal D.M. 56/2015[70], che ha definito la nuova disciplina sugli Istituti di vigilanza privata ed investigativi e sui requisiti professionali per la direzione degli istituti stessi fissata con il "*Regolamento recante disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256-bis e 257-bis del Regolamento di esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché dei requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dei medesimi istituti e per lo svolgimento di incarichi organizzativi nell'ambito degli stessi istituti*";
- al D.M. 115/2014 che sancisce per gli Istituti di vigilanza l'obbligo di sottoporre le strutture tecniche, i servizi ed i dipendenti alla valutazione da parte di un organismo di certificazione indipendente. Indica altresì le caratteristiche ed i requisiti che devono possedere gli organismi chiamati a valutare la conformità alle norme da parte degli istituti stessi. Tale certificazione obbligatoria, rilasciata sotto legida di Accredia[71], dichiara la conformità della società di sicurezza ai seguenti riferimenti: norme UNI 10891:2000[72]; D.M. 269/2010; D.M. 56/2015; D.M. 115/2014; Disciplinare 24/02/2015 del Capo della polizia[73].

---

[67] Decreto Ministero dell'Interno 15 settembre 2009, n. 154: Regolamento recante disposizioni per l'affidamento dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà, adottato ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n.155. (Gazzetta Ufficiale n. 258 del 5 novembre 2009) – In vigore dal 20 novembre 2009.

[68] Ministero dell'Interno Dipartimento pubblica sicurezza Prot. 557/PAS/U/003004/12982.D(22)5 del 26/02/2015, Regolamento per la formazione delle guardie giurate addette ai servizi di sicurezza sussidiaria e Programmi di addestramento del personale addetto ai servizi di sicurezza sussidiaria ex art. 6 comma 2, del DM 19 settembre 2009, n. 154 e art. 3 del D.M. 28 dicembre 2012, n. 266. Disponibile su: http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1199/disciplinare_allegato_sicurezza_sussidiaria.pdf

[69] Ibidem 54

[70] Ibidem 55 - Anche in questo caso, come per il D.M.266/2012, le modifiche si sono rese necessarie a causa della procedura di infrazione avviata nel settembre 2012 dalla Commissione Europea (EU Pilot 3690/12/MARK, 3693/12/MARK e 3964/12/MARK) poiché ha ritenuto che il D.M. 269/2010, in alcune sue previsioni, comportasse restrizioni al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi per le attività di vigilanza privata svolte in Italia da imprese stabilite in altri Stati membri.

[71] Ente Unico nazionale di accreditamento designato dal governo italiano, in applicazione del Regolamento europeo 765/2008, ad attestare la competenza, l'indipendenza e l'imparzialità degli organismi di certificazione, ispezione e verifica, e dei laboratori di prova e taratura. Accredia è un'associazione riconosciuta che opera senza scopo di lucro, sotto la vigilanza del Ministero dello Sviluppo Economico.

[72] Norma UNI 10891:2000. Disponibile su http://store.uni.com/catalogo/uni-10891-2000?josso_back_to=http://store.uni.com/josso-security-check.php&josso_cmd=login_optional&josso_partnerapp_host=store.uni.com

[73] Ministero dell'Interno Dipartimento della pubblica sicurezza Prot. 557/PAS/U003100/100089.D(1) REG.2 7/02/2015 Disciplinare per la valutazione della conformità degli istituti e dei servizi di vigilanza privata da parte di organismi di

2. Il DM 154/2009 sui servizi di sicurezza sussidiaria

Il D.M. n. 154/2009 *"Regolamento recante disposizioni per l'affidamento dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà, adottato ai sensi dell'art. 18, comma 2, D.L. 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla L. 31 luglio 2005, n.155",* stabilisce che i servizi di sicurezza sussidiaria possono essere espletati, direttamente o attraverso Istituti di vigilanza privata, dagli Enti o società di gestione portuale, dalle società ferroviarie e dei servizi di trasporto in concessione, nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie, dei terminal passeggeri e dei relativi mezzi di trasporto e depositi. Restano esclusi dall'ambito di tale regolamento i servizi di sicurezza primari il cui svolgimento è riservato esclusivamente alle forze di polizia.

Una volta definito dall'art. 1 del predetto decreto l'ambito di applicazione, l'art. 2 elenca i servizi distinguendoli in:

- servizi di vigilanza e custodia (comma 1) che possono essere svolti all'interno dei porti delle strutture ferroviarie, dei terminali passeggeri e dei relativi mezzi di trasporto, di cui al seguente elenco:
  a) servizi di vigilanza dei beni di proprietà o in concessione, di tutela del patrimonio aziendale e dei beni in dotazione al personale di bordo;
  b) servizi di videosorveglianza e teleallarme;
  c) controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiature di merci, bagaglio al seguito e plichi di corrieri;
  d) controllo del materiale di catering e delle provviste di bordo nelle aree di produzione o confezionamento;
  e) vigilanza ai depositi bagagli, merci, posta e catering;
  f) scorta a bagagli, merci, posta, catering e provviste di bordo da e per i vettori (navi e treni);
  g) vigilanza dei mezzi di trasporto in sosta - navi, imbarcazioni, treni, vagoni, autobus, ecc. - ai relativi depositi e controllo degli accessi a bordo;
  h) controllo a bordo finalizzato a rilevare elementi di rischio per la sicurezza - bagagli abbandonati, oggetti pericolosi, ecc. - ed eventuali situazioni di criticità;
  i) controllo delle autorizzazioni - tesserini portuali, badge, titoli di viaggio - che consentono l'accesso alle aree del sedime portuale agli equipaggi delle navi, al personale portuale ed a qualsiasi soggetto che abbia necessità di accedere a tali aree;
  j) ogni altro controllo o servizio di vigilanza ritenuto necessario dalle società di gestione portuale, dalle società ferroviarie, dalle società dei servizi di trasporto in concessione, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego operativo di appartenenti alle Forze di polizia.

- servizi di sicurezza sussidiaria (comma 2) che, nell'ambito dei piani di sicurezza delle stazioni ferroviarie e di quelli riguardanti i porti elaborati ai sensi del Reg. CE/725/200474 e del D.lgs.203/200775 approvati dai Prefetti comprendenti anche servizi di vigilanza e di controllo esercitati a mezzo della forza pubblica, le società ferroviarie e le società dei servizi di trasporto

certificazione indipendente, di cui al decreto del Ministero dell'Interno 4 giugno 2014, n. 115. Disponibile su: https://www.poliziadistato.it/statics/34/disciplinare_001.pdf

[74] Regolamento (CE) N. 725/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali. (G.U. n.47 del 17 giugno 2004 - 2° serie speciale).

[75] Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 203 "Attuazione della direttiva 2005/65/CE relativa al miglioramento della sicurezza nei porti" (G.U. n. 261 del 9 novembre 2007 - Supplemento ordinario).

in concessione possono inoltre, svolgere direttamente, ovvero mediante affidamento ad istituti di vigilanza privata, con l'impiego, in entrambi i casi, di guardie particolari giurate, i seguenti servizi::

a) controllo del bagaglio a mano e delle cose portate dai passeggeri in partenza ed in transito, mediante l'utilizzo di portali metal-detector (WTMD), metal-detector portatili (HHMD) e controlli a campione radioscopici, manuali (tecnica del pat-down) e con l'utilizzo di rilevatori di tracce di esplosivi (ETDS) o unità cinofile;

b) controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiature dei bagagli da stiva, della merce e dei plichi dei corrieri espresso;

c) controllo ai varchi carrabili e pedonali dei sedimi portuali, delle stazioni ferroviarie e delle autolinee in concessione e dei relativi depositi, compresa la verifica dei titoli di accesso alle singole aree, ove previsti;

d) controllo dei veicoli all'imbarco;

e) vigilanza presso i terminal passeggeri e merci.

I successivi commi dell'art. 2, escludendo le guardie giurate dalle attività di polizia primaria, specificano in relazione ai servizi di sicurezza sussidiaria che: sono svolti sotto la vigilanza degli organi di polizia; possono essere affidati alle guardie giurate compiti di collaborazione con le forze dell'ordine; le guardie giurate hanno il dovere di prestare la massima attenzione per tutto ciò che attiene alla sicurezza dei cittadini con l'obbligo di collegamento delle sale operative degli Istituti con le forze di polizia, di segnalazione tempestiva di notizie di rilievo per l'ordine e la sicurezza pubblica e di mettere a disposizione delle autorità di pubblica sicurezza e giudiziarie le videoregistrazioni e gli altri supporti tecnici utili ai fini della prevenzione e repressione reati.

In riferimento al regime autorizzativo, il successivo art. 3 definisce che tali servizi sono svolti previo accertamento da parte del Prefetto della sussistenza dei requisiti tecnico-professionali definiti dall'art. 4, direttamente dalle società a cui è affidata la gestione ex art. 133 del T.U.L.P.S.[76], ovvero dagli Istituti di vigilanza in possesso della licenza di cui l'art. 134. In entrambi i casi avvalendosi di guardie particolari giurate dipendenti. Inoltre, al comma 4 è richiamata la possibilità per l'Autorità di pubblica sicurezza, qualora si presentassero situazioni di crisi o minacce particolari, di richiedere ai soggetti affidatari le attività di sicurezza di adottare ogni ulteriore misura ritenuta idonea, fermo restando che questi non comportino l'esercizio di pubbliche funzioni. Previsione quest'ultima già nota nell'ambito della sicurezza aeroportuale[77].

Gli Istituti di vigilanza che intendono svolgere i servizi di sicurezza sussidiaria, posto che ottemperino le prescrizioni di cui al D.M. 269/2010 e s.m.i., devono inoltrare un'istanza di estensione al Prefetto che ha rilasciato la licenza ai sensi dell'art. 257-ter del Regolamento d'esecuzione del T.U.L.P.S.. A questa va allegata la bozza di regolamento di servizio da presentare all'approvazione del Questore, integrata con le modalità di esecuzione dei servizi, in conformità a quanto previsto dai piani di sicurezza dei siti da vigilare, indicando il numero di addetti che si prevede di impiegare per tale specifiche attività.

A conferma della particolare attenzione riservata dall'Autorità di pubblica sicurezza alle attività di sicurezza sussidiaria, il Capo della Polizia chiarisce nella direttiva del febbraio del 2015 che: "*Attesa la delicatezza dei compiti attribuiti alle guardie giurate, è necessario un incisivo potere di indirizzo ed una costante vigilanza da parte delle Autorità di pubblica sicurezza. In particolare il Questore, in sede di approvazione del regolamento di servizio - sentiti […..] - dovrà verificare che i servizi siano coerenti con i piani di sicurezza approvati, con le esigenze di ordine e sicurezza pubblica ed*

[76] Art. 133 T.U.L.P.S. "Gli enti pubblici, gli altri enti collettivi e i privati possono destinare guardie particolari alla vigilanza o custodia delle loro proprietà mobiliari od immobiliari. Possono anche, con l'autorizzazione del prefetto, associarsi per la nomina di tali guardie da destinare alla vigilanza o custodia in comune delle proprietà stesse"

[77] Ibidem 9 - Art. 4, comma 5 del D.M. 85/1999

integrativi dei servizi di prevenzione e controllo assicurati dalle Forze di polizia"[78].

Agli Istituti di vigilanza autorizzati a svolgere i servizi di sicurezza sussidiarie è imposto dall'art. 6 comma 1 del D.M. in argomento, il dovere di addestrare il personale impiegato che dovrà essere in numero adeguato a svolgere i servizi richiesti. In tal senso è sancito l'obbligo di organizzare corsi teorico-pratici, anche per il tramite di società esterne, la cui durata deve essere commisurata alle mansioni a cui l'addetto sarà adibito.

Il successivo comma 2 delega al Ministero dell'Interno, Dipartimento pubblica sicurezza l'onere di definire i programmi di addestramento, elencando gli argomenti che dovranno essere trattati. I programmi sono differenziati rispetto alle diverse figure professionali di direttore tecnico; addetto ai controlli; personale tecnico.

Il comma 5 demanda poi l'accertamento dei requisiti addestrativi ad una apposita commissione multidisciplinare nominata dal Prefetto competente per territorio, presieduta da un funzionario di pubblica sicurezza designato dal Questore e composta da:

a) un esperto delle tecniche impiegate nei sistemi di controllo di sicurezza, quali i controlli radiogeni, EDS, EDDS, rilevatori di vapori e particellari, camere di decompressione, metal-detector fissi e portatili;
b) un componente esperto di una lingua straniera;
c) un componente designato dal dirigente o comandante dello scalo ferroviario o marittimo;
d) un componente del competente ufficio di specialità della Polizia di Stato;
e) un componente designato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per gli aspetti di specifico interesse.

Le prove d'esame sono definite dall'art. 6 comma 5 e consistono:

a) in un colloquio sulle materie del programma di formazione e sulla conoscenza della lingua straniera;
b) in una prova pratica finalizzata all'accertamento del corretto utilizzo delle apparecchiature e delle altre tecniche in relazione alle mansioni di sicurezza che ciascun dipendente sarà chiamato a svolgere.

L'Art. 7 demanda la funzione di vigilanza, ispezione e controllo al Dipartimento della pubblica sicurezza chiamato a verificare il funzionamento dei mezzi tecnici ed il corretto espletamento dei servizi, rispetto agli standard imposto dal Decreto in esame. Il comma 2 definisce inoltre che le eventuali violazioni al Regolamento commesse dal titolare della licenza o dalle guardie giurate dipendenti può comportare anche la cessazione dei servizi, a titolo temporaneo o definitivo, fermo restando le ulteriori sanzioni previste dalla normativa in materia di Istituti di vigilanza.

L'allegato A indica i requisiti personali e professionali degli addetti ai controlli di sicurezza che sono: fisici, culturali, giuridici, psico attitudinali ed addestrativi che dovranno preliminarmente essere accertati mediante test psicoattitudinali volti alla verifica: del grado di conoscenza della lingua straniera; della capacità di concentrazione, di autocontrollo e di relazione con il pubblico; dell'attitudine ad esercitare le funzioni cui sono demandati. E' fatto infine specifico divieto alle imprese di sicurezza di adibire le guardie giurate a compiti diversi da quelli inerenti la qualifica conseguita e per i quali hanno ricevuto uno specifico addestramento documentato.

Per quanto sopra resta il fatto che l'attuazione delle previsioni normative del D.M. 154/2009 sono state definite nel febbraio 2015, con notevole ritardo, a seguito dell'emanazione della Direttiva da parte del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza[79]. Lo stesso Capo della

[78] Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica Sicurezza, direttive al D.M. 154/2009, Prot: 55/PAS/U/003004/12982.D(22)5 del 26/02/2015. Disponibile su https://www.poliziadistato.it/statics/01/3004-12982-d-22-5-dm-154-direttive.pdf

[79] Direttive al D.M. 154/2009, Prot: 55/PAS/U/003004/12982.D(22)5 del 26/02/2015.

polizia ha ritenuto necessario motivare di tale colpevole ritardo riconducendolo a due motivi di fondo. In primo luogo il fatto che all'entrata in vigore del D.M. in questione era in fase di definizione il D.M. 269/2010 in materia di capacità tecnica e qualità dei servizi degli Istituti di vigilanza privata, pertanto era prevedibile che questo avrebbe inciso sulle disposizioni attuative del regolamento di che trattasi. In secondo luogo a fini conoscitivi si è preferito avviare una sperimentazione preliminare dei servizi sul territorio che ha visto interessati i porti di Ancona e Palermo.

La direttiva attuativa in questione aveva altresì in allegato il "disciplinare per la formazione per i servizi di sicurezza sussidiaria" con il quale ai sensi dell'art. 6 del D.M. 154/2009 sono individuati: i programmi formativi per le guardie particolari giurate e per i direttori tecnici degli Istituti di vigilanza autorizzati; le modalità di svolgimento degli esami per l'ottenimento delle certificazioni necessarie ai fini dello svolgimento dei servizi. Nello stesso documento sono stati riportati anche i programmi formativi per le guardie giurate che svolgono i servizi di sicurezza a bordo delle navi che navigano in aree a rischio pirateria, ai sensi dell'art. 3 del D.M. 266/2012, la cui trattazione è rimandata in un successivo capitolo.

Per quanto attiene invece alla formazione degli addetti ai servizi di sicurezza in ambito portuale, trovano applicazione le disposizioni contenute nella Scheda 6 "*Formazione, istruzione e familiarizzazione del personale addetto alla security*" - del Programma nazionale di sicurezza marittima (PNSM)[80] che riprende le previsioni dell'International Ship and Port facilities Security (ISPS code), parte B[81]. Il richiamo a queste norme internazionali deriva dal fatto che il porto è un importante e strategico crocevia di passeggeri e merci da tutto il mondo e necessita pertanto di un alto livello applicativo di misure di sicurezza che richiedono la massima professionalità degli operatori impiegati, con una specifica conoscenza dei compiti e dei limiti ai quali sono sottoposti.

La formazione, ai sensi dell'art. 9 del Disciplinare è previsto che sia effettuata da scuole di formazione che abbiano ottenuto l'approvazione dei programmi e dei formatori da parte del Ministero dell'Interno, il quale cura la pubblicazione di un apposito elenco con i riferimenti degli istituti di formazione riconosciuti[82].

La durata dei corsi di formazioni deve essere non meno di:

- 40 ore per guardie particolari giurate addette ai controlli presso le postazioni di sicurezza, di cui almeno 16 dedicate alla formazione su apparecchiature di rilevazioni armi e/o esplosivi;
- 24 ore per le guardie giurate addette alla tutela dei beni aziendali, di cui almeno 12 dedicate alla formazione su apparecchiature di rilevazioni armi e/o esplosivi.

Sono in aggiunta richieste, per tutte le guardie giurate, almeno 8 ore di aggiornamento professionale biennale oltre le ore supplementari ritenute necessarie qualora ci fossero delle innovazioni nelle apparecchiature o nelle procedure operative adottate.

Le guardie particolari giurati aspiranti a conseguire l'attestazione di operatore di sicurezza sussidiaria, su richiesta degli istituti di vigilanza interessati, devono sottoporsi ad una prova di esame come in precedenza definito. L'accertamento dei requisiti addestrativi è effettuato, in linea con quanto disposto dal DM 154/2009, da una apposita commissione che, come già detto, è

[80] Il PNSM persegue l'obiettivo di assicurare, in un quadro di cooperazione internazionale, la sicurezza, la regolarità e l'efficienza del trasporto marittimo. Attualmente si suddivide in 3 parti e nella Parte III sono contenute le 6 Schede del Programma Nazionale di Sicurezza Marittima.

[81] Il Codice ISPS, entrato in vigore il 1 luglio 2004 (SOLAS cap. XI-2), è un insieme completo di misure volte a migliorare la sicurezza delle navi e degli impianti portuali. Ha l'obiettivo di fornire un quadro coerente e standardizzato per la valutazione dei rischi al fine di determinare livelli di sicurezza adeguati e le corrispondenti misure da adottare. Si applica alle seguenti navi d'altura: navi passeggeri, comprese le unità veloci per passeggeri; navi da carico, comprese le unità veloci con stazza lorda di 500 tonnellate o superiore; unità mobili di perforazione offshore. E' formato da una parte obbligatoria (Parte A) e una consigliata (parte B).

[82] Ministero dell'Interno, dipartimento della Pubblica sicurezza, ufficio per l'amministrazione generale, Ufficio per gli affari della polizia amministrativa e sociale " Elenco scuole di formazione che hanno ottenuto l'approvazione dei programmi e dei formatori ai sensi dell'art. 9 del disciplinare n. 557/pas/3004/12982.d(22)5, del 26 febbraio 2015". Disponibile su: https://www.poliziadistato.it/statics/26/elenco-scuole-approvate23.11.20.pdf

nominata dal Prefetto competente per territorio e presieduta da un funzionario di pubblica sicurezza designato dal Questore.

3. Focus sulla pirateria marittima e servizi di sicurezza sussidiaria in funzione antipirateria: la legge n.130/2011

Fra il novero dei servizi di sicurezza sussidiaria affidati alle guardie giurate sono entrati i servizi di antipirateria marittima a seguito dell'emanazione del D.L. 107/2011, convertito con L. 130/2011. Si tratta in particolare della norma che ha consentito all'Italia di dotarsi di uno strumento idoneo a contrastare il fenomeno della moderna pirateria marittima.

La pirateria marittima ha origini antiche e nell'immaginario collettivo, grazie anche alla narrazione che negli anni è stata data dalla corposa produzione letteraria e cinematografica in materia, ha assunto caratteri avventurosi ed in parte affascinati. Di fatto si tratta invece di un'attività criminale che costituisce un reale condizionamento all'affermazione del principio della libertà dei mari e pone forti limiti alle attività commerciali che vedono il loro sviluppo attraverso le linee di comunicazione marittima. Si ricordi a proposito che il settore marittimo è strategico per il nostro Paese che oltre a detenere il primato europea nel traffico crocieristico, dispone di una flotta mercantile di bandiera numericamente tra le più grandi al mondo e tra le prime dei grandi paesi riuniti nel G20, con posizioni di assoluto rilievo nei settori più sofisticati quali unità ro-ro e navi per trasporto prodotti chimici[83].

1.1 Norme di riferimento internazionali e nazionali

La pirateria esiste da quando esiste il commercio marittimo, dai Micenei nel Mediterraneo ai Fratelli della Costa nel Mar dei Caraibi, ai pirati della Red Flag Fleet nel Mar cinese meridionale. E' un fenomeno che ancora oggi, nella generalità dei casi, si sostanzia negli atti di violenza, sequestro e rapina commessi in mare a scopo di lucro a danno delle navi, delle persone e dei beni trasportati. Gli elementi dell'illecito in esame sono costituiti essenzialmente: dal "locus commissi delicti", alto mare e luoghi non soggetti alla giurisdizione degli Stati; dalla natura degli autori, persone a bordo di una nave privata; e dal "animus furandi", principale scopo perseguito[84].

La dimensione criminale di tale fenomeno è duplice in quanto è una infrazione al diritto internazionale/nazionale e rappresenta una violazione della libertà dei mari e del commercio marittimo, che è alla base della pacifica convivenza tra gli Stati. La libertà dei mari costituisce infatti, uno dei principi cardine sul quale è fondato tutto il sistema giuridico internazionale che regola l'uso del mare e lo svolgimento dei traffici marittimi, così come si è venuto formando sulla base delle consuetudini internazionali. Consuetudini intese come comportamenti uniformemente tenuti nel tempo e universalmente riconosciute dai singoli Stati. In tal senso la definizione di pirateria come "crimen iure gentium"[85], è il risultato di una sintesi degli elementi essenziali che appartengono alle diverse leggi statali e che ha ottenuto lo status di diritto internazionale consuetudinario.

La definizione convenzionale di pirateria marittima è contenuta nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (United Nations Convention on Law of the Sea - UNCLOS) sottoscritta a

[83] ANSA.it Confitarma: Mattioli ribadisce il ruolo della flotta mercantile italiana. Disponibile su: https://www.ansa.it/mare/notizie/rubriche/shippingecantieri/2019/09/23/confitarma-mattioli-ribadisce-ruolo-flotta-mercantile-italiana-_e65414be-72ab-4bb1-bbe2-2b861a121599.html

[84] Luca Marini, Pirateria marittima e diritto internazionale. Disponibile su: https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892102408.pdf

[85] Sono crimini di particolare gravità che, per la loro crudeltà ed efferatezza, legittimano qualsiasi autorità sovranazionale o Stato a punirli e per i quali non è prevista alcuna forma di prescrizione. Disponibile su https://www.laleggepertutti.it/dizionario-giuridico/delicta-iuris-gentium

Montego Bay il 10 dicembre 1982[86], che riproduce quella fornita dalla Convenzione delle Nazioni Unite sull'alto mare firmata a Ginevra il 29 aprile 1958[87], ratificata dall'Italia nel dicembre del 1994[88]. Tali norme convenzionali sono comunemente considerate riproduttive del diritto consuetudinario e pertanto gli elementi costitutivi dell'illecito sono identici per tutti gli Stati. Da considerare a proposito che i pirati commettono crimini di "particolare gravità" per la loro crudeltà ed efferatezza, negli spazi non soggetti alla sovranità di alcuno Stato. Nasce pertanto l'esigenza di assicurare in detti ambiti la salvaguardia di beni e valori che interessano tutti i componenti della Comunità internazionale che altrimenti resterebbero privi di tutela giuridica.

In materia di contrasto e repressione della pirateria il diritto consuetudinario ha introdotto il principio della giurisdizione universale proprio in ragione del fatto che fuori dalle acque territoriali risulterebbe limitativa la sottoposizione della nave all'esclusiva potere legale dello Stato della bandiera. In tal senso l'art. 92 della Convenzione del mare, nel definire la posizione giuridica delle navi, specifica che: "*Le navi battono la bandiera di un solo Stato e, salvo casi eccezionali specificamente previsti da trattati internazionali o dalla presente Convenzione, nell'alto mare sono sottoposte alla sua giurisdizione esclusiva*". Fra i "casi eccezionali", come specificato nel successivo art. 105 rientrano le navi pirata in quanto: "*Nell'alto mare o in qualunque altro luogo fuori della giurisdizione di qualunque Stato, ogni Stato può sequestrare una nave o aeromobile pirata o una nave o aeromobile catturati con atti di pirateria e tenuti sotto il controllo dei pirati; può arrestare le persone a bordo e requisirne i beni. Gli organi giurisdizionali dello Stato che ha disposto il sequestro hanno il potere di decidere la pena da infliggere nonché le misure da adottare nei confronti delle navi, aeromobili o beni, nel rispetto dei diritti dei terzi in buona fede*".

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare definisce la pirateria:

"*Si intende per pirateria uno qualsiasi degli atti seguenti:*

a) *ogni atto illecito di violenza o di sequestro, o ogni atto di rapina, commesso a fini privati dall'equipaggio o dai passeggeri di una nave o di un aeromobile privati, e rivolti:*

i. *nell'alto mare, contro un'altra nave o aeromobile o contro persone o beni da essi trasportati;*

ii. *contro una nave o un aeromobile, oppure contro persone e beni, in un luogo che si trovi fuori della giurisdizione di qualunque Stato;*

b) *ogni atto di partecipazione volontaria alle attività di una nave o di un aeromobile, commesso nella consapevolezza di fatti tali da rendere i suddetti mezzi nave o aeromobile pirata;*

c) *ogni azione che sia di incitamento o di facilitazione intenzionale a commettere gli atti descritti alle lettere a) o b)*[89]"

obbligando altresì tutti gli stati alla massima collaborazione al fine di reprimere la pirateria nell'alto mare"[90].

La Convenzione di Montego Bay risultava comunque inadeguate a causa del ristretto ambito operativo riferibile al "luogo commissi delicti", se i reati cioè sono commessi in alto mare o in

[86] Convenzione delle Nazioni Uniti sul diritto del mare sottoscritta a Montego Bay il 10 Dicembre 1982, traduzione italiana. Disponibile su: https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20040579/200905310000/0.747.305.15.pdf

[87] Convenzione internazionale concernente l'alto mare conclusa a Ginevra il 29 aprile 1958 a Ginevra, traduzione italiana. Disponibile su: https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19580064/201004140000/0.747.305.12.pdf

[88] Legge 2 dicembre 1994, n. 689 Ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, nonché dell'accordo di applicazione della parte XI della convenzione stessa, con allegati, fatto a New York il 29 luglio 1994. (GU Serie Generale n.295 del 19-12-1994 - Suppl. Ordinario n. 164).

[89] Art.101 Convenzione del mare.

[90] Art. 100 Convenzione del mare " Tutti gli Stati esercitano la massima collaborazione per reprimere la pirateria nell'alto mare o in qualunque altra area che si trovi fuori della giurisdizione di qualunque Stato.

acque interne, e alla "finalità", il fatto di non tenere conto della natura politica o della matrice terroristica degli atti. Limiti giuridici in tema di sicurezza che sono apparsi chiari a seguito del dirottamento dell'Achille Lauro avvenuto il 7 ottobre 1985[91], dove si evidenziò l'esigenza di perseguire gli atti violenti perpetrati ai danni degli equipaggi non solo se commessi in alto mare ma anche in acque territoriali. Nella fattispecie emersero infatti ampie lacune nelle fonti legislative nazionali e internazionali che risultarono inadeguate nel predisporre appropriati strumenti di protezione per la salvaguardia della sicurezza della navigazione. Nella vicenda "Achille Lauro" non poteva configurarsi infatti il reato di pirateria in quanto mancavano 2 elementi tipici dell'atto di pirateria. Non vi era il coinvolgimento di un'altra nave, mancando altresì lo scopo privato nell'azione effettuata, visto che la motivazione era chiaramente ascrivibile a ragioni politiche e quindi definibile come atto di terrorismo.

L'esigenza di adottare un approccio normativo alla sicurezza marittima più ampio, portò all'adozione di una nuova Convenzione[92] sottoscritto a Roma il 10 marzo 1988 denominata "Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation" (SUA), ratificata dallo Stato italiano con la L. 422/1989[93], le cui finalità sono illustrate nel preambolo all'accordo stesso. Questo documento segna una netta linea di demarcazione fra il fenomeno criminale della pirateria, come era inteso negli anni passati, ed il nuovo fenomeno del "terrorismo marittimo" che si concretizza con il dirottamento della nave, gli atti di violenza contro l'equipaggio e passeggeri, il furto, la distruzione o il danneggiamento della nave e/o del suo carico. L'art. 3 del SUA definisce infatti come atti criminali il sequestro della nave con la forza, gli atti di violenza contro le persone a bordo, il portare delle merci a bordo della nave che potrebbero danneggiarla. Per tali reati l'art. 5 obbliga gli Stati aderenti a perseguire i responsabili o ad estradarli verso altri Stati al fine di poterli processare.

La Convenzione SUA nel 2005[94], su sollecitazione dell'assemblea dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO)[95], venne modificata per adattarla al nuovo scenario derivante dal rischio del terrorismo internazionale ed ancora oggi rappresenta un punto fermo per la repressione degli atti di terrorismo contro la navigazione commerciale.

Anche l'IMO[96] dedica serio interesse al fenomeno della pirateria e nel suo ambito uno degli organismi di riferimento per il settore della security maritime è il Comitato sulla sicurezza marittima, il Maritime Safety Committee, che attraverso proprie circolari ha diramato diverse raccomandazioni atte a minimizzare il rischio pirateria. Raccomandazioni che hanno come

[91] Il 7 ottobre 1985 quattro terroristi appartenente al Fronte di Liberazione della Palestina (PLF), armati di mitragliatrici AK-47 dirottarono la nave da crociera battente bandiera italiana Achille Lauro in acque internazionali, a circa trenta miglia da Port Said, in Egitto, tenendo in ostaggio i passeggeri e l'equipaggio ed uccidendo il cittadino americano Leon Klinghoffer. Per una ricostruzione dettagliata dei fatti e per una minuziosa analisi giuridica del contesto internazionale in cui si svolse tutta la vicenda dell'"Achille Lauro" si veda A. CASSESE, Il caso "Achille Lauro", Editori Riuniti, Roma, 1987.

[92] Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, Conclusa a Roma il 10 marzo 1988 anche detta Convenzione Lauro. Disponibile su: https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19880045/index.html

[93] Legge 28 dicembre 1989, n. 422 Ratifica ed esecuzione della convenzione per la repressione dei reati diretti contro la sicurezza della navigazione marittima, con protocollo per la repressione dei reati diretti contro la sicurezza delle installazioni fisse sulla piattaforma continentale, firmata a Roma il 10 marzo 1988, e disposizioni penali in materia di delitti contro la sicurezza della navigazione marittima e delle installazioni fisse sulla piattaforma continentale. (GU Serie Generale n.6 del 09-01-1990 - Suppl. Ordinario n. 1).

[94] Protocollo del 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, Concluso a Londra il 14 ottobre 2005 versione tradotta. Disponibile su: https://www.admin.ch/opc/it/official-compilation/2010/3355.pdf

[95] IMO Resolution A.924(22) Adopted on 20 November 2001 (Agenda item 8) Review of measures and procedures to prevent acts of terrorism which threaten the security of passengers and crews and the safety of ship. Disponibile su: https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Docum

[96] L'International Maritime Organization (IMO) è l'agenzia specializzata delle Nazioni Unite con sede a Londra, direttamente interessata al fenomeno della pirateria marittima con 174 Stati membri. L'agenzia, sebbene non possa adottare atti giuridicamente vincolanti ha un notevole potere di influenza in quanto rappresentante il pensiero degli Stati aderenti.

fattore comune la chiara volontà atta a non promuovere il ricorso alla forza per il contrasto ai pirati, proprio al fine di evitare una escalation i cui sviluppi potrebbero essere incontrollabili. Conformemente a questa policy il Comitato ha quindi pubblicato nel corso degli anni le Best Management Practices (BMP)[97], la cui ultima edizione risale a giugno del 2018. Si tratta di una guida pratica che ha lo scopo di ridurre il rischio attraverso l'attuazione di efficaci misure di protezione passiva, utili a garantire la protezione degli equipaggi, del carico e delle navi che transitano nell'Mar Rosso, nel Golfo di Aden, nell'Oceano Indiano e nel Mare Arabico, definite aree a rischio, Voluntary reporting Area (VRA)[98], o aree ad alto rischio, ight Risk Area (HRA)[99]

Gli obiettivi perseguiti dal BMP5, perché arrivato alla quinta edizione, sono molteplici: far comprendere la minaccia attraverso un corretto e costante flusso di informazioni; promuovere la compilazione del risk assessment per l'identificazione delle misure di protezione da adottare; far incrementare il dispositivo di sicurezza della nave attraverso il rafforzamento delle misure passive e la formazione/informazione dell'equipaggio; promuovere il sistema di registrazione presso MSCHOA[100] e di reportistica verso UKMTO[101]; richiedere al Comandante della nave la segnalazione di qualsiasi anomalia o attività sospetta; sollecitare forme di cooperazione attiva con le altre navi e con le Forze militari di sicurezza presenti in VRA/HRA.

Si tratta in concreto dell'attuazione di misure non violente, dette "non cinetiche", messe in atto mediante la posa di barriere di filo spinato lungo il bordo della nave, l'uso di idranti, l'impiego di manichini per simulare una scorta armata a bordo, rinforzo dei boccaporti e blocco delle vie di transito sulla nave, l'elaborazione del piano di recovery dell'equipaggio nella "cittadella"[102]. Misure che nel corso del tempo, quando adottate da sole, hanno dimostrato la loro inadeguatezza per il contenimento degli attacchi armati.

La recrudescenza del fenomeno, che ha portato al moltiplicarsi degli assalti con il sequestro della nave ed il rapimento dell'equipaggio, ha fatto sì che gli armatori aderenti all'International Parcel Tanker Association (IPTA)[103] ritenessero imprescindibile l'esigenza di impiegare guardie armate a protezione delle navi. Dal canto suo il Maritime Safety Committee, a fronte di tali pressanti

[97] Best Management Practices (BMP5) to deter piracy and enhance maritime security in the red sea, Gulf of Aden; Indian ocean and Arabian sea. Disponibile su: https://eunavfor.eu/wp-content/uploads/2018/06/BMP5-PP.pdf

[98] Voluntary Reporting Area (VRA) è un'area a medio rischio identificata su "maritime security chart UKHOQ6099". Disponibile su: https://on-shore.mschoa.org/reference-documents/q6099-chart/. Le navi che entrano in questa area sono sollecitate a registrarsi presso UKMTO al fine di stabilire un diretto contatto.

[99] Hight Risck Area - (HRA) è un'area. anch'essa identificata su "maritime security chart UKHOQ6099". Disponibile su: https://on-shore.mschoa.org/reference-documents/q6099-chart/, nella quale risulta molto alto il rischio di attacchi da parte dei pirati. Prima dell'ingresso è pertanto necessario ottenere le più recenti informazioni sulle minacce presenti nell'area al fine di programmare una rotta sicura. Le navi devono essere altresì pronte a modificare la rotta programmata con preavviso minimo, in caso di avvisi diramati Autorità militari e civili operanti nell' area.

[100] Maritime Security Centre Horn of Africa (MSCHOA), inquadrato nel sistema di sicurezza della forza navale europea Atalanta (EU NAVFOR - https://eunavfor.eu/mission/) operativa dal dicembre 2008, è il centro di coordinamento per la salvaguardia della libertà di navigazione nel Golfo di Aden, nel bacino somalo e nel corno d'africa. Ha un quadro aggiornato dei movimenti in HRA, pubblica i bollettini informativi sulle minacce e gli attacchi intervenuti, ed è un punto di riferimento per lo scambio di informazioni finalizzato al supporto ed alla protezione del traffico marittimo. Disponibile su: https://www.mschoa.org/

[101] UK Maritime Trade Operations (UKMTO) rappresenta Il primo punto di contatto per le navi mercantili e di collegamento con le forze militari presenti nell'area. Gestisce il "voluntary report scheme" che registra tutti i report trasmessi dalle navi in transito alle quali è richiesto di far conoscere la posizione, il giorno di ingresso e di uscita dalla HRA ed il porto al quale sono diretti. Tutte le informazioni ritenute importanti ai fini del traffico commerciale sono condivise nello spirito di incrementare la reattività in caso di attacco pirata. Disponibile su: https://www.ukmto.org/

[102] Si tratta di una "panic room" a prova di assedio, individuata in'area protetta della nave che secondo le raccomandazione del BMP5 deve essere blindata, , dotata di mezzi di governo della nave e di Comunicazioni, attrezzata con viveri e mezzi di prima necessità adeguata quindi a garantire la sopravvivenza di tutto l'equipaggio per il tempo necessario dell'arrivo dei soccorsi.

[103] IPTA è stata costituita nel 1987 da una serie di armatori indipendenti ed è un organismo di rappresentanza internazionale per gli o che operano di navi cisterna per prodotti chimici e prodotti classificati. Ha ottenuto lo status consultivo come Organizzazione Non Governativa per l'IMO nel 1997 ed è impegnata a migliorare la sicurezza marittima, la protezione dell'ambiente marino e la riduzione dell'inquinamento atmosferico causato dalle navi.

sollecitazioni, pur non condividendo pienamente le istanze provenienti dall'armamento, ne ha compreso l'esigenza ed ha modificato in parte il suo orientamento negativo rispetto all'uso della forza. A seguito di questo cambio di indirizzo, le circolari adottate nella riunione di Londra del settembre del 2011 definirono le nuove linee guida cui gli armatori poterono riferirsi per disciplinare il fenomeno dell'uso dei "security contractors"[104] a bordo delle loro navi.

L'IMO ha cercato nel contempo di sviluppare le capacità marittime interdittive degli Stati del Corno d'Africa dove il fenomeno della pirateria risultava più evidente, facendosi promotore nel 2009 della definizione di un codice di condotta per la repressione degli atti di pirateria. Tale codice, il Djibouti Code of Conduct (DCoC)[105], impegna gli Stati che si affacciano sul Corno d'Africa a condividere le informazioni; intercettare le imbarcazioni sospette di pirateria; assicurare la sottoposizione a procedimento giudiziario gli autori di atti di pirateria; curare le condizioni dei marittimi assaliti.

Si è trattato di un tentativo di responsabilizzare i singoli Stati della Regione nel contrasto alla pirateria che, nell'intenzione dei promotori, si sarebbe dovuto sviluppare attraverso forme di cooperazione con la creazione di una rete di pattugliamento costiero. Alla prova dei fatti questa lodevole iniziativa è però risultata un insuccesso a causa delle molte ed insanabili frizioni esistenti fra i paesi dell'area, che concretamente hanno impedito forme di collaborazione strutturate.

Anche l'Unione Europea è intervenuta in materia di sicurezza marittima con il Regolamento n. 725/2004[106] che ribadisce come "*Le azioni illecite intenzionali e, segnatamente, il terrorismo sono fra le minacce più gravi per gli ideali di democrazia e di libertà ed i valori di pace che rappresentano l'essenza dell'Unione europea*" ritenendo pertanto che "*l'introduzione e l'applicazione di misure utili nel settore della politica dei Trasporti marittimi, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa della dimensione europea del presente regolamento, essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato*".

All'Art. 1 di questo regolamento sono specificati gli obiettivi dell'intervento che sono, così come testualmente citati: *"l'introduzione e l'applicazione delle misure comunitarie finalizzate a migliorare la sicurezza delle navi adibite al commercio internazionale ed al traffico nazionale, nonché dei relativi impianti portuali, contro le minacce di azioni illecite intenzionali. Il regolamento intende inoltre fornire una base per l'interpretazione e l'applicazione armonizzate e per il controllo comunitario delle misure speciali per migliorare la sicurezza marittima adottate dalla Conferenza diplomatica dell'IMO il 12 dicembre 2002, che ha modificato la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, Convenzione SOLAS[107], e che ha istituito il Codice internazionale relativo alla sicurezza delle navi e degli impianti portuali (Codice ISPS[108]).*

[104] Circolari IMO adottate il 16 settembre 2011 nella riunione di Londra: MSC.1/Circ. 1405/Rev. 1; MSC.1/Circ. 1406/Rev. 1/MSC.1/Circ. 1408 - IMO Guidance on Privately Contracted Armed Security Personnel in the High Risk Area. Disponibili su: https://www.steamshipmutual.com/loss-prevention/IMOPCASP0712.htm

[105] The Djibouti Code of Conduct 29 gennaio 2009 è relativo alla repressione della pirateria e delle rapine contro le navi nell'Oceano Indiano occidentale e nel Golfo di Aden e sottoscritto dai rappresentanti di: Gibuti, Etiopia, Kenya, Madagascar, Maldive, Seychelles, Somalia, Repubblica Unita di Tanzania e Yemen. In seguito hanno firmato Comore, Egitto, Eritrea, Giordania, Mauritius, Mozambico, Oman, Arabia Saudita, Sud Africa, Sudan ed Emirati Arabi Uniti per un totale di 20 paesi rispetto ai 21 ammissibili a firmare.

[106] Regolamento (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali (G.U. n. L 129 del 29/04/2004)

[107] SOLAS, acronimo di Safety Of Life at Sea, è la convenzione IMO per garantire la salvaguardia della vita umana in mare, un insieme di norme internazionali emanate per la prima volta nel 1914 in seguito al disastro del Titanic. Disciplina gli aspetti fondamentali della sicurezza per le navi che effettuano viaggi internazionali, come la stabilità, i macchinari, gli impianti elettrici, la protezione antincendio e i mezzi di salvataggio. L'obiettivo principale della Convenzione SOLAS è quello di specificare gli standard minimi per la costruzione, l'equipaggiamento e l'esercizio delle navi in maniera compatibile con la loro sicurezza.

[108] Ibidem 81

A conclusione di questa parte è utile fare un breve cenno anche al Programma Nazionale di Sicurezza Marittima (PNSM) che persegue l'obiettivo di assicurare, in un quadro di cooperazione internazionale, l'incolumità dei passeggeri, degli equipaggi, degli operatori portuali, del pubblico e delle Infrastrutture portuali, oltre che la regolarità e l'efficienza del trasporto marittimo. Provvede inoltre all'applicazione coordinata delle norme e delle procedure in materia di sicurezza marittima, definisce ruoli, compiti e raccordi sinergici tra Autorità, Forze di Polizia, Enti ed operatori del trasporto marittimo, fornendo altresì criteri applicativi per l'implementazione delle misure di security.

Il PNSM, la cui elaborazione è demandata al Comitato Interministeriale per la Sicurezza dei Trasporti Marittimi e dei Porti (CISM)[109], si suddivide in 3 parti: parte I° che contiene: gli obiettivi, la normativa di riferimento, le definizioni, il campo di applicazione, i compiti e la composizione del CISM e dei Comitati di Sicurezza Portuali; parte II° che contiene le indicazioni per la redazione dei piani di sicurezza, gli adempimenti di sicurezza per le compagnie di navigazione e per gli impianti portuali e le modalità di vigilanza e di controllo degli organi preposti alla sorveglianza; parte III° nella quale sono contenute le 6 Schede del Programma Nazionale di Sicurezza Marittima[110].

1.2 La pirateria marittima contemporanea

Sebbene il termine "pirata" possa evocare immagini di uomini con barba, benda sull'occhio e gambe di legno, gli attacchi dei pirati rappresentano oggi una minaccia reale per tutte le compagnie di navigazione essendo una attività criminale organizzata e persistente, presente in molte parti del mondo. Infatti, anche se lo scopo principale degli assalti è dato dalla richiesta del pagamento di un riscatto per il rilascio dell'equipaggio e/o il furto del carico, gli aggressori sono spesso violenti e sono disposti a tenere in ostaggio le loro vittime per lunghi periodi, sottoponendoli anche a pesanti maltrattamenti.

Le aree dove è risultato più presente il rischio pirateria nel corso degli ultimi 15 anni sono:

- Oceano Indiano Occidentale (WIO)[111]: le zone più a rischio sono individuate nello stretto di Bab-al-Mandeb e nell'area antistante le coste somale. Al fine di garantire una migliore sicurezza in quest'ultima zona è stato istituito un corridoio di sicurezza "Maritime Security Transit Corridor" (MSTC) nel quale il transito delle navi avviene in convogli scortati da unità della marina militare presenti nell'area.

[109] Il Comitato Interministeriale per la Sicurezza dei Trasporti Marittimi e dei Porti (CISM) è composto da rappresentanti delle seguenti Amministrazioni /Enti/Associazioni: Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Interno, Dipartimento VV.FF. Soccorso pubblico e Difesa civile, Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della polizia delle frontiere, Comando Generale Guardia di Finanza, Agenzia delle dogane, Ministero delle Comunicazioni, Ministero della Difesa, Ministero dei Trasporti; Assoporti (Ass.ne dei Porti Italiani), Fedarlinea, RINA, Confitarma (Ass.ne italiana armatori),Confetra (Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della logistica), Assologistica, Federpiloti (Piloti nei porti), Assorimorchiatori, Angopi, Poste italiane S.p.A., Federagenti (Federazione Nazionale Agenti Marittimi Raccomandatari), Agenti Marittimi, Assiterminal. Il Capo del Dipartimento per la Navigazione marittima e aerea del Ministero dei Trasporti presiede il CISM. Il CISM ha il compito di: 1) elaborare ed aggiornare il Programma Nazionale di Sicurezza contro eventuali azioni illecite intenzionali; 2) esaminare e studiare le disposizioni internazionali relative alla sicurezza del proprio settore e formulare le relative proposte di recepimento; 3) studiare le casistiche degli scenari di sicurezza non contemplati nella vigente normativa internazionale e, conseguentemente,4) proporre iniziative in materia di livelli di sicurezza e di efficienza per le attività di competenza; attivare azioni in sinergia con i corrispondenti Comitati per la sicurezza, ove istituiti presso le altre nazioni, ovvero con le analoghe Autorità degli altri Stati, al fine di concordare ed adottare possibili, Comuni, misure di protezione a tutela dei rispettivi settori di competenza.

[110] Per un approfondimento sul PNSM si rimanda alla Ricerca CeMiSS 2009 "Prospettive della sicurezza in ambito marittimo: infrastrutture critiche e dimensione marittima della security" Direttore della ricerca Dott. Vincenzo Laruffa Capitolo 3 paragrafo 5 pag. 96-99. Disponibile su: https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMISS/Pubblicazioni/Documents/19050_Prospettipdf.pdf

[111] Chart Q6099. Disponibile su https://on-shore.mschoa.org/reference-documents/q6099-chart/

- Golfo di Guinea (GoG)[112] : è l'area al largo delle coste del Camerun, Benin Ghana, Nigeria e Togo, nella quale è necessario applicare misure di mitigazione contro il rischio pirateria. E' stato costituito allo scopo il centro di cooperazione MDAT-GOG[113]. L'Unione europea è uno dei principali attori nella lotta contro la pirateria ed ha adottato nel 2013 una strategia che si basa sugli obiettivi generali definiti nel codice di condotta di Yaoundè - YCoC [114] -

- SE Asia (SEA)[115] : è l'area antistante lo stretto di Malacca e Singapore, al sud del mare della Cina, il mare Sulu-Celebes e alcuni porti/ancoraggi in Asia. In forza dell'Accordo di Cooperazione Regionale sulla Lotta alla Pirateria in Asia (ReCAAP)[116] gli Stati costieri si impegnano a reprimere la pirateria nell'area. Tutte le informazioni vengono condivise con l'Information Fusion Center (IFC)[117] che, a seguito delle informazioni ricevute emette gli avvisi.

Occorre comunque tenere presente che la pirateria è un crimine dinamico che per sua natura varia velocemente e può interessare le più disparate aree, in relazione anche alla situazione geopolitica del momento. Tanto è vero che alle aree suddette si è recentemente associato il Golfo del Messico, di cui parleremo in seguito

Nei tempi moderni è stata la pirateria somala, a causa del virulento impatto determinatosi sul commercio mondiale in termini economici e di perdita di vite umane, a giocare un ruolo fondamentale che ha riportato questo crimine al centro del dibattito sulla sicurezza marittima. Nello scenario internazionale ha infatti catalizzato gli interessi della comunità in un inedito sforzo di cooperazione, mettendo in luce la vera natura transnazionale del fenomeno e la conseguente esigenza di porre a fattor comune tutte le risorse disponibile allo scopo di debellarlo.

La pirateria marittima contemporanea ha raggiunto il suo livello massimo nel 2010, con circa 445 incidenti segnalati. Le Regioni che più sono state minacciate dagli attacchi dei pirati includono Oceano indiano, Indonesia, Malesia e Nigeria, che rappresentano aree geografiche attrattive per i pirati in relazione all'abbondanza di risorse naturali presenti. Altri punti nevralgici sono i passaggi strategici per il trasporto del petrolio, quali Bab-el-Mandeb, vicino alla Somalia o lo Stretto di Malacca al largo della costa indonesiana, che per questo sono diventati obiettivi frequenti della criminalità marittima. Per inquadrare le dimensioni economiche del fenomeno basti pensare che nel 2013 le petroliere hanno trasportato 15,2 milioni di barili di petrolio al giorno attraverso lo Stretto di Malacca, un dato che supera il volume giornaliero di petrolio importato in tutta l'Unione europea. Con i prezzi del petrolio, che nel 2018 si aggiravano intorno ai 70 dollari USA al barile, è evidente come il dirottamento di una petroliera possa rappresentare per i pirati un ottimo affare.

---

[112] Chart Q6114. Disponibile su: https://www.swedishclub.com/media_upload/files/Member%20Alerts/Q61

[113] Maritime Domain Awareness for Trade - Gulf of Guinea (MDAT-GoG) è un centro di cooperazione tra la Royal Navy (UKMTO) e la Marina francese (MICA-Center) ed è operativo dal 20 giugno 2016. Contribuisce alla sicurezza nel settore marittimo regionale offrendo supporto ed informazioni. Disponibile su: https://gog-mdat.org/home

[114] Code of conduct concerning the repression of piracy, armed robbery against ships, and illicit maritime activity in west and central africa di Yaoundè, definito in occasione del vertice dei Capi di Stato di 25 Paesi del west e central africa del Giugno del 2013 a Yaoundè in Camerun, è un piano di azione inteso a rafforzare la cooperazione interegionale che si basa su quattro obiettivi strategici: costruire una comprensione Comune della portata della minaccia (ridurre la cosiddetta "cecità del mare"); aiutare i governi regionali a mettere in atto solide istituzioni multiagenzie;, sostenere lo sviluppo di economie prospere e rafforzare le strutture di cooperazione esistenti. Disponibile su: https://www.prc.cm/files/f7/26/ec/8acea8ec3a597473a76bd03c76140019.pdf

[115] Chart Q6112. Disponibile su https://www.ifc.org.sg/ifc2web/Publications/Other%20Products/MARSEC%2; Chart Q6113. Disponibile su: https://www.ifc.org.sg/ifc2web/Publications/Other%20Products/MARSEC%2

[116] L'accordo di cooperazione regionale sulla lotta alla pirateria e alla rapina in Asia (ReCAAP) è il primo accordo regionale da governo a governo per promuovere e rafforzare la cooperazione contro la pirateria. E' stato sottoscritto a Sigapore il 29 novembre del 2016 con l'accordo di 14 Paesi, diventati oggi 20. Disponibile su: https://www.recaap.org/about_ReCAAP-ISC

[117] Information Fusion Center (IFC) è stato istituito il 27 aprile 2009 ed è un centro regionale di maritime security ospitato dalla Republic of Singapore Navy (RSN). Ha l'obiettivo di facilitare la condivisione delle informazioni e la collaborazione tra i suoi partner che ad oggi sono 24 paesi. Disponibile su: https://www.ifc.org.sg/ifc2web/app_pages/User/common/aboutus.cshtml

Per i crimini marittimi è indubbiamente l'equipaggio a pagare il prezzo più caro, se si considera che nelle acque somale sono stati tenuti in ostaggio nel 2011 almeno 149 membri di equipaggio. I pirati stessi comunque hanno pagato lo scotto delle loro azioni con oltre 100 morti, colpiti dal fuoco delle armi delle forze navali o dalle guardie di sicurezza, che hanno rappresentato, e rappresentano ancora oggi, un elemento di fondamentale importanza per la protezione delle navi mercantili[118]. In tale contesto va altresì tenuto presente che lo sviluppo del fenomeno della pirateria ha avuto sorti alterne in relazione alle specifiche aree geografiche.

Dopo aver infatti raggiunto il picco nel 2010 e nel 2011, gli attacchi effettivi hanno raggiunto il minimo storico nel 2019, anche se proprio in quell'anno le rotte commerciali lungo la costa indonesiana, nelle acque del Bangladesh e della Nigeria sono state annoverate tra le rotte marittime più pericolose a livello mondiale. Infatti, ad una sostanziale diminuzione degli attacchi dei pirati registrato nel Corno d'africa, si è contrapposto negli ultimi anni un aumento del fenomeno anche al largo delle coste del Sud America e dell'Africa Occidentale, dove i gruppi militanti vedono la pirateria come un modo per raccogliere fondi per la loro attività, finanziata dal furto di greggio da vendere sul mercato nero. Tra il 2016 ed il 2017 è stata inoltre registrata una recrudescenza in Venezuela dove il numero di incidenti segnalati è salito da cinque a dodici. Resta comunque il fatto che, al di là delle singole aree geografiche, è oggettivamente riscontrabile che la diffusione della pirateria assume maggiore valenza grazie alla combinazione di fattori geopolitici riconducibili a governi ed a economie deboli ed a un facile accesso all'acquisizione delle armi.

L'eliminazione della pirateria è ancora oggi una battaglia in corso anche se l'azione di contrasto condotta ha portato a risultati indubbiamente positivi. In particolare nelle acque somale, anche grazie al risalto che dagli inizi del XXI° secolo è stato dato dalla stampa a questo fenomeno, ha visto ridurre il numero degli attacchi in modo significativo. Un obiettivo conseguito grazie ad una incrementata sorveglianza aerea e marittima ed a una maggiore cooperazione internazionale tra le marine dei vari Paesi, oltre all'impulso dato dal miglioramento delle misure di sicurezza a bordo delle navi, dove l'impiego delle guardie armate ha giocato un ruolo fondamentale. Si sottolinea a proposito come ad oggi non siano mai stati segnalati abbordaggi di navi in presenza del team armato di sicurezza a bordo.

Dai dati rilevati del Piracy Reporting Center dell'IMB nel 2020 sembra che tuttavia la tendenza complessiva al ribasso degli attacchi pirateschi ha avuto una inversione con la registrazione nella prima metà del 2020 di 98 episodi di pirateria e rapina a mano armata, rispetto ai 78 dello stesso periodo dell'anno precedente.

Dal punto di vista delle tecniche di attacco c'è da rilevare che il tradizionale modus operandi dei pirati non si è evoluto nel corso degli anni. Piccoli gruppi di uomini a bordo di barchini veloci continuano ad attaccare le navi da poppa preferibilmente di notte, anche se la minaccia sta diventando sempre più comune anche nelle ore diurne, utilizzando rampini e funi per salire a bordo. Il punto invece in cui è stata evidenziata una evoluzione dell'attività svolta dai pirati è la capacità di prendere di mira le navi a distanze crescenti dalla costa e sebbene gli attacchi generalmente si svolgono tra le 45 e le 75 miglia nautiche in mare aperto, sono stati registrati incidenti anche fino a 400 miglia dalla costa. In questi casi, i battelli di dimensioni ridotte impiegati per l'attacco, ricevono il supporto di navi più grandi, definite "navi madre", che trasportano i barchini ed il gruppo di assalto, dando loro supporto logistico per carburante, viveri e munizioni.

Anche da un punto di vista tecnologico i pirati si sono evoluti, se infatti agli albori della pirateria moderna, nelle grandi dimensioni delle acque oceaniche i pirati sceglievano la prima nave che incontravano, oggi per colpire i bersagli si impiega tecnologia moderna con app di tracciamento online e apparecchiature di sorveglianza. La diffusione dell'uso di tali tecnologie non è comunque stimabile con certezza e per questo ci si avvale dei report stilati dai centri di controllo dai quali, ad esempio, si è avuto notizia che nel Mar Cinese Meridionale nel 2017, i pirati hanno portato a

[118] Statista Number of pirate attacks against ships worldwide from 2010 to 2019, disponibile su: https://www.statista.com/statistics/266292/number-of-pirate-attacks-worldwide-since-2006/

conclusione un attacco dopo aver monitorato i movimenti della nave il sistema di traffico marittimo online attraverso l'uso l'app "ship finder". Ci sono altresì prove aneddotiche di pirati somali che ricercano informazioni con l'aiuto dei tanti programmi software di localizzazione delle navi, disponibili gratuitamente online, che includono enormi quantità di dettagli su potenziali bersagli, comprese le foto, il tipo di imbarcazione, la rotta, il porto di partenza e quello di arrivo e tante altre informazioni estremamente preziose per l'individuazione degli obiettivi e la pianificazione delle azioni di attacco[119]. In tal senso si sono avute conferme dalle testimonianze raccolte dai membri di equipaggi di navi dirottate, i quali hanno dichiarato che i pirati sembravano conoscere dettagli specifici della nave, sulla quale si muovevano con estrema familiarità.

Il rapimento per il riscatto è prevalentemente l'obiettivo principale perseguito dai pirati in quanto è oggettivamente più facile, veloce e spesso più redditizio trasportare uomini piuttosto che l'intera nave, la cui logistica rappresenta non poche difficoltà di controllo. Tale tendenza si è manifestata in maniera preponderante nell'ultimo periodo anche nel Golfo di Guinea, dove la violenza nei confronti dell'equipaggio si è rilevata un rischio crescente. Secondo la relazione semestrale dell'IMB[120], tra gennaio e luglio del 2020, dei 77 membri di equipaggio presi in ostaggio o rapiti, 49 sono avvenuti nel Golfo di Guinea. Questo anche perché i pirati che operano in tale area, esattamente come i pirati somali di un tempo, hanno forti legami con il territorio, come ad esempio quelli che operano nel Delta del Niger, che sono oggi i più noti per i rapimenti a scopo di riscatto.

Passando alla stretta attualità, dati recenti indicano che nei prossimi mesi la pandemia da coronavirus covid-19 potrebbe portare ad un incremento dell'attività dei pirati, anche in altre parti del mondo. Tale previsione va ricondotto alla crescente crisi economica che lascia i Governi con meno risorse a disposizione per combattere la pirateria ed in tal senso la nuova ondata di attacchi che ha colpito il Golfo del Messico ed il Golfo di Guinea sembra essere una conferma. Del resto i fattori che incrementano in tutte le parti del mondo il fenomeno della pirateria, come anche gli altri fenomeni criminali, risultano essere comuni e sono rappresentati: dalla corruzione; dalla debolezza dello stato di diritto e dall'instabilità dei governi che non sono in grado di rispondere alle minacce; dalle condizioni economiche, che portato le persone a ricorrere ad attività illegali.

Analizzando singolarmente quelli che oggi possono essere definiti gli hot spot della pirateria marittima si riscontra che:

- Golfo del Messico: gli attacchi sono tornati a causa dell'instabilità nella Regione. L'apertura dell'industria petrolifera locale agli investimenti internazionali, ha suscitato l'interesse della criminalità che ha subito individuato l'alta redditività del settore. Gli attacchi si sono verificati su navi e piattaforme e si sono concentrati prevalentemente su furti di denaro, effetti personali e attrezzature tecniche. A causa degli attacchi che si sono protratti nel golfo, il governo degli Stati Uniti è stato costretto ad emettere un avviso speciale di sicurezza per la Regione, individuando la baia di Campeche come una area particolarmente pericolosa.
- Asia: Il numero di episodi di pirateria segnalati nelle acque asiatiche è più che raddoppiato nella prima metà del 2020 rispetto allo scorso anno. Ci sono stati 51 incidenti segnalati dal gennaio a giugno, rispetto ai 28 verificatisi nello stesso periodo nel 2019. L'incidente più grave ha avuto luogo in gennaio 2020, quando i pirati sono saliti a bordo di un peschereccio al largo della costa est della Malesia (Stato di Sabah) ed hanno rapito otto membri dell'equipaggio. A distanza di sei mesi cinque di loro risultavano ancora detenuti. Sempre dai dati riferiti al 2020 risulta che la maggior parte degli incidenti di quest'anno nello stretto di Singapore si sono verificati nelle ore notturne ed hanno coinvolte prevalentemente navi portarinfuse, anche se

[119] Fra questi software di localizzazione uno dei più noti è il marine traffic. Disponibile su https://www.marinetraffic.com/it/ais/home/portid:1628/zoom:14:

[120] IMB Piracy Reporting Center (IMB PRC), fondato nel 1992 è un'agenzia indipendente e non governativa che fornisce un servizio gratuito 24 ore su 24 per segnalare eventuali episodi di pirateria o rapina a mano armata che si verificano in qualsiasi parte del mondo. Rappresenta un punto di contatto affidabile per i comandanti delle navi che inviano le segnalazioni degli incidenti. Segnalazioni che sono immediatamente inoltrate alle forze dell'ordine locali, per le richieste di eventuale assistenza, ed a tutte le navi presenti in area tramite Inmarsat Safety Net al fine di allerta per un eventuale pericolo imminente. Disponibile su www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre

anche alcune petroliere e rimorchiatori sono stati presi di mira. ReCAAP ha attribuito la responsabilità di tali eventi alla mancanza di pattugliamento e sorveglianza da parte del governo locale

- Golfo di Guinea: al largo dell'Africa occidentale la navigazione commerciale è sempre più pericolosa, visto il verificarsi della maggior parte dei rapimenti marittimi rispetto al resto del mondo. Se gli incidenti di pirateria riportati in Asia si concretizzano principalmente in furti, in Africa occidentale ed in particolare nella Regione del delta del fiume Niger, la violenza nei confronti dell'equipaggio è alta e significativa, rendendo così questa rotta la più pericolosa in assoluto. La violenza contro gli equipaggi, esposti ad aggressori armati che prendono di mira ogni tipo di nave, rappresenta un rischio crescente. In totale, il Piracy Reporting Center (PRC) dell'IMB riferisce che 49 membri dell'equipaggio sono stati rapiti nel 2020 (32 tra maggio e luglio) e tenuti prigionieri a terra in media per sei settimane, allo scopo di ottenere un riscatto. I tentativi di mitigare questo problema sono in qualche modo ostacolati dal fatto che nessuno dei paesi di questa Regione consente la presenza a bordo della nave di guardie di sicurezza privata armate. Solo le marine locali possono infatti fornire tale tipologia di servizio con l'imbarco di soldati o con navi scorta.

- Golfo di Aden: è stato negli anni passati Il fulcro della pirateria ed erano considerate come le acque più pericolose del mondo. I pirati somali hanno costantemente dirottato grandi navi da carico ricavandone cospicui benefici in denaro. Oggi il trend è cambiato grazie alla combinazione di molteplici fattori che hanno contribuito a ridurre drasticamente la minaccia dei pirati al largo della costa dell'Africa orientale. Tale importante risultato si è ottenuto attraverso: l'attività di cooperazione internazionale delle forze navali; la migliorata situazione geopolitica dell'area che vede governi più stabili; il rafforzamento delle misure di sicurezza a bordo delle navi, non ultimo l'apporto fornito dai team di sicurezza armati.

Sulla base dell'esperienza fatta è ormai evidente a tutti che per ottenere un contrasto efficiente alla pirateria marittima l'elemento chiave è rappresentato da una buona cooperazione fra gli Stati. Tale presa di coscienza ha portato negli anni alla sottoscrizione degli accordi, in precedenza citati, quali ReCAAP di Singapore per l'Asia; il DCoC di Djibouti per l'Africa orientale; il YCoC di Yaoundè per l'Africa occidentale e centrale. Protocolli d'intesa con i quali gli Stati firmatari si sono impegnati: ad arrestare, indagare e perseguire le persone che hanno commesso atti di pirateria o sono ragionevolmente sospettati di commettere atti di pirateria; a salvare navi, persone e beni oggetto di pirateria; a designare un punto di contatto nazionale per facilitare un flusso di informazioni coordinato, efficace e tempestivo; a cooperare allo sviluppo e alla promozione di programmi di formazione e di istruzione per la gestione dell'ambiente marino.

Un limite alla piena e totale applicazione dei Codici di condotta è dato dal fatto che si tratta di documenti non giuridicamente vincolanti e non impongono pertanto alcun obbligo agli Stati firmatari se non un impegno meramente morale. Questo fa sì che una piena ed efficace attuazione dipenda necessariamente dalla buona volontà, dalla ricchezza e dalla capacità degli Stati coinvolti che non sempre sono disposti a cooperare.

Non di meno l'esperienza ha dimostrato che è dall'impegno alla collaborazione, attuato attraverso la condivisione delle informazioni fra le Autorità statali e gli operatori marittimi, che si possono creare i presupposti per un contrasto efficace ed efficiente alla pirateria marittima ed in tale ottica i diversi Stati devono affrontare una serie di sfide per giungere alla piena attuazione degli accordi sottoscritti. Sfide che possono essere vinte se si riesce a superare gli ostacoli derivanti dalle preoccupazioni per la perdita della sovranità territoriale o per il timore di una inadeguatezza delle capacità nazionali.

Al di là comunque della buona volontà manifestata attraverso la definizione dei protocolli di comportamento, che sono certamente una pietra miliare nella governance del contrasto alla pirateria, resta convinzione comune che l'azione interdittiva sarebbe certamente più efficace se i paesi coinvolti, oltre ad agire con mezzi deterrenti e repressivi, intervenissero sulle condizioni politiche ed economiche che sono alla base ed alimentano il fenomeno.

Sarebbe inoltre necessario fare chiarezza a livello internazionale sulla destinazione dei proventi

della pirateria, che evidentemente non restano circoscritti nelle aree dei paesi in prossimità dei quali gli attacchi avvengono.

1.3 Servizi antipirateria: la legge n.130/2011

L'Italia, nonostante l'importanza che riveste per l'economia nazionale il commercio marittimo, si è dotata di una legislazione in materia di contrasto alla pirateria solo nel 2011, grazie soprattutto alle preoccupazioni rappresentate da Associazioni di categoria quali la Confederazione Italiana Armatori (Confitarma)[121] e la Federazione nazionale imprese di pesca (Federpesca)[122].

Il D.L. 130/2011[123], con un notevole ritardo rispetto al presentarsi del fenomeno, ha definito la strategia di lotta alla minaccia piratesca. Il provvedimento è stato adottato a seguito di un'indagine condotta dalla Commissione Difesa del Senato[124], che ha preso in considerazione le misure di autodifesa scelte da altri Paesi. Norma che per la protezione del naviglio mercantile italiano ha previsto in prima battuta l'impiego di team militari, i Nuclei Militari di Protezione (NMP), resi operativi sulla base di una convenzione stipulata tra il Ministero della Difesa e Confitarma.

In sede di Commissione senatoriale fu analizzato:

- Il quadro normativo internazionale, dominato prevalentemente dalla Convezione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare del 1982[125] che, oltre a richiedere la collaborazione di tutti gli Stati per la repressione delle attività piratesche (art.100), sancisce il diritto di libera navigazione in acque internazionali (art.87);
- la dimensione geo-politica del fenomeno, caratterizzato dall'elevata instabilità politica di Regioni che hanno ridotte, o del tutto assenti, capacità di imporre il rispetto delle leggi;
- l'impatto sul commercio marittimo internazionale subito dagli attacchi pirateschi che "*secondo l'International Maritime Bureau (IMB), nel 2010 ha annoverato 445 assalti che hanno causato la cattura di 53 navi e il sequestro di 1.181 operatori marittimi (con un incremento del 12,5 per cento sul 2009 e più del 60 per cento rispetto al 2008), mentre, per quanto riguarda il 2011, nel 1° semestre furono rilevati 243 attacchi nel mondo e contati 439 persone prese in ostaggio dai pirati somali*". I traffici marittimi internazionali stimarono per il periodo una perdita fra i 13 ed i 16 miliardi di dollari USA e gli armatori accusarono la quadruplicazione dei premi assicurativi oltre i maggiori costi derivanti dalle indennità di rischio riconosciute ai marittimi;

[121] Confederazione Italiana Armatori (Confitarma), aderente al sistema confindustriale e rappresentata nel CNEL, è la principale espressione associativa dell'industria italiana della navigazione Raggruppa imprese di navigazione e gruppi armatoriali italiani e promuove lo sviluppo della marina mercantile italiana, tutelandone gli interessi. Disponibile su https://www.confitarma.it/

[122] Federazione Nazionale delle Imprese di Pesca (FEDERPESCA), costituita nel 1961 ed è parte del sistema confindustriale. Associa, rappresenta e tutela gli armatori della pesca italiana e le imprese della filiera ittica presso la Pubblica Amministrazione, il Parlamento e l'Unione Europea. Disponibile su: http://www.federpesca.it/

[123] Art. 5 "Ulteriori misure di contrasto alla pirateria", in Legge 2 agosto 2011, n. 130, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria, (GU Serie Generale n.181 del 05-08-2011).

[124] Senato della Repubblica XVI legislatura Doc. XXIV n.24, Risoluzione della 4ª Commissione Permanente (Difesa) d'iniziativa dei senatori Amato e Pinotti approvata nella seduta pomeridiana del 22 giugno 2011, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sul possibile impiego di personale militare a bordo del naviglio mercantile e da diporto, che transita in acque internazionali colpite dal fenomeno della pirateria. Disponibile su http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/603105.pdf

[125] Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, conclusa a New York il 10 dicembre 1982 ratificata anche dall'Italia (ai sensi della legge 2 dicembre 1994, n. 689). Disponibile su: https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20040579/200905310000/0.747.305.15.pdf

- l'impatto sulle vittime nella considerazione che "*la progressione esponenziale dei sequestri e l'inasprirsi delle ricadute umanitarie del fenomeno è stato oggetto del recente 'Report of the Special Advisor (Jack Lang) to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia'*[126] *presentato il 25 gennaio 2011, che (nel periodo di studio 2008-2010) individua: circa 1.890 sequestri di persona, 105 sequestri di natanti; un incremento sensibile del tasso di violenza durante gli attacchi alle imbarcazioni; un innalzamento da 1 a 5 milioni di dollari di richiesta di riscatto medio per la liberazione della nave ed un prolungamento del periodo di detenzione che oggi si attesta a circa 120 giorni*". Si evidenziò quindi l'esigenza di inquadrare il fenomeno in un quadro globale di prevenzione e repressione da attuarsi in tempi relativamente brevi e, comunque, prima che si giungesse ad un punto di non ritorno nel quale i pirati potessero prendere il sopravvento sugli Stati.
- la risposta diplomatica-militare della Comunità internazionale attraverso gli strumenti forniti dalle risoluzioni delle Nazioni Unite che legittimano l'intervento nelle acque territoriali della Somalia[127], oltre che sul suolo e nel suo spazio aereo[128], previa autorizzazione o richiesta del governo di Mogadiscio. Con tali presupposti le reazioni degli stati furono diverse: l'Unione Europea ha lanciato l'operazione Atlanta dell'Eunavfor; gli Stati Uniti hanno dato vita alla "Combinated Task Force 151; la Nato ha diretto l'operazione Ocean Shild; altri paesi hanno direttamente inviato navi da guerra per pattugliare le acque intorno al territorio somalo;

Ulteriori considerazioni furono fatte dalla Commissione su:

- privately contracted armed maritime security (PCASP) e team militari, con l'analisi del caso italiano confrontato con gli altri Stati, in relazione al possibile impiego di personale militare o di società private per la tutela della sicurezza a bordo delle navi battente la bandiera nazionale. Fu a tale proposito rilevata la carenza di una specifica normativa che disciplinava tale materia e la conseguente limitazione che da questo derivava sulla competitività commerciale del comparto marittimo Italiano rispetto ai concorrenti stranieri, in Paesi dove le norme autorizzavano tale regime di protezione. Un ulteriore elemento di valutazione fu rappresentato dal rischio che l'armatoria italiana, stante l'impossibilità di poter garantire la sicurezza, si trovasse costretta a dover immatricolare le proprie navi sotto bandiere diverse, con la conseguente ricaduta negativa in termini fiscali ed occupazionali per il Paese.
- Il crescente rischio per navi ed equipaggi italiani valutato attraverso l'analisi degli atti di pirateria più cruenta occorsi alle navi italiane nel corso del 2011 ed in particolare: all'assalto della petroliera "Savina Caylyn» con a bordo 22 uomini di equipaggio, attaccata e catturata l'8 febbraio da un commando di cinque pirati somali mentre era in navigazione nell'Oceano Indiano; all'assalto della petroliera "Alessandra Bottiglieri" avvenuto il 13 aprile mentre era al largo del porto di Cotonou (Benin, Africa Occidentale); al sequestro occorso il 20 aprile nel Mare Arabico del cargo italiano "Rosalia D'Amato" con i suoi 22 uomini di equipaggio.

La Commissione giunse quindi alla conclusione che "*la rilevante pericolosità sociale e politica, oltre che economica, derivante dall'accresciuto rischio di pirateria marittima, deve necessariamente indurre le istituzioni ad intervenire con efficacia ad ulteriore tutela degli interessi strategici del nostro Paese in campo energetico e commerciale*"

Da sottolineare che la Commissione ricevette un importante e positivo apporto dagli esponenti di Confitarma e Federpesca che furono auditi il 1° giugno 2011 nell'ambito della "Indagine conoscitiva sul possibile contributo delle Forze armate per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno della pirateria in acque internazionali". Entrambi gli esponenti delle Associazioni di categoria, sebbene con proprie argomentazioni derivanti dalla diversità del naviglio rappresentato dell'assetto di navigazione e delle rotte battute, evidenziarono i limiti derivanti da

[126] Security Council Letter dated 24 January 2011 from the Secretary-General to the President of the Security Council, Annex: Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia, a plan in 25 proposal. Disponibile su https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Somalia%20S%202011%2030.pdf

[127] Risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1846 del 2008

[128] Risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1851 del 2008

un sistema di protezione affidato esclusivamente alla scorta offerta dalle navi militari ed ai soli mezzi passivi installati sulle navi mercantili. Sollecitarono quindi la possibilità di impiegare a bordo personale armato addetto alla protezione per evitare di continuare a rendere le navi italiane facile preda dei privati.

In termini concreti, da un punto di vista economico/commerciale oltre che di prestigio per il Paese, destò all'epoca particolare allarme il caso del peschereccio "Torre Giulia", unica nave tonniera tropicale italiana di proprietà della Industria armatoriale italiana (IAT), immatricolata a Bari nel 1997. Orbene, nel dicembre del 2009 l'armatore decise di cambiare la registrazione passando sotto giurisdizione francese, al solo fine di poter usufruire del servizio di protezione dei militari a bordo, messo a disposizione dalla Francia a partire dal luglio 2009.

Ulteriore riflessione sul ventilato rischio delle navi italiane di perdere la bandiera nazionale, a vantaggio di altri Stati compiacenti al solo fine di vedersi garantire la sicurezza in mare, è stato dato dall'analisi dell'assalto avvento nell'aprile del 2009 alla nave da crociera italiana "MSC Melody", sventato grazie all'intervento di un team di protezione composto da security contractors israeliani, regolarmente a bordo e senza necessità di autorizzazioni da parte delle Autorità italiane visto che la nave batteva bandiera panamense.

Nel prosieguo dei lavori della Commissione fu audito in data 15 giugno 2011 il Capo di stato maggiore della Marina Militare che rappresentò la disponibilità della Marina, qualora l'ordinamento lo avesse previsto, di mettere a disposizioni alcuni Nuclei militari di protezione (NMP) da imbarcare, a spese dei privati, sulle navi battenti bandiera italiana che incrociavano nel Golfo di Aden (GOA) e nel Bacino Somalo (BS).

Confitarma, nel valutare positivamente la disponibilità data dal Capo di stato maggiore, fece chiaramente presente i problemi logistici ed operativi derivante dalla rigidità di impiego dei militari in scenari nei quali la variabilità di tempi e rotte rappresenta un elemento qualificante, da tenere in costante considerazione. Avanzò quindi la proposta di imbarcare guardie giurate dipendenti da Istituti di vigilanza privata, così come avveniva in altre nazioni europee, alla quale si unì Federpesca sottolineando che, dall'esperienza condotta da altri Paese, l'impiego di operatori privati armati non solo non aveva comportato alcun problema ma aveva offerto il vantaggio di avere garantita una maggiore flessibilità operativa. Flessibilità che bene si legava alle esigenze di durata minima delle battute di pesca e che non si conciliava invece con gli obblighi militari legati al processo di avvicendamento dei nuclei armati, così come era stato evidenziato dall'esperienza fatta con i militari francesi.

La Commissione ottenne in ultimo anche l'apporto della prof.ssa Angela De Vecchio, Ordinario di diritto internazionale che fu sentita in data 15 giugno 2011. La professoressa rilevò che il quadro giuridico internazionale non era ostativo all'impiego di militari o security contractors privati, purchè esercitato nel rispetto del principio di proporzionalità dell'uso della forza. Ella rappresentò altresì che già la legge italiana prendeva in considerazione il fenomeno agli articoli 1135[129] e 1136[130] del codice della navigazione. Con specifico riferimento all'impiego dei militari la prof.ssa De Vecchio non riscontrò specifici problemi giuridici in quanto evidenziò come le azioni del NMP imbarcato avrebbero comportato la diretta responsabilità dello Stato italiano. Per quanto altresì riferito ai contractors privati, non contemplato nella Convenzione del Diritto del Mare anche se Stati come gli USA e la Spagna stavano adottando tale soluzione, rilevò che l'eventuale uso legittimo della forza esercitato da parte dei privati avrebbe comportato una diretta responsabilità dell'armatore, lasciando in termini residuali la responsabilità dello Stato.

~~La conclusione dei lavori~~ di questa Commissione senatoriale aprì di fatto la strada

[129] Codice della navigazione capo VI (dei delitti contro la proprietà della nave, dell'aeromobile o del carico) Art. 1135. (Pirateria): Il comandante o l'ufficiale di nave nazionale o straniera, che commette atti di depredazione [.....] ovvero commette violenza in danno di persona imbarcata su una nave nazionale o straniera, è punito con la reclusione da dieci a venti anni [.....]. Disponibile su https://www.enac.gov.it/repository/ContentManagement/node/P417266654/codice_navigazione.pdf.

[130] Art. 1136 (Nave sospetta di pirateria). Il comandante o l'ufficiale di nave nazionale o straniera, fornita abusivamente di armi, che naviga senza essere munita delle carte di bordo, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni.

all'approvazione della legge sull'antipirateria marittima in quanto impegnò il Governo ad individuare urgenti soluzioni legislative connesse alla creazione di un'adeguata strategia di autodifesa, al fine di tutelare al meglio il naviglio mercantile e da diporto battente bandiera italiana che transitava in acque internazionali ad alto rischio. Un provvedimento che avrebbe dovuto configurare la possibilità di impiego di team armati della Marina militare e nel contempo una disciplina normativa che consentisse all'Armatore di potersi avvalere di servizi di sicurezza privata. Questo nella consapevolezza che un doppio regime giuridico, militari e Istituti di vigilanza privata, avrebbe rafforzato lo strumento dell'autodifesa, lasciando alle Compagnie armatrici la libertà di scelta della migliore e più conveniente opzione da adottare per il contrasto alla pirateria.

Si è arrivati così alla definizione dell'art. 5 del D.L. 107/2011[131] emendato, in fase di conversione dalla L. 130/2011, e successivamente dal D.L. 215/2011 art. 6[132] (convertito dalla L. 13/2012) e dal D.L. 7/2015[133] (convertito dalla L. 43/2015), che nel rispondere alle istanze provenienti dagli Armatori italiani, ha rappresentato un elemento di novità nel quadro normativo italiano, consentendo l'imbarco di team privati armati sulle navi battenti bandiera italiana. Tali misure rispecchiavano peraltro quanto stabilito con risoluzione del maggio 2010[134] dal Parlamento Europeo che al punto 45 "*osserva che l'approccio globale alla lotta contro la pirateria non può limitarsi a una forza navale internazionale, ma deve iscriversi in un piano generale volto a promuovere la pace e lo sviluppo nella zona interessata; rileva altresì la necessità che le navi applichino in modo completo ed accurato le misure di autoprotezione adottate dalle organizzazioni del trasporto marittimo, avvalendosi delle buone pratiche di gestione approvate dall'Organizzazione marittima internazionale*".

In particolare un elemento innovativo della legge è stata l'introduzione del modello così detto "duale", pubblico/privato, il quale ha previsto che le esigenze di sicurezza dovessero essere garantite: come prima opzione attraverso il ricorso ai Nuclei Militari di Protezione (NMP) e, in subordine in caso di diniego della Marina militare, con l'impiego di guardie giurate private, definite privately contracted armed security personnel (PCASP).

Andando per ordine nella disamina dei punti principali dei 6 commi dei quali è composto l'art. 5 delle Legge in esame, riscontriamo che il comma 1 prevede la stipula di una convenzione fra il Ministero della difesa e Confitarma[135] che garantisca la protezione delle navi che transitano nelle acque a rischio pirateria mediante l'imbarco di NMP della Marina con relativo armamento. Sempre secondo questo comma, le acque a rischio pirateria devono essere individuate dal Ministro della Difesa, sentiti i pareri del Ministro degli Affari Esteri, del Ministro delle Infrastrutture

[131] Testo coordinato - Testo del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 160 del 12 luglio 2011), coordinato con la legge di conversione 2 agosto 2011, n. 130 (in questa stessa Gazzetta Ufficiale alla pag. 5), recante: «Proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nonchè degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione. Misure urgenti antipirateria.». (GU Serie Generale n.181 del 05-08-2011)

[132] Decreto legge 29 dicembre 2011, n. 215 Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni urgenti per l'amministrazione della Difesa. (GU Serie Generale n.302 del 29-12-2011). Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 24 febbraio 2012, n. 13 ((GU Serie Generale n.48 del 27-02-2012 - Suppl. Ordinario n. 36).

[133] Decreto Legge 18 febbraio 2015, n. 7 (G.U. - serie generale - n. 41 del 19 febbraio 2015), coordinato con la legge di conversione 17 aprile 2015, n. 43 (GU Serie Generale n.91 del 20-04-2015), recante: «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione».

[134] Punto 45, Risoluzione del Parlamento europeo del 5 maggio 2010 sugli obiettivi strategici e le raccomandazioni per la politica UE dei Trasporti marittimi fino al 2018 (2009/2095(INI). Disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52010IP0128

[135] Protocollo d'intesa tra Ministero della Difesa e Confitarma del 11 ottobre 2011) per la prestazione di servizi finalizzata alla protezione delle Navi di bandiera italiana, mediante l'imbarco di Nuclei Militari di Protezione (NMP). Disponibile su: http://www.unife.it/giurisprudenza/giurisprudenza/studiare/diritti-umani-conflitti-armati/materiale-da-archiviare/dudu-2013/salerno/A_101011_Protocollo_Difesa_CONFITARMA_UG.pdf

e dei Trasporti e tenendo presente i rapporti periodici trasmessi dall'IMO.

In ottemperanza a tale previsione il Ministero della Difesa, con il Decreto di settembre 2011 art. 2[136], ha definito gli spazi marittimi internazionali a rischio pirateria circoscrivendoli nell'area dell'oceano Indiano compresa fra: lo stretto di Bab El Mandeb; lo stretto di Hormuz, il 12° parallelo sud; il 78° meridiano est. Tali aree sono state successivamente ampliate con il Decreto del 24 settembre 2015[137] che ha esteso l'operatività anche al Golfo di Guinea e a diverse zone nei mari del Sud-est asiatico.

Il comma 2 specifica che i militari del NPM operano in conformità alle direttive ed alle regole di ingaggio emanate dal Ministero della Difesa. La responsabilità operativa del NPM resta di competenza esclusiva del comandante del singolo nucleo al quale è attribuita la funzione di ufficiale di polizia giudiziaria, per i reati di pirateria, mentre agli altri componenti del nucleo è attribuita la qualifica di agente di polizia giudiziaria. Tale specifica si è resa necessaria al fine di evitare possibili conflitti di competenza con il Comandante della nave al quale l'art. 1235 n. 2 del Codice della navigazione[138] assegna analoga qualifica.

Va specificato che le regole di ingaggio si basano sul principio dell'autodifesa che vede pertanto l'attività del NPM limitato a contrastare eventuali attacchi pirati ricorrendo ad azioni preventive di deterrenza quali: diffida con segnali luminosi e radio; evidenziazione del possesso delle armi; esplosioni di colpi di avvertimento in acqua o in aria. L'uso del fuoco diretto sugli assalitori deve pertanto restare l'ultima risorsa praticabile qualora l'attacco dovesse continuare fino a raggiungere la prossimità della nave, tale da evidenziare un grave ed imminente pericolo.

Il legislatore al comma 3 regola i rapporti economici fra il Ministero della difesa e gli armatori che hanno l'obbligo di farsi carico degli oneri derivanti dall'impiego dei NMP, sia per quanto attiene alla logistica che per il costo diretto del lavoro, anche in relazione ai "tempi morti" derivanti dall'attesa per l'imbarco.

Ai security contractors è dedicato il comma 4 che in termini residuali, prevede che i servizi di contrasto alla pirateria possono essere affidati alle guardie particolari giurate esclusivamente quando la Marina pone un diniego all'impiego dei NPM. Tale previsione, che in un primo momento fu accolta con unanime condivisione e soddisfazione dall'Amministrazione militare e dagli armatori, subirà alla prova dei fatti una sostanziale modifica, che sarà trattata in seguito.

Il comma 5 definisce che l'impiego delle guardie giurate è consentito esclusivamente a bordo delle navi predisposte per la difesa da atti di pirateria e autorizzate alla detenzione delle armi[139]. Specifica altresì che le guardie giurate da utilizzare devono preferibilmente aver prestato servizio nelle Forze armate, anche come volontari, con esclusione dei militari di leva, e superato i corsi teorico-pratici di cui all'articolo 6 del regolamento di cui al D.M. 154/2009.

Il comma 5-bis focalizza l'attenzione sulle armi e specifica che le guardie giurate possono utilizzare le armi in dotazione delle navi, appositamente predisposte per la loro custodia, detenute previa autorizzazione del Ministero dell'interno rilasciata all'armatore, ai sensi dell'art. 31 del T.U.L.P.S., anche per l'acquisto, il trasporto e la cessione in comodato al personale comandato di

[136] Ministero della Difesa, Decreto 1° settembre 2011 Individuazione degli spazi marittimi internazionali a rischio di pirateria nell'ambito dei quali può essere previsto l'imbarco dei Nuclei militari di protezione (NMP) (GU Serie Generale n.212 del 12-09-2011).

[137] Ministero della Difesa, Decreto 24 settembre 2015 Individuazione delle acque internazionali soggette al rischio di pirateria nell'ambito delle quali è consentito l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana. (15A07407) (GU Serie Generale n.232 del 06-10-2015).

[138] Art. 1235 Codice delle navigazione " agli effetti dell'articolo 221 del c.p.p. sono ufficiali di polizia giudiziaria [….] i comandanti delle navi o degli aeromobili, riguardo ai reati commessi a bordo in corso di navigazione, nonché riguardo agli atti di polizia giudiziaria ordinati e alle delegazioni disposte dall'autorità giudiziaria, [….].

[139] Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Decreto 7 ottobre 2011, n. 963, Disciplina delle procedure tecnico-amministrative afferenti le materie della sicurezza della navigazione (Safety) e la sicurezza marittima (Maritime security) in relazione alle misure urgenti antipirateria, (GU n. 248 del 24-10-2011).

servizio.

Il comma 5-ter rimanda infine ad un apposito decreto dal Ministero dell'interno, da emanare entro sessanta giorni di concerto con i Ministeri della difesa e dei trasporti, contenente le modalità attuative. In particolare "*le caratteristiche, le condizioni e i requisiti per il possesso, l'utilizzo, l'acquisizione e il trasporto delle armi e delle munizioni il cui porto è autorizzato per la prestazione dei servizi di protezione di cui al comma 4*".

Infine al comma 6 vengono definite le disposizioni in materia penale e le norme processuali applicabili al personale addetto ai servizi di contrasto alla pirateria., con riferimento all'art. 5 commi da 2 a 6 del D.L. 209/2008[140]. In pratica il legislatore ha deciso che si adottano le norme applicabili al personale militare che partecipa alle missioni internazionali, concentrando così la competenza processuale esclusiva presso il Tribunale di Roma.

Il D.L. 215/2011 art. 6 comma 1 lettera a)[141] ha successivamente modificato parzialmente la previsione normativa del D.L. 107/2011 con una importante integrazione all'art. 5 comma 5, al quale è stata aggiunta la seguente frase "*Fino al 31 dicembre 2012 possono essere impiegate anche le guardie giurate che non abbiano ancora frequentato i predetti corsi teorico pratici qualora abbiano partecipato per un periodo di almeno sei mesi, quali appartenenti alle Forze armate, alle missioni internazionali in incarichi operativi*". Si è trattata di una deroga fondamentale che, come vedremo in seguito, ha di fatto permesso l'espletamento dei servizi di antipirateria visto che ancora oggi i previsti corsi teorico-pratici, cui avviare il personale degli Istituti di vigilanza ai fini della concessione del decreto di guardia giurata antipirateria, non sono stati definiti.

Ulteriori modifiche della L. 130/2011 sono state introdotte con il D.L. 7/2015 art. 15 comma 6-bis, che ha sancito la conclusione del sistema duale, con l'uscita di scena dei NMP e di conseguenza con la sola presenza sul mercato degli Istituti di vigilanza privata a cui, in termini esclusivi, è stata affidata la protezione delle navi mercantili italiane in transito nelle aree a rischio pirateria. Tale decisione è scaturita a seguito dei noti fatti accaduti al tanker Enrica Lexie, con due componenti del NPM che sono stati posti sotto custodia dalle Autorità indiane con l'accusa di omicidio volontario[142]. Il dibattito interno che ne scaturì, anche con toni accesi, ha visto coinvolti sia le forze politiche che l'opinione pubblica ed ha portato ad un ripensamento, rispetto all'orientamento dominante nella prima fase, sull'opportunità di impiego di personale militari a bordo di navi civili. Nella fattispecie fu infatti messa in crisi la catena di comando con l'evidente oggettiva divergenza di posizione fra l'armatore della nave, portatore di interessi economici privati, rispetto ai vertici militari la cui azione è improntata ai più alti fini dell'interesse nazionale.

Al di là delle motivazioni di natura politica è comunque plausibile ritenere che la scelta di interrompere la fornitura dei servizi di antipirateria con l'impiego dei NMP è stata agevolata anche dagli ottimi risultati ottenuti dagli Istituti di vigilanza che, nello svolgimento dei servizi loro affidati, hanno dimostrato l'alta professionalità delle guardie giurate impiegate. E' del resto un fatto che, nel periodo di vigenza del sistema duale, i privati sono riusciti a garantire servizi efficienti ed efficaci, con flessibilità di impiego ed a costi decisamente ridotti rispetto a quelli praticati dal

[140] Decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 209 "Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2008.

[141] Decreto Legge 29 dicembre 2011, n. 215 Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonchè disposizioni urgenti per l'amministrazione della difesa. (GU Serie Generale n.302 del 29-12-2011).

[142] il 15 febbraio 2012, al largo dello Stato del Kerala, appartenente all'Unione Indiana, l'Enrica Lexie incrociava un natante sospetto ed il NPM a bordo, temendo si trattasse di un'imbarcazione dedita alla pirateria, diede seguito alle procedure di dissuasione con l'esplosione di colpi di avvertimento verso l'imbarcazione. A distanza di qualche ora approdava sulle coste indiane il peschereccio St. Anthony, con a bordo due pescatori indiani rimasti uccisi durante una sparatoria. Le autorità indiane richiesero via radio all'Enrica Lexie di attraccare in un porto locale, al fine di effettuare degli accertamenti. Il Capitano della nave aderì all'invito ma una volta in porto intervenne la polizia locale che prese in arresto due dei fucilieri di marina componenti il NMP. Da quel momento ebbe inizio una crisi diplomatica tra Italia e India, in ragione delle divergenti visioni dei due governi in merito all'accaduto ed ancora oggi non risolto definitivamente. Ultimo aggiornamento. Disponibile su: https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/caso-enrica-lexie.html

Ministero della difesa con l'impiego di 6 militari, dotati anche di mitragliatrice leggera capace di sviluppare un notevole volume di fuoco.

La L. 130/2011 ha rappresentata un vero punto di svolta nel sistema legislativo italiano nonostante le lacune, il ritardo attuativo di oltre 15 mesi ed i problemi operativi manifestatisi in corso d'opera. E' stata infatti la prima occasione in cui il legislatore ha riconosciuto la possibilità alle società private di sicurezza di intervento in contesti operativi internazionali, attribuendo così agli istituti di vigilanza ed alle guardie giurate un ruolo da protagonisti nell'ambito della maritime security.

Capitolo Secondo
Guardie Giurate in funzione antipirateria

1. Evoluzione della disciplina: dal DM 226/2012 al DM 139/2019

Nel precedente capitolo abbiamo visto come la pirateria è un fenomeno che ha spinto gli armatori a chiedere protezione armata a seguito dei molteplici atti di aggressione subiti dalle navi che transitavano nelle acque a rischio. Il D.L. 107/2011, poi convertito nella Legge 130/2011, ha dato quindi una risposta concreta a tali istanze, permettendo un contrasto efficace alla pirateria marittima attraverso l'impiego di team armati, imbarcati su navi mercantili civili.

Dal novembre 2011 nell'Oceano Indiano la sicurezza delle navi italiane è stata garantita esclusivamente dai NMP, costituiti da fucilieri del reggimento San Marco messi a disposizione dalla Marina Militare Italiana, che al di là del grande impegno profuso, non riuscivano a soddisfare appieno le esigenze del mondo armatoriale, sia in termini di copertura delle rotte che di flessibilità operativa. Ci si trovava in un momento storico in cui la previsione del sistema duale, così come delineato dalla L. 130/2011, non trovava piena applicazione a causa dell'impossibilità dell'impiego del personale privato a causa della mancanza del decreto attuativo. Decreto che avrebbe doveva definire le modalità operative la cui emanazione, nel rispetto del comma 5-ter, era di competenza del Ministero dell'interno di concerto con i Ministeri della difesa e dei trasporti.

Probabilmente l'inerzia ministeriale sarebbe continuata in mancanza dell'incidente occorso ai due fucilieri di marina imbarcati sul tanker Enrica Lexie. Lo si deve a tale spiacevole avvenimento, che ha avuto pesanti ripercussioni politiche ed una particolare attenzione mediatica, se è stata data una accelerazione alla piena attuazione del sistema duale previsto della legge sull'antipirateria. Come diretta conseguenza di quanto accaduto fu infatti deciso di affidare alla 4° Commissione permanente difesa del Senato della Repubblica il compito di esaminare lo stato di attuazione dell'art.5 del D.lgs. 107/2011, con particolare riferimento all'impiego dei NMP[143].

La Commissione senatoriale, nell'affrontare l'analisi del fenomeno pirateria anche nel contesto internazionale prendeva atto che "*alla data odierna [.....] la mancata emanazione del decreto attuativo regolamentante l'impiego di guardie armate private, rende percorribile, per le imprese armatoriali intenzionate ad avvalersi di protezione armata a bordo, la sola opzione dei NMP forniti dal Ministero della difesa*".

Dal rapporto sull'attività dei NMP, fornito alla Commissione dall'Ammiraglio Giuseppe De Giorgi in audizione, è emerso che nel mese di Aprile 2012 la marina militare aveva messo a disposizione

[143] Senato della repubblica XVI Legislatura Doc. XXIV n. 46, Risoluzione della 4ª commissione permanente (Difesa) d'iniziativa dei senatori Amato e Pinotti approvata il 2 ottobre 2012 ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sullo stato di attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 107 del 2011, con particolare riferimento all'impiego di nuclei di protezione a bordo del naviglio civile che transita in acque colpite dal fenomeno della pirateria. Disponibile su: http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/680131.pdf

degli armatori 12 team composti da 6/8 militari, di cui 8 dislocati in area delle operazioni e 4 in Italia per ricondizionamento. Dall'avvio delle operazioni avvenuto il 28 ottobre 2011 e fino al 14 settembre 2012 risultavano essere state eseguite 105 attività di protezione su 134 richieste complessivamente pervenute. Delle 29 richieste a cui la Marina non aveva dato seguito, 15 derivavano dalla mancata osservanza dei termini stabiliti dalla convenzione, ascrivibili a problemi meramente burocratici, e le restanti 14 dipendevano dall'indisponibilità del team al momento della richiesta.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva la Commissione ha convocato in audizione anche il rappresentante del Ministero dell'interno il quale affermava che il Decreto ministeriale in attuazione della normativa per l'imbarco delle guardie giurate a protezione del naviglio mercantile risultava oggetto di approfondimento con riferimento ad alcuni aspetti quali: la formazione; il criterio di selezione in riferimento alla pregressa esperienza militare; i rapporti intercorrenti fra il Comandante della nave e le guardie imbarcate; il transito degli armamenti.

Molteplici sono state le considerazioni effettuate dalla Commissione nel documento finale sull'impiego delle società di vigilanza privata per l'effettuazione dei servizi di antipirateria. In particolare venne rappresentato il rischio di possibili complicazioni di carattere diplomatico in caso di incidenti e l'esigenza di prevedere uno specifico inquadramento contrattuale per le guardie giurate impiegate. Una riflessione riguardava la necessità di rivedere nel suo complesso, con adeguati strumenti legislativi la figura della guardia giurata e degli Istituti di vigilanza privata, facendo notare come le previsioni del T.U.L.P.S. vigenti al momento erano riferibili ad attività di sicurezza sussidiaria prevista in ambito nazionale e quindi in un contesto operativo fondamentalmente diverso rispetto al lavoro svolto in territori esteri particolarmente ostili. In tal senso richiamava quindi l'esigenza di fornire una formazione qualificata alle guardie giurate chiamate a svolgere i servizi di antipirateria. Ulteriori considerazioni erano inoltre attinenti all'incongruenza derivante dal coinvolgimento del Ministero della difesa, chiamato ad esprimere una valutazione in capo alle procedure di abilitazione all'imbarco.

In merito all'attività da svolgere specificava che "*non concerne tanto il contrasto alla pirateria quanto l'attività di legittima difesa degli armatori, risultando inerente a compiti di sicurezza sussidiaria; questa reca un forte contributo alla prevenzione degli attacchi pirateschi, concretizzandosi in una duplice attività: di analisi ed intelligence, i cui dati ricavati da ogni singolo operatore possono essere messi a disposizione di tutti al fine di tracciare una mappa aggiornata dei rischi (da confrontare anche con le condizioni climatiche), e di formazione e definizione di regole utili alla gestione della forza*"

Proseguendo la Commissione ha ravvisato una carenza della normativa in quanto da una parte non contemplava esplicitamente la protezione delle navi da crociera e da pesca e dall'altra non prevedeva la possibilità di impiego di imprese di sicurezza privata costituite in ambito comunitario nonostante molte di queste fossero leader nel settore della sicurezza marittima.

Nel contesto dei lavori è emerso inoltre, in maniera incontrovertibile, come fosse evidente, sulla base dell'esperienza acquisita nel corso del periodo in esame, che il servizio offerto dai NMP non risultasse sufficiente a coprire interamente la domando. Carenza, questa, che comportava l'esplicita esigenza dell'armatore di potersi avvalere anche di soggetti privati qualificati a garanzia della sicurezza delle proprie navi. In particolare la risoluzione testualmente riporta: *"considerato altresì che il Ministro dell'interno, audito nell'ambito della richiamata indagine conoscitiva, ha sottolineato come la risposta al complesso problema dell'autodifesa dalla pirateria marittima, tenendo conto della difficoltà di garantire adeguata protezione a tutte le navi interessate in un ambito estremamente ampio, non possa prescindere dal ricorso ad un sistema di sicurezza integrato basato sull'utilizzo dei nuclei militari di protezione e quello dei cosiddetti «security contractors», sottolineando – al contempo – come l'attività regolamentare del Ministero sia comunque volta a coniugare le ineludibili esigenze di controllo a quelle di semplificazione e funzionalità" ed inoltre: "ravvisata la necessità di consentire all'armatoria di poter usufruire nella maniera più flessibile dei servizi di protezione armata – militare o privata – a bordo del proprio naviglio; al fine di favorire ed incoraggiare l'immatricolazione con bandiera italiana, riportando al tricolore quelle navi che, pur riconducibili ad interessi nazionali, battono attualmente bandiere di altri Paesi dotati di una più duttile ed efficace legislazione in materia"*

La Commissione, a seguito delle informazioni assunte, definiva una risoluzione conclusiva che impegnava il Governo su 8 specifici punti, che coprivano le criticità della norma in esame. In particolare al punto 1 veniva chiesto di estendere i servizi di protezione armata anche al naviglio da pesca e a quello da trasporto mentre al punto 8, sulla base della bozza del decreto attuativo posto al vaglio, si fornivano una serie di suggerimenti per la sua modifica.

A fronte quindi delle sollecitazioni provenienti da Confitarma ed a seguito dell'esito dei lavori della Commissione senatoriale, fu finalmente emanato dal Ministero dell'interno, di concerto con i Ministeri della difesa e delle Infrastrutture e dei Trasporti, il D.M. 266/2012[144], entrato in vigore dal 29 marzo del 2013 e contenente il tanto atteso regolamento per l'impiego delle guardie giurate a bordo delle navi mercantili battente bandiera italiana, in attuazione della L.130/2011.

La conclusione del lungo iter normativo si è però avuto solo il 22 ottobre 2013 con la firma, da parte del Capo della polizia e Direttore generale della pubblica sicurezza, della Circolare[145] contenente le direttive attuative del D.M. 266/2012. Solo allora, a distanza di oltre due anni poteva vedersi così realizzato il "secondo pilastro" della Legge 130 che, in materia di contrasto alla pirateria marittima, vedeva protagonisti gli Istituti di vigilanza privata. La circolare, che armonizzava la complessa e delicata materia della sicurezza pubblica nazionale con le esigenze operative delle navi di bandiera italiana nel contesto internazionale, è stato frutto di un intenso lavoro realizzato in seno al tavolo tecnico appositamente istituito presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Ai lavori hanno partecipato, oltre che i funzionari del Ministero dell'Interno, i rappresentanti: del Ministero della Difesa; del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; di Confitarma; delle Associazioni datoriali del settore della vigilanza privata,

Posto pertanto che gli armatori italiani soltanto dall'ottobre del 2013 ebbero la possibilità di richiedere i servizi di protezione agli istituti di vigilanza, il primo tanker che impiegò un team di sicurezza privato fu il Pan Uno della compagnia Augustea Atlantica, che imbarcò guardie giurate di nazionalità inglese, sebbene decretate in Italia. Questo perché la società di sicurezza che firmo il contratto nasceva da uno "spin off" di una azienda londinese che aveva aperto un corrispondente a Roma, proprio con l'obiettivo di penetrare il mercato italiano[146]. Del resto la scelta di una compagnia di origine inglese si rese necessaria per colmare il vuoto esistente al momento in cui fu dato il via libera all'attività dei privati, visto che in quel momento non erano operative aziende italiane specializzate in servizi di antipirateria.

Il primo Istituto di vigilanza italiano che ottenne l'estensione di licenza per poter effettuare i servizi di antipirateria marittima, a meno di un mese dalla circolare attuativa suddetta, è stato la Metro Security Express (MSE) la quale, una volta superato l'iter autorizzativo imposto dalle norme, dovette organizzarsi per mettere le basi che potessero garantire l'operatività nelle aree di interesse. La MSE fu quindi pronta per la sua prima missione nell'Aprile del 2014, quando imbarcò a bordo del tanker "Giacinta", della Compagnia Motia, il primo team composto esclusivamente da guardie giurate italiane, per un viaggio con rotta Daar Es Salaam – Fujairah.

Da subito fu chiaro agli operatori privati del settore che la L.130/2011 ed il successivo decreto attuativo D.M.266/2012 avevano l'indiscusso merito di colmare un vuoto legislativo, consentendo una efficace azione di contrasto al fenomeno della pirateria marittima, al di là delle lacune che del resto potevano essere ampiamente giustificate dalla mancanza di esperienza del nostro Paese in materia. Rimuoveva inoltre un forte limite alla competitività dell'industria marittima nazionale rispetto ai concorrenti stranieri dovuto alla preferenza del noleggiatore, molto spesso

[144] Ministero dell'Interno Decreto 28 dicembre 2012, n. 266, Regolamento recante l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria. (GU n.75 del 29-3-2013).

[145] Circolare del Ministero dell'Interno Dipartimento della pubblica sicurezza del 22 ottobre 2013 avente per oggetto: D.M. 28 dicembre 2012, n.266, regolamento recante l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria - Direttive. Disponibile su: https://www.poliziadistato.it/statics/31/17342-10089.d.ggv-4-1_circolare_antipirateria.pdf

[146] Il Sole 24 ore, Mercantili italiani, via libera alle guardie private. Ma solo se i marò non bastano. Disponibile su: https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-08-04/mercantili-italiani-arrivano-guardie-184602.shtml?uuid=AbCgsHKI

di nazionalità straniera, di affidare sul libero mercato internazionale il trasporto delle proprie merci alla Compagnia di navigazione che era in grado di garantire la migliore sicurezza del carico.

Le criticità del quadro normativo, evidenziate da subito dai rappresentanti delle associazioni di categoria degli armatori, Confitarma e Federpesca, e degli Istituti di vigilanza, ASSIV[147] e FederSicurezza[148], non poteva però essere sottaciuto ed in tal senso, viste le forti sollecitazioni, il Ministero dell'interno dichiarò la disponibilità a costituire un tavolo tecnico che avrebbe dovuto valutare le possibili azioni necessarie per semplificare un iter burocratico-amministrativo che appariva palesemente inidoneo alle effettive esigenze del comparto marittimo.

In attesa della convocazione di questo preannunciato tavolo di lavoro l'ASSIV in data 13 maggio 2015, a distanza di circa 18 mesi dall'emanazione del D.M.266/2012 e dopo che la Marina Militare aveva cessato l'attività dei NMP, presentò al Ministero dell'Interno, Dipartimento Pubblica Sicurezza, un documento nel quale avanzava proposte concrete di modifica delle norme vigenti, con l'obiettivo dichiarato di rendere più fluido il processo autorizzativo e di conseguenza più tempestiva l'erogazione dei servizi di antipirateria.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, probabilmente stimolato da questa comunicazione, convocò il 19 giugno 2015 la riunione del "tavolo tecnico" al quale parteciparono i rappresentanti di: Ministeri dell'interno, della Difesa, delle Infrastrutture e dei Trasporti; Confitarma; FederSicurezza; e ASSIV. Fu questa la prima occasione in cui tutti gli stakeholders, con spirito proattivo, ebbero modo di esprimere le proprie opinioni e formulare proposte atte alla risoluzione dei problemi evidenziatisi nel corso dell'attività. In quella sede, nel constatare che le posizioni tenute dai rappresentanti delle Istituzioni coincidevano con le istanze presentate dagli operatori privati, il Prefetto, rappresentante il Dipartimento di pubblica sicurezza, assunse l'impegno di valutare con la massima attenzione le proposte di modifica avanzate, convenendo che la semplificazione dei processi autorizzativi fosse un obiettivo comune che il Ministero si sarebbe impegnato a conseguire a breve. Impegno che comunque non fu onorato anche dopo un successivo incontro avvenuto a distanza di quasi un anno il 16 marzo del 2016, nel quale si affrontò nello specifico soltanto il problema della formazione.

Solo il 15 giugno 2018, dopo oltre 2 anni di silenzio, si ottenne la convocazione di una ulteriore riunione, allargata ai rappresentanti di Federpesca, Assicurezza[149], Assarmatori[150], Fedarlinea[151] e Legacoop[152], nella quale il Direttore dell'Ufficio per l'Amministrazione generale del Ministero dell'interno, nell'annunciare che il nuovo decreto sarebbe stato di prossima emanazione, illustrò

[147] Associazione italiana vigilanza e servizi fiduciari (ASSIV), aderente ad ANIE (Federazione Nazionale Imprese Elettrotecniche ed Elettroniche) - Confindustria, è l'associazione alla quale aderiscono le più importanti realtà del settore della vigilanza privata. Tutela gli interessi generali della ed esprime rappresentanti nell'ambito dei tavoli di consultazione settoriale e in quelli per la trattativa del rinnovo dei CCNL di categoria. Disponibile su: https://www.assiv.it/

[148] Federazione del Settore della Vigilanza e Sicurezza Privata (FederSicurezza), promossa da Confcommercio Imprese per l'Italia. nasce come organismo di rappresentanza unitaria del settore e rappresenta circa il 50% degli Istituti di vigilanza che operano nel mercato nazionale. Associa Univ, Anivp, Anssat e PiùServizi, opera a sostegno dell'intero comparto sicurezza privata, è accreditato presso le Istituzioni e partecipa alla stipula dei CCNL di categoria. Disponibile su: https://www.federsicurezza.it/

[149]Associazione Nazionale Imprese di Vigilanza e di Servizi per la Sicurezza (Assicurezza) aderente a Confesercenti è l'associazione che rappresentare la voce delle piccole e medie imprese del comparto della sicurezza privata. Disponibile su: http://www.assicurezza.it/

[150] Assarmatori è una confederazione dei gruppi armatoriali operanti in Italia che promuove lo sviluppo delle imprese del settore marittimo curando la rappresentanza e la tutela dei propri Membri con le istituzioni e le amministrazioni, sia a livello nazionale che internazionale. Disponibile su https://www.assarmatori.eu/

[151] Associazione Italiana dell'armamento di linea (Federlinea) è la principale Associazione di rappresentanza delle Compagnie di cabotaggio marittimo che garantisce la rappresentanza degli interessi generali dei vettori marittimi. Disponibile su: http://www.fedarlinea.org/

[152] Legacoop Sostiene il protagonismo economico, sociale e civile delle imprese cooperative ed è l'associazione che riunisce 10mila imprese cooperative, attive in tutte le Regioni e in tutti i settori per creare sviluppo, mettendo al centro persone e territorio. Disponibile su: http://www.legacoop.coop/associazione2/associazione/legacoop-nazionale/chi-siamo/

ai partecipanti le principali novità in esso presenti.

In particolare rappresentò il fatto che le modifiche al D.M. 266/2012, come riportato testualmente: "*si sono rese necessarie al fine di garantire adeguati servizi di protezione delle navi mercantili battenti bandiera nazionale a seguito delle novità introdotte all'articolo 5, comma 4, del decreto-legge n. 107 del2011 dal decreto-legge 18 febbraio 2015, n.7, convertito con modificazioni nella Legge 17 aprile 2015, n.43, che ha escluso la possibilità di imbarco dei Nuclei militari di protezione (NMP) a bordo delle citate navi*" e che "Lo stesso provvedimento, interviene per adeguare le disposizioni nazionali al mutato scenario internazionale di riferimento"[153]. Specificava altresì che: "*Si rammenta in proposito che il Consiglio di Stato, nel parere interlocutorio n.2283/2016, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 3 novembre 2016, su una bozza di decreto emendativo delle disposizioni del citato D.M. 266/2012, ha osservato che per esigenze di chiarezza sarebbe stata opportuna la riscrittura del provvedimento*[154]".

In tale riunione, nell'apprendere che la bozza del nuovo Decreto aveva concretamente recepito la maggior parte dei suggerimenti avanzati dall'Assiv nella comunicazione del lontano 2015 che facevano riferimento allo snellimento delle procedure burocratiche ed alle modalità operative, si rilevò che permanevano delle forti criticità in merito ai requisiti formativi richiesti alle guardie giurate antipirateria. Per tale motivo l'Assiv, anche su sollecitazione del Vice Prefetto incaricato, presentò a stretto giro un ulteriore documento nel quale chiedeva espressamente di valutare tre specifici emendamenti alla bozza presentata, atti al superamento dei problemi evidenziati[155].

Tale comunicazione non ebbe comunque alcuna risposta ed il D.M. 139/2019[156], sostitutivo del 266/2012 ed emanato dopo ulteriori 18 mesi. è entrato in vigore il 19 dicembre del 2019, dopo aver ottenuto il "parere favorevole con osservazioni" dal Consiglio di Stato[157]. Posto che tratteremo nei seguenti paragrafi il dettaglio delle norme contenute in questo decreto, occorre specificare che, nelle more della definizione del nuovo atto normativo, gli istituti di vigilanza operanti nel settore antipirateria sono stati costretti a continuare ad adempiere pedissequamente alle prescrizioni burocratiche anche quando queste palesavano evidenti incongruenze. Un esempio per tutti è dato dall'obbligo di dover richiedere il diniego della Marina militare, nonostante che dal febbraio del 2015 era cessato l'impiego dei NMP.

Ulteriore anomalia di un sistema farraginoso, pensato probabilmente da burocrati con scarsa conoscenza dei meccanismi operativi imposti dal libero mercato, è stata l'esigenza di dover ottenere innumerevoli proroghe alla previsione di cui l''art.5 comma 5 del D.L. 107/2011, necessarie al fine di poter permettere l'imbarco del personale che non aveva partecipato ai corsi di formazione, mai definiti a causa della colpevole inerzia delle Istituzioni preposte a farlo[158].

A riprova della scarsa attenzione alla materia da parte del sistema politico italiano, va rappresentato il fatto che la L.130/2011 ha avuto vita brevissima nella sua piena applicazione,

---

[153] Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Ufficio per l'amministrazione generale, Ufficio studi ricerche e consulenze. Comunicazione prot. 4095 del 12/06/2018. Oggetto: Schema di decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Difesa ed il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, con il quale sono definite le disposizioni per l'impiego delle guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana che transitano in acque internazionali a rischio pirateria, nonché le modalità per l'acquisto, l'imbarco, lo sbarco, il porto, il trasporto e l 'utilizzo delle armi e del relativo munizionamento, adottato ai sensi dell'articolo 5, comma 5-ter, del decreto legge L.107 del 2011.

[154] Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 20 ottobre 2016, numero 02283/2016 del 3/11/2016, numero affare 01904/2016. Disponibile su https://www.giustizia- amministrativa.it/pareri-cds

[155] Tale documento sarà oggetto di approfondimento nel successivo paragrafo dedicato alla formazione

[156] Decreto Ministero dell'Interno 7 novembre 2019, n. 139 Regolamento recante l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria. (GU Serie Generale n.284 del 04-12-2019).

[157] Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 2e novembre 2018, numero 02780/2018 del 28/11/2018, numero affare 01904/2016. Disponibile su https://www.giustizia-amministrativa.it/pareri-cds

[158] Ibidem 141 – La prima proroga risale al D.L..215/20011.

rispetto all'intenzione del legislatore. La tenuta del sistema basato sul "doppio pilastro", con servizi forniti dai militari ed in subordine da guardie giurate, ha evidenziato fin da subito forti lacune tanto da essere sospeso nel giro di pochi mesi. Il sistema duale è rimasto infatti attivo soltanto dal novembre 2013 alla fine del 2014 per poi morire definitivamente nel febbraio del 2015 quando il D.L. 7/2015, convertito con L. 43/2015, ha formalmente sancito l'indisponibilità dei NMP.

Va nel contempo sottolineato che quando gli Istituti di vigilanza sono stati lasciati soli ad operare sul mercato hanno concretamente dimostrato la capacità di far funzionare il sistema nella sua complessità, riuscendo a garantire dal 2013 ad oggi la sicurezza del naviglio mercantile italiano. Il superamento delle molteplici incombenze amministrative richieste da una burocrazia inutile quanto dannosa, la si deve all'alta professionalità dimostrata dagli operatori privati, ma anche e soprattutto all'encomiabile collaborazione offerta dai singoli funzionari pubblici demandati al rilascio delle autorizzazioni. Sono stati infatti gli uomini e le donne delle Questure, della Capitaneria e della Marina militare, andando al di là dei loro doveri istituzionali ed offrendo la massima disponibilità anche nei giorni festivi, a permettere che ogni singola richiesta di protezione andasse a buon fine, anche quando i tempi risultavano essere oggettivamente molto stretti,

1.1 Il D.M. 266/2012 e le Direttive attuative

Come detto in precedenza il 13 aprile 2013 è entrato in vigore il Decreto 266 emanato in data 28 dicembre 2012 dal Ministero dell'interno, di concerto con i Ministeri della difesa e delle infrastrutture e trasporti[159], che ha determinato le modalità attuative del D.L. 107/ 2011 riferito all'impiego di guardie giurate armate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria.

L'art. 1 "Finalità e ambito di applicazione", specifica che il regolamento determina le modalità attuative dell'art.5, commi 5 e 5-bis, del D.L. 107/2011 e le modalità per l'acquisto, l'imbarco, lo sbarco, il porto, il trasporto e l'utilizzo delle armi e del relativo munizionamento, nonché i rapporti tra le guardie giurate e il comandante della nave.

All'art. 3 "Servizi di protezione del naviglio mercantile", nel ribadire che l'impiego delle guardie giurate dipendenti direttamente dalle Compagnie di navigazione o da Istituti di vigilanza è possibile solo nei casi in cui il Ministero della difesa abbia reso noto all'armatore l'indisponibilità del NMP, al comma 2 definisce i requisiti che deve possedere il personale impiegato in aggiunta a quanto previsto dall'art. 138 del T.U.L.P.S.. In particolare le guardie giurate antipirateria devono: avere, preferibilmente, prestato servizio nelle Forze armate; avere superato i corsi teorico-pratici di cui all'art.6 D.M. 154/2009, per addetto ai servizi di sicurezza sussidiaria; avere superato un corso di addestramento specifico, coordinato dal Ministero dell'interno, avvalendosi della collaborazione dei Ministeri della difesa e delle infrastrutture e dei trasporti; essere in possesso di porto di arma lunga per difesa personale.

In riferimento all'alto grado di specializzazione richiesto dalla norma occorre rilevare come tale previsione, già contenuta in origine nella legge 130/2011, aveva subito una deroga con il D.L. 215/2011 art. 6 comma 1 lettera a)[160] che, nelle more della definizione dei corsi di formazione specialistici richiesti, permetteva la possibilità di impiego di personale proveniente dai reparti militari che avessero per almeno 6 mesi partecipato a missioni all'estero con ruoli operativi. Tale autorizzazione, in un primo tempo concessa fino al 31 dicembre 2012, è stata nel corso degli anni prorogata per periodi variabili da 6 mesi ad un anno, fino ad arrivare all'ultima proroga contenuta

[159] Ibidem 144

[160] Ibidem 141

nel D.L. 104/2020 che porta questo periodo di transizione fino al prossimo 30 giugno 2021[161].

L'art. 4 "Caratteristiche delle navi per lo svolgimento dei servizi di protezione", definisce che i servizi possono essere svolti esclusivamente a bordo di navi mercantili predisposte per la difesa da atti di pirateria e per la custodia delle armi, le cui caratteristiche indicate nell'art. 6 comma 3 prevedono appositi armadi corazzati dotati di serratura di sicurezza, le cui chiavi devono essere custodite dal Comandante della nave.

All'art. 5 "Condizioni e modalità per lo svolgimento dei servizi" obbliga gli Istituti di vigilanza a redigere un regolamento di servizio da sottoporre all'approvazione del Questore. Determina che il numero delle guardie giurate impiegate a bordo delle navi deve essere sempre adeguato alle esigenze di difesa e che comunque non deve essere inferiore a 4 unità, di cui uno con il ruolo di responsabile, team leader, a cui è affidata l'organizzazione operativa del team di sicurezza nel rispetto delle direttive ricevute dal Comandante. Il comma c) determina che tale regolamento deve contenere esplicito rinvio al Decreto Dirigenziale del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto, relativamente alla disciplina delle procedure tecnico-amministrative in materia di sicurezza della navigazione, safety, e sicurezza marittima, maritime security, in relazione alle misure antipirateria che è stato emanato nel 2013[162] e successivamente modificato nel 2015[163]. Lo stesso articolo limita altresì l'uso delle armi alla sole ipotesi dell'esercizio del diritto di difesa legittima ex art. 52 del codice penale[164] e determina l'obbligo da parte dell'istituto di vigilanza di comunicare al Questore le generalità delle guardie giurate che devono svolgere il servizio, la nave sulla quale opereranno, la durata del servizio, i porti di imbarco e sbarco del team.

L'art. 6 "Armamento" prevede che l'autorizzazione relativa al trasporto, detenzione, e cessione in comodato delle armi sia rilasciata "all'armatore o ad un suo rappresentante", nella fattispecie il titolare dell'Istituto di vigilanza, ex art. 28 del T.U.L.P.S.[165], armi da guerra, o in alternativa ex art. 31 del T.U.L.P.S.[166], armi comuni di sparo. E' concesso alle guardie giurate di fare uso anche delle armi ricevute in comodato, esclusivamente entro i limiti delle acque internazionali nelle aree a rischio di pirateria. In merito a quest'ultima previsione normativa, inserita nel comma 2, si rileva che tale possibilità costituisce una novità nel quadro normativo italiano, attesa la previsione dell'art. 22 della L.110/75[167] e del D.M. 269/2010[168] le quali vietano il prestito o il comodato delle armi. Sempre l'art. 6 ai successivi commi definisce la tipologia di armamento "*esclusivamente quelle portatili*

[161] Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104 art. 38 comma 1 Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia. (GU n.203 del 14-8-2020 - Suppl. Ordinario n. 30).

[162] Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Comando Generale del Corpo delle capitanerie di porto, Decreto Dirigenziale n. /2013 "Decreto di disciplina delle procedure tecnico-amministrative afferenti la materia della sicurezza della navigazione (Safety) e la sicurezza marittima (maritime security) in relazione alle misure urgenti antipirateria". Disponibile su: https://www.guardiacostiera.gov.it/normativa-e-documentazione/Documents/Decreto_Dirigenziale_349_2013.pdf

[163] Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Comando Generale del Corpo delle capitanerie di porto, Decreto Dirigenziale n. 307/2015 "Decreto di disciplina delle procedure tecnico-amministrative afferenti la materia della sicurezza della navigazione (Safety) e la sicurezza marittima (maritime security) in relazione alle misure urgenti antipirateria", Disponibile su: https://www.guardiacostiera.gov.it/normativa-e-documentazione/Documents/DECRETO.pdf

[164] Art. 52 codice penale, "Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di difendere un diritto proprio od altrui contro il pericolo attuale di un'offesa ingiusta, sempre che la Difesa sia proporzionata all'offesa [.....]".

[165] Art. 28 T.U.L.P.S. "[.....] sono proibite la fabbricazione, l'assemblaggio, la raccolta, la detenzione e la vendita, senza licenza del Ministro per l'Interno, di armi da guerra e di armi ad esse analoghe, [.....] di altri oggetti destinati all'armamento e all'equipaggiamento di forze armate nazionali o straniere [.....]".

[166]Art.31 T.U.L.P.S. "[.....] non si possono fabbricare altre armi, assemblarle, introdurle nello Stato, esportarle, farne raccolta per ragioni di commercio o di industria, o porle comunque in vendita, senza licenza del questore. [.....]".

[167] Testo aggiornato della legge 18 aprile 1975, n. 110, recante: "Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi". (GU Serie Generale n.76 del 31-03-1990). Art. 22." Locazione e comodato di armi" Non è consentita la locazione o il comodato delle armi di cui agli articoli 1 (Armi da guerra, armi tipo guerra e munizioni da guerra) e 2 (armi Comuni da sparo) [.....].

[168] Decreto Ministero dell'Interno 1 dicembre 269 allegato D punto 2.b ultimo comma "è vietato il prestito, il comodato e la cessione anche temporanea a qualsiasi titolo delle armi, compreso tra guardie giurate [.....].

individuali, anche a funzionamento automatico, di calibro pari o inferiore a 308 Win. (7,62 x 51 mm)", che possono essere "*pari, nel massimo, al numero delle guardie giurate in servizio, più due di riserva. Il relativo munizionamento non deve eccedere la quantità di 1.500 cartucce per arma*".

In riferimento all'armamento alla custodia ed al trasporto delle armi, dalla lettura di alcuni commi degli articoli 6 e 7 emerge come il legislatore non avesse del tutto chiara la fase operativa dei servizi di antipirateria. Gli articoli in questione si addentrano infatti in una lunga definizione di regole, partendo dal presupposto che il movimento dell'armamento avvenga in territorio italiano. Presupposto questo che nella realtà dei fatti si è dimostrato assolutamente errato in quanto la movimentazione delle armi, munizionamento ed equipaggiamento non può che avvenire direttamente nelle aree di operazione, nel rispetto delle regole dei Paesi ospitanti e di transito.

l'art. 8 "Imbarco e sbarco delle armi nei porti degli Stati confinanti con le aree a rischio pirateria", definisce i termini con cui la movimentazione delle armi deve avvenire nei porti operativi e le autorizzazioni da richiedere alle Autorità italiane con le relative modalità, demandando la predisposizione della modulistica al Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza.

l'art. 9 "Rapporti tra il Comandante della nave e le guardie giurate", specifica che il Comandante della nave ha la direzione delle operazioni anche in relazione alle attività svolte dal team di sicurezza, in ottemperanza alle direttive vigenti in materia e riportate nel Codice della navigazione. A tale proposito si rileva che appare oltremodo riduttivo ricondurre un elemento così importante, quale la responsabilità ultima delle azioni compiute dai security contractors privati, ad un rinvio generico alle direttive riportate nel Codice della navigazione. Sarebbe forse stato utile dedicare un apposito spazio normativo sulle regole di ingaggio a tutela di tutti gli attori coinvolti.

In ultimo l'art. 10 "Comunicazione con le autorità estere e nazionali" chiarisce che è responsabilità del Comandante, ovvero dell'armatore, l'ottenimento di tutte le autorizzazioni richieste dai singoli Stati in cui la nave transita con armamento a bordo. Il Comandante dovrà altresì fornire: alle Autorità italiane; al Comando in capo della squadra navale della Marina Militare (CINCNAV); al Comando Generale del Corpo delle capitanerie di porto; al Ministero degli affari esteri, Unità per le autorizzazioni dei materiali d'armamento (UAMA); nonché all'Autorità diplomatico-consolare territorialmente competente; tutte le informazioni relative: al movimento della nave; alle guardie giurate ed alle armi imbarcate; alla rotta prevista con i porti di transito e di sosta, "*ed ogni altro elemento utile al fine di consentire una piena conoscenza del traffico nazionale nell'area*"

Per rendere operativa la L. 130/2011, al D.M. 266/2012 hanno dovuto far seguito, due ulteriori circolari attuative dal Capo della polizia e Direttore generale della pubblica sicurezza, firmate rispettivamente il 19 ottobre 2013 [169] ed il 25 ottobre 2013[170], l'ultima delle quali, ad integrazione della precedente, conteneva indicazioni specifiche per la predisposizione del regolamento di servizio degli Istituti di vigilanza impegnati nei servizi di antipirateria. Con tali circolari il Ministero dell'interno ha inteso altresì fornire a tutte le Istituzioni coinvolte un indirizzo interpretativo univoco alle norme contenute nel D.M. 266, producendo in allegato i modelli con i quali effettuare le richieste per l'ottenimento delle autorizzazioni necessari per l'effettuazione dei singoli servizi.

L'iter autorizzativo imposto dalle norme è risultato da subito particolarmente complesso, prevedendo 2 fasi e molteplici passaggi.

La prima fase, il cui superamento consentiva all'Istituto di vigilanza di poter offrire i servizi di antipirateria, prevedeva:

- l'ottenimento/estensione della Licenza di Pubblica Sicurezza ex D.M. 269/2010 art. 2 lettera a)

[169] Ibidem 145

[170] Ministero dell'Interno Dipartimento della pubblica sicurezza Ufficio per l'Amministrazione Generale, Ufficio per gli affari della polizia amministrativa e sociale 25 ottobre 2013, protocollo 557/PAS/U/017649/10089.D.GGV(4)1. Oggetto: D.M. 28 dicembre 2012 n. 266 [……]. Disponibile su: https://www.poliziadistato.it/statics/10/17649-10089.d.ggv-4-1_circolare_pirateria_seguito.pdf

classe funzionale A[171] da richiedere alla Prefettura del territorio in cui l'istituto opera;

- l'ottenimento dell'approvazione da parte del Questore della Provincia dove ha sede l'istituto del "regolamento di servizio per i servizi antipirateria". Documento nel quale sono riportate le regole di comportamento generali e le modalità dell'espletamento del servizio con la definizione delle aree di responsabilità. Di particolare rilevante è il capitolo nel quale sono contenute le direttive per l'uso della forza;
- la richiesta, ad ogni singolo armatore al quale si intendeva offrire i servizi, della delega per poter detenere ed usare le armi in qualità di suo rappresentante[172];
- la presentazione di una istanza al Questore ove ha sede la Compagnia di armamento, sulla base della delega in precedenza citata, per ottenere l'autorizzazione per il maneggio e l'uso delle armi da impiegare per i servizi, ex art.31 del TULPS[173]

Una volta superato la prima fase finalizzata ad essere in regola con le autorizzazioni "generali", per ogni singolo servizio da effettuare occorreva seguire la seguente procedura:

- il primo passo lo doveva compiere il Chief Security Officer (CSO) dell'armatore che doveva informare il Comando marina militare del transito programmato in High Risk Area (HRA) e chiedere l'impiego dei NMP. Solo se otteneva un formale diniego da parte dei militari, poteva risvolgersi all'Istituto di vigilanza prescelto per richiedere il servizio di protezione;
- una volta ricevuto il diniego l'Istituto doveva presentare un'istanza presso la Questura dove ha sede la Compagnia di armamento, nella quale sono specificati: nome della nave, rotta, porti di imbarco, sbarco e transito della nave, i nominativi delle guardie giurate impiegate con le specifiche delle armi e del munizionamento utilizzato, al fine di ottenere la presa d'atto firmata dal Questore. Tale presa d'atto doveva essere rilasciata entro 72 ore dal ricevimento della richiesta da parte dell'istituto e certamente tale previsione non teneva conto delle realtà operative delle Questure preposte al rilascio, stabilmente in carenza di personale soprattutto nei giorni festivi e prefestivi. Da considerare altresì le difficoltà che si incontravano per il rispetto dei tempi, quando era necessario organizzare più transiti contemporanei per armatori che avevano sedi legali in città diverse;
- in contemporanea al passo precedente si doveva inviare, presso il Comando generale delle Capitanerie di porto, la dichiarazione di conformità contenente i riferimenti tecnici della nave: la rotta con i porti di imbarco, sbarco e transito; insieme ai documenti comprovanti il rispetto delle norme della navigazione con riferimento alle dotazioni di sicurezza, trasporto passeggeri, adeguatezza del luogo dove venivano custodite le armi;
- al momento del ritiro della presa d'atto presso la Questura bisognava quindi farsi vidimare il registro del carico/scarico delle armi e munizioni che il team doveva poi portare a bordo della nave. Richiesta che era oggettivamente impossibile da soddisfare nei casi in cui un team si trovava a dover sbarcare da una nave per imbarcarsi in un'altra, senza passare dall'Italia;
- una volta ottenuta la presa d'atto bisognava in ultimo inoltrarla al competente ufficio del Comando generale delle Capitanerie di porto guardia costiera al fine di ottenere la definitiva autorizzazione all'imbarco delle guardie giurate.
  Quest'ultima incombenza è stata modificata con una Circolare emessa dal Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto il 6 agosto 2019[174], nella quale veniva rilevato che "[…..] *la normativa vigente non prevede il rilascio di specifica autorizzazione all'imbarco di PCASP, ma*

[171] Ibidem 54

[172] Il D.M. 266/2012 demandava all'armatore tutta la responsabilità in materia di custodia, trasporto e detenzione delle armi e del munizionamento. Il titolare dell'Istituto di vigilanza agiva pertanto in tal senso come suo delegato.

[173] L'ottenimento di tale autorizzazione è un atto propedeutico ai passi successivi ed aveva 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.

[174] Comando Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto circolare 06/08/2019 n. 150, argomento: imbarco delle guardie giurate Privately Contracted Armed Security Personnel (PACSP) a bordo delle navi mercantili nazionali - Procedure applicative. Disponibili su: https://www.assarmatori.eu/wp-content/uploads/2020/08/CGCCP.REGISTRO-UFFICIALE.2019.0105226.pdf

di una dichiarazione di conformità da parte dell'armatore o della Company ai sensi dell'articolo 13 del Decreto Dirigenziale n.307/2015". E' stato questo il primo passo della procedura di semplificazione, ratificata qualche mese dopo dal D.M. 139/2019. Su quest'ultimo passaggio resta il mistero del perché tale precisazione è intervenuta con più di 6 anni di ritardo.

Quanto fin qui rappresentato dimostra come la normativa italiana, a causa dell'eccessiva burocrazia imposta, non poteva soddisfare appieno le aspettative degli Istituti di vigilanza né, tanto meno, le esigenze degli armatori che, operando in un contesto internazionale altamente competitivo con tempi di risposta quasi immediati, correvano il rischio di essere tagliati fuori da una fetta importante del mercato a vantaggio di società battenti bandiera straniera.

A proposito delle norme vigenti per i servizi antipirateria nei Paesi stranieri, un esempio significativo può essere fornito dall'osservazione dell'iter autorizzativo imposto da Malta, Stato che si trova oltretutto nel perimetro UE. In tale Paese la richiesta di imbarco del team di sicurezza viene effettuato direttamente dal CSO della Compagnia di navigazione interessata ad avere il servizio, attraverso una semplice e-mail. Le Autorità maltesi, ricevuto il documento, concedono l'autorizzazione attraverso il re-invio a mezzo mail nel giro di massimo 2 ore dello stesso modulo, timbrato e firmato[175].

Tale palese difformità dell'iter autorizzativo rende evidente come gli Istituti di vigilanza e le compagnie di navigazione italiane fossero penalizzate in termini di tempi e costi, essendo costretti a conseguire ben 8 autorizzazioni, il cui rilascio era di competenza di 4 uffici diversi, facenti capo a di 3 differenti ministeri, interno, difesa, trasporti.

1.2 Il punto sull'applicazione del D.M. 266/2012

La legge 130/2011 ed il successivo D.M. 266/2012, al di là delle difficoltà burocratiche che hanno costretto gli istituti di vigilanza a barcamenarsi in un ginepraio di norme e di regole, ha avuto il merito indiscusso di aver colmato un vuoto normativo che metteva in serio pericolo l'armamento italiano, sia in termini di sicurezza fisica dell'equipaggio del carico e della nave stessa, che in termini di competitività rispetto ai concorrenti stranieri.

Gli operatori privati hanno quindi accolto con favore la legge ma nel contempo, non potendosi esimere dall'evidenziare le difficoltà e le lacune presenti, hanno deciso di assumere un ruolo proattivo attraverso una continua azione di sollecitazione, volta a sanare i problemi emersi. Attori principali di questa attività di sensibilizzazione sono stati la Confitarma e l'Assiv, rispettivamente le associazioni di categoria degli armatori e degli Istituti di vigilanza privata, che attraverso la presentazione di memorie scritte e la partecipazione dei propri rappresentanti ai tavoli tecnici promossi dal Ministero dell'interno, hanno costantemente evidenziato le criticità, proponendo nel contempo precise soluzioni.

A tale proposito una memoria, che voleva essere la base dalla quale partire per iniziare la disamina sui maggiori problemi operativi e procedurali presenti nella norma, è stata elaborata da Assiv ed aveva per oggetto "snellimento di alcune procedure operative concernente i servizi antipirateria". Tale documento, presentato al competente ufficio del Ministero dell'interno, era frutto della specifica esperienza maturata sul campo e seguiva l'emanazione della L. 43/2015 art. 15 comma 6 bis[176] che sanciva la definitiva soppressione del sistema duale. Il documento in questione, scorrendo i singoli articoli del D.M. 266/2011, evidenziava le criticità, definiva i termini dell'emendamento richiesto e ne argomentava le motivazioni, cosi come qui di seguito riportato.

[175] Il modello da compilare denominato "Placement of Privately Contracted Aermed Security Personnel (PCASP) on board Maltese ship In accordance to Merchant Shipping Notice 106 ed indirizzato alla Merchant Shipping Directorate, va Inoltrato a mezzo e-mail alla all'Indirizzo: comms.isps@transport.gov.mt.: Disponibile su: https://www.transport.gov.mt/include/filestreaming.asp?fileid=2915

[176] Ibidem 133

- L'Art.3 "Servizi di protezione del naviglio mercantile" comma 1 cita testualmente: *"nei casi in cui il Ministero della Difesa abbia reso noto all'armatore che non è previsto l'impiego dei Nuclei militari di protezione, possono essere svolti da guardie giurate […..]"*

  Criticità riscontrata: tale autorizzazione risulta essere superflua in considerazione della dichiarata sospensione, che ormai può dirsi a carattere definitivo, del servizio fornito dalla Marina Militare.

  Emendamento proposto: sostituire il documento cartaceo da presentare alle competenti Questure attestante il diniego rilasciato dalla Marina Militare con la ricevuta della e-mail certificata (PEC) che comprovi che l'informazione del transito in programmazione, con a bordo guardie giurate, sia stato effettuato al competente Comando Operativo della Marina a fini informativi.

  Motivazione: la necessità di ridurre i tempi di presentazione dell'istanza inizio servizio e lo snellimento delle procedure conseguenti.

- L'art.5 "Condizioni e modalità per lo svolgimento dei servizi" comma 2 lettera a) cita testualmente: *"il numero delle guardie giurate impiegate a bordo delle navi deve essere sempre adeguato in rapporto alle esigenze di difesa […..] non inferiore a quattro […."*

  Criticità riscontrata: problemi logistici relativi all'alloggiamento del team di sicurezza sulle navi ed eccessiva incidenza degli oneri economici per gli armatori;

  Emendamento proposto: ridurre il numero minimo di guardie giurate impiegate portandolo da quattro a tre.

  Motivazione: con l'imbarco di quattro guardie giurate si rischia di superare il limite imposto dal certificato di sicurezza della nave e questo costringe l'armatore a far sbarcare membri dell'equipaggio. Occorre altresì considerare che, prevedendo le norme internazionali un numero minimo di tre guardie di sicurezza, i maggiori oneri economici subiti dalle Compagnie di navigazione italiane rendono meno competitivo il noleggio delle navi battenti bandiera nazionale rispetto ai concorrenti stranieri.

- L'art.6 "Armamento" comma 1 cita testualmente: *"L'autorizzazione di cui all'articolo 5-bis del decreto- legge, relativa all'acquisto, al trasporto, alla detenzione e alla cessione in comodato delle armi, all'imbarco e allo sbarco delle stesse armi a bordo delle navi, è rilasciata all'armatore o ad un suo rappresentante, in relazione alla tipologia di armi, dal Prefetto, ai sensi dell'articolo 28 del T.U.L.P.S., ovvero dal Questore, ai sensi dell'articolo 31 del T.U.L.P.S., […..]"*
  La successiva direttiva emanata dal Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza in data 19 ottobre 2013 al punto 2 - Rilascio Autorizzazioni, cita testualmente: *"Per lo svolgimento dei servizi di protezione in questione, come noto, l'armatore od un suo rappresentante, può richiedere […..] al Prefetto o al Questore della Provincia ove ha sede la società d'armamento, l'autorizzazione [….."*

  Criticità riscontrata: il coinvolgimento delle diverse Questure crea molto spesso un deficit di conoscenza da parte dei funzionari preposti all'evasione della pratica, comportando altresì uno spreco di tempo e risorse economiche.

  Emendamento proposto: il rilascio dell'autorizzazione ex art. 31 da parte della Questura dove ha sede la società di vigilanza.

  Motivazione: la necessità di accelerare le procedure autorizzative, ed evitare ai singoli operatori di sicurezza di dover intraprendere costosi viaggi al fine di raggiungere le diverse Questure di competenza dove ha sede la società d'armamento.

- La Direttiva emanata dal Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza in data 19 ottobre 2013 al punto 2 – "Rilascio Autorizzazioni", cita testualmente: *"All'armatore o al suo rappresentante verrà rilasciata l'autorizzazione ai sensi dell'art. 28 o 31 T.U.L.P.S, […..], che sarà integrata, di volta in volta, da una comunicazione inviata a mezzo e-mail all'autorità competente, almeno 72 ore prima dell'inizio del servizio [….."*

  Criticità riscontrate: presso le Questure dove l'istanza è presentata è richiesta la presenza fisica del titolare dell'istituto o di un suo delegato per la consegna delle marche da bollo ed il ritiro

della presa d'atto. Inoltre l'ufficio armi delle Questure, delegato al rilascio della presa d'atto, ha una operatività limitata soprattutto nei pomeriggi, i sabati, le domeniche ed i giorni festivi, rendendo così non sempre applicabile la Direttiva dal Capo della polizia che impone una risposta entro le 72 ore dall'invio dell'istanza.

Emendamento proposto: la possibilità di presentare la comunicazione di inizio servizio presso la Questura dove ha sede l'istituto di vigilanza e che possa far fede, ai fini del rispetto della norma, la data della ricevuta di invio della comunicazione a mezzo posta certificata (Pec).

In subordine: di poter ricevere dalle Questure dove ha sede l'armatore la presa d'atto direttamente sull'indirizzo Pec dell'Istituto di vigilanza.

Motivazione: rispondere all'esigenza di flessibilità e velocità necessaria alle compagnie di navigazione, per soddisfare le richieste dei noleggiatori in relazione alla variabilità delle rotte, riducendo i tempi con lo snellimento dell'iter autorizzativo. A questo va aggiunta la mancata operatività h24 dei competenti uffici delle singole Questure. Tale modifica consentirebbe inoltre all'Istituto di vigilanza di presentare al Comando Generale delle Capitanerie di porto, in anticipo rispetto ai tempi attuali, la necessaria richiesta per l'ottenimento dell'autorizzazione, ai fini dell'imbarco del team di sicurezza.

- L'art.6 "Armamento" comma 3 cita testualmente: *"[.....] le armi ed il relativo munizionamento dovranno essere inserite nel Ruolo equipaggio, [.....], nonché nell'elenco degli attrezzi ed altri oggetti di corredo ed armamento di tipo [.....], come previsto dall'art. 174 del medesimo Codice."* e in aggiunta: *"l'Istituto deve provvedere alla vidimazione di un ulteriore registro delle armi da effettuarsi presso la Questura ove ha sede la società di armamento. Tale registro deve quindi essere quindi portato a bordo dell'unità mercantile."*

  Criticità riscontrate: l'incombenza della vidimazione riconduce all'esigenza della presenza fisica del titolare dell'istituto o di un suo rappresentante presso la Questura che rilascia la presa d'atto. Inoltre non è sempre possibile fare arrivare a bordo della nave il registro delle armi vidimato.

  Emendamento proposto: rendere applicabile esclusivamente il comma 3 del DM 266/2012 con l'iscrizione delle armi sul registro di bordo, esonerando l'Istituto dal dover provvedere alla vidimazione di un ulteriore registro presso le Questure di competenza.

  In subordine: di permettere la vidimazione del registro delle armi presso la Questura dove ha sede l'istituto di vigilanza, con la possibilità di rilascio di più registri contemporaneamente. Nel qual caso, il titolare di licenza autorizzato si assumerà la responsabilità della corretta gestione di tali registri.

  Motivazione: superare il problema derivante dal far arrivare a bordo della nave un ulteriore registro. Tale fatto assume una importantissima rilevanza nei casi in cui i transiti siano consecutivi e prevedono che il team resti in zona operativa effettuando sbarchi ed imbarchi su navi diverse, senza fare ritorno in Italia. In questi casi è palese che l'Istituto di vigilanza si trova nell'oggettiva impossibilità di recapitare il registro a bordo della nave.

- L'art.6 "Armamento" comma 6 cita testualmente: "*Il numero delle armi imbarcate deve essere pari, nel massimo, al numero delle guardie giurate in servizio, più due di riserva. Il relativo munizionamento non deve eccedere la quantità di millecinquecento cartucce per arma*"

  Criticità riscontrate: insufficienza della riserva a causa di malfunzionamenti e difficoltà nella movimentazione fra i singoli depositi.

  Emendamento proposto: aumentare il numero di armi imbarcate portandolo almeno al doppio rispetto al numero delle guardie;

  Motivazione: avere a disposizione un'arma di riserva per ciascun operatore, necessaria a causa delle pessime condizioni ambientali a cui le armi sono sottoposte a causa della salsedine marina. Occorre altresì considerare il rischio che costantemente si corre di poter perdere parte dell'equipaggiamento durante le operazioni di carico/scarico oltre che l'esigenza di movimentazione dei kit, per l'approvvigionamento delle varie basi dislocate in HRA.

In ultimo si richiedeva di definire con la massima sollecitudine i calendari dei corsi di formazione

in coordinamento con la Marina Militare ed il Comando Generale delle Capitanerie di porto secondo quanto previsto dall'art. 3 del citato D.M. 266/2012, vista l'esigenza di incrementare celermente il numero di guardie giurate munite di decreto per attività di antipirateria marittima. Questo al fine di soddisfare le aumentate esigenze di personale dovuto all'incremento della richiesta di protezione degli armatori, dopo la sospensione dei servizi da parte dei NMP della Marina.

A queste sollecitazioni ne sono seguite nel corso degli anni diverse altre, soprattutto per quanto attiene la formazione, ma solo alla fine del 2019 si è arrivati all'emanazione del D.M. 139/2019[177] che ha abrogato il D.M. 266/2012 ed ha accolto con colpevole ritardo tutte le richieste sopra esposte.

1.3 Il D.M. 139/2019 e le difficoltà attuative

Dopo anni di attesa da parte degli operatori del settore finalmente il D.M. 266/2012 è stato sostituito dal Decreto del Ministero dell'Interno del 7 Novembre 2019 nr. 139, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale serie generale nr. 284 del 4 Dicembre 2019. Tale Decreto, in attuazione delle previsioni di legge, è stato emanato di concerto con il Ministero della difesa ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ed ha per titolo: "regolamento recante l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana che transitano in acque a rischio pirateria".

La pubblicazione del nuovo Decreto è avvenuta senza alcuna anticipazione alle associazioni di categoria da parte del Dipartimento della pubblica sicurezza nonostante il concreto apporto fornito da queste per la definizione del testo. Si è trattato quindi di una vera sorpresa, arrivata peraltro a dicembre, a meno di 15 giorni dalla data di scadenza della deroga alla norma che permetteva l'impiego di guardie giurate che non hanno partecipato ai corsi di formazione. Tale comportamento, che ha creato un ovvio disorientamento fra gli operatori del settore, di certo non ha rappresenta un esempio corretto e coerente di collaborazione pubblico/privato, sempre più spesso enunciata ma troppe volte non applicata.

Gli Istituti di vigilanza e le Compagnie di navigazione, al di là del metodo oggettivamente discutibile, nel merito si sono comunque detti complessivamente soddisfatti dei contenuti del Decreto in quanto sono state recepite quasi tutte le istanze da loro rappresentate nel corso degli anni. La nuova norma presenta infatti interessanti spunti di semplificazione ed armonizzazione delle regole italiane con quelle internazionali, dettate in primo luogo dall'IMO.

Dalla disamina dei singoli articoli emerge quanto segue:

- L'art. 4 "requisiti delle Guardie Giurate" comma 1 lettera a), definisce i requisiti addestrativi confermando il richiamo al D.M. 154/2009 art. 6, cassando però la lettera c) comma 2 dell'art. 3 del D.M. 266 dove si faceva specifico riferimento all'organizzazione dei corsi da parte dei Ministeri della difesa e dei trasporti[178];
- L'art. 5 "armi utilizzabili nei servizi" comma 1 lettera b), determina che anche il titolare dell'istituto di vigilanza è autorizzato a detenere le armi. Si tratta di un importante elemento di novità visto che in precedenza tale incombenza era in capo all'armatore, che a sua volta delegava il titolare dell'istituto. Si tratta di una semplificazione che salta un passaggio inutile ma, soprattutto, che deresponsabilizza l'armatore su un argomento come quello delle armi, che risulta essere molto lontano dal suo specifico interesse;
- L'art. 6 "modalità di svolgimento dei servizi" comma 2 lettera a), stabilisce il numero minimo di guardie giurate impiegate, che diminuisce a tre unità rispetto alle quattro previste in precedenza. Si equipara così il numero dei componenti del team a quelli che operano su navi battenti bandiera estera, con una evidente diminuzione di costi ed un conseguente incremento della competitività per le Compagnie di navigazione nazionali;

[177] Ibidem 156

[178] Per un approfondimento su questo specifico punto di rimanda al paragrafo successivo.

- L'art. 8 "autorizzazioni rilasciabili al Titolare dell'Istituto di vigilanza" comma 1, ricollegandosi al precedente art. 5, stabilisce che il Titolare dell'Istituto di vigilanza richieda direttamente l'autorizzazione per l'acquisto, maneggio, trasporto, detenzione e cessione in comodato alle guardie giurate delle armi ex art. 31 T.U.L.P.S. e che tale richiesta deve essere inoltrata presso la Questura dove ha sede l'Istituto di vigilanza. Rispetto al D.M. 266/2012 è evidente la semplificazione del processo che non vede più i titolari di istituti di vigilanza costretti a presentare istanze alle varie Questure d'Italia, con tutte le difficoltà logistiche ed i maggiori oneri economici che ne conseguivano;
- L'art. 9 "procedimento del rilascio delle autorizzazioni" comma 2, consente al titolare dell'Istituto di vigilanza di presentare la richiesta di autorizzazione del singolo transito alla Questura dove ha sede l'Istituto, a mezzo di posta certificata con un preavviso minimo di 48h. Questo è il punto massimo di semplificazione in quanto non è più necessario presentare l'Istanza presso la Questura dove aveva sede l'armatore e ritirare la conseguente presa d'atto, senza la quale l'imbarco non poteva avvenire;
- Art. 11 "trasporto e registrazione delle armi imbarcate" comma 2, definisce l'obbligo di iscrizione ed annotazione sui documenti di bordo delle armi e del munizionamento imbarcato, venendo così meno l'esigenza del registro vidimato dalla Questura per singolo transito. Definisce altresì che il numero massimo di armi da imbarcare può essere pari nel massimo al numero delle guardie giurate in servizio più una di riserva per ogni guardia, con un munizionamento pari a 1.000 cartucce per operatore.

Se il legislatore fino a questo punto ha dimostrato di aver recepito tutte le richieste provenienti dalle Associazioni di categoria degli armatori e degli Istituti di vigilanza, forti criticità sono invece emerse nelle disposizioni contenute nel Capo IV rubricate in "disposizioni finali e transitorie".

L'art. 14 "disposizioni transitorie" comma 1, determina infatti che le disposizioni riferite alla formazione del personale di cui all'art. 4 comma 1 lettera a) si applicano a decorrere dal 1° Gennaio 2020. Sempre l'art. 14 comma 2 definisce che: "*Le guardie particolari giurate che, fino al termine previsto dall'art. 5, comma 5, ultimo periodo, del D.L. 107/2011, convertito, con modificazioni, dalla L. 130/2011, sono state impiegate a bordo delle navi in attività di servizio antipirateria per un periodo cumulativo non inferiore a 90 giorni, negli ultimi tre anni, risultante da apposita attestazione rilasciata dall'armatore, ovvero dal titolare dell'Istituto di vigilanza, sono ammesse direttamente a sostenere le prove d'esame di cui all'articolo 6 del decreto del Ministro dell'interno 154/2009"*.

In relaziona a quest'ultimo comma, considerando il quadro complessivo degli ultimi 7 anni, nei quali è stato completamente disatteso il D.M. 154/2009 art. 6 e il punto 2 comma 2.3.1 dell'allegato tecnico, è evidente la preoccupazione che emerge da parte degli operatori sul futuro dell'attività di antipirateria. E' risultata altresì palese la mancanza dei tempi tecnici, vista l'imminente scadenza di fine anno prevista dalla norma, per poter programmare una corretta formazione tecnico-giuridica del personale che già in possesso di decreto di Guardia Giurata antipirateria deve essere sottoposto ad esame.

Per questo sia Confitarma che Assiv sono stati costretti ad attivarsi immediatamente al fine di ottenere una ulteriore ennesima proroga dei termini per l'esame e la formazione del personale, che posticipi il regime di deroga, la cui scadenza era fissata al 31/12/2019. Questo per poter garantire, senza soluzione di continuità, la fornitura dei servizi di protezione alle navi italiane, che altrimenti sarebbero restate le uniche al mondo, senza alcuna tutela armata.

Il Capo della polizia in attuazione del nuovo D.M. 139/2019 ha emanato, in data 9 dicembre 2019, una Circolare[179] nella quale venivano date le prime indicazioni di carattere interpretativo ed

[179] Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, ufficio per l'amministrazione generale prot. 557/PAS/U/016814/10089.D.GGV(4)1 9 dicembre 2019. Oggetto: Decreto legislativo 7 novembre 2019, n.139, recante il Regolamento per l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana che transitano in acque internazionali a rischio pirateria, adottato ai sensi dell'articolo 5, comma 5-ter, del decreto-legge 12 luglio 2011, n.107, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto n.11, n.130:. Disponibile su: https://www.poliziadistato.it/statics/32/circolare-regolamento-anti-pirateria.pdf

applicativo del nuovo sistema regolatorio venutosi a creare per effetto dell'emanazione del D.M. 139/2019. Un atto di indirizzo che sostituiva, abrogandola, la circolare precedente del 22 ottobre 2013[180].

A seguire, per superare l'evidente problema venutosi a creare rispetto alle scadenze di fine anno, il Ministero dell'interno ha emanato in data 2 gennaio 2020 una nuova circolare definita "urgentissima"[181] nella quale prendeva atto dell'avvenuta proroga al 30/06/2020 del regime transitorio relativo ai requisiti di formazione professionale richiesti alle guardie giurate per l'espletamento dei servizi di antipirateria, introdotto dal D.L. 162/2019 art. 3 comma 4[182].

Tale circolare, nel sottolineare che la proroga in questione era finalizzata a consentire un passaggio più "morbido" alla nuova disciplina, evidenziava la necessità che le commissioni prefettizie costituite per l'accertamento dei requisiti tecnico professionali del personale adibito a compiti di vigilanza antipirateria programmassero entro il primo semestre del 2020 specifiche sessioni di esame. Ravvisava altresì l'esigenza che i Prefetti impartissero "*le opportune indicazioni affinché i dipendenti Uffici che curano le attività di segreteria dei predetti Collegi di esame restituiscano all'Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale (UPAS), entro il 15 aprile e il 15 luglio del prossimo anno, compilato in ogni sua parte, il modello statistico unito in Allegato A, relativo all'attività svolta, rispettivamente, nel primo e nel secondo trimestre*".

A questa Circolare ne è seguita una successiva in data 18 marzo 2020[183] nella quale si segnalava la necessità che le sessioni di esami fossero programmate "*compatibilmente con le vigenti disposizioni per la prevenzione della diffusione del Covid-19*". Prescriveva altresì il rinvio di eventuali sedute programmate ad una data successiva al 3 aprile 2020 in modo che nel frattempo si potessero definire le "*migliori soluzioni da attuarsi per la tutela della salute delle Commissioni esaminatrici e dei candidati*". In ultimo invitava le Prefetture e le Questure ad inviare i report statistici, richiesti con l'atto di indirizzo precedente, in una unica soluzione entro il 30 luglio 2020.

Purtroppo le indicazioni impartite, come del resto molte indicazioni analoghe contenuti in precedenti circolari emesse dallo stesso ufficio del Ministero dell'interno, non hanno avuto alcun riscontro, in quanto è palese la mancanza di coordinamento fra chi impartisce le direttive e gli uffici chiamati ad attuarle. Tale mancanza di obiettivi comuni risulta ancora più grave in considerazione dell'evidente dicotomia esistente nell'ambito del Dipartimento di pubblica sicurezza stesso.

La riprova di questo scollamento è altresì accertata dai fatti se si considera che il Direttore del Dipartimento della pubblica sicurezza, su sollecitazione di Confitarma e Assiv, ha convocato in data 16 gennaio 2020 i rappresentanti delle Associazioni proprio per dibattere sulla grave criticità evidenziatasi nel D.M. 139/2019 in tema di formazione ed esami. In quella sede i rappresentanti datoriali avevano evidenziato come i corsi di formazione di cui al D.M. 154/2009 che si sarebbero dovuti tenere a cura della Marina e del Comando Generale delle Capitanerie di porto, già previsti dal precedente D.M. 266/2012, non hanno mai avuto seguito a causa dei problemi oggettivi emersi dopo la pubblicazione dei bandi di partecipazione da parte delle amministrazioni interessate.

---

[180] Ibidem 145

[181] Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, ufficio per l'amministrazione generale prot. 557/PAS/U/000014/10089.D.GGV(4)1 del 2 gennaio 2020. Oggetto: Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica (cd. "decreto proroga termini"). Proroga del regime transitorio concernente i requisiti di formazione professionale per l'espletamento dei servizi antipirateria. Disponibile su: https://www.poliziadistato.it/statics/34/10089.d.ggv-4-1.pdf

[182] Decreto Legge 30 dicembre 2019, n. 162 art.3 comma 4, Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica (GU Serie Generale n.305 del 31-12-2019).

[183] Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, ufficio per l'amministrazione generale prot. 557/PAS/U/003554/10089.D.GGV(4)1 del 18 marzo 2020. Oggetto: proroga del regime transitorio concernente i requisiti di formazioni professionali per l'espletamento dei servizi antipirateria. Disponibile su: https://www.poliziadistato.it/statics/13/circolare-18-marzo-2020-proroga-termii-antipirateria.pdf

Inoltre, in merito al regime transitorio che prevede l'accesso all'esame alle guardie giurate che hanno effettuato più di 90 transiti, è stata evidenziata la mancanza di una traccia degli argomenti su cui l'esame si sarebbe dovuto tenere e si è pertanto richiesto un compendio che consenta agli Istituti di vigilanza di programmare i necessari corsi di preparazione all'esame.

Sebbene l'incontro in questione si sia concluso con l'impegno da parte dei rappresentanti del Ministero di fornire a stretto giro il compendio richiesto, le circolari successivamente pubblicate hanno sollecitato la costituzione delle Commissioni di esame senza tenere in nessun conto il fatto che le materie di esame non fossero ancora definite a causa di una risposta che avrebbe dovuto dare il Dipartimento stesso e della quale siamo tutti in attesa ancora oggi. Nel frattempo il legislatore è intervenuto ulteriormente sul termine di prorogava del regime transitorio relativo ai requisiti di formazione e la scadenza del 30 giugno 2020 è stata posticipata, con il D.L. 104 del 14 agosto 2020[184] al prossimo 30/06/2021. Decreto di proroga che è comunque arrivato con ben 45 giorni di ritardo, periodo nel quale è stato impedito agli Istituti di vigilanza di effettuare servizi antipirateria

Questo ha significato che le attività di protezione del naviglio mercantile battente bandiera italiana sono state sospese per quasi 2 mesi a causa della colpevole inerzia di burocrati che disconoscendo la loro responsabilità, evidentemente non hanno ben presente l'importanza, anche nel contesto internazionale, che assumono questa tipologia di servizi.

A riprova di questa affermazione, che potrebbe apparire eccessivamente forte, si riporta qui di seguito integralmente la risposta ricevuta dal Direttore dell'Ufficio per l'Amministrazione Generale del Dipartimento della pubblica sicurezza[185] a fronte delle pressanti sollecitazioni effettuate da Assiv e Confitarma, volte ad evitare un periodo di carenza della norma:

> "*Si fa riferimento alla nota n. 44/2020 del 25 giugno 2020, con la quale codesta Associazione ha rappresentato i propri timori in ordine ad un eventuale mancato intervento normativo di proroga del regime transitorio previsto dall' art.5, comma 5, del D.L. n.107/2011, convertito dalla legge n. 130/2011, concernente i requisiti di formazione professionale richiesti per le guardie giurate adibite ai servizi di antipirateria marittima, il cui termine è ormai scaduto il 30 giugno scorso.*
>
> *Con la medesima missiva codesta Associazione fa presente l'intendimento, da parte di alcuni Istituti di vigilanza che svolgono servizi di antipirateria, di non voler sospendere l'attività di protezione del naviglio mercantile anche oltre il 30 giugno.*
>
> *Al riguardo, si rappresenta che il termine previsto dall'art. 5 del D.L. n. 107/2011, disciplinante l'impiego delle guardie giurate nei servizi anti-pirateria a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, come novellato da ultimo dal D.L. n. 162 del 30 dicembre 2019, convertito con legge n.8/2020, recante " Disposizioni urgenti in materia dì proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica", aveva prorogato al 30 giugno u.s. il regime transitorio di impiego delle guardie particolari giurate non ancora in possesso della necessaria abilitazione.*
>
> *Tale proroga ha garantito la prosecuzione dei servizi antipirateria e assicurato una tempistica più lunga per l'organizzazione dei corsi e degli esami previsti dall'art. 4, 1° comma, lettera a) del DM n.139/2019.*
>
> *Tuttavia, allo stato, il suddetto termine del 30 giugno u.s. non è stato prorogato, cosicchè le guardie giurate, che non abbiano provveduto ad acquisire la citata abilitazione a svolgere i servizi anti-pirateria, non possono essere autorizzate ad esercitare tale attività*
>
> *il Direttore dell'Uffico - Gambacurta*"

Si dice quindi che le guardie giurate non possono continuare i servizi di antipirateria perché non

[184] Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104 Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia. (GU n.203 del 14-8-2020 - Suppl. Ordinario n. 30).

[185] Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, ufficio per l'amministrazione generale prot. 557/PAS/U/008150/10089.D.GGV(4)1 del 24 luglio 2020 Oggetto: Assiv - associazione vigilanza e servizi fiduciari pirateria marittima. Servizi di vigilanza antipirateria a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana.

hanno superato gli esami sorvolando plasticamente sul fatto che tale situazione dipende esclusivamente dall'inadempienza di chi firma il documento stesso. A questo si aggiunge il fatto che, dopo quasi un ulteriore anno quando mancano pochi mesi al termine di scadenza dell'ultima proroga al 30 giugno, gli Istituti di vigilanza sono ancora in attesa che l'Ufficio del Dr. Gambacurta comunichi gli argomenti delle materie che dovrebbero essere oggetto dell'esame di valutazione dei requisiti professionali delle guardie giurate antipirateria.

La questione, se possibile, appare ancora più assurda se si considera che il personale di cui si parla sta svolgendo da oltre 7 anni questa tipologia di servizi con serietà e professionalità, garantendo la sicurezza delle navi con piena soddisfazione dei Comandanti e delle Compagnie di navigazione, senza che ci sia mai stato alcun incidente.

2. La Formazione: criticità e prospettive

Nel corso dei paragrafi precedenti abbiamo visto come nel comparto della sicurezza, con lo svilupparsi del concetto di "partecipazione" e l'esigenza di un rafforzamento degli standard qualitativi attraverso la convergenza di tutte le risorse a disposizione, si è assistito ad una graduale ma costante trasformazione del settore della sicurezza, proprio in relazione alle funzioni complementari che i privati hanno assunto.

All'attività di "sicurezza primaria", esercitata istituzionalmente dalle forze di polizia si è quindi affiancata l'azione svolta dagli Istituti di vigilanza privata con funzioni sussidiarie che non presuppongono l'esercizio di poteri coercitivi. Tale nuovo ruolo assunto dagli operatori privati ha portato all'esigenza di avere una professionalità certificata sia per gli Istituti di vigilanza che per le guardie particolari giurate, chiamate ad assumere incarichi di sempre maggiore responsabilità che investono nel loro complesso la sicurezza dei cittadini "tout court".

Dello sviluppo della sicurezza sussidiaria e delle caratteristiche richieste agli Istituti di vigilanza ci siamo occupati in un'altra parte del presente studio[186], quello che ci interessa focalizzare in questo capitolo è invece la figura delle guardie particolari giurate e le qualifiche a loro richieste.

Dai primi metronotte che si aggiravano in bicicletta per le strade delle città, oggi le guardie giurate sono un elemento di spicco nel contesto del dispositivo integrato di sicurezza. Con la L.101/2008[187], che ha modificato l'articolo 138 T.U.L.P.S. riconoscendo alla guardia giurato lo status giuridico di "incaricato di pubblico servizio", è stato fatto concretamente un importante passo in avanti verso una categoria di lavoratori che, sempre più spesso, integrano le attività di sicurezza primaria svolte dalle forze dell'ordine presso obiettivi sensibili come le strutture aeroportuali e portuali, gli uffici pubblici, le strutture sanitarie, i mezzi di trasporto pubblici, etc.

Tuttavia, ancora oggi sembra esserci una certa difficoltà ad inquadrare il ruolo della guardia particolare giurata riconoscendo ad esso una funzione di interesse pubblico. C'è infatti una certa difficoltà a superare il termine "particolare", adottato a suo tempo proprio per sottolineare come il suo compito fosse finalizzato alla tutela di un interesse esclusivamente privato ed in quanto tale "particolare". Si tratta comunque di un condizionamento culturale che nel tempo sta andando a modificarsi, grazie anche all'apporto dato dalle Istituzioni comunitarie, particolarmente sensibili ai problemi della sicurezza e del personale che in tale contesto opera.

Ripercorrendo brevemente la storia della figura della guardia giurata si può rilevare che, sebbene la definizione fosse appunto guardia "particolare" giurata, di fatto il legislatore del '40 aveva voluto comunque dare una valenza diversa a tale attività, obbligando chi voleva intraprendere questa attività al giuramento con una formula che rimandava a vincoli di tipo pubblicistico con richiamo alla dignità, allo zelo, ed ai doveri di ufficio. La formula del giuramento recitava infatti testualmente: "*giuro che sarò fedele al Re Imperatore […..], che osserverò lealmente lo a Statuto e*

[186] Vedi il Capitolo 1 paragrafo 1.2 Sicurezza sussidiaria.

[187] Ibidem 59

le altre leggi dello Stato; che adempirò a tutti « gli obblighi del mio ufficio con diligenza e con zelo, serbando scrupolosamente il segreto di ufficio e conformando la mia condotta, anche privata, alla dignità dell'impiego. Giuro che non appartengo nè apparterrò ad associazioni o partiti, la cui attività non si concilia con i doveri del mio ufficio[188]".

Si richiamavano quindi i "doveri d'ufficio" ed anche i requisiti richiesti a questi lavoratori erano comunque riferiti ad una categoria definibile "superiore" rispetto allo standard dell'epoca, tanto è vero che l'art. 138 del TULPS[189] richiedeva tra l'altro l'obbligo di "saper leggere e scrivere". Tale requisito, richiesto ancora oggi, se rapportato all'attuale contesto sociale relega la categoria agli ultimi gradini della scala culturale, mentre se lo si contestualizza rispetto al momento storico in cui fu definito, rappresentava un chiaro segno distintivo della categoria, di certo superiore al semplice "saper apporre la propria firma". Si ricordi a proposito che agli inizi del '900 oltre la metà della popolazione era analfabeta e che nel 1931, anno di emanazione della legge, la percentuale di analfabetismo era pari al 21%[190].

2.1 La formazione per i servizi di sicurezza sussidiari

Posto che per la categoria delle guardie giurate sono richiesti ex legge requisiti minimi di accesso è evidente che oggi la richiesta di sapere leggere e scrivere fa sorridere e certo non può essere considerato una base culturale accettabile per una attività le cui funzioni si sono nel corso degli anni strutturalmente modificate. Purtroppo però il processo di professionalizzazione degli addetti ai servizi di vigilanza ha visto legislatori ed Istituzioni che in materia possono dirsi, nella più benevole delle definizioni disattenti oltre che disordinati, visto la molteplicità delle norme che sono state emanate dal Parlamento e dai singoli Ministeri, apparse non sempre coerenti ed a volte contraddittorie.

In origine, nel lontano 1931, i requisiti richiesti per accedere alla professione di guardia particolare giurata erano i seguenti:

1° essere cittadino italiano;

2° avere raggiunto la maggiore età ed avere adempiuto agli obblighi di leva;

3° sapere leggere e scrivere;

4° non avere riportato condanna per delitto;

5° essere persona di ottima condotta politica e morale;

6° essere munito della carta di identità

7° essere iscritto alla cassa nazionale delle assicurazioni sociali e a quella degli infortuni sul lavoro

Oggi, anche dopo l'ultima riforma del T.U.L.P.S., l'art. 138 ha lasciato immutati tali requisiti, ivi compreso il punto 3° "saper leggere e scrivere". Al di là infatti del riconoscimento della qualifica di incaricato di pubblico servizio, la nuova elaborazione di questo articolo si è limitata ad estendere la possibilità di diventare guardia giurata ai cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, nel rispetto delle norme comunitarie, inserendo poi il seguente comma "*Il Ministero dell'interno con proprio decreto, da adottarsi con le modalità individuate nel regolamento per l'esecuzione del presente testo unico, sentite le Regioni, provvede all'individuazione dei requisiti*

[188] Art. 250 Regio Decreto 6 maggio 1940-XVIII, n.635 Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico del 18 giugno 1931=IX, n.773 delle leggi di pubblica sicurezza (G.U. del regno d'Italia parte prima 26 giugno 1940-XVIII n.149). Disponibile su: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1940/06/26/149/so/149/sg/pdf

[189] Art. 138 Regio Decreto 18 giugno 1931-IX n. 773 Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (G.U. del regno d'Italia suppl. ord. n. 146 del 26 giugno 1931-IX). Disponibile su: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1931/06/26/146/so/146/sg/pdf

[190] Analfabetismo Italia - Censimento 2001 Indagine statistica di Vincenzo D'Aprile - Censimenti dal 1861 al 2001 tav.1. Disponibile su: https://www.edscuola.it/archivio/statistiche/analfabetismo_01.pdf

minimi professionali e di formazione delle guardie particolari giurate. Costituisce requisito minimo, di cui al primo periodo, l'avere prestato servizio per almeno un anno, senza demerito, quale volontario di truppa delle Forze armate[191]" Quindi la riforma del testo, sebbene delinei un percorso di formazione, non pone un minimo livello culturale per gli aspiranti guardie giurate e demanda la questione ad un successivo Decreto che ancora oggi è oggetto di dibattito su un tavolo tecnico costituito dal Ministero dell'interno.

"Dum Romae consulitur, Saguntum expugnatur", così dicevano i nostri padri e mai allocuzione può considerarsi più appropriata in questo contesto. Evidentemente i tempi di sviluppo della società e del mercato sono diversi rispetto a quelli dalla nostra inossidabile burocrazia pertanto, nelle more della definizione del Decreto che colmi il vuoto normativo sulla formazione, gli Istituti di vigilanza più lungimiranti già a partire dagli anni '90 hanno intrapreso la strada della formazione continua per i loro dipendenti. Questo al fine di rispondere ad una precisa esigenza dei clienti stessi che, evidenziando la scarsa preparazione delle guardie giurate, richiedevano una maggiore professionalità nello svolgimento dei servizi.

Del resto l'esigenza di una adeguata formazione è nota ormai da anni ed è stata peraltro evidenziata anche dal Consiglio di Stato con il parere 1247/2008 nel quale, nell'affrontare l'argomento delle sicurezza complementare, dichiarava *"Questi servizi riguardano attività che per l'incidenza e la qualità delle prestazioni nonché per l'alto grado di pericolo e di specializzazione operativa erano originariamente riservati alle forza pubblica e sono stati progressivamente affidati o consentiti agli Istituti di vigilanza e alle guardie particolari, in virtù di specifiche previsioni normative […..]"*[192]. Ponendo così l'accento sul concetto di specializzazione operativa che implicitamente richiede una adeguata preparazione tecnico-professionale.

Posto quindi che esiste un problema riferito alla formazione delle guardie giurate, in attesa che il Decreto attuativo in questione sia finalmente emanato, una prima definizione dei livelli di preparazione richiesti alle guardie giurate è stata data dal D.M. 269/2010 (emendato dal D.M. 56/2015)[193], nel quale la formazione è divenuto un obbligo per le aspiranti guardie giurate, come anche per tutto il personale in forza agli Istituti di vigilanza al momento dell'emanazione del decreto.

Il D.M. 269/2010 ha fra l'altro il merito di aver focalizzato l'attenzione sulla qualità dei servizi di vigilanza erogati, oltre che sulla qualificazione degli Istituti di vigilanza e delle guardie giurate dipendenti. Questo in ragione del fatto che, a supporto all'attività svolta dalle forze dell'ordine là dove queste non riuscissero a provvedere, è affidato esclusivamente alle guardie giurate il compito di proteggere gli "obiettivi sensibili". Chiarimento di particolare importanza in quanto fa ordine rispetto all'annosa questione delle attività svolte dalle così dette società di "portierato", che senza alcun titolo di polizia, effettuano servizi erroneamente definiti di "sicurezza non armata".

Scorrendo il testo del D.M. 269/2001 per quanto di interesse in materia di qualificazione professionale, gli obiettivi sensibili a cui sono riservati i servizi di sicurezza complementare sono definiti nell' D sezione III° lettera 3b comma 3.b1 e riferibili a: aziende pubbliche e private del settore energetico e delle telecomunicazioni; raffinerie e presidi ospedalieri; siti che contengono banche dati sensibili e dove l'accesso è controllato da macchinari radiogeni o dove ci sia elevata giacenza di valori significativi asportabili quali musei e pinacoteche.

Uno specifico aspetto di detto Decreto riguarda altresì la formazione per quanto contenuto nell'art. 6 "Requisiti professionali e formativi delle guardie particolari giurate" e nell'allegato D "Requisiti operativi minimi degli Istituti di vigilanza e regole tecniche dei servizi (Art. 257, commi 3 e 4 del Regolamento di esecuzione)" nella sezione dedicata alle "Disposizioni generali riguardanti l'organizzazione dei servizi e l'impiego delle guardie giurate". In particolare

[191] Comma inserito dall'art. 4, comma 1, lett. g), n. 1), D.L. 8 aprile 2008, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 giugno 2008, n. 101, e, successivamente, così modificato dall'art. 11, comma 3, D.Lgs. 28 gennaio 2014, n. 8.

[192] Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 21 aprile 2008 n.1247/2008 disponibile su: https://www.poliziadistato.it/statics/30/cds_200801247_c_de_21_04_2008.pdf

[193] Ibidem 54 e 55

nell'allegato D sezione 1° lettera 1 comma 1.c "*Assunzione ed immissione in servizio delle guardie giurate*" è previsto che le guardie giurate possono essere impiegate in servizio esclusivamente dopo aver ottenuto il decreto di nomina da parte del Prefetto e previo superamento di un corso di formazione teorico-pratico organizzato dall'Istituto di vigilanza. Il successivo comma 1a "Formazione delle guardie particolari giurate" stabilisce che, fino all'emanazione del Decreto del Ministero dell'interno ex art. 138 T.U.L.P.S., "*l'Istituti di vigilanza curano cura la preparazione teorica e l'addestramento delle dipendenti guardie giurate, prima della loro immissione in servizi operativi, organizzando corsi di formazione teorico-pratici della durata di almeno 48 ore*"

Vengono poi dettagliati gli argomenti dei corsi che si devono articolare in lezioni teorico-pratiche che portino le neo guardie giurate a conoscere le norme che regolano fra l'altro: l'attività e le relative tecniche operative; l'articolazione delle varie tipologie dei servizi; il maneggio l'uso e la cura delle armi; l'uso degli apparati radio e degli strumenti tecnologici; conoscenza approfondita del T.U.L.P.S.; regolamenti attuativi, decreti e prescrizioni emanati dall'Autorità di P.S.; nozioni di diritto, procedura penale e diritto costituzionale ; aspetti etico professionali, tecniche e strategie per prevenire e contrastare le azioni criminali. Al termine del corso di formazione è richiesto un periodo di formazione "on the job" di una ulteriore settimana, attraverso l'affiancamento dei neo assunti a personale che abbia maturato specifiche esperienze.

La preparazione è completata, secondo quanto previsto dalla lettera 1.f "*Aggiornamento professionale periodico delle guardie giurate*" da corsi di aggiornamento che l'Istituto di vigilanza ha l'obbligo di organizzare. Ai corsi fissati con cadenza annuale, vanno ad aggiungersi quelli di aggiornamento, che si dovessero rendere necessari a causa dell'introduzione di strumentazioni innovative o tipologie di servizi particolari, oltre che quelli necessari al fine di garantire sempre e comunque la consapevolezza e la massima sicurezza degli operatori in servizio. Il punto 1.g "*Esercitazioni di tiro*" definisce infine i tempi e le modalità tecniche ed amministrative in riferimento all'uso ed al maneggio delle armi. I titolari di licenza sono tenuti a conservare la documentazione che tenga evidenza dei corsi a cui hanno partecipato le singole guardie giurate e dei risultati conseguiti, attestati da schede di frequenza controfirmate.

Tali norme hanno peraltro avuto il merito, al di là degli adempimenti formali, di porre l'attenzione sulla formazione quale elemento di fondamentale importanza anche ai fini della tutela delle guardie giurate esposte a rischi che riguardano l'incolumità fisica oltre che a quelli di natura penale e disciplinare. Un operatore professionalmente preparato rappresenta infatti un valore aggiunto per la qualità del servizio prestato in relazione alla conoscenza delle modalità operative, delle norme penali e delle obbligazioni contrattuali assunte dalla società di sicurezza che lo impiega.

Come già argomentato nei precedenti paragrafi, al concetto di sicurezza complementare si è affiancato quello di sicurezza sussidiaria, la possibilità cioè delle guardie giurate di sostituire le forze di polizia nei compiti di sicurezza, posto che non siano richieste "pubbliche potestà". All'attività tipica svolta dagli istituti di vigilanza ex art. 134 T.U.L.P.S., "vigilanza e custodia delle proprietà private", con il D.M. 85/99[194] è stata aggiunta la possibilità di operare nei sedimi aeroportuali per l'effettuazione dei controlli di sicurezza ed a seguire il D.M. 154/2009[195] ha ampliato sostanzialmente le funzioni e le conseguenti aree di responsabilità in ambito portuale, ferroviario, trasporti pubblici ed altri servizi da svolgersi in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

In relazione alla riconosciuta valenza che i servizi di sicurezza sussidiaria hanno anche ai fini della sicurezza sociale, le modalità di accertamento dei requisiti tecnico professionali ed i programmi formativi delle guardie giurate addette a tali servizi sono state definite nel febbraio del 2015, con una Direttiva a firma del Capo della polizia[196], emanata ai sensi dell'art. 6 del D.M. 154/2009. completata dal "disciplinare per la formazione per i servizi di sicurezza sussidiaria" e dallo "allegato tecnico". Il Disciplinare definisce le modalità di erogazione e le metodologie di accertamento

[194] Ibidem 9

[195] Ibidem 67

[196] Ibidem 68

dell'idoneità per il conseguimento della certificazione richiesta regolamentando inoltre l'attività del Nucleo ispettivo di controllo, ex art. 7 del D.M. 154/2009 mentre, nell'allegato tecnico, sono indicati i programmi specifici di formazione.

Per capire il grado di preparazione richiesto alle guardie giurate è allora interessante soffermarsi sull'allegato tecnico che si articola su 5 punti.

Il punto 1 riporta le "*materie Comuni*" che attengono, fra l'altro, ai regolamenti ed alle leggi di pubblica sicurezza, ad elementi di diritto e procedura penale, alla gestione delle situazioni di emergenza, ad elementi di psicologia delle folle:

Il punto 2 si riferisce specificatamente alla "*sicurezza portuale e servizi antipirateria a bordo del naviglio mercantile battente bandiera italiana*" (ndr. della formazione per i servizi di antipirateria parleremo nel capitolo successivo) che prevede: la conoscenza della normativa internazionale, (ISPS code[197] e CEE) e nazionale (codice della navigazione, programma nazionale di sicurezza marittima, etc.); ruolo e compiti degli organi nazionali in materia di sicurezza marittima e dei porti; modalità di comportamento nei confronti delle varie tipologie di passeggeri sottoposti a controllo; sistemi di accesso e circolazione nel sedime portuale; sistemi di comunicazione; conoscenza delle apparecchiature di controllo e dei test standard di verifica della loro funzionalità; lettura immagini e tecniche di individuazione di oggetti sospetti, ordigni esplosivi, armi merci sospette; procedure operative e comportamentali;

Il punto 3 è dedicato alla "*sicurezza dei Trasporti ferroviari e terrestri*" che indica nello specifico le conoscenze richieste per gli addetti in ambito ferroviario: comprensione del ruolo e dei compiti dell'addetto ai servizi di controllo e delle funzioni della polizia di frontiera; modalità di espletamento dei controlli e consapevolezza dell'ambiente ferroviario; procedure operative con analisi delle differenti casistiche quali ad esempio individuazioni oggetti sospetti, ordigni, armi etc. e le tecniche di occultamento all'interno di bagagli o sulle persone; reati maggiormente diffusi in ambito ferroviario. Per gli addetti nell'ambito dei trasporti terrestri: disciplina del trasporto collettivo; tecniche di controllo di un veicolo; nozioni sui principali dispositivi di sicurezza degli autobus; preparazione sulla segnaletica e sul codice della strada; padronanza delle apparecchiature di controllo e dei test standard di verifica della loro funzionalità; lettura immagini e tecniche di individuazione di oggetti sospetti, ordigni esplosivi, armi merci sospette; procedure operative e comportamentali; procedure di gestione delle emergenze; tecniche di controllo bagagli e comportamentali rispetto agli utenti.

Il punto 4 definisce la "*durata dei corsi di formazione*" che devono essere svolti in moduli ed avere una durata complessiva di 40 ore, per le guardie giurate addette ai servizi di controllo alle postazioni di sicurezza, di cui, 16 dedicate alla formazione sulle apparecchiature radiogene per il controllo bagagli e merci e 4 per i metal detector e rilevatori di esplosivo. Durata ridotta a 24 ore per gli addetti alla tutela dei beni aziendali, di cui almeno 12 dedicate alla formazione su apparecchiature di rilevazioni armi e/o esplosivi. Alla fine di ogni modulo, il personale deve essere sottoposto ad una prova per verificare il grado di conoscenza acquisito relativamente agli argomenti trattati ed alla fine del corso deve essere rilasciato un attestato dell'avvenuta formazione, indispensabile per l'ammissione all'esame per la certificazione.

Il punto 5 tratta di "*aggiornamento periodico*" che obbliga gli Istituti di vigilanza ad organizzare corsi di aggiornamento professionale della durata di 8 ore con cadenza biennale, a cui vanno aggiunti i corsi necessari nel caso dovessero intervenire innovazioni tecnologiche e/o normative, di particolare rilievo. Il programma minimo di tali corsi prevede i seguenti elementi: aggiornamenti normativi; nuove tecniche di occultamento di articoli proibiti; nuove tecniche di costituzione degli Improvised Explosive Device (IED). anche dell'avvenuto aggiornamento è previsto l'obbligo di evidenza con apposito attestato. Sono altresì previsti dei corsi di "*formazione integrativa*" in caso di mancato superamento dell'esame di certificazione con delle distinzioni in relazione alle prove non superate. Se questo è attribuibile alla scarsa preparazione sulle materie teoriche si tratta di un ulteriore modulo formativo della durata di 12 ore e si conclude con una

[197] Ibidem 81

prova orale. Se invece è riferito a lacune sulla prova pratica, prevede un modulo sull'utilizzo delle apparecchiature, per una durata di 8 ore, Entrambi i moduli prevedono il rilascio di una attestazione finale dell'idoneità del candidato ad essere sottoposto a nuovo esame.

La formazione, ai sensi dell'art. 9 del Disciplinare viene effettuata da istituti formativi, approvati dal Ministero dell'interno, la cui lista è pubblicato in un elenco redatto a cura del Ministero stesso[198], in attuazione dell'art. 6 comma 5 del Disciplinare. L'accertamento dei requisisti addestrativi è effettuato da apposite commissioni di esame nominate sul territorio dai Prefetti. Tali Commissioni dovranno accertare, in relazione alle mansioni di sicurezza che ciascuna guardia giurata sarà chiamata a svolgere, attraverso un colloquio, il grado di preparazione sulle materie del programma di formazione compresa la lingua inglese, e attraverso una prova pratica, il corretto utilizzo delle apparecchiature e delle altre tecniche.

Con la circolare emanata nell'aprile dal competente ufficio del Ministero dell'interno avente per oggetto: "*Costituzione delle commissioni d'esame per la certificazione della formazione del personale addetto alle attività di sicurezza sussidiaria, di cui all'art. 6 del D.M. 154/2009 e dell'art. 3 del Disciplinare del capo della polizia del 24 febbraio 2015i*"[199], si è dato l'avvio alla definizione di tali commissioni.

Questa prima circolare è stata poi integrata da una seconda emanata nel giugno del 2018[200] nella quale si evidenziava l'esigenza di fornire alcuni "orientamenti integrativi" rispetto al contenuto della precedente del 2015 a causa delle incertezze applicative emerse nelle comunicazioni che nel corso del tempo sono intercorse fra gli Uffici centrali del Ministero e le sedi periferiche. In particolare, richiamando alcuni punti fondamentali della disciplina dei servizi di sicurezza sussidiaria, sottolinea l'esigenza di uniformità sul territorio nazionale nell'applicazione dei criteri valutativi, così da migliorare il livello di sicurezza nelle Infrastrutture del trasporto marittimo, ferroviario ed urbano. Fornisce precise indicazioni sull'individuazione di Prefetture e Questure a cui è demandato il compito di rilasciare le previste autorizzazioni, indicando altresì, un quadro riepilogativo dei soggetti cui richiedere la designazione degli esperti che devono comporre le previste commissioni di esame, con le relative competenze territoriali: Tabella 1 "*Enti a cui richiedere le designazioni per la nomina della Commissione di cui all'art. 6, comma 4, del D.M. 154/2009*".

La Circolare in questione indica inoltre le modalità con le quali gli Istituti di vigilanza autorizzati devono presentate le richieste per avviare agli esami le guardie giurate e come si dovranno svolgere le prove, ribadendo che sono autorizzati ad effettuare i servizi di sicurezza sussidiaria esclusivamente gli Istituti di vigilanza che abbiano ottenuto l'estensione di licenza per detta tipologia di servizi e le guardie giurate, loro dipendenti, che abbiano ottenuto il previsto attestato. Nel riconoscere infine che a causa delle difficoltà riscontrate da alcune Prefetture nella costituzione delle Commissioni di esame si sono rese necessarie delle deroghe per consentire comunque l'effettuazione dei servizi necessari a garanzia dell'ordine e della sicurezza pubblica, ribadisce l'eccezionalità di tali situazione e l'esigenza del "ritorno" ad una applicazione ordinaria con "*modalità graduali che consentano di coniugare le esigenze di pubblica sicurezza (sotto il profilo della qualificazione professionale del personale operante) con la salvaguardia dei legittimi affidamenti insorti negli operatori economici*". Il percorso di rientro alla normalità è tracciato nella circolare stessa, la quale indica specifici "milestone" temporali.

---

[198] Ibidem 82

[199] Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Ufficio dell'Amministrazione generale protocollo 557/PAS/U/004769/12982.D(22)5 del 4/04/2018. Oggetto: Costituzione delle commissioni d'esame per la certificazione della formazione del personale addetto alle attività di sicurezza sussidiaria, di cui all'art. 6 del D.M. 154/2009 e dell'art. 3 del Disciplinare del capo della polizia del 24 febbraio, ed integrazioni. Disponibile su: https://www.poliziadistato.it/statics/43/circolare-sulla-costituzione-commissioni-d-esame-personale-sicurezza-sussidiaria.pdf.

[200] Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Ufficio dell'Amministrazione generale protocollo 557/PAS/U/009163/12982.D(22)5 del 27/06/2008. Oggetto: Costituzione delle commissioni d'esame [.....] integrazioni". Disponibile su: https://www.poliziadistato.it/statics/26/circolare-commissioni-certificazione-formazione-personale-sicurezza-sussidiaria.pdf

2.2 Formazione per i servizi di antipirateria marittima

Nell'affrontare questo capitolo bisognerebbe innanzitutto modificare il titolo del paragrafo con una nuova riformulazione: "formazione per i servizi di antipirateria: quella che dovrebbe essere ma che a distanza di un decennio non si riesce a raggiungere". Questo perché, al di là dei "normali ritardi strutturali" a cui il legislatore e la Pubblica Amministrazione ci hanno abituati, nel settore dell'antipirateria marittima si è veramente raggiunto l'assurdo di non riuscire ad applicare integralmente una previsione di legge, a distanza di oltre 10 anni dalla sua prima promulgazione.

Andiamo però con ordine cercando di riepilogare la situazione per cercare di fare chiarezza:

- Il D.L. 107/2011[201] all'art. 5 aveva previsto l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi per la difesa da atti di pirateria, purché queste avessero superato i corsi teorico-pratici ex articolo 6 del regolamento di cui al decreto del D.M. 154/2009;
- Il successivo D.L. 215/2011[202] ha previsto che "*Fino al 31 dicembre 2012 possono essere impiegate anche le guardie giurate che non abbiano ancora frequentato i predetti corsi teorico pratici qualora abbiano partecipato per un periodo di almeno sei mesi, quali appartenenti alle Forze armate, alle missioni internazionali in incarichi operativi*". Tale termine è stato poi prorogato, con successivi e molteplici provvedimenti legislativi, fino alla ultima scadenza fissata, ad oggi, al 30/06/2021;
- Il regolamento di cui il D.M. 266/2012[203] all'art. 2 comma b) ribadiva come requisito imposto alle guardie giurate il superamento dei corsi teorico-pratici ex D.M. 15, aggiungendo al successivo comma c) il superamento di un ulteriore corso specifico coordinato dal Ministero dell'interno, avvalendosi della collaborazione dei Ministeri della difesa e delle infrastrutture e trasporti;
- L'allegato tecnico alla Direttiva emanata dal Capo della polizia a febbraio del 2015[204], ai sensi del D.M. 154/2009[205], indicava al punto 2.3.1 "programma di formazione degli addetti ai servizi antipirateria a bordo del naviglio mercantile battente bandiera italiana" in attuazione al D.M. 266/2012;
- Il D.M. 139/2019[206] ribadiva all'art. 4 il requisito formativo così come dichiarato nell'art. 2 comma b) del precedente Decreto del 2012, cassando il comma c) nella parte riferita ai corsi tenuti dai Ministeri della difesa e delle Infrastrutture e Trasporti. Nelle disposizioni transitorie specificava inoltre, per il personale che aveva effettuato almeno novanta giorni di servizio antipirateria, una deroga alla partecipazione ai corsi di formazione consentendo l'accesso diretto all'esame.

Ai provvedimenti legislativi e normativi sopra elencati si sono poi succeduti nel corso di questi anni innumerevoli altre circolari emanate dal competente ufficio del Ministero dell'interno, dalle Prefetture ed anche dalle singole Questure che, lungi da rendere le norme suddette realmente attuabili, si sono limitate a dare delle mere indicazioni di indirizzo, dimostratesi alla prova dei fatti inapplicabili.

Per cercare di capire quale sia stato lo "scoglio formazione" che ancora oggi rende il riferimento di legge primario disatteso, occorre partire dall'analisi del contenuto del citato allegato tecnico alla direttiva del Capo della polizia per quanto riferito alla formazione del personale addetto

[201] Ibidem 131

[202] Ibidem 141

[203] Ibidem 144

[204] Ibidem 68

[205] Ibidem 12

[206] Ibidem 156

all'antipirateria marittima. Il punto 2.3.1 in particolare prevede che le guardie giurate una volta acquisita la formazione indicata nei programmi comuni per gli addetti ai servizi di sicurezza sussidiaria, devono passare al successivo specifico programma, suddiviso in due Fasi.

La fase uno, indicata al punto 2.3.1.1, è curata dal Comando Generale della Capitanerie di porto e tratta: gli aspetti generali introduttivi del diritto della navigazione; della tipologia delle navi; le regole della maritime safety nazionali ed internazionali; circolari IMO/MSC e best management practices; definizioni spazi marittimi; responsabilità degli Istituti di vigilanza privata nella fornitura dei servizi a bordo delle navi. Prevede altresì la conoscenza approfondita dell'ambiente nave e dell'organizzazione di bordo con particolare riferimento ai: mezzi di salvataggio e protezione di bordo; segnali di emergenza e piano di sicurezza della nave; compiti e responsabilità dello Ship Security Officer, del Company Officer e del Duly Declaration of Security; sistemi di sicurezza della nave.

La fase due, indicata al punto 2.3.1.2, è curata dalla Marina militare e tratta al punto a) gli aspetti generali ed introduttivi riferiti a conoscenza della minaccia pirateria e delle operazioni militari di contrasto e delle norme che regolano la determinazione delle aree a rischio. Il punto b) è invece riferito: alle procedure di sicurezza da attuare a bordo della nave mercantile in caso di attacchi di pirati con richiamo delle norme di "best management practices" e delle circolari per l'impiego delle guardie giurate nel servizio di protezione; alle nozioni teorico-pratiche relative alle attività tipiche dell'ambiente marino quali sopravvivenza in mare, procedure di sicurezza antincendio predisposizioni barriere protettive e cenni sull'impiego di armi non letali. Il punto c) tratta: delle procedure di comunicazione internazionali; delle attività pratica rispetto all'uso dei sistemi di comunicazione e di allarme di bordo e sicurezza delle informazioni; specificità delle comunicazioni nelle aree di operazione. Infine il punto d) è riferito allo studio delle tattiche comunemente usate dai moderni pirati supportate da "case study" derivanti dalle esperienze tecnico-operative effettuate dai NMP della Marina militare.

La durata dei corsi specialistici è specificata al punto 4 e per le due fasi prevede complessivamente 61 periodi da 50 minuti, da aggiungersi alle 24 ore di corso per le materie comuni, tenuto dagli istituti privati di formazione autorizzati. Tale personale è esentato dall'addestramento pratico sulle apparecchiature radiogene i rilevatori di metallo e di esplosivi. Nel dettaglio la prima fase si svolge a Genova, presso il Centro di Formazione "A. De Rubertis" del Comando Generale delle Capitanerie di porto, ha una durata complessiva di 4 giornate e si articola su attività teorico-pratiche per complessivi 36 periodi. Al termine è prevista la valutazione del livello di apprendimento conseguito dai candidati, mediante questionario a risposta multipla e soltanto chi supera tale prova potrà accedere alla 2° Fase del percorso formativo.

Gli ammessi alla fase due dovranno recarsi presso la sede di Brindisi, Marina militare Battaglione scuole Caorle della Brigata marina San Marco, per il corso che ha una durata complessiva di 3 giornate e si articola su attività teorico-pratiche per complessivi 25 periodi. Al termine di questa fase le aspiranti guardie giurate antipirateria saranno sottoposte ad un test multidisciplinare ed a coloro che lo supereranno sarà rilasciato l'"Attestato di frequenza al corso". I candidati in possesso degli attestati di formazione riferiti alle materie comuni e al corso specialistico avranno l'accesso all'esame di idoneità in presenza dalla Commissioni stabilita presso le Prefetture o Questure competenti per territorio, al fine di avere l'abilitazione all'esercizio dell'attività di guardia giurata antipirateria.

Si tratta di un lungo percorso, articolato e costoso, che fino ad oggi è rimasto solo nell'intenzione del legislatore perché, alla prova dei fatti, è stata dimostrata come l'attuazione di tale programma fosse impossibile da applicare. Al di là infatti della lentezza con la quale i Ministeri chiamati in campo, le Prefetture e le Questure hanno recepito le direttive impartite dall'Autorità centrale, il vero problema si è manifestato nel momento in cui il Comando Generale delle Capitanerie e la Marina militare hanno deciso di emanare i bandi con il quale annunciavano l'avvio dei corsi di formazione in ottemperanza al D.M. 154.

Un preambolo di quanto sarebbe accaduto nelle fase di definizione delle modalità di partecipazione ai corsi si è avuto in data 3 marzo 2016 quando, presso il Comando Generale delle Capitanerie di porto, su iniziatica del Comandante del VI° reparto - sicurezza della navigazione

ufficio III° Maritime Security, si è tenuto un incontro al quale hanno partecipato le Associazione degli operatori della vigilanza privata - Assiv e FederSicurezza. In quella sede fu presentata la bozza di una convenzione fra Ministero delle infrastrutture e le Associazioni stesse che, elaborata dal Comando generale delle capitanerie, sarebbe dovuta essere sottoscritta dalle parti per poter dare seguito ai corsi da tenere presso il loro Centro di formazione di Genova.

Le Associazioni di categoria hanno da subito espresso la loro perplessità in merito alla possibilità che tale convenzione potesse essere da loro sottoscritta ed in tal senso hanno trasmesso una nota, di seguito integralmente riportata, nella quale rappresentavano le difficoltà che riscontravano ad aderire all'invito:

> *"Nota sull'Accordo di Collaborazione redatto dal Comando Generale delle Capitanerie di porto, Guardia Costiera*
>
> *Premesso*
>
> - ✓ *che in linea generale non è possibile considerare le Associazioni di categoria soggetti titolati alla gestione diretta dell'accordo dando loro una veste giuridica che non hanno;*
> - ✓ *che così formulato l'accordo in questione dovrebbe essere stipulato (eventualmente) dalla "società servizi" ma così facendo si avrebbe un passaggio intermedio in più che certo non giova;*
>
> *In riferimento al documento in questione si rileva:*
>
> 1. *Per quanto in premessa l'accordo in questione dovrebbe essere stipulata come "convenzione" attivabile poi dai singoli istituti interessati;*
> 2. *L'art. 1 recita "[…..] "Il corso è rivolto a guardie giurate (in possesso dei requisiti stabiliti all'art. 138 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e/o autorizzati a frequentare il corso dalla competente Prefettura/Questura) dipendenti direttamente dagli armatori ovvero da Istituti di vigilanza privata…. Omissis"*
>
> *Tale stesura denota una interpretazione non corretta della norma citata. Infatti al fine di poter ottenere il decreto con relativo porto d'arma lunga di guardia giurata antipirateria sono richiesti ai candidati dei pre-requisiti senza i quali non è possibile ottenere il "decreto" in questione. Pertanto è improprio parlare di dipendenti in quanto come è noto si diventa dipendenti di istituti di vigilanza esclusivamente dopo aver ottenuto i titoli autorizzativi di polizia.*
>
> 3. *L'Art. 2 recita: "[…..] dotazioni antinfortunistiche: a carico del datore di lavoro"*
>
> *Non è chiaro quali debbano essere le dotazioni infortunistiche che dovranno essere fornite e comunque, come già detto in precedenza, trattandosi di "aspiranti" gli allievi non hanno un "datore di lavoro"*
>
> 4. *L'art. 5 recita: "Ciascuna Parte provvederà alla copertura assicurativa del proprio personale che sarà chiamato a frequentare, in attuazione del presente Accordo, la sede dell'altra Parte."*
>
> *Orbene essendo gli allievi non dipendenti dall'istituto di vigilanza per i motivi di cui al punto precedente, l'istituto (né tanto meno l'Associazione) può stipulare una polizza di copertura assicurativa per i partecipanti.*
>
> 5. *L'Art. 6 recita: "La copertura finanziaria per l'attuazione del presente accordo, stimata in €. 1.106,56 per corso per discente, è assicurata con la seguente modalità" Considerando che il numero dei partecipanti per singolo corso è pari a 20, appare eccessivamente esoso l'importo richiesto, considerando che non viene oltretutto offerto: vitto, alloggio, materiale didattico cartaceo e/o altri supporti. Peraltro il costo andrebbe ad aggiungere a quelli riferiti agli altri 2 moduli, che saranno tenuti dalla Marina Militare e da un istituto di formazione privato autorizzato, e dovrebbe essere interamente sostenuto dagli allievi che, presumibilmente, saranno ragazzi in cerca di occupazione e pertanto con limitata capacità economica."*

Sebbene a questa si siano succedute diverse altre Comunicazioni, nella quale veniva

rappresentato esplicitamente il rifiuto delle Associazioni ad apporre la firma sulla convenzione nei termini nella quale era stata presentata, il Comando Generale delle Capitanerie di porto decideva comunque di emanare un "*avviso di svolgimento di corso per addestramento in favore delle guardie giurate da impiegare nei servizi di protezione del naviglio mercantile ai sensi dell'art. 3 comma c) del Decreto del Ministro dell'Interno 28.12.2012, n. 266*"[207] che definiva: " *[.....] Il corso avrà luogo dal 2 al 6 maggio 2016 presso il centro di formazione specialistica "CA Antonio De Rubertis" sito a Genova in Ponte dei Mille con orari di lavoro così articolati: ore 8.00-12.30 e 13.45-17.00 dal lunedì al giovedì ore 8.00-12.30 [.....]".*

In tale pubblico avviso, non dando alcun valore alle obiezioni poste in essere ed ampiamente argomentate dalle Associazione di categoria veniva imposto che: "*[.....] La domanda di adesione al corso, deve essere inviata per il tramite delle Associazioni di categoria, con le seguenti modalità: "Le Associazioni di categoria fanno pervenire entro e non oltre le ore 16.30 di mercoledì 20 aprile p.v. via Pec (aoo.cgccpp@mit.gov.it e maritimesecurity@mit.gov.it) un elenco dei nominativi dei candidati con allegati i fac-simile di domanda compilati in ogni parte [.....]. Il corso verrà attivato da un minimo di 8 candidati ed avrà una capienza massima pari a 20 [.....]*".

La logica conseguenza di questo percorso scoordinato e non condiviso è stata che il corso in questione è andato deserto a causa della mancanza di allievi iscritti.

La Marina militare da parte sua, sebbene fosse perfettamente informata sulle criticità evidenziatesi nello sviluppo del processo organizzativo della prima fase del corso e pertanto con la certezza che anche questa loro iniziativa sarebbe andata deserta, ha deciso comunque di pubblicare la circolare prot. M_D MBMSMARC 0006550 del 19/04/2016 avente ad oggetto: "*Avviso di svolgimento della seconda fase del Corso di addestramento rivolto alle Guardie Giurate da impiegare nei servizi di protezione del naviglio mercantile, ai sensi dell'art. 3 comma c) del decreto del Ministro dell'Interno 28.12.2012, n 266*".

Tale bando citava: " [.....] *La seconda fase del corso avrà luogo, dal 16 al 18 Maggio 2016, a cura del Battaglione Scuole "CAORLE" della Brigata Marina SAN MARCO C/O la Caserma "E. Carlotto" sita sulla Strada Provinciale per San Vito dei Normanni, Km 4 a Brindisi. [.....] L'importo delle spese preventivate per lo svolgimento è stimato in € 552,67 pro-capite per discente. [.....] Al corso potranno partecipare le guardie giurate, nel numero compreso tra 18 e 42 unità, in possesso dei prerequisiti [....] Gli elenchi dei candidati, compilati in tutti i campi secondo il format excel allegato, corredati delle certificazioni attestanti il possesso dei summenzionati requisiti, nonché delle quietanze di avvenuto versamento alla Tesoreria delle quote di rimborso spese, della dichiarazione liberatoria di responsabilità per l'Amministrazione M.M. (in annesso) dovranno pervenire, per il tramite delle Associazioni di categoria, entro e non oltre le ore 12.00 del giorno 10.05.2016 ai seguenti indirizzi di posta elettronica: bmsanmarco@postacert.difesa.it; bmsanmarco.corsi@marina.difesa.it [....]*".

Il risultato fu che anche in questo caso il corso andò deserto per mancanza di partecipanti.

A seguito di questi fatti ad un osservatore attento non può sfuggire come le attività poste in essere nella fattispecie dal Comando Generale delle Capitanerie e dalla Marina fossero finalizzate esclusivamente a dare un seguito formale ad una norma, per mero dovere istituzionale. Obbligare infatti le Associazioni di categoria ad assumere compiti non previsti dai loro statuti e pretendere comunque acquiescenza a decisioni assunte unilateralmente, come se si stessa trattando con dei subordinati, non poteva che tecnicamente portare al netto rifiuto che di fatto c'è stato.

Occorre inoltre considerare l'aspetto non secondario dell'imposizione prevista dai bandi di avviare ai corsi personale in possesso della qualifica di guardia giurata e pertanto già dipendente dagli istituti di vigilanza. Questo obbligo rappresentava un ulteriore ostacolo insormontabile a causa delle dinamiche del mercato, oltre che delle norme che regolano l'attività delle guardie giurate. I

[207] Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto, Avviso svolgimento corso "Corso per addestramento in favore delle Guardie Giurate da impiegare nei servizi di protezione del naviglio mercantile ai sensi dell'art. 3 comma c) del Decreto del Ministro dell'Interno 28.12.2012, n. 266". Disponibile su: https://www.guardiacostiera.gov.it/normativa-e-documentazione/Documents/avviso%20di%20corso.pdf

servizi antipirateria svolti da questa specifica tipologia di operatori esulano totalmente dall'ordinaria attività affidata alle guardie giurate ed in tal senso anche i decreti di nomina sono differenti. Se infatti il primo ha il decreto di guardia giurata specializzato in servizi antipirateria con porto d'arma lunga e contratto di lavoro a chiamata, il secondo ha un decreto di guardia giurata con porto d'arma corta ed un contratto stabile. La diversità delle due figure professionali è pertanto palese sia sostanzialmente che formalmente e non può in nessun caso esserci interscambiabilità di ruoli, proprio perchè questo è impedito dalle norme vigenti.

Per l'antipirateria marittima quindi, a differenza di quanto avviene nei servizi di sicurezza sussidiaria dove è possibile impiegare indifferentemente le guardie giurate nei porti come nelle stazioni o negli aeroporti, è impossibile per l'Istituto di vigilanza effettuare assunzioni di un ampio numero di operatori da inserire stabilmente nella struttura. Il loro impiego avviene infatti a chiamata, sulla base delle esigenze che volta per volta si rappresentano e che in nessun caso sono programmabili. Evidente è quindi l'incongruità di una norma che, se da una parte richiede il prerequisito della partecipazione ai corsi di formazione per ottenere la qualifica, dall'altra pretende che ai corsi si possano avviare esclusivamente dipendenti, già guardie giurate.

Tutte le difficoltà fin qui rappresentate rendono allora lampante il motivo per il quale il comparto della sicurezza marittima si trovi ancora oggi, a distanza di oltre 7 anni dall'inizio dell'attività, in una fase di deroga della norma sulla formazione. Appare altresì censurabile l'atteggiamento di chi, chiamato da compiti Istituzionali al controllo sull'applicazione delle leggi, anziché affrontare le criticità si limita a porre in atto strumenti palliativi che tendono solo a posticipare i termini del problema, creando così incertezza agli operatori che si trovano nell'impossibilità di programmare l'attività imprenditoriale su basi certe.

Questa situazione appare ancora più grave dopo il D.M. 139/2019, perché se nel 2012 poteva essere accettabile qualche sbavatura della legge a causa della oggettiva mancanza di esperienza, nel dicembre del 2019 è da ritenersi inammissibile una norma che reitera gli errori del passato, nonostante tutte le criticità fossero state evidenziate dagli operatori sui tavoli tecnici e ratificate istituzionalmente dal legislatore, costretto a concedere una deroga seguita da molteplici proroghe.

Con l'emanazione del D.M. 139/219 in un primo tempo sembrava che illogicità della norma fosse stata superata in quanto il legislatore, nella nuova formulazione del regolamento all'articolo 4 ha scientemente cassato la lettera c) comma 2 dell'art. 3 del D.M. 266 che faceva specifico riferimento all'organizzazione dei corsi da parte dei Ministeri della Difesa e dei Trasporti.

Cogliendo nell'immediatezza questo importante aspetto l'Assiv ha ritenuto che tale riformulazione potesse essere interpretata come l'esplicita volontà del legislatore di non richiedere più l'effettuazione delle 2 fasi di formazione specialistica anche perché non si spiegherebbe altrimenti il motivo per il quale il comma in questione è stato cancellato. Su questo aspetto l'Assiv in data 7 gennaio 2020, anche a seguito della mancata interlocuzione con il competente ufficio del Ministero dell'interno, ha ritenuto necessario porre un quesito nel quale rappresentava che:

> *"[….] risultato abrogato il richiamato DM 266/2012 e non essendoci nel DM 139/2012 nulla di quanto riportato nella lett. c dell'art. 3 comma 2, si desume che la formazione delle guardie giurate in questione non dovrà più essere curati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Comando Generale delle Capitanerie di Porto Guardia Costiera per la 1° fase e dal Ministero della Difesa – Marina Militare per la 2° fase […..]*"

La risposta del Ministero dell'interno, Dipartimento pubblica sicurezza, Ufficio per l'amministrazione Generale, arrivata in data 10 gennaio 2020, non riconoscendo tale interpretazione, asseriva che:

> *"Si fa riferimento alla nota in data 7 gennaio 2020, con la quale codesta Associazione esprime talune considerazioni in ordine alle conseguenze applicative delle disposizioni in materia di impiego del personale giurato in funzione antipirateria, […..] è evidente che il richiamo operato all'articolo 3 del D.M. n. 266, ormai abrogato, […..], deve intendersi come un rinvio mobile che oggi va riferito al nuovo D.M. n. 139/2019*

che, come già detto, fa anch'esso rinvio all'obbligatorietà della frequentazione dei corsi previsti dall'articolo 6 del D.M. n. 154/2009"

Questa risposta riconduce quindi alla situazione ante D.M. 139 in quanto i corsi, sebbene siano richiamati, continuano a non essere programmati proprio a causa dei problemi non risolti. Si continua pertanto a restare in una posizione di stallo, aspettando inermi il termine dell'ultima deroga concessa per l'impiego di personale non formato, fissata al 30 giugno 2021. Nel frattempo risulta ferma anche la possibilità di avviare all'esame le guardie giurate, che già in possesso del decreto di antipirateria hanno all'attivo più di 90 giorni di servizio, perché si è ancora in attesa di ricevere indicazioni sugli argomenti di studio sul quale il previsto esame dovrà essere sostenuto. Inutile chiedersi a proposito quale "raffinata" mente abbia potuto partorire l'idea di un esame senza prima aver determinate con chiarezza le materie e gli argomenti di studio.

Certamente in tale difficile contesto e nonostante le Istituzioni sull'argomento appaiono sorde a qualsiasi considerazione, gli Istituti di vigilanza non demordano e continuano a ribadire tra l'altro la necessità di tenere nella giusta considerazione l'effettiva preparazione dimostrata "sul campo" dalle guardie giurate che hanno garantito i servizi con pieno successo nel corso di questi anni. Personale che proveniente per la maggior parte dai "reparti speciali" dei Carabinieri, dell'Esercito e della Marina, è dotato di una ottima preparazione tecnico-operativa, ma che potrebbe evidenziare in sede di esame carenze in ordine alla conoscenza di leggi e regolamenti specifici o della lingua inglese.

Sebbene quindi si continua a sollecitare un cambiamento di questa norma in quanto sarebbe auspicabile che si prevedesse la possibilità di continuare con l'impiego di tutto il personale già decretato senza l'obbligo di dover superare un esame, stante l'attuale previsione di legge, è necessario che il Ministero dia seguito all'impegno di pubblicare il compendio degli argomenti d'esame richiesto, e che questo sia un programma di studio snello ed aderente alle esigenze operative derivanti dall'effettivo impiego del personale.

Al problema suddetto si somma l'oggettiva situazione di crisi del settore che dovrebbe portare tutti gli "stakeholders", pubblici e privati, ad effettuare una concreta riflessione sullo stato del mercato nazionale dell'antipirateria marittima, che peraltro in Italia è partito in netto ritardo quando già il fenomeno aveva superato l'apice. Nel periodo trascorso dal 2014 alla fine del 2020 il numero di transiti nel corridoio dell'Oceano Indiano si è ridotto notevolmente a causa della contrazione dei confini della High Risk Area (HRA) e di un minore livello di rischio, derivante dalla mutazione dello scenario geo-politico nell'area in questione.

Le logiche conseguenze di tale crisi determina l'impossibilità di offrire una stabile occupazione alle circa 80/100 guardie giurate antipirateria attualmente decretate. Nel contempo gli istituti di vigilanza hanno visto ridursi sostanzialmente i margini di guadagno, costretti a sostenere un costo del personale di molto maggiore rispetto ai concorrenti esteri. Da questo ne discende, quale conseguenza, una oggettiva scarsità di risorse economiche da investire nella formazione che però non può certo incidere sulla qualità dei servizi offerti, vista la loro particolarità. E' pertanto indubbio che l'unica fonte sicura per l'acquisizione di personale adeguato resta il canale offerto dai congedati delle FFAA con all'attivo esperienza e competenza, acquista in scenari operativi complessi. Del resto sarebbe comunque impensabile mandare in servizio a bordo di una nave per periodi anche non brevi, ragazzi inesperti che, grazie al loro livello di istruzione potrebbero superare brillantemente tutta la fase di formazione ed ottenere il massimo all'esame finale ma che, alla prova dei fatti, evidenzierebbero tutti i loro limiti qualora si dovessero trovare ad affrontare problemi operativi che di certo non si risolvono con la sola preparazione accademica.

Si ritiene a proposito che sia da escludere, anche qualora si dovesse passare alla fase operativa dei corsi, che possano essere sufficienti 3 settimane di istruzione in aula per formare adeguatamente un operatore di sicurezza in area a rischio. Occorre invece intraprendere strade diverse, peraltro già tracciate con successo, fruttando al meglio l'ampia e positiva esperienza acquisita in questi anni e riconoscendo, al di là di sterili opposizioni ideologiche, che l'apporto degli ex militari è insostituibile. Del resto è del tutto evidente che solo con il loro impiego e grazie alla loro professionalità sarà possibile garantire l'efficienza e l'efficacia dei servizi per la sicurezza delle navi e per l'incolumità degli equipaggi, oltre che degli operatori stessi.

Nel contesto complessivo fin qui delineato resta incombente il pericolo per gli istituti di vigilanza, stante l'attuale quadro normativo e persistendo la miopia e la sordità delle Istituzioni alle istanze provenienti dal settore produttivo, di dover cessare l'attività di protezione alle navi battente bandiera italiana dopo il 30/06/2021, giorno in cui scade l'ennesima proroga concessa dal legislatore per l'impiego delle guardie giurate ex militari.

La concretizzazione di questo inopinabile scenario, al di là di dare un ulteriore segnale negativo ad un settore che come abbiamo visto è in crisi, porterebbe come conseguenza diretta ed immediata alla cessione di questo segmento di mercato alle società di sicurezza estere stabilite in Europa. Queste avrebbero infatti il vantaggio di poter applicare le norme vigenti nello Stato in cui sono stabilite, certamente meno restrittive di quelle italiane, che consentirà loro di superare agilmente le pastoie burocratiche ed amministrative con cui sono costretti a fare i conti gli operatori nazionali. Non resta allora che chiedersi a chi possa giovare una soluzione simile che, nel penalizzare le nostre aziende produttive, non ottiene alcun risultato utile in termini operativi.

2.3 Le prospettive della formazione

In termini prospettici, se nel settore dell'antipirateria marittima risulta difficile stabilire quali potranno essere gli sviluppi futuri, sappiamo per certo che per quanto attiene alla sicurezza sussidiaria il processo di definizione dell'ampia riforma posta in atto nel 2008[208] è ancora in fase di attuazione per la piena applicazione dell'articolo 138 T.U.L.P.S. comma 2[209]. E' in corso infatti il completamento di un camino finalizzato alla piena qualificazione degli istituti di vigilanza privata ma anche e soprattutto della guardie giurate, che non possono più essere considerati semplici "operai" ma piuttosto "operatori di sicurezza".

Attualmente, in ottemperanza al D.M. 269/2010 allegato D sezione 1° punto 1f, nelle more dell'emanazione del decreto del Ministero dell'interno riguardante l'individuazione dei requisiti minimi professionali e di formazione previsto dall' art. 138 del T.U.L.P.S., il titolare dell'Istituto di vigilanza dispone con cadenza annuale un documento informativo di aggiornamento professionale per tutte le guardie giurate dipendenti, al fine di consentire un controllo da parte dell'Autorità competente.

Se ci si chiede allora per quanto tempo ancora dovrà continuare questo regime in deroga, la risposta può essere trovata dall'esito dei lavori della Commissione consultiva centrale, istituita presso il Ministero dell'interno, la cui costituzione è definita dall'articolo 260-quater del Regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S.[210]. Questa Commissione assume infatti un ruolo centrale per le attività delle guardie giurate e degli Istituti di vigilanza ed investigazione privata, in quanto deputata ad esprimere pareri obbligatori sugli schemi di decreto ministeriale previsti dal titolo IV° del regolamento ed è consultabile su tutte le attività di cui agli articoli 133 e 134 del T.U.L.P.S. E' Presieduta da un Prefetto e vede come partecipanti i rappresentanti del Ministero dell'interno, delle Questure e delle associazione di categoria degli imprenditori della vigilanza privata.

In relazione al Decreto che dovrà definire i requisiti minimi professionali e di formazione delle guardie particolari giurate la Commissione consultiva centrale[211] si è insediata Il 14 marzo 2019 ed

[208] Attraverso il Decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 2008, n. 153, con il quale è stata realizzata un'ampia revisione della normativa in materia di vigilanza privata, sia per adeguarne i contenuti alla disciplina Comunitaria, in esecuzione della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, del 13 dicembre 2007, sia per dare esecuzione alle disposizioni di carattere legislativo già adottate in materia con l'art. 4 del Decreto Legge 8 aprile 2008, n. 59 (convertito in Legge 6 giugno 2008, n. 101.

[209] Articolo 138 T.U.L.P.S. comma 2: "Il Ministro dell'Interno con proprio decreto, da adottarsi con le modalità individuate nel regolamento per l'esecuzione del presente testo unico, sentite le Regioni, provvede all'individuazione dei requisiti minimi professionali e di formazione delle guardie particolari giurate. [.....]".

[210] Ibidem 27

[211] Guardie giurate, al via il percorso per il decreto su requisiti e formazione. Disponibile su: https://www.Interno.gov.it/it/notizie/guardie-giurate-percorso-decreto-requisiti-e-formazione

a riprova del reale interesse che suscita l'argomento a questo primo incontro, presieduto dal Prefetto Rossella D'Alessandro, hanno partecipato il Sottosegretario all'Interno On. Nicola Molteni, ed alti funzionari del Dipartimento di PS, le rappresentanze di Carabinieri e della Polizia di Stato, dei Ministeri della giustizia, del lavoro e delle politiche sociali, dello sviluppo economico, dell'istruzione dell'università e della ricerca, di ABI[212], ANIA[213] e Federdistribuzione[214] oltre che le rappresentanze datoriali e sindacali del comparto della sicurezza privata.

Nel discorso di apertura il Sottosegretario Molteni ha sottolineato l'importanza della sicurezza privata per il Paese ed ha ribadito l'urgenza di dare piena applicazione alla normativa di settore, auspicando che quanto prima tutti gli imprenditori si conformino alla normativa in vigore, visto che al 12 Marzo 2019 ancora circa il 20% degli Istituti di vigilanza risultava privo della prescritta certificazione[215]. Ha ribadito altresì che il percorso avviato, atteso da oltre 12 anni, servirà a rendere questa importante categoria di operatori della sicurezza ancora più qualificata.

In tale contesto le Associazioni di rappresentanza datoriale, hanno evidenziato in 5 punti di sintesi le macro criticità del settore:

1. ruolo delle Regioni e dei Fondi interprofessionali;
2. questione "anagrafica", ovvero limiti di età per l'accesso all'impiego;
3. disciplina delle attività di "sicurezza speciale";
4. armonizzazione con le politiche di inserimento al lavoro e con le oggettive implicazioni con il sistema contrattuale di comparto;
5. necessità di affidare il prosieguo dei lavori ad una sottocommissione ristretta.

E' interessante rilevare, ai fini di una migliore comprensione delle difficoltà in cui versa il comparto della sicurezza privata, che nel suo intervento il rappresentante delle Associazioni datoriali ha ritenuto opportuno ricordare che l'attività svolta, sebbene integri anche funzioni statali, è comunque gestita da imprenditori privati. Si tratta in definitiva di aziende le quali per poter garantire un sempre più alto standard di efficienza e qualità nei servizi, devono poter avere un corretto bilanciamento del conto economico fra costi e ricavi.

Nasce quindi l'impellente esigenza di effettuare un richiamo alla politica per un intervento legislativo, che ampli la sfera di attività degli operatori privati attraverso l'abbattimento di barriere, anche culturali, che impediscono l'erogazione di servizi in aree di intervento ad alto valore aggiunto quali quelli per la sicurezza della persona, in Italia ed all'estero, così come avviene in altri paesi della Comunità Europea. L'incontro si è quindi concluso con l'impegno da parte della Commissione di valutare attentamente i contributi provenienti dalle Associazioni le quali, a loro volta, hanno dichiarato la disponibilità di rilasciare a breve le loro osservazioni[216].

L'ultima versione della bozza di lavoro del decreto riguardante la formazione è datata

[212] L'Associazione bancaria italiana (ABI) è una associazione volontaria senza finalità di lucro che opera per promuovere la conoscenza e la coscienza dei valori sociali e dei comportamenti ispirati ai principi della sana e corretta imprenditorialità, nonché la realizzazione di un mercato libero e concorrenziale. Disponibile su https://www.abi.it/Pagine/ABI/ABI.aspx

[213] Associazione Italiana Imprese Assicurative (ANIA) è una associazione volontaria senza finalità di lucro il cui scopo è la diffusione della cultura della sicurezza e della prevenzione. Disponibile: https://www.ania.it/

[214] Federdistribuzione è l'organismo espressione della Distribuzione Moderna e si si compone di cinque associazioni nazionali che rappresentano un universo articolato di imprese e di multicanalità che si differenziano per dimensioni, forme distributive e merceologie trattate. Disponibile su: https://www.federdistribuzione.it/

[215] Ibidem 72

[216] Vigilanza privata online. Formazione delle guardie giurate: pronto lo schema di decreto. Disponibile su https://www.vigilanzaprivataonline.com/riforma-tulps/formazione-delle-guardie-giurate-pronto-lo-schema-di-decreto-7682.html

30/09/2019[217] ed essendo a divulgazione interna non risulta al momento disponibile su fonti ufficiali. Lo scrivente tuttavia, in qualità di associato Assiv è parte datoriale interessata e può pertanto offrire alcune anticipazioni su questo documento che si compone di 31 articoli e 2 allegati (A e B).

L'art. 1 "oggetto ed ambito di applicazione" conferma che disciplina i requisiti minimi formativi delle aspiranti guardie giurate, confermando gli ulteriori requisiti necessari allo svolgimento dei particolari servizi di sicurezza complementare, mentre l'art. 2 si sofferma sulle "definizioni".

L'art. 3 "requisiti minimi" è in fase di definizione in quanto ci sono posizioni non concordanti. Il Ministero richiede: la licenza media, una pregressa esperienza militare di almeno 1 anno e la frequenza, per chi abbia una età inferiore ai 25 anni, al corso di formazione di cui al successivo articolo 5. Le Associazioni ritengono che sia necessario: un titolo di scuola secondaria superiore o, almeno un diploma professionale triennale; escludono l'esperienza militare come requisito obbligatorio introducendo una generica idoneità psicofisica; il corso di formazione senza limiti di età, fatta eccezione per gli ex militari. E' richiesta comune che i cittadini dell'Unione Europea dimostrino il possesso di una buona conoscenza della lingua italiana.

L'art. 4 "organizzazione del corso di formazione di base", determina che i corsi sono organizzati da: Regioni; Enti di formazione del Ministero della difesa; Istituti di vigilanza privata; associazioni di categoria del settore; organizzazioni sindacali; altri soggetti privati che svolgono attività di formazione riconosciuti dalle Regioni. Il programma dei corsi dovrà essere conforme all'allegato A e dovrà essere Comunicato alla Regione, dove ha sede legale il soggetto organizzatore, che avrà il potere di sindacato sul rispetto delle conformità. Definisce inoltre i tempi e le modalità di attuazione e di comunicazione ai soggetti Istituzionali interessati.

L'art. 5 "programma del corso di formazione", divide in 2 parti il corso di formazione di base, un modulo giuridico ed un modulo tecnico-operativo, specificando che il programma è definito nell'allegato A.

L'art. 6 "requisiti dei docenti del corso di formazione di base", indica quali sono i soggetti ai quali può essere affidata la docenza dei corsi definendo i titoli di studio, prevalentemente diploma di laurea magistrale, e l'esperienza specifica in relazione al modulo dell'insegnamento. Specifica altresì che tali requisiti saranno oggetto di verifica da parte del Ministero dell'interno e che i docenti dovranno frequentare un corso di aggiornamento della durata minima di 8 ore, con cadenza biennale. Il direttore tecnico dei corsi dovrà possedere i medesimi requisiti richiesti ai docenti del modulo tecnico-operativo.

L'art. 7 "frequenza ed esame finale del corso di formazione di base per aspiranti guardie particolari giurate", definisce che solo i discenti che siano stati presenti ad almeno il 90% delle ore di lezioni saranno ammessi all'esame finale che consisterà nella compilazione di un questionario a risposta multipla. Definisce inoltre i criteri di valutazione specificando che la prova non potrà essere ripetuta per più di 2 volte nell'ambito dello stesso corso di formazione e, comunque, chi non supererà la prova del modulo giuridico non sarà ammesso alla prova del modulo tecnico-operativo. Stabilisce altresì: i criteri di composizione della commissione di esame; le modalità rilascio ed il contenuto del certificato di frequenza e superamento dell'esame; i termini entro i quali il soggetto organizzatore è tenuto alla conservazione della documentazione (5 anni), che dovrà essere presentata, a semplice richiesta, alle Autorità di controllo.

L'art. 8 "periodo di affiancamento", fissa in 49 ore minime la durata di affiancamento ad altra guardia giurata con specifica esperienza nel servizio, cui dovranno essere soggetti le neo guardie giurate.

L'art. 9 "propedeuticità del corso di formazione di base per aspiranti guardie particolari giurate", stabilisce che il superamento del corso di formazione di base è requisito necessario per

[217] Bozza di lavoro del 30 settembre 2019. "Schema di decreto del Ministro dell'Interno, recante "Individuazione dei requisiti minimi professionale e di formazione delle guardie particolari giurate ai sensi dell'articolo 138, secondo comma, del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, di cui al R.D. 18 giugno 1931, n. 773".

l'ottenimento del decreto di guardia giurata e per l'ammissione alla frequenza dei corsi di specializzazione disciplinati dal successivo Art. 10.

L'art. 10 "corsi di formazione specialistica", chiarisce che tali corsi devono avere per oggetto: servizi di sicurezza sussidiari, previsti dal D.M. 154/2009; servizi antipirateria marittima, previsti dal D.M. 139/2019; servizi di trasporto valori transfrontalieri, di cui al regolamento (UE) n.1214 del 2011; altri servizi previsti da leggi e regolamenti diversi dalla vigilanza privata, per il cui espletamento è necessaria a qualifica di guardia giurata.

L'art. 11 "livello di conoscenza delle lingua straniera", rimanda all'allegato B la definizione del livello di conoscenza necessario per l'espletamento dei servizi di sicurezza complementare o sussidiaria.

L'art. 12 "aggiornamento professionale", impone agli Istituti di vigilanza di effettuare sessioni di aggiornamento a cadenza annuale, in proprio o attraverso i soggetti autorizzati di cui al precedente articolo 4, in ottemperanza all'allegato D punto 1f del D.M. 269/2010.

L'art. 13 "norme finali e transitorie", stabilisce l'entrata in vigore del Decreto decorsi 180 giorni dalla data di registrazione presso la Corte dei Conti. In via transitoria sono considerati in possesso dei requisiti minimi essenziali le guardie giurate che alla data di entrata in vigore siano in servizio ovvero siano iscritti nella banca dati degli operatori di sicurezza, o che abbiano frequentato i corsi organizzati dagli istituti di vigilanza e siano in attesa di conseguire il decreto di guardia giurata.

L'allegato A (art. 5) contiene il programma del corso di formazione base e specialistico delle guardie particolari giurate di cui all'art. 138, comma 2, del T.U.L.P.S. per entrambi i moduli e con le relative tabelle indicanti gli argomenti di studio e le ore di docenza singolarmente previste. Indica altresì le modalità formative e didattiche della formazione e prevede: lezioni frontali; active learning; simulazioni; esercitazioni e test; e-learning.

L'allegato B (art. 11) definisce infine che il livello di conoscenza delle lingue straniere per l'espletamento dei servizi di sicurezza complementare o sussidiaria deve corrispondere al quadro A1 del Quadro Comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER)[218]. Un livello cioè che consenta di comprendere le espressioni di uso quotidiano ed essere in grado di rispondere e porre domande su elementi basi, interagendo con l'interlocutore in modo semplice.

I lavori della Commissione consultiva centrale sembrano essere in una fase avanzata, sebbene la pandemia derivante dal Covid-19 abbia oggettivamente posto un freno. Non resta che sperare che il varo del Decreto in questione possa avvenire quanto prima, anche se gli imprenditori stessi sono perplessi sul da farsi in relazione della crisi che attanaglia il settore.

3. Case Study: l'esperienza di Metro Security Express

La Metro Security Express (MSE) S.r.l. opera nel comparto della sicurezza dal 1979 ed è un Istituto di vigilanza privata, con Licenza di Pubblica Sicurezza rilasciata dalla Prefettura di Roma, autorizzato ad effettuare i servizi di vigilanza ordinaria e di sicurezza sussidiaria, oltre che le attività di controllo nelle discoteche e negli stadi.

Nel settembre 2013 è stato il primo Istituto di vigilanza Italiano ad ottenere l'estensione della licenza rilasciata dal Prefetto per fornire servizi di antipirateria marittima a bordo delle navi battenti bandiera Italiana che transitano in aree a rischio pirateria. In origine queste erano le

[218] QCER - Quadro Comune di riferimento per la conoscenza delle lingue - è un sistema messo a punto dal Consiglio Europeo all'inizio degli anni '90, riconosciuto internazionalmente, per valutare le capacità linguistiche. Si basa su una scala europea, ed è stato progettato per le competenze di lingue europee. Offre 6 livelli di padronanza di una lingua straniera: A1 (base); A2 (elementare); B1 (intermedio); B2 (intermedio superiore); C1 (avanzato); C2 (padronanza) e 3 livelli intermedi: A2+; B1+; B2+. Disponibile su: https://it.wikipedia.org/wiki/Quadro_Comune_europeo_di_riferimento_per_la_conoscenza_delle_lingue

acque dell'Oceano Indiano occidentale, a Est cioè del Corno d'Africa, poi estese nel 2015[219] al Golfo di Guinea ed ai mari del Sud-est asiatico.

La MSE ha deciso di ampliare la sua area operativa, affiancando alle attività di vigilanza classiche, i servizi di antipirateria marittima, per rispondere all'esigenza dell'armamento italiano di poter contare su un "partner italiano" serio ed affidabile, in grado di garantire un impegno costante nel tempo, nel rispetto del miglior rapporto qualità/prezzo. Prima dell'ingresso di MSE sul mercato infatti l'unico istituto di vigilanza autorizzato ad effettuare questa tipologia di servizio nasceva da uno "spin off" di una società con sede a Londra che impiegava prevalentemente personale inglese.

Il primo contratto BIMCO-Guardcom[220] firmato da MSE per un servizio di protezione risale ad Aprile del 2014. Un team composto da 4 guardie giurate si imbarcò sul tanker italiano "Giacinta", della Compagnia di navigazione "Motia" di Mestre, con rotta Dar Es Salaam-Fujairah. A questo hanno fatto seguito, ad oggi, più di 300 transiti, conclusisi tutti senza incidenti e con la piena soddisfazione dei clienti.

Le Compagnie armatrici che si sono avvalse nel corso di questi anni dei servizi di scorta armata con team MSE sono: Augustea Tecnoservice S.r.l., Liberty di Navigazione S.r.l., Motia - Compagnia Di Navigazione S.p.A., Fratelli d'Amico Armatori S.p.A., Rizzo - Bottiglieri - De Carlini Armatori S.p.A., L.G.R. di Navigazione S.p.A.; Costanza Shipping S.r.l.; Bourbon; Morfini Millenia Maritime Inc., Synergas S.r.l., Visentini Giovanni TFM S.r.l., Grimaldi Deep Sea S.p.A., Grimaldi Euromed S.p.A, Mediterranea di Navigazione S.p.A., Gestioni Armatoriali S.p.A., Premuda S.p.A., D'Amico Società di Navigazione S.p.A., Elettra Tlc S.p.A., Scerni di Navigazione S.r.l.., Argo S.r.l., Diamar S.r.l., Vis Tankers S.r.l., Perseveranza di Navigazione S.p.A., Four Jolly S.p.A, Giuseppe Bottiglieri Shipping Company S.p.A, Carboflotta Group, Armamento Setramar S.p.A.

MSE fornisce i propri servizi attraverso un "sistema organizzato" che consente di operare su tutte le principali rotte a rischio. Rapidità di risposta e flessibilità di intervento sono garantiti attraverso una rete logistica in grado di assicurare i necessari servizi di supporto (armi, equipaggiamento, navette, pratiche doganali etc.), con la massima precisione e puntualità, in 35 porti della High Risk Area. La Società ha inoltre conseguito le certificazioni di qualità conformi alle norme UNI EN ISO 9001:2008 e UNI 10891:2000 oltre che la certificazione UNI ISO 45001:2018 riferito al sistema di gestione per la sicurezza sul lavoro. In conformità a quanto richiesto dal contratto BIMCO Guardcon, ha stipulato con i LLOYD'S di Londra una polizza assicurativa per la copertura riferita alla RCT, RCO e RCC, a garanzia della corretta e puntuale esecuzione dei servizi, oltre ad una polizza integrativa infortuni in favore degli operatori a tutela della loro salute.

3.1 MSE: le fasi di sviluppo dell'attività

Nonostante i successi conseguiti, sono molti gli scogli che MSE ha dovuto superare quando ha deciso di estendere la sua attività al settore della sicurezza marittima. Si ricordi a proposito che nel momento in cui ha avuto inizio il primo servizio non vi erano esperienze consolidate e che le norme di legge erano basate su ipotesi di lavoro, dimostratesi alla prova dei fatti non del tutto realistiche. I nodi critici più significativi sono tre ed hanno riguardato il processo di autorizzazione, le questioni di ordine logistico e il reclutamento del personale.

In riferimento al processo di autorizzazione, in ottemperanza alle norme previste a suo tempo dal

[219] Ibidem 137

[220] BIMCO è una organizzazione internazionale con 110 anni di vita la cui mission è lo sviluppo del mercato marittimo attraverso esperti del settore e consigli pratici per la sicurezza in mare. Ha sviluppato il contratto BIMCO-Guardcom, che riconosciuto a livello mondiale da tutte le compagnie di armamento ed assicurative (P&I Club), fornisce clausole chiare e comprensive per la definizione degli accordi per la fornitura dei servizi armati di sicurezza marittima. Disponibile su: https://www.bimco.org/contracts-and-clauses

D.M. 266/2012 e dal successivo Regolamento emanato dal Capo della polizia nel 2013[221], prima di poter ottenere l'autorizzazione all'imbarco del team di sicurezza, si è reso necessario l'espletamento di due distinte fasi, entrambe caratterizzate da una pluralità di passaggi.

La MSE ha quindi dovuto conseguire in prima battuta le autorizzazioni che possono definirsi "base", cioè valide per tutti i transiti. Si tratta: dell'estensione della licenza per i servizi antipirateria da parte della prefettura di Roma; dell'approvazione del regolamento da parte del Questore di Roma; della acquisizione della delega dell'armatore, per l'uso delle armi; del rilascio dell'autorizzazione, ex art. 31 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS)[222].

Una volta completata questa prima fase la MSE è stata pronta a presentarsi sul mercato per poter acquisire i contratti di fornitura dei servizi. Per ogni singolo transito ha quindi dovuto ottenere: il diniego della Marina, tramite il Company Security Officer (CSO); la "Presa d'Atto" delle Questura di competenza dove ha la sede legale l'armatore; la vidimazione del registro del carico/scarico delle armi; l'autorizzazione all'imbarco del personale, rilasciata dal Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto (quest'ultima fino a giugno del 2019)[223].

Si è trattato di un percorso complesso ed in alcuni parti difficile che la MSE ha comunque superato brillantemente, riuscendo ad oggi ad effettuare con puntualità tutti i transiti richiesti, grazie soprattutto alla disponibilità ed alla collaborazione ricevute dai singoli funzionari pubblici delle Questure e della Capitaneria che hanno consentito, con il loro fattivo apporto, la tenuta del sistema.

Si ricorda a proposito che tale iter autorizzativo, riferibile al D.M. 266/2012, è stato superato dalle previsioni del D.M. 139/2019, che ha sostanzialmente snellito le procedure, così come ampiamente descritto nel precedente paragrafo 1.3.

Contestualmente al superamento delle difficoltà burocratiche la MSE, per imporsi quale leader di mercato, ha dovuto affrontare e risolvere complesse questioni logistiche. In particolare è stato necessario garantire il libero movimento delle guardie giurate nei vari porti di imbarco e sbarco, oltre che la movimentazione delle armi e dell'equipaggiamento, anche laddove la legislazione dello Stato di transito risultava parecchio restrittiva.

La qualità della rete logistica rappresenta uno dei fattori di successo, essenziale al fine di garantire servizi efficienti e puntuali che siano in linea con le esigenze degli armatori. A tale proposito è stato necessario costituire nel teatro operativo d'interesse una rete di agenti seri ed affidabili attraverso una attività che ha richiesto tempo, grande pazienza, impegno incessante, anche fuori dalle normali ore di ufficio (in considerazione dei fusi orari), e un'ottima dose di "savoir faire". Le difficoltà affrontate sono state peraltro accentuate dalla mancanza di esperienza e di credenziali visto che la MSE approcciava per la prima volta il mercato internazionale, certamente non facile a causa delle differenti culture e tradizioni. Difficoltà comunque affrontate e superate con successo grazie alla massima serietà con la quale sono stati intrattenuti i rapporti interpersonali, al rispetto puntuale degli impegni di pagamento ed al supporto ottenuto da operatori internazionali già attivi nel campo dell'antipirateria, con i quali erano stati in precedenza stabiliti accordi di collaborazione.

Oggi la MSE ha consolidato nel tempo la sua presenza ed è riconosciuta da tutti i fornitori e dai clienti, quale "security company" pienamente affidabile. E' pertanto in grado di garantire le operazioni di imbarco/sbarco del personale in 11 Paesi costieri quali: Egitto (Suez, Ain Sukhna); Giordania (Aqaba); Sudan (Marsa Bashayer); Arabia Saudita (Yambu; Jeddah), Djibouti (Djibouti); Oman (Salalah, Muscat) EAU (Fujairah, Dubai, Sharjah Hamriyah); East Africa (Mombasa; Dar Es

[221] Con il successivo D.M. 139/2019 e l'emanazione del relativo regolamento, attualmente in vigore. Il processo autorizzativo è stato semplificato come specificato nel paragrafo dedicato appunto all'applicazione del nuovo D.M.

[222] L'ottenimento di tale autorizzazione è un atto propedeutico ai passi successivi ed aveva 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 la stessa compagnia di navigazione.

[223] Circolare sulle procedure applicative che annullava tale incombenza Ibidem 173

Salaam; Maputo, Richards Bay, Durban); Comore (Moroni); Sri Lanka (Galle), Malè (Maldive). Oltre che permettere lo scalo, con a bordo i suo team di sicurezza armato, presso i porti di transito, ai fini del completamento delle operazioni commerciali, in: Yemen (Aden) Arabia Saudita (Rabigh, Jizan, Al Jubail); Qatar (Mesaieed); Giordania (Aqaba); EAU (Jebel Ali); Sudan (Port Sudan); Oman (Sohar); Pakistan (Karachi) India (Sikka, Hazira, Mumbai,Nava Sheva-JNPT,Tuticorin); Sri Lanka (Colombo); Tanzania (Tanga) ; Mozambico (Beira,Maputo,Nakala).

Ulteriore elemento critico dell'attività logistica è derivato dall'esigenza di dover movimentare le attrezzature in dotazione al team di sicurezza, ivi comprese le armi ed il relativo munizionamento, nel rispetto delle norme imposte dalle Autorità locali dei singoli Paesi costieri. Per poter operare la MSE ha dovuto ottenere le autorizzazioni per il deposito delle sue attrezzature presso le Autorità portuali di: Galle; Durban; Moroni e là, dove non è stato possibile creare un deposito autorizzato a terrà, si è avvalsa di "navi armeria" dislocate al 17°N; al 13°N e 25°N[224].

Un discorso a parte riguarda infine il reclutamento del personale i cui requisiti previsti dal D.M. 266/2012, oggi dal D.M. 139/2019, sono stati trattati in altra parte del presente documento. Certamente la qualità del servizio e di conseguenza le capacità professionali del personale impiegato hanno comunque rappresentato in questi anni uno dei punti di forza sul quale la MSE basa la propria presenza sul mercato. Particolare attenzione è stata pertanto prestata alla selezione del personale, tutti ex militari di reparti di elite, che vantano un altissimo livello professionale, raggiunto e affinato in significative esperienze operative e addestrative sul campo, nei teatri più impegnativi e pericolosi in cui le nostre Forze Armate hanno operato.

Per quanto attiene la formazione la MSE, al di là di quanto la norma imponesse, ha deciso di andare oltre fornendo al proprio personale le abilità direttamente collegate all'ambiente marino, attraverso corsi supplementari ritenuti utili per il completamento della preparazione professionale. Nel complesso si tratta di un percorso formativo specifico, propedeutico all'impiego che include materie di safety e security, appositamente studiato per i marittimi che raggiunge lo scopo di rendere le guardie giurate in grado di muoversi in sicurezza sulla nave ed in mare. Tutto il personale della MSE addetto ai servizi antipirateria, prima dell'imbarco, deve quindi conseguire il certificato, ai sensi delle regole previste da A-VI/I dell'annesso alla convenzione internazionale IMO/STCW '95[225] ed integrare la preparazione partecipando al "Security Awareness Training", corso specifico sulle tecniche di protezione e conoscenza delle navi e dell'ambiente marino.

In riferimento alla certificazione IMO/STCW '95 occorre rilevare una grave incongruenza della legge italiana, visto che tale attestato è obbligatorio per tutto il personale marittimo imbarcato ed è propedeutico per l'ottenimento del "seaman book". Documento che rappresenta in concreto il "passaporto dei marittimi", necessario a semplifica le pratiche portuali e aeroportuali di ingresso e uscita del personale negli Stati di transito. Orbene, sebbene il conseguimento di tale attestato sia condizionato al superamento di un esame di fronte ad una commissione della quale fa parte anche un Ufficiale della Capitaneria di Porto, questo corso non è previsto dal D.M. 154/2009, nonostante l'insistenza con la quale nei tavoli tecnici sia stata chiaramente rappresentata tale

[224] Le c.d. navi armeria sono delle navi di privati che stazionano in acque internazionali e incrociano le rotte di transito delle navi mercantili. Garantiscono il deposito e la custodia delle armi e dell'equipaggiamento con personale armato, offrendo altresì la possibilità di alloggio dei team di sicurezza quando è previsto che il personale, sbarcato da una nave, sia in attesa di un prossimo imbarco. Rappresentano la risposta del mercato alle esigenze spesso complesse, contraddittorie e molto diverse degli stati costieri in quanto le operazioni di imbarco/sbarco di armi, attrezzature e personale avvengono senza la necessità di ottenere alcuna autorizzazione da parte delle Autorità portuali.

[225] La Convenzione internazionale sugli standard di addestramento, abilitazione e tenuta della guardia per i marittimi, nota anche come Convenzione STCW '78 o semplicemente STCW (Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers), è una convenzione internazionale adottata il 7 luglio 1978 dall'IMO, modificata nel 1995, ed adottato, con la risoluzione n. 2 della conferenza dei Paesi aderenti all'Organizzazione marittima internazionale (IMO), tenutasi a Londra il 7 luglio del 1995. E' stata oggetto di ulteriore revisione a seguito della conferenza di Manila del giugno 2021. I corsi d'addestramento per i marittimi sono disciplinati da ciascun Paese membro dell'IMO sulla base dei Model Courses elaborati dall'IMO stessa. Il corso base obbligatorio si compone di 5 moduli: sicurezza e responsabilità sociale; sopravvivenza e salvataggio; antincendio di base; primo soccorso sanitario elementare; familiarizzazione alla security. Disponibile su: https://it.wikipedia.org/wiki/Convenzione_internazionale_sugli_standard_di_addestramento,_abilitazione_e_tenuta_della_guardia_per_i_marittimi

grave lacuna.

A dimostrazione del mancato raccordo che purtroppo persiste in Italia, fra le esigenze operative del settore produttivo e le posizioni di stallo burocratico delle Pubbliche amministrazioni, basta citare sull'argomento la laconica quanto incongruente posizione formale tenuta dalle Autorità italiane su tale punto. Sia il Ministero dell'Interno che il Comando Generale delle Capitanerie di porto persistono infatti a non riconoscere l'esigenza delle guardie giurate di acquisire tale attestato, impedendo così loro la possibilità di ottenere il "seaman book" in Italia e questo semplicemente perché, secondo una interpretazione restrittiva delle norme attualmente in vigore, il conseguimento di tale documento è prerogativa esclusiva dei marittimi dipendenti da Compagnie di navigazione[226].

La MSE per ovviare a tale problema è stata costretta a trovare, secondo la migliore tradizione dell'ingegno italico, una soluzione alternativa ed ha pertanto stipulato una convenzione con il Consolato di Panama, il quale rilascia i "seaman books" panamensi, a seguito della presentazione per ogni singolo operatore della documentazione richiesta. Il risultato che ne consegue è che il personale con passaporto italiano, autorizzato dalle Autorità nazionali ad effettuare servizio di sicurezza a bordo delle navi, è costretto a viaggiare con un documento di riconoscimento emesso da Panama, senza il quale non potrebbe imbarcare, sbarcare e/o transitare in Stati esteri.

Sottoscritto il contratto di fornitura con l'armatore ed avuta conferma della data di inizio servizio, il team, in origine composto da un minimo 4 operatori passati oggi a 3, viene mobilitato a Roma per poi volare presso l'aeroporto internazionale più vicino al porto di imbarco, dove è accolto dall'agente di zona che provvede ad organizzare le successive fasi di trasporto via terra e via mare. Nel rispetto delle norme vigenti nei singoli Stati di transito il team viaggia, su voli commerciali, senza alcuna attrezzatura tattica. La movimentazione dell'equipaggiamento, delle armi e delle munizioni avviene, secondo le autorizzazioni rilasciate dalla Autorità locali, in alternativa presso i porti o presso le navi armeria, in precedenza citate.

A supporto del servizio la MSE ha attivato un "Centro di comando e controllo", operativo 24 ore su 24, che effettua un'attività di monitoraggio del transito fornendo al team leader le informazioni necessarie per meglio pianificare il passaggio nella HRA. Il centro garantisce inoltre le attività di collegamento con le Autorità internazionali militari e non, operanti nell'area (UKMTO e MARLO), deputate a fornire il necessario supporto nelle situazioni di emergenza.

Una volta a bordo della nave, il team di sicurezza, in ottemperanza a quanto previsto dal "regolamento di servizio" della MSE, approvato dalla Questura di Roma, provvede a:

- ✓ garantire la sicurezza della nave per tutta la durata della sua presenza a bordo.
- ✓ effettuare il security risk assessment;
- ✓ verificare e implementare le protezioni di sicurezza fisica in conformità alle BMP5;
- ✓ informare il Comandante sulle attività di pirateria recentemente verificatesi nell'area;
- ✓ predisporre le attività di informazione e formazione per il Comandante e l'equipaggio in caso di attacco di pirati e comunque di qualsiasi minaccia;
- ✓ attuare i piani di reazione in caso di minacce e/o attacchi;
- ✓ mantenere i contatti, ove necessario, con le Forze della Coalizione presenti nell'area;

Il singolo team di sicurezza è armato con fucili semiautomatici 308win/cal.7,62 ed equipaggiato con dotazioni individuali e di squadra che prevedono: giubbetto dotato di piastre antiproiettile, radio, visori notturni, telefono satellitare, binocolo e medical pack.

[226] Interessante leggere quanto riportato dalla guardia costiera in merito a come ottenere e cosa rappresenti il seaman book "Seaman's Discahrge Book". Disponibile su: https://www.guardiacostiera.gov.it/en/Pages/seaman%E2%80%99s-discharge-book.aspx

3.2 Il regolamento di servizio della MSE

La MSE, conformemente a quanto previsto dal D.M. 266/2019 articolo 5 comma 1[227], ha provveduto a presentare il regolamento per lo svolgimento dei servizi antipirateria che è stato approvato dalla questura di Roma il 27 gennaio 2014. Tale documento si compone di 46 pagine e disciplina i ruoli e le funzioni attribuite a bordo della nave, le attività di servizio, nonché le procedure operative da seguire nei casi di allarme. Il tutto finalizzate a prevenire o respingere sia un attacco pirata, che qualsiasi altra situazione d'emergenza che possa coinvolgere la nave ed il suo equipaggio quali a titolo esemplificativo: rapine a mano armata, tentativi di abbordaggio, presa di controllo della nave.

In particolare nel regolamento sono definiti il ruolo e le responsabilità dell'armatore, del titolare dell'istituto di vigilanza, del Comandante della nave, del team leader e delle guardie giurate componenti il team. In particolare il Comandante conserva durante il servizio di protezione tutte le prerogative e le responsabilità inerenti alla navigazione e alle manovre della nave, incluse quelle elusive e di scampo. Svolge le funzioni di Ufficiale di polizia giudiziaria, ex art. 1235 del codice della navigazione, che comprendono anche l'obbligo di impedire che i reati in flagranza vengano portati a conseguenze ulteriori (art.55 c.p.p.), esercitando altresì un controllo ravvicinato delle attività e dei compiti del team di sicurezza attraverso il team leader. Autorizza, infatti, l'armamento ed il dispiegamento, quando e dove, dovesse rendersi necessario e sebbene abbia il controllo del team, non ha alcuna competenza sulle scelte tattiche e la disposizione delle guardie, competenze queste che spettano, in via esclusiva, al team leader.

Il responsabile del team di sicurezza è individuato fra le guardie giurate componenti del team come colui che ha maggiore esperienza ed attitudine al comando. A lui è affidata l'organizzazione operativa del nucleo stesso, nel rispetto di quanto riportato dal regolamento di servizio e secondo le direttive che riceverà di volta in volta dal Comandante della nave, al quale si deve costantemente rapportare. Nei confronti del Comandante e del titolare dell'istituto di vigilanza, il team leader risponde dell'attività svolta dal personale durante l'arco di impiego sia in riferimento al comportamento ed alla disciplina che per quanto attiene: allo svolgimento operativo dei servizi; ai periodi di riposo; agli spostamenti da e su la nave; e, una volta terminato il servizio di protezione, al rimpatrio del personale. E' inoltre garante del corretto uso e conservazione dell'attrezzatura ricevuta in dotazione, fungendo altresì da "consulente per la sicurezza" del Comandante, al quale evidenzierà i problemi legati alla security e le eventuali carenze strutturali della nave che potrebbero determinare un innalzamento del rischio. Tiene prima dell'ingresso nella high risk area un breafing di sicurezza con il Comandante e l'equipaggio e promuove esercitazioni a bordo, al fine di tenere alta l'attenzione sulle procedure da adottare in caso di emergenza.

Il team leader, in presenza di una minaccia presunta o reale imminente o in atto, di concerto con il Comandante, con cui deve mantenere uno stretto e continuo contatto, cura ed impartisce tutte le disposizioni per la tutela della sicurezza della nave, dell'equipaggio e degli eventuali passeggeri imbarcati. Raduna tutti gli operatori del team di sicurezza sul ponte di comando o in altro luogo idoneo (punto di riunione), verificando che ciascuna guardia sia perfettamente equipaggiata, dotata di radio portatile, giubbetto antiproiettile ed elmetto in kevlar. Qualora ravvisasse un pericolo imminente si accerta che tutto l'equipaggio sia al sicuro nella "cittadella"[228]. In caso di incidente deve redigere un rapporto completo supportato, per quanto possibile, da materiale

[227] D.M. 266/2012 art. 5 comma 1 "Con regolamento di servizio, predisposto ai sensi dell'allegato D del decreto del Ministro dell'interno 1 dicembre 2010, n. 269, per quanto applicabile, approvato dal Questore della Provincia ove ha sede l'istituto di vigilanza privata ovvero, qualora si tratti di guardie giurate dipendenti direttamente dagli armatori, della Provincia di iscrizione della nave. sono stabilite le modalità per lo svolgimento dei servizi di protezione, secondo quanto previsto dal presente decreto.

[228] Ibidem 102

fotografico e video (MSC.1/Circ.1405/Rev.2, punti 2 5.16-5.18)[229].

Le guardie giurate componenti il team di sicurezza sono tenute a rispettare e ad eseguire con puntualità e con la massima precisione, diligenza, scrupolo e tempestività, le disposizioni di servizio impartite dal team leader, al quale rispondono direttamente e personalmente. Durante l'attivazione delle procedure di allarme e di difesa, ogni operatore deve mantenersi uno stretto contatto visivo e/o radio con il team leader e con gli altri operatori ed eseguire i compiti a lui affidati, rispondendo prontamente alle disposizioni che gli saranno impartite. Sebbene non siano considerati membri effettivi dell'equipaggio devono comunque riconoscere l'autorità del Comandante della nave, secondo quanto stabilito dal codice della navigazione. Fra loro è designato: il vice team leader, con il compito di assistere il team leader; il paramedico, che ha la responsabilità dell'attrezzatura medica; il tiratore scelto, responsabile della corretta custodia/manutenzione delle armi e dei tiri di precisione, nei casi di un'azione ostile.

Una parte del regolamento è dedicata all'equipaggiamento che comprende una tuta operativa di colore scuro ed anfibi anti-infortunistica, un cosiddetto vest multi-tasch, con piastre balistiche in ceramica ed anti-shock, elmetto in kevlar, buffetterie per le armi e per i serbatoi delle munizioni, radio portatili per i collegamenti interni, razzi di segnalazione, kit di primo soccorso portatile, flash bangs, binocolo, sistemi per la visione notturna, telefono satellitare. Ogni team dovrà prendersi cura della propria attrezzatura operativa ed è responsabile del suo buon funzionamento e dello stato di conservazione. E' obbligatorio ispezionare e controllare l'attrezzatura ogni volta che viene ritirata o restituita e ad ogni cambio di team.

Le guardie giurate nell'espletamento, dei servizi di protezione, ed esclusivamente entro i limiti delle acque internazionali nelle aree a rischio di pirateria, possono utilizzare le armi comuni da sparo, cedute loro in comodato dal titolare dell'istituto, previa autorizzazione ricevuta dal Comandante. Le armi consentite sono esclusivamente quelle portatili individuali, anche a funzionamento automatico, di calibro pari o inferiore a 308 Win. (7,62x51mm), che devono essere tenute scariche e custodite in appositi armadi metallici corazzati, con serratura di sicurezza la cui chiave è in custodita dal Comandante della nave. Le armi e il munizionamento dovranno essere inserite nel ruolo equipaggio, come previsto dall'articolo 170, comma 6 del Codice della navigazione, nonché nello "elenco degli attrezzi ed altri oggetto di corredo ed armamento" di tipo previsto dalle vigenti norme per la sicurezza della navigazione, Giornale Nautico – Libro primo – inventario di bordo, come previsto dall'articolo 174 del medesimo Codice

Una parte fondamentale del regolamento è quella riservata ai criteri ed ai requisiti che autorizzano l'uso della forza e l'impiego delle armi. Questi sono:

1. la legittimità, cioè il pieno rispetto delle leggi italiane;
2. la gradualità, cioè la progressività delle azioni/reazioni di difesa, da calibrare, adeguare o intensificare in funzione della minaccia/offesa che si deve respingere;
3. la proporzionalità, cioè l'atto o il comportamento difensivo deve essere proporzionale alla gravità, intensità e serietà della minaccia che si vuole respingere ex art. 52 c.p.;
4. la discriminazione, cioè la capacità di individuare l'obiettivo da cui proviene la minaccia, l'imitando ad esso l'effetto dell'azione difensiva che deve comunque essere preceduto da una serie di avvertimenti;
5. la necessità e l'immediatezza, cioè quei requisiti necessari affinchè si possa esercitare legittimamente l'uso della forza in presenza di una violenza o minaccia attuale, valutata l'impossibilità del ricorso a mezzi diversi e meno lesivi.

Le armi e l'equipaggiamento sono consegnate ai singoli team esclusivamente nelle aree operative, in territorio estero, a bordo delle navi battenti bandiera italiana che transitano nelle aree a rischio. Sono di proprietà della MSE, acquistate da fornitori esteri, previo ottenimento delle

[229] IMO MSC. 1/Circ. 105/Rev.2 25 may 2012 "Revised interim guidance to shipowners, ship operators and shipmasters on the use of privately contracted armed security personnel on board ships in the high risk area". Disponibile su: https://www.register-iri.com/wp-content/uploads/MSC.1-Circ.1443.pdf

licenze e delle autorizzazioni rilasciate dalle Autorità locali competenti, ovvero ottenute in uso da società specializzate in sicurezza marittima, previa la sottoscrizione di contratti di joint venture stipulati di volta in volta. Non è prevista in nessun caso l'introduzione di tali armi ed equipaggiamento in territorio italiano. Nessun componente dei team sarà altresì chiamato a svolgere servizio di vigilanza ad armi o equipaggiamento sulle navi armeria o presso i depositi a terra.

Le armi sono movimentate nelle aree a rischio in conformità con le leggi degli Stati costieri. La loro custodia avviene presso in depositi a terra, controllati dal Governo o dall'Autorità competente dello Sato in cui si trovano (Oman - East Africa e Sri Lanka), ovvero sulle navi armeria situate al di fuori dalle acque territoriali (Mar Rosso, Golfo di Oman, Oceano indiano). In entrambi i casi la custodia è garantita dai gestori dei singoli magazzini che provvedono all'idoneo stoccaggio in locali adeguati e sorvegliati.

Nei casi in cui è previsto il transito nei porti degli Stati costieri che autorizzano l'ingresso di navi con armi a bordo (es. Saudi Arabia - India - Pakistan), le armi e l'equipaggiamento sono depositati e sigillati a bordo della nave, nell'idoneo locale certificato (ammunition box), ai sensi del D.D. 307/2015 emanato dal Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto. In tali casi la procedura operativa prevede che all'ingresso in porto le Autorità locali di polizia salgano a bordo per effettuare l'ispezione volta a verificare che l'armamento (modello e matricola) ed il munizionamento (numero e calibro) sia conforme all'autorizzazione rilasciata dallo stato Italiano e che armi e munizioni siano correttamente depositate e sigillate. Detti sigilli possono essere rimossi esclusivamente quando la nave prenderà il mare e si troverà in acque internazionali.

Anche la pulizia e l'uso delle armi è normato e deve avvenire, previa autorizzazione del Comandante, con la necessaria accortezza, al fine di evitare incidenti, con regolarità e metodo con l'obiettivo di tenere sempre in massima efficienza le armi in dotazione. Anche le manovre di carico e scarico delle armi devono essere effettuate in sicurezza, negli appositi bidoni preventivamente riempiti di sabbia, sotto la costante supervisione del team leader.

Nel rispetto del già citato BMP5[230], spetta al team leader, su autorizzazione ed in accordo con il Comandante, il compito di verificare la presenza sulla nave di difese passive ed il dovere di predisporne delle ulteriori per il completamento di un efficiente ed efficace dispositivo di difesa. In particolare dovrà far predisporre: il posizionamento delle concertine di ""rasor wire fencing" lungo tutto il perimetro della nave; la chiusura degli accessi dal ponte ai livelli superiori; le chiusure di sicurezza e bloccaggi, di tutte le porte esterne; l'approntamento e posizionamento di bidoni o sacchetti di sabbia per la protezione balistica delle postazioni di tiro usate dal team di sicurezza; l'applicazione alle vetrate del ponte comando, di pellicole di plastica o altro materiale di protezione, al fine di offrire maggior sostegno e limitarne l'effetto scheggiante.

Posto che, per i motivi in precedenza specificati, l'eventuale abbordaggio della nave da parte dei pirati avviene senza che gli aggressori abbiano specifico equipaggiamento, è necessario inibire a chi dovesse salire a bordo, l'uso di attrezzi, apparecchiature o materiali della nave, che potrebbero essere usati per superare gli ostacoli o accedere alle zone interdette, soprattutto alla cittadella ed alle sovrastrutture della nave. Pertanto, attrezzi, macchinari ed equipaggiamenti che possono essere usati dai pirati, devono essere conservati in locali sicuri e comunque chiusi ermeticamente. Occorre altresì proteggere materiali infiammabili o comunque pericolosi, conservandoli in luoghi sicuri ed inaccessibili. E' opportuno prevedere protezioni, con sacchetti di sabbia o coperte di kevlar, per le bombole di gas, ossigeno, acetilene o per qualsiasi altro contenitore di liquidi infiammabili o esplosivi.

Compete al team leader anche il controllo e l'eventuale allestimento ed implementazione delle misure di sicurezza adottate per la "cittadella". E' necessario prevedere: la blindatura delle porte di accesso, con piastre di acciaio di almeno 5 mm. amovibili; il posizionamento degli apparati per la navigazione strumentale (PC con collegamento ad antenna GPS, in posizione protetta ed occultata); l'attivazione di tutti i sistemi di comando e controllo, per la gestione delle funzioni della

[230] Ibidem 97

nave; la sistemazione degli apparati di comunicazione, telefoni satellitari e radio; l'approntamento di provviste di acqua, viveri, medicinali, servizi e altri generi di conforto, che garantiscano una autonomia per almeno una settimana. Si consiglia l'installazione di switch elettronici che siano in grado di rendere inutilizzabili la strumentazione, i comandi in plancia e la centrale di comunicazione, una volta che il personale si trovi ricoverato nella cittadella.

L'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato che l'elemento chiave per un efficace contrasto degli attacchi dei pirati risiede nella scoperta, quanto più anticipata possibile, della "nave madre" e delle imbarcazioni, chiamate Skiff, con profilo di attacco. Per questo assume un ruolo fondamentale il dispositivo di sicurezza adottato dal team leader dal momento in cui la nave entra in zone ritenute a rischio pirateria. Da quel momento il team deve coprire i turni di guardia nell'arco delle 24 ore. Di norma il servizio di sorveglianza/vedetta è suddiviso in tre turni di guardia di 8 ore, o sei turni da 4 ore nei momenti in cui è richiesta una maggiore attenzione e in quelli di massima allerta, ciascuno svolto almeno da un operatore che, tramite radio portatile, deve mantenere un contatto costante con la plancia comando della nave, in particolare con l'addetto al radar, oltre che con il team leader e con l'altro operatore in turno a "disposizione", che si trova in cabina in perfetta tenuta operativa, pronto ad intervenire in caso di necessità.

La guardia giurata in servizio di vedetta deve indossare la tenuta operativa, con equipaggiamento completo, materiali ed elmetto. Deve, altresì, essere munito di binocolo o di visore notturno, da utilizzare dopo il crepuscolo, per assicurare una frequente osservazione della zona di mare circostante la nave su tutto l'arco dei 360 gradi. I turni di servizio devono, essere equamente distribuiti tra i componenti del team di sicurezza, secondo uno schema che prevede una guardia in servizio, una a disposizione per pronto impiego e una o due a riposo. Questo per garantire costantemente un perfetto grado di efficienza psico-fisica del personale.

MSE, in relazione all'uso della forza, adotta un proprio protocollo, conforme alle norme di ingaggio internazionali che recepiscono i contenuti della nota MSC92/INF.14 del 9 Aprile 2012, denominata "The 100 series rules"[231], con la quale l'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO)[232] ha prestabilito un modello comune di norme in caso di atti di pirateria contro le navi mercantili, per tutti gli Stati costieri, nonché si attiene ai contenuti delle linee guida ISO PAS 28007[233]. Tale protocollo non costituisce in nessun caso una deroga all'autorità del Comandante, il quale esercita un controllo ravvicinato delle attività e dei compiti del team di sicurezza. Spetta quindi a lui qualsiasi decisione da assumere in merito al dispiegamento e all'armamento, fermo restando che come già detto, non ha alcuna competenza sulle scelte tattiche e la disposizione delle guardie giurate, incarico questo che è di competenza, in via esclusiva, del responsabile del team di sicurezza.

Il Comandante ha comunque la responsabilità ultima per la sicurezza della navigazione e tutte le decisioni che assume sono vincolanti, ivi compresa quella di ordinare al team di sicurezza di cessare il fuoco, fatto salvo l'inalienabile diritto di autodifesa. Le guardie giurate, di conseguenza, sono debitamente istruite dall'istituto di Vigilanza in questo senso. Resta ferma la responsabilità personale di ciascuna guardia giurata per l'uso della forza che deve essere sempre conforme alle indicazioni contenute nel regolamento di servizio, come approvato dal Questore, ed alle leggi nazionali ed internazionali applicabili in materia. L'uso della forza da parte delle guardie giurate, ed in particolare l'uso di armi da fuoco, deve prendere in considerazione il rischio di eventuali

[231] The 100 Series Rules "An International Model Set of Maritime Rules for the Use of Force (RUF). Disponibile su: https://piracylaw.files.wordpress.com/2013/05/20130503-100_series_rules_for_the_use_of_force.pdf

[232] L'IMO ha più volte ha richiamato la necessità per gli Stati Costieri, di utilizzare le norme ISO PAS 28007 (linee guida per le Agenzie private di Sicurezza Marittima che provvedono a fornire i PCASP – privately contracted armed security personnel – a bordo delle navi mercantili) come normativa tecnica di riferimento al fine di indirizzare le società che offrono il servizio di protezione del naviglio mercantile, per ricevere, da parte di società di certificazione esterne, cd. di terza parte, il riconoscimento del rispetto dei requisiti contenuti nelle succitate norme.

[233] Norma ISO 28007 – 1:2015 "Ships and marine technology — Guidelines for Private Maritime Security Companies (PMSC) providing privately contracted armed security personnel (PCASP) on board ships (and pro forma contract). Disponibile su: https://www.iso.org/standard/63166.html. Contiene le linee guida e le specifiche raccomandazioni che le compagnie di sicurezza marittima devono seguire per la fornitura di servizi con personale armato (PCASP).

conseguenze indesiderate o dei gravi danni causabili.

Il regolamento definisce anche il "piano di contingenza" o emergenziale che delinea preventivamente le azioni che i componenti del team di sicurezza devono adottare qualora si verifichi un evento dannoso o comunque pericoloso. Esso riporta le linee guida sulle azioni che ciascuno dei componenti del team deve porre in essere al verificarsi dell'evento stesso, nel rispetto della sequenza delle fasi.

Le fasi definite sono 6 e si susseguono, secondo quanto qui di seguito specificato:

- Fase 1 - 8/6 miglia (Identificazione nave sospetta/minaccia).

  Ogni imbarcazione, soprattutto se piccola e non identificata, va considerata come una possibile minaccia e pertanto deve essere tenuta ad una distanza di sicurezza di 8/6 miglia dalla nave. L'allerta precoce, nel caso di un avvicinamento sospetto entro tale distanza permetterà al team di Sicurezza di:

  - ✓ identificare e confermare sul nascere una potenziale minaccia;
  - ✓ coordinare la giusta risposta a questa minaccia;
  - ✓ allertare l'equipaggio e prepararlo all'eventuale spostamento in un punto di raccolta sicuro.

  Lo stato di allerta in questa fase è giustificato quando, a seguito dell'osservazione dell'area circostante la nave, possa nascere un legittimo sospetto riferibile a situazioni anomale quali ad esempio:

  - ✓ mancata possibilità di rilevare il segnale AIS del battello in avvicinamento con rapido, inusuale ed ingiustificato incremento di velocità e rotta indirizzata verso la nave;
  - ✓ rilevazione di una imbarcazione che cala in mare, uno o più barchini che si dirigono poi a velocità elevata in direzione della nave.
  - ✓ presenza di piccoli scafi veloci che navigano costantemente in rotta di avvicinamento alla nave, soprattutto, quando tali rilevazioni si dovessero verificare a distanze consistenti dalla costa tali da poter essere comunque considerati movimenti anomali rispetto all'attività prevalente nell'area;
  - ✓ manifestata e definita alterazione della rotta, soprattutto se a poppavia e con inserimento sulla scia o rilevazione di improvvisi cambiamenti di rotta verso la nave;

  - ❖ Azione: la guardia di turno avvisa il team leader e chiama il proprio collega a disposizione per avere supporto, al fine di un miglior monitoraggio dello sviluppo della situazione.

- Fase 2 – 4 miglia (l'azione dello scafo/i prosegue)

  Si riduce la distanza fra lo scafo sospetto e la nave con il protrarsi dei segnali di minaccia di cui al punto precedente.

  - ❖ Azione: la guardia di turno comunica l'aggiornamento al team leader il quale effettua la Comunicazione al Comandante o, in sua assenza, all'Ufficiale di guardia, avvisandolo della presenza della possibile e sospetta minaccia.

- Fase 3 - 2 miglia (l'azione sospetta e/o di minaccia continua)

  Continua a ridursi la distanza fra lo scafo sospetto e la nave con il protrarsi dei segnali di minaccia di cui al punto precedente

  - ❖ Azione: Il Team Leader, avvisa il Comandante che intende prepararsi a dare avvio alle previste procedure di allarme in caso di attacco.

    La minaccia è ragionevolmente da considerare reale. Il Team Leader riunisce le guardie giurate impartendo le istruzioni operative per il controllo dell'apertura di tutte le porte del ponte, al fine di facilitare la comunicazione e di ridurre la possibile pressione che provocherebbe un colpo di RPG lancia granate. Si assicura infine che tutte le porte ed i passaggi dalla zona di carico al ponte siano chiuse, raccomandando al Comandante di

attivare manovre evasive con aumento al massimo della velocità.

Il Comandante proverà a contatterà via radio, l'imbarcazione sospetta e chiederà di comunicare le sue intenzioni. In caso del perdurare del sospetto, possono essere attivati avvertimenti di tipo "non cinetico", cioè ogni attività che non preveda l'uso di armi da fuoco che può includere:

a. uso di VHF, megafoni e/o messaggistica preregistrata difensiva, trasmessa da mezzi elettronici (Long/medium Range Acustic Devices - L/MRAD);
b. accensioni delle luci di coperta, utilizzo di luci lampeggianti, eventualmente, razzi di segnalazione e laser non letali classificati "eye-safe", secondo le indicazioni del produttore;
c. apertura delle manichette ad acqua e/o tubi idraulici ad alta pressione.

➢ Fase 4 – sotto le 2 miglia (l'azione aggressiva dello scafo/i è palese)

Si identificano a bordo dei barchini di uomini armati o scale d'assalto. La minaccia è ormai certa e l'aggressione appare imminente. Potrebbero in questa fase verificarsi anche esplosioni di colpi di arma da fuoco in direzione della nave.

❖ Azione: si procede a dare l'allarme di attacco pirata a tutto l'equipaggio il quale preventivamente istruito deve recarsi al "punto di riunione", in prossimità dell'entrata alla cittadella. Qui l'Ufficiale di bordo si accerterà che siano presenti tutti i membri dell'equipaggio non coinvolti nelle operazioni della nave, provvedendo a coordinare l'accesso ordinato all'interno dell'area sicura.

In questa fase, oltre al team di sicurezza, soltanto il Comandante, gli ufficiali di turno in coperta ed il personale addetto alle manovre potrà restare all'esterno della cittadella.

Previa autorizzazione ricevuta dal Comandante le guardie giurate si muniranno delle armi lunghe e, schierati in direzione degli aggressori, mostreranno in modo palese le armi da fuoco ed impartiranno avvisi verbali, come parte di avvertimenti di tipo non-cinetico. Le armi da fuoco devono ancora essere senza colpo in canna, con la sicura inserita.

Qualora la minaccia dovesse essere confermata, su autorizzazione esplicita del Comandante, e fatte salve le ipotesi personali di autodifesa, le armi da fuoco possono essere usate per sparare colpi di avvertimento allo scopo di impedire l'attacco o l'aggressione. Le guardie in tal caso dovranno attenersi alle seguenti disposizioni:

a. effettuare richiami verbali e, se del caso, sparare razzi di segnalazione in direzione degli aggressori;
b. i colpi di avvertimento non possono essere indirizzati contro l'imbarcazione e i suoi occupanti e deve essere pertanto garantita l'incolumità dei potenziali aggressori;
c. qualsiasi uso della forza, in particolare l'uso di armi da fuoco, deve prendere in considerazione il rischio di eventuali conseguenze indesiderate o danni gravi alle persone.

➢ Fase 5 – Sotto le murate della nave (lo scafo/i sono in fase di attacco)

L'attività sospetta è effettiva, la minaccia diventa reale, gli scafi degli aggressori penetrano nell'area di esclusione della nave. Si riscontra l'uso di armi da fuoco ed è, quindi, certo l'inizio dell'attacco vero e proprio dei pirati, i quali si stanno preparando all'abbordaggio con l'impiego di scale.

❖ Azione: una volta accertata la volontà degli attaccanti di porre in atto l'aggressione nonostante tutte le azioni difensive mese in atto e con la piena evidenza della situazione di imminente pericolo per l'incolumità dell'equipaggio e la sicurezza della nave, il team leader attiva le procedure di allarme che consistono in:

a. dispiegamento sul ponte del team in posizione di difesa con indosso le dotazioni di protezione individuali (caschi, giubbotti antiproiettile), caricamento delle armi, che saranno tenute in posizione visibile, e pronti in posizione di tiro;
b. ricerca di conferma visiva circa la presenza di armi da fuoco, di rampini o di scale sulla nave

sospetta,

c. trasmissione da parte del team leader della segnalazione dell'imminente pericolo alla centrale dell'Istituto di vigilanza.

Qualora l'assalto dovesse proseguire il team di sicurezza è autorizzato ad usare la forza più appropriata, in accordo con il Comandante, per impedire qualunque tentativo di abbordaggio illegale.

I colpi esplosi devono essere mirati, con un volume di fuoco limitato alle reali esigenze di difesa, prendendo tutte le precauzioni possibili per evitare danni collaterali e il ferimento di persone innocenti. Si ribadisce a proposito che il ricorso all'uso della forza ed in particolare della forza letale è giustificato come ultima ratio, nella sola ipotesi dell'esercizio del diritto di legittima difesa ex art. 52 del codice penale, fermi restando i limiti di ragionevolezza e proporzionalità e nel rispetto della normativa nazionale ed internazionale di riferimento.

Qualora si evidenzi il rischio concreto che il controllo della nave possa cadere in mano ai pirati il Comandante, supportato dal team leader, potrebbe pianificare l'abbandono della nave o il ripiegamento nella "Cittadella", tenendo aperto, ove possibile, un canale di collegamento radio con CINCNAV ed in generale con le forze esterne di soccorso presenti nell'area.

- Fase 6 – Cessata all'allerta/allarme (la minaccia, cessa i pirati ripiegano)

Se successiva alle fasi da 1 a 3 indica la cessazione dello stato di attenzione/allerta, altrimenti se a seguire rispetto alle fasi 4 e 5, sta ad indicare che l'azione diversiva o l'attività di contrasto condotta dal team di sicurezza ha fatto desistere gli attaccanti dai loro intenti. Le forze ostili sono in ripiegamento e si allontanano dall'area di esclusione della nave.

- Azione: le attività a bordo della nave riprendono nella loro routine. Il team di sicurezza torna alle normali operazioni di sorveglianza e sono ripristinati i turni di guardia secondo gli schemi preesistenti.

  Qualora tale fase seguisse la fase 5, il Comandante provvede ad avvisare via radio/telefono dell'avvenuto cessato pericolo tutti gli Enti e gli Organismi di controllo che in precedenza erano stati allertati. Il team Leader informa la centrale operativa dell'istituto di vigilanza del cessato pericolo, procedendo al controllo delle armi, che gli operatori hanno provveduto a scaricare, e delle munizioni. Le armi e le munizioni vengono quindi riposte negli appositi armadi di sicurezza.

Il team leader deve fare immediatamente rapporto degli eventuali incidenti o attacchi alla centrale operativa dell'Istituto di vigilanza per riferire sui termini della minaccia e sugli esiti. Dovrà altresì inviare un rapporto scritto entro 6 ore dall'incidente specificando:

- inizio dello stato di emergenza;
- termine dello stato di emergenza e quindi la fine dell'attacco e della minaccia;
- condizioni mediche dei membri dell'equipaggio e del team;
- modalità dell'attacco, consistenza degli aggressori, accorgimenti adottati, e su tutto quanto possa essere ritenuto utile ai fini informativi;
- modalità con le quali è stato eventualmente fatto uso di armi da fuoco ed il numero di proiettili esplosi;
- presenza di feriti fra l'equipaggio o il team.

Resta inteso che ogni incidente, compresa la minaccia di un attacco, reale o imminente, deve essere registrato e comunicato dal Comandante della nave a tutte le Autorità marittime e navali operanti nell'area, nonché alle Autorità nazionali competenti. E' altresì necessario che a seguito di un attacco pirata o di una attività sospetta, sia inviato un rapporto dettagliato dell'evento a

MSCHOA[234], UKMTO[235], e IMB[236] al fine di garantire il monitoraggio e l'analisi dell'attività piratesca nelle aree a rischio, per lo studio delle tecniche di approccio e di attacco. In tali casi sarà compito delle competenti organizzazioni diramare avvisi di pericolo a tutte le navi mercantili che transitano in acque limitrofe. Ai Comandanti si richiede di completare in ogni sua parte e con la massima precisione lo stampato standardizzato di "rapporto pirateria" che dovrà essere presentato in copia anche allo Stato di bandiera.

A seguito di un attacco di pirati e di un eventuale conflitto a fuoco, qualora ci fossero feriti o naufraghi è piena responsabilità del Comandante, secondo quanto prescritto dal codice della navigazione ex art. 1156[237], di prestare assistenza alle persone che ne hanno bisogno, compresi pirati/predoni. In tal senso il team leader collabora con il Comandante tenendolo costantemente informato sullo sviluppo dell'emergenza.

Nella competenza del Comandante, ex art. 1237[238] del codice della navigazione, rientra anche l'obbligo di custodia in detenzione di eventuali aggressori catturati nel corso dell'attacco che dovranno essere messi a disposizione dell'Autorità giudiziaria nazionale di bandiera per rispondere dei reati commessi. Le modalità di detenzione a bordo, indipendentemente dal fatto che la stessa derivi dall'arresto o dall'applicazione della misura coercitiva della custodia cautelare, devono uniformarsi a principi di rispetto dei della persona e dei suoi beni, di sicurezza, di visibilità, di vivibilità e di sostenibilità del locale di detenzione.

Capitolo Tre

Sicurezza del Paese ed interesse nazionale: un ruolo per la sicurezza privata?

1. "Duty of care" e potenzialità della sicurezza privata

Il "Duty of Care" è un concetto anglosassone, introdotto anche nell'ordinamento italiano, che definisce il dovere del datore di lavoro di prendersi cura del proprio personale in Italia e all'estero.

Tralasciando le norme generali in ambito di salute e sicurezza sul lavoro, regolate in Italia da numerose disposizioni contenute nella Carta Costituzionale, nei codici civile e penale, oltre che in diverse leggi speciali, per quanto di nostro interesse ci soffermeremo sulla tutela dei lavoratori che operano all'estero in territori a rischio e sul dovere di prevenzione e di protezione che la vigente legislazione in materia pone in capo al datore di lavoro. Questo allo scopo di analizzare quanto il comparto della vigilanza privata può fare in un contesto operativo internazionale.

In termini di "Duty of Care" un importante svolta giuridica è avvenuta a seguito della "sentenza

[234] Ibidem 100

[235] Ibidem 101

[236] Ibidem 179

[237] Codice della Navigazione art. 1156 - Abbandono di componente dell'equipaggio ammalato o ferito "Il comandante della nave o dell'aeromobile, che, sbarcando nei casi consentiti dalla legge un componente dell'equipaggio ammalato o ferito, omette di provvederlo dei mezzi necessari alla cura e al rimpatrio [.....].

[238] Codice della Navigazione art. 1237 Reati in corso di navigazione "Quando è stato commesso un reato in corso di navigazione, il comandante della nave [.....], prima della partenza dal luogo di primo approdo e comunque entro ventiquattro ore da tale approdo, consegna le persone che siano in istato di arresto o di fermo,[.....] all'autorità marittima [.....] ovvero, all'estero, all'autorità consolare o, in mancanza, ai comandanti delle navi da guerra che si trovino nel luogo".

Bonatti"[239] del gennaio 2019 che, con la pronuncia di condanna dei vertici dell'impresa Bonatti di Parma, ha introdotto nella giurisprudenza il concetto di "cooperazione colposa in delitto doloso", dopo la morte di due dipendenti italiani rapiti in Libia.

Nel contesto giuridico italiano questo fatto ha rappresentato una grande novità visto che in precedenza, per fatti analoghi con rapimento di lavoratori italiani in missione all'estero, le sentenze dei giudici non avevano mai sancita la responsabilità penale del datore di lavoro. Così è stato infatti per la vicenda dei tre tecnici italiani dello Studio Pietrangeli catturati in Etiopia dai ribelli del Partito rivoluzionario del popolo etiopico (Erpr) nel 1887, ovvero nel caso del tecnico della società CMC, rimasto gravemente ferito in Algeria nel 2007 a causa di un attentato dinamitardo posto in essere da un affiliato di Al Qaeda. Casi in cui è stata affermata la sola responsabilità civile del datore di lavoro per gli incidenti che subisce il lavoratore all'estero come conseguenza di eventi criminali o terroristici perpetrati da terzi, anche al di fuori dell'ambito strettamente lavorativo.

La vicenda processuale Bonatti, che ha portato al riconosciuto della responsabilità penale degli organi apicali della società, nasce dalla morte di due dei quattro tecnici specializzati della Bonatti S.p.a., che il 19 luglio 2015, furono sequestrati in territorio libico durante il trasferimento verso il cantiere di Mellitah, loro sede di lavoro. La morte dei lavoratori avvenne dopo alcuni mesi di prigionia, nel corso del loro trasferimento da un luogo di custodia ad un altro, quando i sequestratori, intercettati dalle forze di sicurezza libiche, rimasero uccisi con gli ostaggi italiani a seguito del conflitto a fuoco che ne derivò.

Al termine del processo con ritto abbreviato il Presidente della Bonatti e i componenti del Consiglio di amministrazione, sono stati ritenuti colpevoli sulla base di cinque tematiche giuridiche, in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, di rilevante interesse[240]:

1. La cooperazione colposa ex art. 113 c.p: dei dirigenti della Società ai quali era da ascrivere una condotta omissiva, e di quello del dirigente delegato alla sicurezza in Libia, chiamato a rispondere per una condotta commissiva. In organizzazioni societarie complesse, dove vi è una divisione dei doveri di tutela nei confronti dei lavoratori, e nelle quali i processi decisionali vedono il contributo di diversi livelli di potere e competenze la cooperazione colposa è stata inoltre ritenuta "*una saldatura delle singole posizioni di garanzia rivestite da soggetti distinti e alle quali risultano connessi specifici e diversi profili di responsabilità, consentendo una visione unitaria e completa delle condotte che concorrono alla produzione dell'evento*".
   Il GUP ha quindi ritenuto che tale saldatura si sia verificata con la mancata procedimentalizzazione delle misure di sicurezza relative alla movimentazione dei lavoratori da parte della società, che ha evidenziato colpevoli omissioni del Consiglio di Amministrazione in materia di prevenzione, il cui dovere è l'esatta individuazione e valutazione dei rischi. Tale deficit organizzativo ha agevolato la condotta colposa commissiva del dirigente delegato della sicurezza dei lavoratori in Libia, che ha violato le regole cautelari adottate solo nella prassi. Si è trattato quindi di una cooperazione di condotte colpose che non possono essere considerare autonome la prima rispetto alla seconda e che hanno di fatto reso possibile il sequestro e la conseguente morte dei due dipendenti.
2. La delega di funzioni ex art. 16 d.lgs. 81/2008 e il riparto di responsabilità ove, sebbene si riconosca che in una struttura aziendale complessa come la Bonatti i soggetti gravati di una posizione di garanzia non sono soltanto quelli che rivestono i ruoli apicali ma anche quelli che in concreto, rispetto all'organizzazione dell'impresa, ricoprono tale posizione, non si può comunque escludere la sussistenza di una posizione di garanzia dei vertici della società. Da una parte vi era quindi una responsabilità in capo al dirigente della filiale libica preposto in forza della delega ad esso conferita in tema di sicurezza sul puntuale rispetto delle misure

[239] GUP del Tribunale di Roma, sent. n. 125/2019 (ud. 22 gennaio 2019, dep. 27 febbraio 2020). Disponibile su: https://www.dpei.it/sites/default/files/sentenza_bonatti_anonimizzata.pdf

[240] Diritto Penale Economia ed Impresa Profili della cooperazione colposa nelle organizzazioni complesse, concetto di rischio ambientale e necessità di procedimentalizzazione delle misure di sicurezza adottate - Caso Bonatti (Gup di Roma, sent. n. 125/2019). Disponibile su: https://www.dpei.it/diritto-penale-sicurezza-sul-lavoro/profili-cooperazione-colposa-nelle-organizzazioni-complesse

precauzionali stabilite dal modello organizzativo. Dall'altra permaneva comunque in capo ai vertici aziendali l'onere di predisporre il DVR, con l'elaborazione di una disciplina in ordine alle modalità di trasferimento del personale nei siti qualificati a rischio, e di esercitare un controllo sul preposto in relazione al concreto esercizio dei poteri conferiti, vista la delicatezza della materia.

3. Il concetto di rischio ambiente e del dovere o meno di ricomprendere anche tale categoria di rischi nel D.V.R. prescritto dal d.lgs. 81/2008. Nello specifico è stato sancito, anche in relazione alle pronunce della Suprema Corte, "*che grava sul datore di lavoro non solo l'obbligo di individuare ed analizzare tutti i rischi connessi allo svolgimento dell'attività lavorativa ben oltre le situazioni di pericolo individuate da specifiche norme, avuto riguardo alle più innovative conoscenze tecnologiche ed alla propria conoscenza ed esperienza, ma anche quello di delineare quanto più possibile nel dettaglio tali profili di rischio sottoponendo a periodica revisione ed aggiornamento il D.V.R. che assume, pertanto, la natura non di un formale adempimento ad una prescrizione legislativa, ma di uno strumento che, unitamente al modello organizzativo, è espressione della capacità dell'impresa di adeguarsi e costantemente modificarsi in relazione alle mutate caratteristiche della struttura del rischio*".

4. La necessità di procedimentalizzazione delle misure di sicurezza ai sensi del sistema delineato dai D.lgs. 81/2008 e D.lgs. 231/2001 che è quanto è stato imputato ai vertici della società ed alla Bonatti S.p.a. stessa sotto la forma di "colpa organizzativa". La Bonatti infatti aveva predisposto in via generale un sistema di trasporto sicuro ed astrattamente idoneo a garantire la sicurezza dei lavoratori quale quello via mare, tuttavia aveva omesso di rendere tale procedura cogente, non prevedendo specificamente tali rischi nel D.V.R.. Non avendo altresì sottoposto le misure prese ad un sistema di monitoraggio, valutazione e informazione atto ad evitare che le stesse venissero derogate ha fatto sì che la vita dei dipendenti fosse messa concretamente in serio pericolo, così come di fatto è accaduto. Il GUP ha rilevato a proposito che "*è di tutta evidenza come tale carenza sia di estrema rilevanza in quanto solo una 'formale procedimentalizzazione' della direttiva avrebbe consentito ai dipendenti coinvolti di essere informati in ordine alla consistenza ed intensità del rischio, di valutare attraverso il loro rappresentante la congruità e adeguatezza delle misure precauzionali adottate e di opporre legittimamente un rifiuto a fronte dell'adozione di modalità di trasferimento diverse da quelle precauzionalmente previste. Ugualmente deve dirsi per il mancato coinvolgimento dell'organo di vigilanza che, come riferito dal suo Presidente, mai fu posto a conoscenza della direttiva e mai ebbe ad effettuare verifiche in relazione al suo rispetto. Tale conclusione risponde peraltro ad un sistema sostanzialistico in quanto solo l'adozione della regola di condotta con il sistema di garanzie previste dalla legge ne garantisce, attraverso i meccanismi di controllo e monitoraggio stabiliti, la concreta adeguatezza ed efficacia*".

5. Responsabilità amministrativa da reato dell'ente ex art. 25-septies D.lgs. 231/2001. All'esito della disamina della configurabilità delle responsabilità dei vertici societari, sono stati infatti ritenuti sussistenti tutti gli elementi costitutivi della responsabilità delineata dal D.lgs. 231/2001: la configurabilità del reato presupposto, nello specifico l'omicidio colposo commesso con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro ex art. 25-septies; il compimento dello stesso da parte dei soggetti apicali della società e quindi la sussistenza del "rapporto organico" ex art. 5 lett. a); il vantaggio dell'ente, avendo il dirigente libico derogato alla prassi solitamente applicata per motivi di opportunità aziendale; ed infine, la colpa organizzativa, riscontrata nella mancata adozione di un modello tale da procedimentalizzare i rischi esistenti.

Tale sentenza richiama quindi anche in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro il noto principio di origine anglosassone del "accountabilty", che caratterizza in particolare la materia di trattamento dei dati personali. Secondo tale principio il datore di lavoro non deve essere un mero esecutore di un elenco di misure imposte dalle norme, ma deve assumere la veste di garante della salute e sicurezza, con obbligo di individuare tutti i fattori di rischio legati all'attività e di scegliere le modalità più idonee per farvi fronte in relazione al contesto in cui opera. Deve altresì vigilare affinchè tali previsioni vengano rese effettive attraverso il loro inserimento nei documenti di organizzazione e previsione così da entrare a far parte di un sistema endo-aziendale in grado di garantirne la corretta attuazione e il costante adempimento.

In termini di "Duty of Care" i fatti sopra elencati, come del resto altre note vicende giudiziarie relative alla sicurezza di chi, per lavoro o per studio, si reca in Paesi con rischi ambientali o geopolitici (si veda la sentenza per il caso Grifani del Tribunale civile di Ravenna, del 23.10.2014,[241], o il più attuale caso Regeni) non possono che stimolare molteplici riflessioni circa l'esigenza di garantire a chi si reca all'estero le misure idonee a scongiurare o, perlomeno, a ridurre i rischi.

In materia di sicurezza sul lavoro si è quindi manifestato un evidente ampliamento del campo di operatività della posizione di garanzia ricoperta dalla società e dal suo consiglio direttivo, sino a ricomprendervi fatti che, esulando da una sfera di controllo diretta e ricollegabile alla tipicità dell'attività svolta, dipendono da fattori "ambientali" del territorio estero ove il personale è chiamato ad operare. Questo fatto comporta un serio rischio di natura penale per gli amministratori della Società e per i dirigenti apicali coinvolti, costretti a dover attuare una attenta e seria programmazione della sicurezza, in un campo che il più delle volte, risulta estraneo alle loro specifiche competenze.

Tale dovere del Datore di Lavoro risulta peraltro esplicitato ed espressamente confermato da quanto stabilito nel D.lgs. 151/2015 art. 18[242], il quale stabilisce che il contratto di lavoro del personale italiano, da impiegare o da trasferire all'estero, deve prevedere: una assicurazione per ogni viaggio di andata nel luogo di destinazione e di rientro dal luogo stesso, per i casi di morte o di invalidità permanente; il tipo di sistemazione logistica; Idonee misure in materia di sicurezza.

Pe le Società italiane che operano all'estero questo mutato quadro di riferimento fa quindi nascere l'esigenza di nuovi bisogni consulenziali e di dover ricorrere in azienda a nuove figure professionali. Il security manager interno, cosi come l'esperto di sicurezza e il prestatore di servizi di sorveglianza e protezione, diventano allora figure indispensabili quando il contesto operativo è complesso e rischioso. Infatti, solo con la dimostrazione di aver fatto quanto possibile con l'impiego di tutte le risorse necessarie per evitare il rischio, la società ed i suoi dirigenti si possono ritenere al riparo da responsabilità, tutelando altresì il patrimonio derivante dalle risorse umane alle loro dipendenze e, nel contempo, la reputazione in campo internazionale.

In tale ambito appare allora evidente quanto possa essere importante ed utile l'apporto che le aziende di sicurezza privata italiana possono offrire, in un contesto internazionale che fino ad oggi li ha viste escluse a causa della mancanza di specifiche norme in materia. Esclusione dipendente dalla staticità del mondo politico italiano supportato, da una parte dalle Autorità stesse di Pubblica sicurezza che continuano a non vedere di buon occhio le aperture ai privati per quanto attiene l'uso della forza, e dall'altra da una opinione pubblica dimostratasi restia, per un antico retaggio storico, a demandare anche solo in parte ai privati i poteri di controllo della sicurezza pubblica. Del resto la mancanza di una legislazione in materia va ricondotta anche alla scarsa solidità politica dei molteplici governi succedutisi nell'era repubblicana, che non hanno avuto la forza di definire una riforma della sicurezza privata organica, anche probabilmente a causa dello scarso interesse che l'argomento suscita a livello generale.

Il fatto che non vi siano oggi in Italia aziende di sicurezza che ufficialmente operano all'estero non è altro che il risultato di questo vuoto normativo.

1.1 Da Istituti di vigilanza privati a PMSCs

Gli operatori italiani, se realmente vogliono assumere un ruolo come protagonisti del mercato

[241] Tribunale di Ravenna Sentenza del 23 ottobre 2014. Franco Crisafi, (tecnico dipendente della cooperativa CMC di Ravenna) contro la cooperativa stessa a seguito del grave ferimento occorso in Algeria nel corso della propria attività lavorativa. Mentre si trovava su una vettura aziendale è stato oggetto di un attentato kamikaze da parte del gruppo terroristico Al Qaeda. Disponibile su: http://www.francocrisafi.it/web_secondario/sentenze%202015/tribunale%20Ravenna%20sentenza%2023%2010%2014.pdf

[242] Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 151 Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183. (GU Serie Generale n.221 del 23-09-2015 - Suppl. Ordinario n. 53).

della sicurezza internazionale, dovranno in primo luogo superare il provincialismo che fino ad oggi è stata la cifra (negativa) di distinzione del comparto. L'ingresso in una orbita diversa dovrebbe in primo luogo partire dal cambio di nome, con il passaggio da "Istituti di vigilanza privata" a "Private Military and Security Companies (PMSCs)" i cui operatori, professionisti della sicurezza, siano riconosciuti come "security contractors".

Si tratta di un approccio diverso che richiede un anche un cambiamento culturale perché, al di là di quanto già detto per la sicurezza sussidiaria in cui gli Istituti di vigilanza privata hanno oggi un ruolo ben preciso, quando si affronta l'argomento che attiene alla fornitura di servizi di sicurezza all'estero la consapevolezza di un ruolo differente deve evidenziarsi anche in termini semantici, affinchè l'attività svolta possa essere riconosciuta a livello globale.

Il cambio di paradigma risulta del resto fondamentale, in un immaginario comune che associa l'impiego di personale all'estero per l'effettuazione dei servizi di sicurezza, al termine di "mercenario", conferendo così immediatamente una accezione negativa a tale attività. Solo gli addetti ai lavori riescono infatti a distinguere la figura del "mercenario", ancora oggi presente sebbene in maniera limitata, rispetto a quella del "security contractor", termine corretto con il quale devono essere definiti questi operatori di sicurezza, chiamati a svolgere la loro attività fuori dai confini nazionali in contesti operativi complessi e caratterizzati da alta instabilità.

I "security contractors" sono generalmente ex militari, operanti sotto la diretta dipendenza gerarchica e funzionale di imprese di sicurezza private, le "Private Military and Security Compaies" (PMSCs), che svolgono compiti in aree operative ad alto rischio con mansioni diverse fra le quali: addestramento del personale di sicurezza dei locali Governi, vigilanza di assets e strutture operative; scorta e protezione di persone o beni in movimento. Attività quindi che in nessun caso prevedono il loro coinvolgimento in operazioni belliche. Il "mercenario" da parte sua, anch'esso generalmente un ex militare, basa la sua attività sulla fornitura di una prestazione prettamente militare a carattere prevalentemente offensivo ed esercita una forma privata di violenza. Il mercenario è pertanto un combattente straniero rispetto all'area del conflitto, non integrato in un esercito nazionale regolare, che ha come unico scopo il conseguimento del profitto. La differenza fra la figura professionale del security contractor rispetto a quella del mercenario è pertanto evidente. Se infatti entrambi hanno come elementi comuni qualificanti la pregressa esperienza militare e l'operatività in contesti di guerra, la chiara diversità emerge in termini operativi in relazione agli obiettivi perseguiti ed ai compiti che svolgono.

L'affermazione delle PMSCs nel mercato internazionale, che rappresentano oggi un punto di riferimento certo nel settore della sicurezza, è stata agevolata a partire dagli anni '90 dal mutato contesto strategico post guerra fredda che ha indotto molti Stati a ridurre consistentemente il loro budget militare proprio in relazione alla diminuita percezione della minaccia. Tali tagli di spesa hanno portato ad un calo degli effettivi negli eserciti nazionali e di conseguenza allo sviluppo di un sempre più florido mercato della sicurezza privata con l'impiego di ex militari professionalmente preparati. Soprattutto i governi degli Stati occidentali, condizionati da una opinione pubblica prevalentemente schierata in funzione pacifista, hanno ritenuto non più necessari gli investimenti per il mantenimento di un imponente apparato militare in servizio permanente effettivo, visto il nuovo ordine mondiale in apparenza pacificato, dove i conflitti simmetrici sembrano essere ormai retaggio di tempi passati.

Nel contempo si è assistito, prevalentemente in occidente, all'esigenza di avere una capacità di intervento militare non più principalmente focalizzata a protezione dei confini interni bensì proiettata verso l'esterno a tutela degli interessi, politici ed economici, nelle rispettive aree di influenza. Questo ha comportato come conseguenza ad un'azione di cambiamento della struttura organizzativa all'interno delle forze armate dei vari paesi, con la riconversione di reparti composti da centinaia di effettivi destinati ad impieghi di difesa indifferenziati, verso unità di più piccole dimensioni ma a più alta specializzazione, composte da professionisti in linea con lo sviluppo tecnologico degli armamenti.

Tali fattori, che hanno portato le PMSCs ad assumere un ruolo sempre più rilevante sul mercato internazionale, non hanno comunque trovato un terreno ugualmente fertile in Italia. Questo nonostante che le valutazioni e linee di azione dei nostri governanti in materia siano state simili

a quelli degli altri Paesi occidentali ed hanno portato ad una forte riduzione degli effettivi nelle forze armate. Si richiama a proposito la L. 226/2004[243] che dal 1° gennaio del 2005, dopo 143 anni, ha sospeso le chiamate al servizio militare di leva in tempo di pace, dopo che nel corso degli anni era andato a ridursi temporalmente.

Con l'istituzione della figura dei volontari in ferma prefissata limitata nel tempo si è oltretutto creato un nuovo mercato di ex militari professionisti, formati comunque a spese dei contribuenti, che potrebbero essere produttivamente impiegati dalla PMSC, argomento questo che sarà richiamato nel prosieguo della trattazione. Il Generale Fabio Mini rileva a proposito: "*Gli eserciti privati o le compagnie di sicurezza sono diventate il naturale prodotto collaterale degli eserciti di professione. Accanto alle difficoltà di reclutamento dei professionisti, gli eserciti regolari hanno forti difficoltà nel rinnovare continuamente le forze in modo che siano sempre al massimo dell'efficienza e con il minimo dei problemi sociali e familiari [….]. Da parte dei governi e delle istituzioni statali c'è poi l'esigenza di provvedere a funzioni di sicurezza che non possono essere assolte da forze armate nazionali o perché politicamente troppo rischiose o perché non sufficientemente complesse da giustificare l'impiego di strutture regolari*"[244]

Il modello organizzativo delle PMSCs è caratterizzato da una struttura societaria a fini di lucro con clientela diversificata, sia pubblica che privata. L'offerta si differenzia in ragione delle esigenze manifestate dai clienti e sempre sulla base di tali esigenze si provvede al reclutamento delle risorse professionali necessarie al loro soddisfacimento. I punti di forza della loro attività sono dati dalla flessibilità dell'organizzazione aziendale e dalla capacità di adattarsi alle differenti richieste che pervengono dal mercato. Questo consente a tali società la fornitura di servizi qualitativamente efficienti ed efficaci, oltre che economicamente meno costosi rispetto a quelli eventualmente forniti dal personale regolarmente inquadrato in una forza armata regolare.

Le PMSCs, sebbene siano regolate generalmente da leggi specifiche e che da alcuni possono essere guardate con sospetto per via dell'attività armata che svolgono, di fatto sono a tutti gli effetti società commerciali come tutte le altre, perfettamente integrate nel contesto sociale e produttivo della nazione dove hanno la sede principale. Nel corso degli anni peraltro molte aziende, prevalentemente di estrazione anglosassone, con lo svilupparsi del settore hanno quotato le loro azioni sul mercato borsistico nazionale, con conseguente forte incremento delle loro entrate finanziarie.

L'acquisizione delle risorse umane da parte delle PMSCs non comporta particolari problemi in quanto, come in precedenza accennato, attingono direttamente all'ampio bacino di reclutamento derivante dagli appartenenti alle forze armate in congedo. Questi sono infatti un numero consistente di ex militari, altamente qualificati che si offrono sul mercato a costi relativamente bassi, sebbene le prospettive di guadagno dei security contractors restino comunque superiori rispetto a quelli degli appartenenti alle forze armate regolari. Per alcuni di loro è proprio l'aspettativa di elevati guadagni in tempi relativamente brevi, sommata alla flessibilità di impiego in diversi contesti operativi a livello internazionale, che rendono particolarmente attrattiva la posizione anche in presenza di un contratto di lavoro precario.

Il quadro internazionale vede oggi la realtà delle PMSCs particolarmente articolata con compagnie multinazionali di grandi proporzioni e maggiore professionalità, prevalentemente statunitensi o britanniche, che coesistono con società di piccole dimensioni, che impiegano un numero esiguo di operatori, operati in specifiche nicchie di mercato. Anche la gamma dei servizi offerti è altamente diversificata, in relazione alla tipologia della PMSCs, e va: dall'erogazione di servizi di intelligence e consulenza per l'elaborazione dei piani di sicurezza, a programmi di addestramento per forze militari o di polizia locali; alla fornitura di servizi logistici a supporto della costruzione di caserme o campi per rifugiati, ad attività di sorveglianza e monitoraggio; per

[243] Legge 23 agosto 2004, n. 226 "Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonche' delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore" (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 204 del 31 agosto 2004)

[244] Fabio Mini, La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale, Torino, Einaudi, 2003, p. 125.

includere anche attività altamente specialistiche quali ad esempio lo sminamento.

In termini quantitativi e qualitativi un ruolo particolarmente importante è svolto dalla fornitura dei servizi di tutela fisica delle persone, dei beni in movimento e dei siti strategici produttivi, nelle aree ad alto rischio in territori ostili. Si tratta di garantire l'incolumità di diplomatici, giornalisti, personale di aziende private, operatori umanitari come anche la protezione di convogli stradali e/o fabbriche, raffinerie, campi base etc.

Particolarmente ampia è la platea dei clienti che si servono di tali servizi e può essere indifferentemente di natura istituzionale o privata. Sono direttamente i Governi, per l'incolumità delle sedi e del proprio personale diplomatico, come anche le forze armate, che si affidano ad operatori privati per la protezione dei perimetri delle loro installazioni, così da non distrarre la forza combattente per compiti considerati di minore rilevanza strategica come il controllo statico. Un mercato non meno florido è quello delle aziende private per la scorta al personale o per la protezione dei siti produttivi. Infine, fanno ampio uso di personale di sicurezza privato, per scorta e protezione ai convogli, anche le organizzazioni intergovernative e non governative, come anche i media.

1.2 Le norme internazionali applicabili alle PMSCs

Le PMSCs sono quindi sono aziende economiche presenti sul mercato come tutte le altre per le quali, in relazione alla specificità dell'attività svolta con l'impiego di personale anche armato, la definizione di un quadro normativo di riferimento risulta particolarmente complessa in quanto non è infatti possibile identificare una disciplina comune a livello internazionale. Per questo il settore resta regolato dalle norme dei singoli stati dove hanno sede le società operative, nonostante questa soluzione non possa essere considerata sufficiente, visto che l'impiego dei security contractors in situazioni di crisi solleva l'esigenza di collocare l'attività svolta dalle PMSCs in un contesto di legalità che, al di là delle singole norme nazionali, deve tener conto del diritto internazionale, con particolare attenzione al rispetto dei diritti umani.

Per ovviare a tale vuoto normativo diverse sono state le iniziative promosse sia a livello Istituzionale, da singoli Stati, che privatamente, con il coinvolgimento delle associazioni di categoria o di gruppi d'interesse commerciale. Azioni che si sono concretizzate attraverso l'emanazione di "codici di condotta", che liberamente accettati dai singoli operatori, definiscono obblighi di autoregolazione in riferimento: alle licenze da ottenere per poter operare; ai servizi che possono essere forniti ed ai relativi contratti da sottoscrivere; alla selezione e formazione professionale dei security contractors; alla definizione delle regole di ingaggio e all'uso della forza; al rispetto della persona e dei diritti umani. Si tratta di strumenti che sebbene siano concordati e sottoscritti da tutti gli stakeholders coinvolti, PMSCs, clienti pubblici e privati, restano comunque norme non strettamente vincolanti che rappresentano piuttosto una mera manifestazione di volontà che, di per se, non può certo essere sufficiente a porre basi giuridiche solide, per un settore che è in rapida espansione.

Nelle more della definizione di una disciplina specifica per le PMSCs, gli standard legali applicabili devono essere individuati nelle norme internazionali che attengono alla generale responsabilità degli Stati, oltre che al diritto penale ed al rispetto dei diritti umani. In particolare si fa riferimento: alla Convenzione dell'Aja del 1907[245], che riguarda i diritti e i doveri applicabili agli Stati neutrali in caso di guerra; Convenzione di Ginevra del 1949[246] ed i relativi protocolli addizionali, considerati il

[245] IV Convenzione dell'Aja 1907 concernente le leggi e gli usi della guerra per terra. Conchiusa all'Aja il 18 ottobre 1907, Disponibile su:
https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/ISSMI/Corsi/Corso_Consigliere_Giuridico/Documents/65159_convenzione4.pdf

[246] Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra (vedasi anche protocolli addizionali I e II dell'8/06/1977), firmata a Ginevra il 12 agosto 1949. Disponibile su:
https://www.difesa.it/Il_Ministro/ONORCADUTI/Accordi_intergovernativi/Documents/Convenzione_di_Ginevra.pdf

punto centrale del diritto internazionale umanitario; Convenzione contro la tortura del 1984[247], riferita al comportamento che il personale militare e di sicurezza è tenuto ad osservare nell'esercizio delle proprie funzioni; Convenzione sulla proibizione delle armi chimiche del 1993[248], ripresa da diversi codici di condotta; Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale del 1998[249], che stabilisce la giurisdizione ed il funzionamento della Corte Penale Internazionale, competente a perseguire gli individui che si sono macchiati dei più gravi crimini internazionali; Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata del 2006[250], che proibisce la detenzione segreta e prevede il diritto delle famiglie ad ottenere informazioni.

Nei termini di applicazione alle PMSCs delle convenzioni internazionali occorre rilevare come al personale da queste impiegato sono spesso assegnate funzioni che rientravano in precedenza nella sfera d'attività delle forze armate regolari, con il rischio che il security contractor possa essere percepito come una versione attualizzata del mercenario. In tal caso sarebbe quindi soggetto all'applicazione delle specifiche norme internazionali riservate a questa specifica categoria, secondo l'art. 47, paragrafo 1 del I° protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1977[251]. Tale articolo, nel definire i caratteri distintivi della figura del mercenario, sancisce che non ha diritto al riconoscimento dello status di combattente o di prigionieri di guerra e che pertanto, in caso di cattura, risulterebbe esposto all'applicazione della legge locale che potrebbe comportare l'applicazione anche della pena di morte.

Sebbene il mercenariato non sia oggetto di questa trattazione, al fine di rendere più chiara l'effettiva differenza di funzioni fra il mercenario ed il security contractor, riportiamo qui di seguito integralmente il comma 2 dell'art. 47 in questione:

> *"2. Con il termine «mercenario» si intende ogni persona:*
>
> *a) che sia appositamente reclutata, localmente o all'estero, per combattere in un conflitto armato;*
>
> *b) che di fatto prenda parte diretta alle ostilità;*
>
> *c) che prenda parte alle ostilità spinta dal desiderio di ottenere un profitto personale, e alla quale sia stata effettivamente promessa, da una Parte in conflitto o a suo nome, una remunerazione materiale nettamente superiore a quella promessa o corrisposta ai combattenti aventi rango e funzioni similari nelle forze armate di detta Parte;*
>
> *d) che non sia cittadino di una Parte in conflitto, né residente di un territorio controllato da una Parte in conflitto;*
>
> *e) che non sia membro delle forze armate di una Parte in conflitto; e*
>
> *f) che non sia stato inviato da uno Stato non Parte nel conflitto in missione ufficiale quale membro delle forze armate di detto Stato."*

[247] Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Conclusa a New York il 10 dicembre 1984. Disponibile su: https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_contro_la_Tortura.pdf

[248] Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione. Conclusa a Parigi il 13 gennaio 1993. Disponibile su: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/335_335_335/it, ratificata con L. 18 novembre 1995 n. 496: (G.U. del. 25 novembre 1995, n. 276).

[249]Statuto di Roma della Corte penale internazionale Concluso a Roma il 17 luglio 1998. Entrato in vigore internazionale il 1 luglio 2002, Disponibile su: https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/scienze-politiche/docenti/egeria-nalin/nalin-a.a.-2015-2016/StatutoCPI.pdf

[250] Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata. Conclusa a New York il 20 dicembre 2006. Disponibile su: https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Convenzione-internazionale-per-la-protezione-di-tutte-le-persone-dalla-sparizione-forzata-2006/191

[251] Protocollo aggiuntivo alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I) adottato a ginevra l'8 giugno 1977. Art. 47 "Mercenari". Disponibile su: https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1982/1362_1362_1362/20040615/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1982-1362_1362_1362-20040615-it-pdf-a.pdf

Sempre in tema di mercenari, la Convenzione delle Nazioni Unite del 1989[252] presenta una portata più elaborata e completa rispetto ad altri trattati, vietando le attività mercenarie, a prescindere dal loro fine, con l'obiettivo di eliminare completamente l'esercizio di tale pratica illegale. La Convenzione collega altresì il campo di applicazione del mercenariato a situazioni di violenza organizzata suscettibili di condurre ad un colpo di Stato, ad una secessione o semplicemente ad una situazione di instabilità interna al Paese. Tale Convenzione è stata elaborata come riposta all'espansione delle attività mercenarie ed all'evoluzione dei soggetti ad essa connessi e richiama il divieto, presente nella Carta dell'ONU, all'utilizzo della forza contro l'integrità politica e territoriale degli Stati. Risulta pertanto essere lo strumento applicabile universalmente nei confronti delle attività mercenarie condotte dalle Private Military Companies (PMCs), nel corso di conflitti armati o insurrezioni, sia internazionali che interni.

Per quanto sopra è pertanto palese che la normativa riferita alle PMCs ed ai mercenari non può trovare riscontro per una medesima applicazione alle PMSCs ed ai security contractors, proprio per le evidenti differenziazioni. Questo, sia per quanto attiene al richiamo alla partecipazione diretta alle ostilità che al riferimento al compenso, "nettamente superiore" rispetto ai combattenti, oltre al fatto di non avere nessuna funzione offensiva ed essere tenuto ad osservare le disposizioni impartite dalla società con la quale ha firmato un contratto di lavoro o collaborazione.

I security contractors sono quindi professionisti che lavorano per le PMSCs, con rapporto di dipendenza o a chiamata, la cui attività è definita e regolamentata da specifici contratti che, secondo l'art. 50 del I° protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1977[253], sono considerati a tutti gli effetti civili e godono pertanto dei diritti a questi offerti nel contesto delle norme internazionali.

Resta comunque il fatto che l'assenza di norme internazionali specifiche ed universalmente riconosciute, in un contesto in cui il ruolo delle PMSCs ha assunto nel corso degli anni una presenza crescente nello scenario dei conflitti mondiali, ha sollevato preoccupazioni di natura legale ed umanitaria. Questo ha indotto nel 2006 il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) insieme al Governo svizzero a farsi promotore di una iniziativa finalizzata a definire gli obblighi internazionali degli Stati, in relazione alle attività delle PMSCs nel corso di conflitti armati, ed a fornire una lista di buone pratiche ad esse legate.

Da questa iniziativa congiunta di Svizzera e CICR è nato il Documento di Montreux[254], sviluppato con la partecipazione di esperti di 17 paesi e la consulenza di rappresentanti della società civile e dell'industria privata della sicurezza. Tale documento comune, nato a seguito di quattro riunioni intergovernative tenutesi fra il gennaio del 2006 ed il settembre 2008, è stato sottoscritto ed adottato contestualmente dagli Stati partecipanti il 17 settembre del 2008.

Al Documento di Montreux, che può essere definito una "soft law" in quanto non giuridicamente vincolante, aderiscono ad oggi 57 stati oltre all'Unione Europea e l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (OTAN)[255]. Composto da 2 parti, soddisfa l'esigenza di superare il vuoto

[252] Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 sui mercenari. Legge 12 maggio 1995, n. 210 (G.U. Suppl. ordinario 1 giugno 1995 n. 126) Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale contro il reclutamento, l'utilizzazione, il finanziamento e l'istruzione di mercenari, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 4 dicembre 1989. Disponibile su: https://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20041031111420

[253] Protocollo aggiuntivo alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I) adottato a ginevra l'8 giugno 1977. Art. 50 "Definizione dlle persone civili e della popolazione civile". Disponibile su: https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1982/1362_1362_1362/20040615/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1982-1362_1362_1362-20040615-it-pdf-a.pdf

[254] The Montreux Document "On pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflicts". Disponibile su https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/20192511-montreux-document_EN.pdf

[255] Stati ed organizzazioni internazionali che aderiscono al Documento di Montreux con le rispettive date di adesione, Disponibile su: https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/diritto-internazionale-pubblico/diritto-internazionale-umanitario/societa-militari-sicurezza-private/stati-parte.html

legislativo presente nelle attività condotte dalle PMSCs, il cui perimetro di azione viene così ricondotto nell'ambito del rispetto del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani.

La parte prima distingue tra gli Stati che impiegano PMSCs, gli Stati in cui queste operano e gli Stati in cui le società hanno sede e per ognuna di queste tipologie sono richiamati gli obblighi del rispetto del diritto internazionale umanitario e della legislazione sui diritti umani. Affronta inoltre la responsabilità dello Stato derivante dal comportamento individuale del personale delle PMSCs sulla base dei principi del diritto internazionale consuetudinario. Definisce infine i doveri della PMSC e del rispettivo personale, attribuendo in caso di cattiva condotto la responsabilità penale all'autore ad ai suoi superiori ma anche una responsabilità oggettiva, per omesso controllo, allo Stato di appartenenza della società.

Nella parte seconda sono invece riportate le buone pratiche da adottare in riferimento alle norme applicabili alle PMSCs. Si richiama l'obbligo di introduzioni di regimi trasparenti, con processi autorizzatori definiti da regole certe, e l'adozione di misure tese a garantire un maggiore controllo ed un accresciuto senso di responsabilità da parte degli attori coinvolti. In definitiva si tratta di buone pratiche che hanno il preciso scopo di aiutare gli Stati a tenere fede ai propri obblighi nel pieno rispetto del diritto internazionale umanitario.

Per sua natura il Documento di Montreux è aperto e gli Stati e le organizzazioni internazionali, che condividendone i metodi e gli obiettivi, possono liberamente comunicare la loro volontà di sottoscrizione al Dipartimento federale svizzero degli affari esteri.

Nel novembre del 2010, a seguire rispetto al solco tracciato dal Documento di Montreux e sempre su iniziativa del Governo svizzero che ha coinvolto molti stakeholders del settore, è stato pubblicato lo "International Code of Conduct for Security Service Providers (ICoC)[256].

Si tratta di un regolamento che definisce una serie di standard comportamentali a cui i fornitori di servizi di sicurezza si impegnano ad attenersi nel rispetto del diritto internazionale umanitario e del diritto umano. Gode del supporto di società di sicurezza private, associazioni di categoria, organizzazioni umanitarie e della società civile che sottoscrivendolo si impegnano a rispettare il codice stesso, oltre che le norme del diritto internazionale umanitario, i diritti umani, le leggi ed i regolamenti nazionali degli Stati in cui operano, anche quando tali diritti sono negati a causa dell'instabilità politica o sociale del paese.

Il codice impone ai security contractors divieti specifici quali la tortura, la discriminazione razziale e il traffico di essere umani, oltre a definire i criteri per il legittimo uso della forza con la possibilità di impiego delle armi da fuoco esclusivamente a scopo difensivo. Le PMSCs che sottoscrivono l'ICoC lo devono includere nelle proprie politiche statutarie, con l'impegno di implementare l'e-governance con l'attuazione di sistemi organizzativi rigidi che definiscano fra l'altro specifiche procedure di: selezione, reclutamento e formazione del personale, gestione e movimentazione delle armi; reporting.

Nel settembre 2013, i sottoscrittori dell'ICoC hanno deciso di istituire un meccanismo di governance e supervisione indipendente, costituendosi in associazione di diritto svizzero, "The International Code of Conduct for the Association of Private Security Providers (ICoCA)[257], che ha sede a Ginevra. Si tratta di una iniziativa "multi-stakeholder" finalizzata ad assicurare che i fornitori di servizi di sicurezza privata rispettino l'applicazione dei diritti umani e la legge umanitaria. E' un meccanismo di governance e supervisione delle corretta applicazione del ICoC e, sebbene si basi su un sistema di adesione volontaristico, rappresenta anche una opportunità commerciale in quanto il Codice rappresenta un preciso punto di riferimento sul quale i Governi, le organizzazioni intergovernative, le ONG e le imprese private, indirizzano le loro scelte nell'assegnazione degli appalti di fornitura di servizi di sicurezza.

[256] The International Code of Conduct for Security Service Providers. Disponibile su https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Publications/Academy%20Briefings/Icoc_web_final.pdf

[257] The International Code of Conduct Association – ICoCA. Disponibile su: https://icoca.ch/about/

Gli affiliati ad oggi sono in tutto 190, divisi in quattro categorie: 7 governi, che si impegnano a sostenere il diritto umanitario internazionale e la sicurezza privata responsabile, attraverso l'attuazione dei principi guida ONU su imprese e diritti umani; 40 Società e organizzazioni civili che aiutano a promuovere e proteggere i diritti umani, monitorando l'attività delle PMSCs e richiamandone la responsabilità in caso di violazioni; 97 PMSCs che si impegnano alla corretta ed integrale applicazione del ICoC; 46 osservatori che aderiscono ai principi del ICoC, sebbene non siano membri effettivi dell'associazione.

Per le PMSCs l'adesione allo ICoCA comporta, in estrema sintesi, l'ottenimento di una sorta di certificazione di qualità che ne eleva il livello di affidabilità ed attesta la correttezza dei loro metodi di lavoro e la professionalità del personale impiegato. Nel contempo garantisce ai clienti la "due diligence" nel processo di fornitura dei servizi elevandone il livello di sicurezza, con l'obiettivo di minimizzare il rischio di incorrere in scelte sbagliate che potrebbero, tra l'altro, offuscarne la credibilità e l'immagine agli occhi dell'opinione pubblica nazionale ed internazionale.

Per quanto fin qui detto si può concludere che il documento di Montreux e l'ICoC sono libere iniziative, complementari ma distinte, che mirano a innalzare gli standard operativi e comportamentali degli operatori internazionali dell'industria della sicurezza privata. Sebbene infatti abbiano una base principale di adesione diversa - Stati e organizzazioni internazionali per il Documento di Montreux e PMSCs e i loro dipendenti per l'ICoC -, entrambi i documenti trovano un forte elemento comune nel richiamo all'applicazione dei diritti umani internazionali e nel diritto umanitario. Offrono altresì, in connessione con il diritto nazionale ed internazionale, strumenti normativi per definire le responsabilità degli operatori del settore della sicurezza privata, implementando e migliorando l'efficacia dei controlli.

1.3 Il contesto giuridico italiano per le PMSCs

L'esistenza nel nostro paese di un vuoto legislativo in materia di PMSCs è evidente infatti, nonostante l'Italia abbia aderito al I° Protocollo del 1977 addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949; alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il reclutamento, l'uso, il finanziamento e l'addestramento dei Mercenari del 1989; ed al Documento di Montreux del 2008, non si è mai dotata di una specifica normativa in materia.

L'unica regolamentazione esistente, come abbiamo visto, riguarda gli istituti privati di vigilanza le cui funzioni regolamentate sono di gran lunga differenti rispetto alle aziende finora descritte. Può essere considerata un'eccezione la legge sull'antipirateria marittima, che allo stato può comunque risultare propedeutica, rispetto ad una riforma complessiva di cui il settore sente con forza l'esigenza.

Le basi normative che si possono distinguere nell'ordinamento giuridico italiano sono quindi derivanti dall'adesione ai trattati internazionali suddetti. In particolare con la L. 210/95[258] di autorizzazione alla ratifica ed alla esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite, l'Italia incorpora nel quadro normativo la definizione di mercenario così come prevista dall'art. 47, paragrafo 2, del I° protocollo. L'art. 3 comma 1 di tale legge recita infatti:

> *"Chiunque, avendo ricevuto un corrispettivo economico o altre utilità o avendone accettato la promessa, combatte in un conflitto armato nel territorio comunque controllato da uno Stato estero di cui non sia nè cittadino nè stabilmente residente, senza far parte delle forze armate di una delle Parti del conflitto o essere inviato in missione ufficiale quale appartenente alle forze armate di uno Stato estraneo al conflitto, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con la reclusione da due a sette anni".*

[258] Legge 12 maggio 1995, n. 210. Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale contro il reclutamento, l'utilizzazione, il finanziamento e l'istruzione di mercenari, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 4 dicembre 1989. (GU Serie Generale n.126 del 01-06-1995 - Suppl. Ordinario n. 66).

Nell'ambito del Diritto penale le norme che si occupano del mercenario sono l'art. 244 c.p. [259] sull'arruolamento e il compimento di atti ostili nei confronti di uno Stato estero, che espongono l'Italia al pericolo di guerra senza l'approvazione del Governo, e l'art. 288 c.p.[260] che punisce l'arruolamento e l'armamento non autorizzato di cittadini al servizio di uno Stato straniero.

In materia di legislazione sul mercenariato, allo stato esiste un solo caso in cui i giudici di un tribunale italiano sono stati chiamati a pronunciarsi sull'applicabilità ai security contractors del combinato disposto dell'art. 288 c.p., riferito appunto ai mercenari. Si tratta del sequestro di quattro contractors italiani Fabrizio Quattrocchi, Umberto Cupertino, Maurizio Agliana e Salvatore Stefio, avvenuto il 13 aprile 2004 nel corso di un trasferimento in auto fra a Bagdad ed Amman e finito tragicamente dopo 58 giorni[261], con la morte di Fabrizio Quattrocchi, barbaramente giustiziato, ed il ritrovamento dei tre sopravvissuti.

I quattro italiani si trovavano in territorio iracheno per conto della Presidium International Corporation, impresa privata gestita da italiani che operava nel settore della sicurezza in aree a rischio, con sede all'epoca nelle Seychelles ed uffici di rappresentanza anche in Italia, a Roma, Olbia e Sammichele di Bari. Svolgevano mansioni di vigilanza alle dipendenze della DTS Security LLC. per la sicurezza dei dipendenti di un'impresa estera impegnata nella ricostruzione in Iraq.

Per questa vicenda il Tribunale di Bari ha indagato Stefano Spinelli e Salvatore Stefio, quali soci della Presidium International e reclutatori dei contractors sequestrati. In un primo tempo, nell'ordinanza che doveva decidere sulla richiesta del pubblico ministero di vietare l'espatrio a Spinelli quale misura cautelare, il giudice per le indagini preliminari si è pronunciato configurando giuridicamente i contractor nel quadro del conflitto iracheno e sostenendo che i quattro cittadini italiani si trovavano nel paese in "veste di mercenari", definendo la Presidium un "centro di addestramento per mercenari"[262]. Tale ordinanza è stata però annullata dalla Sezione del riesame del Tribunale di Bari che ne ha confutato la tesi, ritenendo che per la commissione del reato ai sensi dell'art. 288 c.p. era necessario dimostrare che Spinelli avesse, senza l'approvazione governativa, reclutato o armato cittadini affinché prestassero "attività militare vera e propria" entrando a far parte delle forze armate straniere ovvero operando in armi a favore dello straniero, anche senza essere formalmente inquadrati nelle sue forze militari regolari. Per dichiarare la sussistenza dell'illecito occorreva altresì analizzare che cosa si intendesse per "straniero", stabilendo dunque chi fosse il soggetto beneficiario della "militanza armata"[263].

La Corte di Assise di Bari nell'ottobre del 2010 ha confermato la pronuncia del Tribunale del riesame, stabilendo in maniera definitiva che i quattro contractor italiani sequestrati in Iraq non poteva essere qualificati come mercenari. Gli imputati Spinelli e Stefio sono stati quindi assolti dall'accusa di aver reclutato mercenari in quanto, come dichiarato dalla Corte: *"[…..] In nessun passo degli accordi contrattuali intercorsi specificamente tra i protagonisti della vicenda in esame*

[259] Articolo 244 Codice Penale "Atti ostili verso uno Stato estero, che espongono lo Stato italiano al pericolo di guerra: Chiunque, senza l'approvazione del Governo, fa arruolamenti o compie altri atti ostili contro uno Stato estero, in modo da esporre lo Stato italiano al pericolo di una guerra, è punito con la reclusione da sei a diciotto anni; se la guerra viene, è punito con l'ergastolo. Qualora gli atti ostili siano tali da turbare soltanto le relazioni con un Governo estero, ovvero da esporre lo Stato italiano o i suoi cittadini, ovunque residenti, al pericolo di rappresaglie o di ritorsioni, la pena è della reclusione da tre a dodici anni. Se segue la rottura delle relazioni diplomatiche, o se avvengono le rappresaglie o le ritorsioni, la pena è della reclusione da cinque a quindici anni".

[260] Articolo 288 Codice Penale "Arruolamenti o armamenti non autorizzati a servizio di uno Stato estero": Chiunque nel territorio dello Stato e senza approvazione del Governo arruola o arma cittadini, perché militino al servizio o a favore dello straniero, è punito con la reclusione da quattro a quindici anni. La pena è aumentata se fra gli arruolati sono militari in servizio, o persone tuttora soggette agli obblighi del servizio militare.

[261] Il Giornale.it Cronache del 11/10/2018. Ecco la vera storia sulla morte di Fabrizio Quattrocchi. Disponibile su: https://www.ilgiornale.it/news/cronache/ecco-vera-storia-sulla-morte-fabrizio-quattrocchi-1586903.html

[262] Ordinanza del GIP di Bari sul rapimento di italiani in Iraq. Tribunale di Bari, Sezione del giudice per le indagini preliminari, Ordinanza di applicazione di misura cautelare, non restrittiva Proc. n. 8880/04-21 R.N.R. Proc. n. 12546/04 R.G.G.I.P. Giudice Giuseppe De Benedictis. Disponibile su: http://old.magistraturademocratica.it/platform/node/165/print

[263] Tribunali di Bari Ordinanza - n. 1467, 18 ottobre 2004. Disponibile su http://www.avvocatinovara.com/mercenari-si-o-no-in-punto-di-diritto-il-tribunale-del-riesame-ribalta-l-impostazione-del-gip-di-bari-sul-caso-degli-italiani-rapiti-in-iraq-tribunale-civile-e-penale-di-bari-sezione-del-riesame/

- a prescindere da quanto pubblicizzato nel sito web dello Stefio, contenente improbabili offerte di servizi molto elaborati per i quali la evanescente organizzazione dell'agenzia dell'imputato era certamente inadeguata - si è mai convenuto – nemmeno in forme larvate o perifrastiche – che le persone assunte per recarsi a lavorare in Iraq avrebbero dovuto "militare al servizio o a favore dello straniero", in altri termini avrebbero dovuto svolgere il ruolo di mercenari". Nelle sue conclusioni la Corte ha altresì sottolineato come in futuro sarà necessario registrare l'esistenza di una varietà di prestatori di servizi accessori diretti a consentire, per quanto possibile, lo svolgersi della vita civile in condizioni di sicurezza[264].

La sentenza della Corte di Assise di Bari rappresenta quindi l'unico caso in cui la realtà delle PMSCs viene presa in considerazione dalla nostra giurisprudenza e traccia una chiara linea di demarcazione tra mercenari e security contractors. Resta il fatto che il vuoto legale permane in quanto nulla esclude che in futuro altri giudici possano decidere in un senso contrario per casi analoghi, così come del resto aveva fatto in un primo tempo il GUP[265].

1.4 L'impiego delle PMSCs nel contesto internazionale

Nei teatri operativi internazionali, i servizi di sicurezza forniti dai privati ed eseguiti in partnership e sotto la supervisione delle Forze armate dello Stato, risulta ormai irrinunciabili a causa degli attuali scenari geopolitici che presentano minacce asimmetriche sempre più incombenti per tutte le nazioni. A seguito delle esperienze fatte risulterebbe quanto mail irrealistico che le attività di supporto, vigilanza e controllo non fossero affidate alle PMSCs, per l'organizzazione, ed ai security contractors, per l'esecuzione.

Le ragioni che inducono a tale valutazione sono molteplici e derivano principalmente dalla flessibilità garantita dalle società di sicurezza private che, escludendo ogni lungaggine burocratica, porta ad una capacità di impiego e di schieramento sul terreno più rapida ed efficace rispetto alle forze governative. Oggetto di considerazione positiva sono altresì i fattori politici ed economici in quanto l'impiego delle PMSCs consente da una parte, la riduzione della pressione esercitata dall'opinione pubblica, derivante dall'esposizione dei militari a possibili perdite, e dall'altra di ottenere un forte abbattimento dei costi, in un momento storico i cui la disponibilità per le spese militari sono tendenzialmente al ribasso e non sempre supportate dalla società civile.

Per una completa analisi del trend di crescita, delle opportunità e dei rischi riferiti al mercato mondiale delle PMSCs si rimanda a proposito ad un interessante studio condotto nel 2020 da Ori Swed (assistant professor at department of sociology, anthropology, and social work at Texas Tech University) e da Dan Burland (associate professor of criminology at University of Saint Mary)[266].

Nel contesto internazionale sono gli Stati Uniti ad essere in primo piano per l'ampio uso fatto delle delle PMSCs,. Si registra infatti che nel 2019 siano stati più di 35 mila i security contractors impiegati dal Pentagono, con una spesa complessiva pari a 350 miliardi di dollari, corrispondente a più della metà dell'intero budget della Difesa, incrementatosi dal 2001 di circa il 164%[267].

In riferimento al mercato statunitense l'analista Mark Thompson evidenzia su "The Bunker" che

[264] Corte di Assise di Bari, Sentenza n. 7 del 16 luglio-12 ottobre 2010. Disponibile su: https://www.penalecontemporaneo.it/upload/Corte%20di%20Assise%20di%20Bari,%2016.7.2010%20(sent.),%20Pres.%20Galantino,%20Est.%20Liuni.pdf

[265] Esther. Marchetti, Private Military and Security Companies: il caso italiano nel contesto internazionale, Quaderni IAI n. 7, Edizioni Nova Cultura, Roma 2013.

[266] Ori Swed, Texas Tech University and Daniel Burland, University of Saint Mary: The Global Expansion of PMSCs: Trends, Opportunities, and Risks. Disponibile su: https://www.ohchr.org/Documents/issues/Mercenaries/WG/OtherStakeholders/swed-burland-submission.pdf

[267] The Bunker, newsletter from the desk of National Security Analyst Mark Thompson on July 08-2020. "WAR, INC. 1.0 - Commerce is booming, just like bombs". Disponibile su: https://www.pogo.org/analysis/2020/07/the-bunker-the-contractors-pie-keeps-growing/

tali spese sono accettate di buon grado dai contribuenti americani in considerazione dei risparmi conseguiti a seguito della privatizzazione. Risparmi che potrebbero essere anche più consistenti visto che è dimostrato come le PMSCs operano prevalentemente in un mercato con scarse pressioni concorrenziali, dove più del 45% dei contratti è considerato "non competitivo" e le commesse sono assegnate a fornitori unici e, in alcuni casi, addirittura a vita. L'analista rileva altresì che le società di sicurezza private USA pagano i security contractors dal 20% al 166% sopra la media nazionale, rispetto a lavori simili svolti da civili in territorio nazionale, grazie anche ad una opinione pubblica che è generalmente scarsamente interessata al problema dei contractors ma che da sempre è molto sensibile al numero di truppe regolari inviati in aree a rischio. Thompson conclude che nel sistema americano questo rappresenta comunque un buon affare anche e soprattutto per i politici al governo che, riuscendo a superare eventuali veti del Congresso grazie al ricorso alle PMSCs, possono continuare a programmare interventi armati fuori dai confini nazionali.

In un contesto più vicino a noi, anche l'Unione Europea e gli Stati membri si affidano sempre più spesso alle PMSCs nell'ambito delle loro attività operative. In particolare il Parlamento Europeo nella risoluzione del 4 luglio del 2017 si è occupato delle private security companies, sottolineando che nel 2013 vi erano circa 1,5 milioni di security contractors impiegate da circa 40 mila società di sicurezza privata, con una tendenza di mercato che indica un costante incremento. Nel 2016 il fatturato del settore in Europa era pari a circa 35 miliardi di euro rispetto ad un valore complessivo a livello mondiale di 200 miliardi di dollari, che vedeva la presenza di circa 100 mila PMSCs con 3,5 milioni di operatori.

Il Parlamento Europeo in tale contesto, dopo aver inquadrato il fenomeno sul piano normativo internazionale ed aver identificato le esigenze e le criticità riferibile all'impiego delle società di sicurezza, raccomandava al Consiglio ed alla Commissione di emanare un Regolamento europeo. Chiedeva a proposito la definizione di un quadro giuridico di riferimento che imponesse ai singoli Stati l'emanazione di norme di controllo in materia di esportazione dei servizi di sicurezza, allo scopo di aumentare la trasparenza e la responsabilizzazione dei governi[268]. Fattore comune risultava infine la definizione della natura esclusivamente difensiva dell'attività svolto dalle PMSCs, finalizzata esclusivamente al supporto logistico, addestramento, vigilanza, controllo ed intelligence, con esplicita esclusione di ogni azione di tipo offensivo.

L'impiego delle PMSCs è riconosciuto, al di là dei singoli Stati, anche in ambito delle Organizzazioni intergovernative che, sebbene dispongano della possibilità di impiegare truppe fornite dai loro stati membri, per superare le difficili procedure autorizzative interne preferiscono più semplicemente impiegare security contractors. La NATO a proposito riconosce che la fornitura dei servizi di supporto da parte delle security companies rappresenta un fattore moltiplicativo di forze sul campo che consente un uso ottimizzato delle risorse. In particolare nel "NATO Logistic Handbook – chapter 15 <contractor support to operations>"[269] del 2012, sono stati definiti una serie di principi di governance e di best practices circa l'impiego dei contractors a sostegno delle operazioni, attribuendo loro specifiche aree di azione. Agli Stati membri ed alle Autorità Nato è conferita la responsabilità per la pianificazione e l'implementazione del supporto fornito dalle PMSCs mentre è il Comandante NATO sul campo che ha la piena autorità per il controllo e l'impiego delle risorse private, che come specificato, può essere in funzione di supporto logistico e per le attività di intelligence, con l'esplicita esclusione delle attività offensive e di combattimento.

Il ricorso alle PMSCs per la protezione delle sedi e del personale ha visto anche una presenza rilevante da parte delle ONG, costrette a prendere atto che il modello basato sul "consenso" delle parti in conflitto non sia più in grado di garantire un'adeguata protezione agli operatori umanitari, anche a causa del mancato rispetto del diritto internazionale umanitario da parte di alcuni

[268] European Parliament resolution of 4 July 2017 on private security companies. Disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0289&rid=6

[269] Nato Logistics handbook – November 2012, published under the auspices of the Logistics Committee (LC). Disponibile su: https://www.nato.int/docu/logi-en/logistics_hndbk_2012-en.pdf

combattenti non governativi[270]. L'uso dei contractors è diventato quindi per le ONG una prassi consolidata e purtroppo obbligatoria, visto che la loro mission esula da mansioni di sicurezza e che pertanto non hanno al loro interno personale professionalmente preparato a garantire l'incolumità degli operatori. I servizi richiesti sono in particolare: risk assessment, formazione dello staff e consulenza in materia di sicurezza, protezione statica di personale e beni; scorte allo staff ed ai convogli in movimento nelle aree a rischio.

In ultimo, ma non ultimo per importanza, è l'industria privata che fa un largo impiego dei security contractors. Le PMSCs offrono infatti i loro servizi alle imprese transazionali[271], al fine della protezione degli investimenti e del personale chiamato ad operare nelle aree a rischio, dove la sicurezza non è garantita dalle Istituzioni nazionali. Servizi che vanno dallo studio e valutazione della minaccia, all'elaborazione di piani di sicurezza che prevedono anche l'eventuale esfiltrazione rapida dei lavoratori, nei casi di pericolo imminente; dalla sorveglianza dei siti strategici, alla scorta di merci e persone in movimento. Anche in questo caso l'impiego dei security contractors è finalizzato esclusivamente a proteggere beni e persone e non ad offendere, con la conferma che l'uso della forza è permesso ai soli fini difensivi, così come previsto dai Protocolli d'intesa internazionali oggetto di precedente trattazione[272].

Anche nel settore privato si registra una costante crescita dell'utilizzo delle PMSCs, nonostante le aziende transnazionali più grandi si siano dotate di propri centri di analisi, per la valutazione del rischio paese e per le misure da adottare in caso di impegno in aree a rischio. Tali società, che avrebbero anche risorse economiche e personale diretto, preferiscono dare in outsourcing i servizi di sicurezza sul campo ai contractors privati per diverse ragioni. In primo luogo per abbattere i costi fissi, vista l'estrema flessibilità dei contratti di lavoro dei contractors, ma anche per i vantaggi derivanti dallo scarico di responsabilità, in caso di incidente, e per il miglior controllo garantito dal personale esterno che si presuppone non abbia alcun coinvolgimento con i dipendenti del committente.

1.5 L'impiego delle PMSCs per interessi nazionali

In Italia, posto che tutte le questioni che riguardano la sicurezza sono considerate di interesse pubblico e come tale qualsiasi deroga deve essere autorizzata dall'Autorità, in mancanza di una legge che regolamenta l'impiego delle PMSCs, ufficialmente nessuna società privata può svolgere tale attività all'estero. Unica deroga in tal senso è stata fatta con la L. 107/2011 in relazione ai servizi di antipirateria marittima.

Del resto, stante l'attuale quadro normativo, non appare realistico equiparare gli istituti di vigilanza alle PMSCs, anche se in tal senso si può auspicare uno sviluppo futuro del comparto della sicurezza privata italiana. Sviluppo necessario alla crescita qualitativa e quantitativa, in grado di porre l'Italia ai livelli degli altri Stati che, come abbiamo visto in precedenza, hanno adeguato le norme di settore alle sempre nuove e crescenti esigenze di sicurezza, nell'accezione più ampia del termine.

Anche la figura della guardia giurata, sebbene nel tempo abbia visto ampliato il proprio raggio di intervento con le attività di sicurezza sussidiaria, è comunque molto distante dal quello del

[270] Il modello del "consenso", elaborato dal Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) sin dalla sua fondazione nel 1863, si basa sulla convinzione che la protezione del personale umanitario debba fondarsi sul consenso negoziato tra le parti al conflitto. Tale scelta è stata motivata da ragioni pragmatiche e di principio. Il consenso delle parti è in- fatti considerato da parte del CICR sia la base fondante della sicurezza del personale che il modo migliore per rispettare il mandato di neutralità e imparzialità. (Esther Marchetti – Quaderni IAI 2013).

[271] Definizione enciclopedia Treccani: "transnazionale, imprésa - Secondo la definizione comunemente accettata dell'UNCTAD (United Nations conference on trade and development), l'impresa t. (transnational o anche multinational corporations) è una società di capitali che opera in più di due distinti paesi e che ha il controllo di almeno una filiale all'estero. Disponibile su: https://www.treccani.it/enciclopedia/impresa-transnazionale_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/

[272] Documento di Montreux (ibidem 254) e International Code of Conduct for Security Service Providers (ICoC) (ibidem 256).

security contractors. Quest'ultimo infatti, proprio in funzione della peculiarità degli incarichi che gli sono affidati, deve avere un back ground professionale più solido e prettamente a base militare che prenda in considerazione, al di là della mera preparazione operativa, anche l'aspetto psicologico che lo porti quindi a reagire prontamente ai segnali di pericolo ed a sostenere situazioni di stress prolungate nel tempo.

La mancanza di un vuoto normativo non mitiga comunque la minaccia ed per questo restano pressanti le richieste da parte dell'industria privata e, come anche dal settore pubblico, di vedersi garantire maggiori livelli di sicurezza. Se però l'industria privata può correre ai ripari rivolgendosi al libero mercato estero, diversa è la posizione dello Stato Italiano che certamente si trova in una posizione di serio imbarazzo quando, nel dover garantire la sicurezza dei funzionari in missione e delle sedi diplomatiche, non avendo sempre la disponibilità delle Forze armate italiane, si trova costretto a dover sottoscrivere contratti con le PMSCs straniere.

Il Ministero degli affari esteri (MAE), a cui è delegata la funzione di garantire la sicurezza attraverso servizi di vigilanza e scorta armata fuori dal territorio nazionale nelle aree a rischio, ha per tali scopi come primo punto di riferimento i Carabinieri della 2° Brigata mobile[273]. Reparto inquadrato nella Organizzazione mobile e speciale dell'Arma, che ha fra i propri compiti istituzionali anche quello di svolgere missioni all'estero con funzione di polizia militare, per il mantenimento dell'ordine pubblico, e di scorta per la "close protection" di Autorità italiane presenti in territori ostili. Resta però il fatto che nei teatri operativi, dove non sono presenti le nostre forze militari, il MAE si trova costretto ad impiegare security contractors stranieri al fine di evitare che il personale diplomatico possa essere soggetto a gravi rischi, in mancanza di un idoneo servizio di protezione.

Dagli atti parlamentari italiani, risulta uno specifico caso nel quale il MAE è stato autorizzato ad usufruire dei servizi forniti dalle PMSCs, fermo restando che non è da escludere che ci siano stati o che ce ne possano essere in futuro degli altri. In particolare l'esigenza è nata nel 2016 a seguito del ritiro dei militari italiani dall'Iraq, quando il Governo presieduto da Romano Prodi, con Ministro degli affari esteri Massimo D'Alema, decise di affidare l'incarico di protezione dell'Unità civile di Sostegno e Ricostruzione (USR) italiana ancora presente in Iraq ad una società di sicurezza privata. Il ricorso ai privati è stato proposto all'interno della relazione allegata al disegno di legge di conversione del D.L. 4/2007[274], nel quale si faceva esplicito riferimento all'esigenza di dover stipulare un contratto con una PMSCs, già operativa in Iraq, finalizzato a garantire l'incolumità del personale civile della USR rimasta a Nassirya, al fine di consentire loro l'uscita dal perimetro della base militare internazionale per monitorare i progetti ed incontrare le personalità locali, in un contesto nel quale fosse garantita la massima sicurezza[275].

Tale decisione, prima nel suo genere, sollevò un dibattito fra le forze in parlamento e fra i media con aspri articoli di critica sui giornali, seguiti anche da interrogazioni presentate da deputati allarmati da tale scelta. Citiamo in particolare la presa di posizione dell'On. Elettra Deiana di Rifondazione comunista -Sinistra Europea[276], nella quale nel richiamare lo stanziamento di 3,498 milioni di euro, contestava l'affidamento della commessa alla società privata di sicurezza Aegis defence services, il cui titolare Tim Spicer sembrava fosse coinvolto in abusi contro i diritti umani

[273] la 2° Brigata Mobile, facente parte dell'Organizzazione Mobile e Speciale dell'Arma die Carabinier, (art. 147 D.lgs 66/2010)è stata istituita a Livorno il 15 settembre 2001, e comprende il 1° Reggimento Carabinieri Paracadutisti "Tuscania", il 7° Reggimento Carabinieri "Trentino Alto Adige" e il 13° Reggimento Carabinieri "Friuli Venezia Giulia", destinati a compiti militari nelle operazioni fuori area e al concorso per la Difesa Integrata del Territorio nazionale e nei servizi di ordine pubblico. Include altresì il Gruppo Intervento Speciale (G.I.S.), istituito nel 1978 per azioni risolutive in situazioni ad alto rischio e posto alle dipendenze operative del Comando Generale. Disponibile su: http://www.carabinieri.it/arma/oggi/organizzazione/organizzazione-mobile-e-speciale

[274] Decreto Legge 31 gennaio 2007 n.4 "Proroga della partecipazione italiana a missioni umanitarie e internazionali (G.U. n. 76 del 31-03-2007).

[275] Camera dei Deputati XV Legislatura – scheda lavori preparatori Progetto di legge: 2193 "Conversione in legge del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 4, recante proroga della partecipazione italiana a missioni umanitarie e internazionali" Disponibile su: http://legxv.camera.it/_dati/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?Pdl=2193

[276] Camera dei Deputati, Interrogazione a risposta scritta 4/03113 presentata da Deiana Elettra (Rifondazione Comunista - Sinistra Europea) in data 28/03/2007. Disponibile su: http://dati.camera.it/ocd/aic.rdf/aic4_03113_15#t_1b5fe9f1f96c1452e7db55911324261e

e violazioni internazionali. Chiedeva in particolare che fossero esplicitati i criteri sulla base dei quali la scelta del fornitore era stata operata, quali fossero le regole che disciplinavano l'attività ed a quali controlli tale società fosse stata sottoposta.

A fronte di questa alzata di scudi generalizzata, Ugo Intini, l'allora Vice ministro degli affari esteri, sostenne che la scelta era ricaduta su Aegis perché era una società con una comprovata esperienza e conoscenza del terreno nella provincia di Dhi Qar. Inoltre si trattava di un'impresa di diritto britannico, soggetta alla normativa di un Paese dell'UE in regime di trasparenza finanziaria e contabile, ed altresì non risultava dagli atti che Spicer avesse mai subito condanne penali[277].

Questa formale apertura all'opzione privata è stata poi confermata con la L.38/2007[278] che ha seguito il decreto missioni, la quale permetteva al MAE la possibilità di fare ricorso ad aziende private con specifiche professionalità, per attività temporanee di consulenza, evitando però di fare riferimento diretto all'impiego di PMSCs.

Appare chiaro a proposito che, sebbene vi sia una esplicita aperura al settore privato, con una certa dose ipocrisia si omette di usare il termine "sicurezza privata" o "private military and security companies" allo scopo di evitare le critiche di una certa parte politica. In particolare all'art.1 comma 3 "Interventi di cooperazione allo sviluppo" in Afghanistan, Sudan e Libano – ed all'art. 2 comma 5 "Missione umanitaria, di stabilizzazione e ricostruzione in Iraq" si legge, in riferimento a 2 diverse missioni, quanto segue:

> *"Per le finalità e nei limiti temporali previsti dal comma 1, il Ministero degli affari esteri è autorizzato ad affidare incarichi temporanei di consulenza o specifiche attività anche ad enti e organismi specializzati, nonchè a stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa con personale estraneo alla pubblica amministrazione, in possesso di specifiche professionalità, in deroga a quanto stabilito dall'articolo 1, commi 9, 56 e 57, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Gli incarichi e i contratti di cui al presente comma sono affidati a enti od organismi e stipulati con persone aventi nazionalità dei Paesi in cui si svolgono gli interventi di cui al presente articolo, ovvero di nazionalità italiana, di Paesi dell'Unione europea o di altri Paesi a condizione che il Ministero degli affari esteri abbia escluso che localmente esistono le professionalità richieste"*

Questo atto normativo, circoscritto all'anno 2007 e finalizzato ad autorizzare il MAE all'impiego di società di sicurezza privata a tutela di interessi pubblici, ha aperto una strada praticabile anche in situazioni future, fermo restando che ricorrano le condizioni previste, e comunque sempre a seguito di un atto legislativo autorizzativo.

Se quindi lo Stato italiano per poter sottoscrivere contratti con le PMSCs straniere ha l'esigenza di inquadrare l'affidamento in una precisa norma di legge che va definita volta per volta, diversa è la situazione in cui si trovano le aziende private italiane transnazionali che operare in aree ad alto rischio. Oltretutto, come trattato in altra parte di questo studio, si tratta per i vertici direttivi di tali aziende di operare scelte obbligate le precise responsabilità, anche penali, cui sono soggetti qualora omettessero di effettuare una precisa valutazione del rischio del paese in cui distaccano il proprio personale, esponendolo così a situazioni di pericolo[279].

Per le imprese italiane risulta pertanto prassi consolidata l'esternalizzazione dei servizi di sicurezza all'estero affidandosi a security contractors già operativi nei vari scenari di crisi. Le motivazioni economiche e pratiche che portano a tali scelte sono comuni a quelle effettuate dalle

[277] Esther Marchetti, Quaderni IAI, Private Military and Security Companies: il caso italiano nel contesto internazionale pag. 102. Disponibile su: http://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_07.pdf

[278] Legge 29 marzo 2007, n. 38 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 4, recante proroga della partecipazione italiana a missioni umanitarie e internazionali (G. U. n. 76 del 31 marzo 2007).

[279] Delle ripercussioni giuridiche derivanti dalla mancata elaborazione di un risk assessment completo e della conseguente omessa adozione di adeguate misure di sicurezza, abbiamo ampiamente parlato in questo capitolo nel precedente paragrafo 1, citando fra l'altro il caso Bonatti (ibidem 239).

imprese straniere loro concorrenti e sono sintetizzabili in: risparmio economico, semplificazione delle procedure di gestione, minor coinvolgimento in termini di responsabilità.

Le società che storicamente e maggiormente usufruiscono dei servizi di sicurezza per le loro installazioni produttive e per il personale sono quelle del settore estrattivo ed energetico da sempre player principali nelle aree nord africane e mediorientali. In prima fila troviamo l'ENI che opera in 73 paesi nel mondo con più di 33 mila persone che vivono e si muovono nelle più disparate aree operative in terra ed in mare[280]. Da qui l'esigenza dell'azienda di dotarsi di una "forte" security aziendale la cui direzione è stata affidata nel corso degli anni ad ex esponenti di prestigio dell'Arma dei Carabinieri, del Ministero dell'interno e dei servizi di sicurezza nazionali interni ed esterni. Molti sono a tal proposito gli esempi quali il Dr. Domenico Di Petrillo, per 29 anni nei Carabinieri e collaboratore del Gen. Dalla Chiesa o, il più noto Dr. Umberto Saccone, che è stato in ENI per 8 anni dal 2006, dopo aver trascorso 7 anni nei Carabinieri e 25 anni nel Servizio di Intelligence Nazionale (SISMI)[281].

Con riferimento al quadro normativo anche l'ENI, dovendosi servire delle PMSCs e non potendo contare su norme nazionali, ha deciso di dare un proprio contributo alla campagna del rispetto dei diritti umani dotandosi di un regolamento interno "Dichiarazione dei diritti umani"[282] che definisce il codice di condotta a cui i dipendenti ed i fornitori si devono obbligatoriamente attenere, affiancandosi in questo al "Codice Etico" ed alla "Policy di Sostenibilità". E' proprio grazie a questo senso di responsabilità dimostrato che nel 2012 la società si è posizionata al primo posto - ex aequo con un'altra - nell'indice sui diritti umani del Corporate Human Rights Benchmark (CHRB)

L'ENI ha comunque continuato nel suo impegno in materia di rispetto dei Diritti Umani, rinnovando nel 2019 l'Accordo Quadro Globale sulle Relazioni Industriali (a livello internazionale) e sulla Responsabilità Sociale d'Impresa in cui viene fatto esplicito riferimento agli United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs)[283], e pubblicando sempre lo stesso anno, "ENI for Human Rights", aggiornato nel 2020.[284]

L'esperienza ENI evidenzia come a fronte di politiche aziendali virtuose, serie ed attente che pongono al centro dell'attenzione l'individuo, anche nel settore della sicurezza è possibile garantire le forniture di beni e servizi con una catena di valore rispettosa dei diritti umani e del diritto internazionale. Si smentisce così con fatti concreti uno stereotipo comune a molti che vede le PMSCs ed i security contractors come predatori irrispettosi della dignità e della vita altrui.

La mancanza di riferimenti legislativi non ha impedito comunque a qualche società italiana di avventurarsi nel settore della sicurezza all'estero attraverso l'offerta di servizi di mera consulenza che escludono l'impiego di personale armato per vigilanza o scorta. Nello specifico tale consulenza, che prevede principalmente l'elaborazione di piani di valutazione dei rischi e

---

[280] Il Metropolitano.it, Intelligence, Alfio Rapisarda, top manager Eni, al master dell'Università della Calabria: "fondamentale la sicurezza energetica", 30 aprile 2018. Disponibile su: https://www.ilmetropolitano.it/2018/04/30/intelligence-alfio-rapisarda-top-manager-eni-al-master-delluniversita-della-calabria-fondamentale-la-sicurezza-energetca/

[281] CovaContro.org, inchieste e dati. "La security di ENI recluta tra carabinieri, Ministero dell'Interno e Servizi" 24 novembre 2017. Disponibile su: https://covacontro.org/la-security-di-eni-recluta-tra-carabinieri-ministero-dellinterno-e-servizi/. Si specifica che il richiamo è riferito esclusivamente ai nomi e alle posizioni dei responsabili security ENI e che il redattore si dissocia dalle considerazioni di natura politica in esso presente.

[282] "Dichiarazione di ENI sul rispetto dei diritti umani. Disponibile su: https://www.eni.com/assets/documents/Dichiarazione-Eni-DU-ITA.pdf

[283] United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs). Sono 31 principi sviluppati nel 2011 dal Rappresentante Speciale del Segretario Generale, John Ruggie, che hanno fornito il primo standard globale per prevenire ed affrontare il rischio di impatti negativi sui diritti umani legati all'attività aziendale. Disponibile su: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf

[284] L'impegno di Eni per il rispetto dei diritti umani. La dignità di ciascun essere umano e il benessere delle persone e delle Comunità nei Paesi in cui operiamo sono alla base del nostro approccio fondato sul rispetto dei diritti umani. Disponibile su: https://www.eni.com/it-IT/trasformazione/rispetto-diritti-umani.html

programmi di formazione per il personale impiegato all'estero, consiste anche nel prendere contatti e coordinare l'attività di fornitori locali dotati delle necessarie autorizzazioni oltre che nella supervisione della corretta applicazione dei piani di sicurezza.

Fra queste società una delle più note è la Security Consulting Group (SCG) S.r.l., una società di consulenza nel settore della sicurezza che dichiarata "*più di 20 anni di esperienza*" ed offre servizi di: travel security; business & corporate intelligence; contrattazione del rischio; analisi; training formativi[285].

Un'altra società italiana che si occupano di sicurezza all'estero con vocazione prevalente in tema di travel security è la Pyramid Temi Group (PTG), la quale dichiara che: "*PTG gestisce e coordina la sicurezza delle trasferte del personale aziendale in tutto il mondo da oltre 40 anni*" con una rete mondiale consolidata ed hub in Turchia, Egitto, Camerun, Kenya, Sud Africa, India, Hong Kong, USA e Venezuela[286].

In ultimo citiamo la IFI Advisor S.r.l., che afferma di essere un operatore specializzato nella gestione del rischio operativo e supporta lo sviluppo del business in contesti potenzialmente ad alto rischio. Fornisce servizi di: corporate intelligence; compliance & integrity due diligence; travel security management; security governace[287] ed è presieduta dal Dr. Umberto Saccone, già dirigente ENI.

L'elemento che accomuna le 3 aziende nazionali citate, o altre eventualmente operative nel settore all'estero, è il fatto che nessuna di loro è dotata di alcuna licenza, autorizzazione o certificazione specifica sulle materie che tratta. Di fatto quindi il vuoto normativo, a cui abbiamo più volte fatto riferimento, consente a chiunque di poter operare senza alcun controllo, rappresentando così una evidente anomalia rispetto al mercato della sicurezza nazionale regolato da stringenti protocolli.

Il danno che deriva da tale indeterminazione è di duplice natura e investe sia i clienti che i fornitori. I clienti che sono costretti, se vogliono scegliere una società italiana, a rivolgersi ad aziende i cui titoli e competenze non risultano ben definiti, con il rischio di alimentare un sottobosco di operatori con pochi scrupoli e scarsa professionalità. Le imprese di sicurezza che forniscono tali servizi, costretti ad operare in una "zona grigia", che li porta a limitare gli investimenti ed il raggio di azione, che si trovano così relegate in posizione di secondo piano rispetto ai concorrenti internazionali.

2. Proposta di legge sul riordino del comparto della vigilanza privata

Abbiamo visto come la sicurezza, essendo un bene primario di interesse pubblico, è sotto il controllo diretto dello Stato e pertanto nessuna società può legalmente operare in tale settore senza l'autorizzazione dell'Autorità preposta. La mancanza di chiari riferimenti normativi ha quindi impedito alle società italiane di poter fornire i servizi di sicurezza alle molte nostre aziende multinazionali che operano fuori dai confini nazionali in aree a rischio, costrette a stipulare contratti con PMSCs straniere.

Questo rappresenta un evidente freno alle possibilità di sviluppo dell'industria privata della sicurezza italiana che coinvolge il nostro "sistema paese" che, da una parte disperde risorse a

[285] Informazioni tratte dal sito internet della Security Consulting Group (SCG) S.r.l. Disponibile su: https://www.securitycg.com/

[286] Informazioni tratte dal sito internet della Pyramid Temi Group (PTG) S.r.l.. Disponibile su https://www.pyramidtemigroup.com/

[287] Informazioni tratte dal sito internet della IFI Advisor S.r.l. Disponibile su: https://www.ifiadvisory.com/gestione-del-rischio-operativo-aziendale/

vantaggio di società estere e dall'altra limita l'impiego di personale italiano in un contesto socio economico che vede lo Stato in evidente affanno ed alle prese, fra l'altro, con il problema dell'occupazione soprattutto per i giovani. Nel settore della sicurezza questa incapacità del legislatore italiano di adeguarsi al contesto internazionale, caratterizzato da un'alta velocità di mutazione, deriva probabilmente ad un ancoraggio a posizioni ideologiche ed a pregiudizi di vecchia data che purtroppo ancora oggi non si riescono a superare. Questo anche alla mancanza di capacità del policy maker di rapportarsi con un orizzonte temporale di lungo termine riferito a norme che oltrepassano i confini nazionali.

Si legifera piuttosto sulla base delle emozioni del momento, così come è avvenuto per l'antipirateria marittima, con una legge da molti osteggiata ed accettata alla fine "obtorto collo" solo dopo che è stata resa improcrastinabile a causa dei ripetuti sequestri di navi ed equipaggi. Legge dimostratasi comunque a forte connotazione statalista, che in un primo tempo ha visto in prima linea le Forze armate e che, solo in seguito, ha lasciato il campo ai privati perché costretta dall'incidente occorso ai fucilieri di marina.

Resta tuttavia il fatto che, con gli odierni scenari geopolitici ed in presenza di minacce asimmetriche, è impensabile che ci possa essere una inversione del trend che vede l'affidamento dei servizi di sicurezza alle PMSC ed ai security contractors, accertato che questi garantiscono rapidità decisionale e flessibilità di impiego migliori rispetto alle forze governative. Non meno importanti nell'indirizzare tali scelte sono le ragioni di opportunità politica e di natura economica visto che, a parità di capacità operative, si ottiene con le PMS'C un forte abbattimento dei costi e si riduce l'esposizione dei militari a possibili perdite.

Nell'attuale contesto le forze politiche italiane, non possono quindi continuare ad ignorare che la difesa privata, in partnership e sotto la supervisione dello Stato è diventato ormai un supporto irrinunciabile. Per superare i troppi ostacoli che ne impediscono la piena realizzazione, non bastano però i timidi tentativi posti in essere da alcuni parlamentari in questi ultimi anni come, nel contempo, a poco sono servite le azioni di sensibilizzazione condotte dalle associazioni di categoria delle società di vigilanza che continuano a chiedere una sprovincializzazione del settore, visti anche i sempre maggiori investimenti necessari, sia in termini di tecnologie impiegate che di formazione.

2.1 Proposte di legge recanti disposizioni in materia di impiego delle guardie giurate all'estero

Nell'ambito delle attività parlamentari portate avanti nel corso degli ultimi anni per il superamento dell'impasse in cui il settore della sicurezza privata si è venuto a trovare, citiamo in questo paragrafo le più rilevanti per cercare di capire l'attuale "stato dell'arte" in materia.

Nel 2012 d'iniziativa del Senatore Raffaele Lauro, del gruppo Popolo delle libertà, è stato presentato un disegno di legge riguardante l'impiego di personale militare in congedo anticipato in servizi di sicurezza e protezione anche in territorio estero[288]. Nella relazione di presentazione, nel fare riferimento al quadro economico e geopolitico presente al momento, rilevava la duplice esigenza di ridurre le spese militari e nel contempo di intensificare la lotta al terrorismo internazionale. La soluzione proposta consisteva nel concentrare l'impiego delle forze armate su compiti operativi più pregnanti ed impegnativi, svincolandole dall'assolvimento di funzioni secondarie e di basso profilo che potevano essere assolte ricorrendo all'outsourcing nei teatri operativi. L'obiettivo consisteva nel garantire alle imprese pubbliche e private, che operavano in settori strategici in aree dove la sicurezza non può essere garantita con lo strumento militare, la possibilità di provvedere in proprio con risorse nazionali e preferibilmente con l'impiego di

[288] Senato della Repubblica, VXI° Legislatura, Disegno di Legge m. 3127 d'iniziativa del senatore LAURO, comunicato alla Presidenza del 31 Gennaio 2012, "Disposizioni in materia di congedo anticipato di personale militare, da impiegare in servizio tecnico-logistici-amministrativi e di sicurezza, a protezione di soggetti istituzionali e privati. Disponibile su: http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=16&id=657499

personale militare in congedo. Questo facendo riferimento ed in analogia a quanto già previsto nel campo della lotta alla pirateria con la L.130/2011.

Sollecitava in particolare di "*riempire il vuoto normativo che concerne la fornitura di servizi di sicurezza specializzati, consentendo la nascita di società/cooperative nazionali che impieghino il personale militare delle categorie in congedo in aree di conflitto/crisi, in quanto sicuramente in possesso delle capacità etiche e professionali richieste per affrontare le situazioni che si presentano in tali ambienti, dove la situazione generale è fortemente compromessa, e nei quali integrare la cornice di sicurezza realizzata dalle Forze armate ove queste operano*".

Evidenziava infine che, avendo le Forze armate privilegiato l'adozione del modello professionale[289] e puntando quindi sulla qualità rispetto alla quantità, si era venuta a creare l'esigenza di un turn over più elevato per il personale militare inquadrato nella categoria graduati e sottoufficiali, cosicchè si potessero assegnare i compiti più logoranti e fisicamente impegnativi a personale giovane, motivato e nel pieno delle forze.

Il disegno di legge in questione era composto da 3 articoli: l'art. 1 "risorse umane" poneva l'attenzione sul problema dell'impiego del personale militare collocato in congedo illimitato senza assegno; l'art. 2 "formazione inquadramento ed impiego" definiva precisi programmi di formazione e la deroga all'art.28 del T.U.L.P.S. per consentire l'uso di armi da guerra in contesti operativi fuori dal territorio nazionale; l'art. 3 "monitoraggio" prevedeva l'istituzione, presso il Ministero della difesa, di un osservatorio per il monitoraggio dell'attuazione della legge che operasse in collaborazione con i Ministeri dell'interno, degli affari esteri, del lavoro e delle politiche sociali.

Una seconda proposta di legge analoga è stata presentata alla fine del 2012 alla Camera dei Deputati dall'Onorevole Giorgio Lainati, del gruppo Popolo delle Libertà, la cui relazione introduttiva ricalcava sostanzialmente le considerazioni fate a suo tempo dal Senatore Lauro. Si componeva di 2 articoli. L'art. 1 si soffermava sul reimpiego del personale congedato dalle Forze armate e posto in ausiliaria per attività di sicurezza, forniti da privati in regime di esternalizzazione alle Forze armate, nelle aree di crisi fuori dal territorio italiano la cui individuazione era lasciata all'ONU ed al MAE. L'art. 2 nel richiamare i corsi di qualificazione, rimandava al Ministero della difesa il compito di definire il contenuto di tali corsi, le modalità di costituzione di società cooperative di militari in congedo, i requisiti per stipulare convenzioni per l'assolvimento dei servizi di sicurezza, concludendo al comma 4 che: "*Gli operatori dei servizi di sicurezza specializzati […..] impiegati in aree situate al di fuori del territorio italiano, devono appartenere al personale posto in congedo dal servizio permanente delle Forze armate e ai VFP 4, provvisto di specifica abilitazione rilasciata dal Ministero della difesa*"[290].

Tali proposte di legge, che non ebbero poi seguito a causa della fine della legislatura, evidenziano come dal 2012 fossero chiare le esigenze operative ed i vantaggi derivanti dall'impiego delle PMSCs anche in Italia. Infatti, sebbene lo scopo principale perseguito potesse essere identificato nel ricollocamento dei militari posti in congedo dalle forze armate, di certo nelle relazioni di accompagnamento furono toccati tutti i punti chiavi che sottolineavano come i tempi fossero già all'epoca maturi per la promulgazione di una legge di riordino del settore della sicurezza privata.

Dopo questo primo tentativo dovettero passare altri 5 anni prima che ci fosse una iniziativa parlamentare che riprendesse l'argomento della sicurezza privata all'estero. Questa volta però l'intervento legislativo proposto superava il problema della ricollocazione del personale militare in congedo, focalizzando espressamente l'attenzione sugli istituti di vigilanza.

Nel giugno del 2017 fu il Senatore Mario Mauro, del gruppo Forza Italia – Popolo delle Libertà, a

[289] Legge 14 novembre 2000, n. 331 "Norme per l'istituzione del servizio militare professionale" (GU n.269 del 17-11-2000).

[290] Camera dei Deputati, VXI° Legislatura, Lavori preparatori dei progetti di legge Disegno atto camera: 5599. Proposta di legge: Lainati: "Disposizioni concernenti il congedo anticipato di personale militare e il suo impiego per la prestazione di servizi tecnico-logistici e di sicurezza" presentata il 21 novembre 2012. Disponibile su: http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=16PDL0066030

seguito delle forti sollecitazioni provenienti dalla Associazioni di categoria della vigilanza privata, presentò 2 differenti disegni di legge il primo riferito all'impiego delle guardie giurate all'estero[291] e l'altro al riordino complessivo degli istituti di vigilanza privata e delle attribuzioni delle guardie particolari giurate, di cui parleremo in dettaglio nel successivo paragrafo.

Nella relazione introduttiva al disegno di legge riguardante l'impiego delle guardie giurate all'estero il Senatore Mauro, partendo dall'esigenza di trovare una collocazione lavorativa adeguata alla alta professionalità degli ex militari congedati, riconosceva che l'impiego di personale italiano per compiti di sicurezza avrebbe rappresentato una maggiore garanzia di controllo dei flussi informativi ai fini della protezione delle politiche e degli asset aziendali rispetto all'uso di personale straniero. Ribadiva altresì i forti legami che il settore della sicurezza ha con la tutela delle aree strategiche e della protezione degli interessi collettivi, ponendo l'attenzione sulla contrapposizione fra l'interesse privato della società di sicurezza straniera e l'esigenza della tutela della riservatezza degli interessi nazionali delle nostre aziende transnazionali.

Vedeva necessaria una sostanziale riconfigurazione del comparto della sicurezza privata, che doveva consentire agli operatori del settore un margine di azione basato su standard riconosciuti da istituzioni quali i Ministeri degli interni e della difesa, di concerto con le linee guida internazionali. Dichiarava infine che la conseguenza di questo riordino avrebbe portato un "controllo di qualità" che avrebbe garantito la credibilità delle aziende di sicurezza italiane e di conseguenza una loro maggiore competitività sul mercato internazionale.

Il Disegno di legge in questione si articolava su 5 articoli: l'art. 1 individuava l'ambito di applicazione delle norme; l'art. 2 regolamentava i requisiti stringenti richiesti alle guardie particolari giurate (GPG) per poter svolgere attività di protezione in territorio estero; l'art. 3 demandava ad un regolamento di servizio la definizione delle modalità per lo svolgimento dei servizi di protezione; l'art. 4 regolamentava il tipo di armamento a disposizione delle GPG; l'art. 5 stabiliva le modalità di comunicazione tra il titolare della licenza dell'istituto di vigilanza e le autorità estere e nazionali.

Al di là delle buone intenzioni e sebbene il disegno di legge in questione fosse basato su solide e condivisibili argomentazioni, anche in questo caso la conclusione della legislatura non permise di dare seguito a tali iniziative che, come le precedenti, andarono perdute.

Arrivando alla più stretta attualità, un ulteriore tentativo di dare un quadro giuridico di riferimento certo alla materia della sicurezza all'estero risale all'ottobre del 2018, con la presentazione alla Camera dei Deputati di una proposta di legge a firma degli Onorevoli Francesco Lollobrigida, Salvatore Deidda e Wanda Ferro, appartenenti al gruppo Fratelli d'Italia, riferito a "Disposizioni in materia di impiego delle guardie giurate all'estero"[292].

Nella relazione introduttiva l'On. Lollobrigida il preambolo trattava il quadro economico e geopolitico che secondo il relatore richiedeva un sempre maggiore impegno contro le minacce asimmetriche portate dal terrorismo internazionale, che investono anche gli interessi strategici delle aziende nazionali operanti all'estero le quali hanno un dovere preciso di protezione nei confronti del loro personale - duty of care -. Rilevava quindi che per un contrasto efficiente ed efficace rispetto a tali minacce l'affidamento dei servizi all'esterno e la privatizzazione della sicurezza all'estero erano diventate scelte obbligate, richiamando a proposito l'esperienza delle grandi società di sicurezza private – le Private military security companies (PMSCs) – straniere, costituite in massima parte da ex militari professionisti, che da tempo affiancano (e in qualche caso hanno persino sostituito) le Forze armate e di sicurezza governative internazionali e locali.

Nel prosieguo della trattazione, constatando che non vi sono società italiane che operano in

[291] Senato della Repubblica XVII legislatura. Atto del Senato n. 2862. Disegno di legge del 10 luglio 2017 "Disposizioni in materia di impiego delle guardie giurate all'estero. Disponibile su: https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01029548.pdf

[292] Camera dei deputati, VXIII° Legislatura, Lavori preparatori dei progetti di legge Disegno atto camera: 1295. Proposta di legge Lollobrigida ed altri "Disposizioni in materia di impiego delle guardie giurate all'estero", presentata il 23 ottobre 2018. Disponibile su: https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1295.18PDL0033640.pdf

questo delicato e importante settore, riportava che il 60% delle attività lavorative delle imprese italiane si svolgeva in tutto o in parte fuori dal territorio nazionale. La conseguenza di questo stato di cose era che la maggior parte delle nostre imprese con interessi all'estero era costretta a ricorrere a compagnie di Paesi stranieri, la cui legislazione nazionale prevede l'impiego della figura professionale del security contractor, quando si opera in contesti ad alto rischio.

Il relatore, focalizzando altresì l'attenzione sul mercato, giudicato in continua e crescente espansione, con un valore mondiale stimato di fatturato pari a 250 miliardi di dollari, dichiarava l'assenza di una normativa specifica fatta eccezione dei servizi antipirateria a protezione del naviglio nazionale. Ammetteva dunque che i tempi potevano essere ritenuti maturi affinché fosse permesso agli istituti di vigilanza di fare un ulteriore passo in avanti consentendo alle imprese pubbliche e private italiane, che operano in settori strategici in aree estere, dove la sicurezza non può essere garantita con lo strumento militare, di provvedere alla propria sicurezza con risorse nazionali.

Si evidenziava altresì, come incoraggiando lo sviluppo del comparto dell'industria privata della sicurezza, si fosse in grado di offrire un vantaggio competitivo al «sistema Italia», in quanto si sarebbe potuto dare una risposta concreta a molteplici e diverse esigenze quali:

- l'apporto di nuovi afflussi di capitale all'erario, grazie alla limitazione dell'uscita dallo Stato di ingenti risorse economiche utilizzate dalle nostre imprese di punta per pagare la sicurezza;
- la collocazione degli ex i militari in congedo, il cui alto livello di formazione è ampiamente riconosciuto in Italia ed all'estero, che troverebbero quale naturale sbocco professionale l'impiego in attività di sicurezza privata ad alta qualificazione;
- la maggiore garanzia di controllo dei flussi informativi, grazie all'impiego di personale italiano, ai fini della protezione delle politiche e degli assets aziendali in un contesto che potrebbe vedere in contrapposizione l'interesse privato della società di sicurezza straniera rispetto alla tutela degli interessi nazionali delle nostre imprese.

La proposta di legge in questione si articolava in 5 articoli: l'art. 1 individuava l'ambito di applicazione delle norme; l'art. 2 regolamentava i requisiti stringenti richiesti alle GPG per poter svolgere attività di protezione in territorio estero; l'art. 3 demandava a un regolamento di servizio, già previsto per altre fattispecie dal Ministero dell'interno, la fissazione delle modalità per lo svolgimento dei servizi di protezione; l'art. 4 individuava il tipo di armamento a disposizione delle GPG; l'art. 5 stabiliva le modalità di comunicazione tra il titolare della licenza dell'istituto di vigilanza e le autorità estere e nazionali.

Una iniziativa analoga, sempre presso la Camera dei Deputati è stata promossa nel maggio del 2019, dagli Onorevoli Davide Galantino e Roberto Rossini, appartenenti al gruppo del Movimento 5 Stelle, che hanno presentato una proposta di legge avente per oggetto: "Disciplina dell'impiego delle guardie particolari giurate per servizi di sicurezza sussidiaria fuori del territorio nazionale"[293]

Tale proposta, partendo da presupposti analoghi rispetto a quella dell'On. Lollobrigida, si articolava in 6 articoli: l'art. 1 recava disposizioni per l'impiego di tali guardie; l'art. 2 stabiliva i requisiti per lo svolgimento dei servizi di sicurezza sussidiaria in forma societaria; l'art. 3 stabiliva i requisiti necessari alle guardie particolari giurate per svolgere servizi di sicurezza sussidiaria fuori del territorio nazionale; l'art. 4 definiva le modalità per lo svolgimento dei servizi; l'art. 5 regolamentava l'uso delle armi da parte delle guardie particolari giurate; l'art. 6 stabiliva le modalità di comunicazione tra il titolare della licenza dell'istituto di vigilanza privata e le autorità estere e nazionali.

Altra iniziativa che promuove la definizione di un quadro normativo nel settore della sicurezza privata all'estero è stata la proposta di legge presentata a maggio 2019 alla Camera dei Deputati

[293] Camera dei deputati, VXIII° Legislatura, Lavori preparatori dei progetti di legge Disegno atto camera: 1830. Proposta di legge Galantino e Rossini "Disciplina dell'impiego delle guardie particolari giurate per servizi di sicurezza sussidiaria fuori del territorio nazionale", presentata il 7 maggio 2019. Disponibile su: https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1830.18PDL0068080.pdf

su iniziativa dell'Onorevole Daniele Belotti ed altri 68 deputati, appartenenti al Gruppo Lega Nord, e riferita a: "Disposizioni in materia di impiego delle guardie giurate all'estero"[294].

Tale disegno di legge, che in pratica è la fotocopia rispetto a quello presentato dall'On. Lollobrigida, ricalca anche nella relazione introduttiva gli stessi concetti e riconduce all'esigenza di affidare alle PMSCs italiane, quale evoluzione dei servizi di vigilanza tradizionali, i servizi di protezione all'estero considerandoli elemento integrativo alla sicurezza sussidiaria.

Le tre proposte di legge presentate nella XVIII° legislatura sono stati quindi accorpate in quanto riferiti alla sulla stessa materia ed il 7 novembre 2019, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti disposizioni in materia di impiego delle guardie giurate all'estero, la Commissione degli Affari Costituzionali della Camera dei Deputati ha ascoltato in audizione la Dr.ssa Maria Cristina Urbano, presidente dell'Associazione nazionale di categoria delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari (Assiv) ed il Sig. Giovanni Piero Spinelli, Chief executive officer di Stam strategic & partners group.[295]

In tale contesto la Dr.ssa Urbano ha ribadito le istanze provenienti dagli istituti di vigilanza privata asserendo "*come la legislazione italiana non dia la possibilità ai nostri Istituti di Vigilanza di lavorare all'estero, con la conseguenza che le numerosissime aziende italiane che ivi lavorano devono provvedere, per il principio del "duty of care", alla protezione dei propri assets e del proprio personale rivolgendosi ad organizzazione private straniere. Questo da un lato determina la preclusione per le nostre aziende all'accesso di un mercato che vale 250 miliardi di dollari, con conseguente perdita di introiti in tasse per lo Stato e mancato sviluppo di un settore, quello della Sicurezza Privata, in crescita in tutto il mondo, dall'altro lato presta il fianco ad ipotesi di spionaggio industriale a danno sia delle imprese che, in ultima analisi, degli interessi del Paese*"[296].

A seguire il sig. Stefano Spinelli, sentito come "esperto", ha presentato una relazione composta da 9 punti elaborata sulla base dell'esperienza acquisita sul campo. Ricordiamo a proposito che il sig. Spinelli è stato indagato ed assolto dal Tribunale di Bari per il sequestro e l'uccisione di Fabrizio Quattrocchi[297]. In tale relazione ha esposto un quadro complessivo del mondo dei security contractors, facendo riferimento al mercato mondiale della sicurezza privata, alla tipologia di società che vi operano ed ai vari ruoli che i contractors possono assumere in ambito operativo. Ha illustrato poi il sistema di regolamentazione vigente in Gran Bretagna e negli USA ed ha evidenziato le criticità che, a suo avviso, erano presenti negli articoli che componevano i disegni di legge in argomento[298].

Si è trattato di una disamina tecnica, entrata nel merito dei singoli articoli, che sintetizzata nelle conclusioni, ha sostenendo la necessità di:

- Introdurre una specifica normativa che superi il concetto della GPG e degli istituti di vigilanza

[294] Camera dei deputati, VXIII° Legislatura, Lavori preparatori dei progetti di legge Disegno atto camera: 1869. Proposta di legge Belotti ed altri "Disposizioni in materia di impiego delle guardie giurate all'estero", presentata il 29 maggio 2018. Disponibile su: https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1869.18PDL0062760.pdf

[295] Camera dei deputati XVIII° Legislatura, Resoconti Giunta e Commissioni del 7 novembre 2019. Commissione affari costituzionali. Audizioni informali nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1295 Lollobrigida e C. 1869 Belotti recanti disposizioni in materia di impiego delle guardie giurate all'estero. su guardie giurate all'estero. Disponibile su: https://www.camera.it/leg18/824?tipo=C&anno=2019&mese=11&giorno=07&view=&commissione=01&pagina=#. Video completo. Disponibile su: https://webtv.camera.it/evento/15346

[296] S News informazione per la sicurezza. Vigilanza H24// Assiv: Impiego delle Guardie Giurate all'estero. Audizione alla Camera. Disponibile su: https://www.snewsonline.com/notizie/vigilanza_h24/assiv_impiego_delle_guardie_giurate_all_estero_audizione_alla_camera-7181

[297] Ibidem 261

[298] Memorie scritta, audizione informale del 7 novembre 2019 presso la camera dei deputati commissione affari costituzionali. "le PMSCs, guardie giurate all'estero - security contractors – e le proposte di legge 1295/2018 e 1869/2019 di Giovanni Piero spinelli, Ceo of Stam strategic & partners group ltd. Disponibile su: https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/002/648/Spinelli_-_STAM_Strategic_6.11.19.pdf

privata;

- Distinguere lo status governativo e privato del security contractor, individuando i requisiti minimi di formazione e le attività che possono essere svolte in relazione alla tipologia di servizi forniti. Definire altresì precise tipologie di società alle quali vanno correlate agevolazioni burocratiche e fiscali personalizzate;
- Prevedere un regime di autorizzazioni soltanto per la fornitura di "servizi militari", che dovrebbero essere i soli soggetti ad un regime regolatorio (ndr. presupponendo così l'uso di tale personale per scopi militari), assoggettando i servizi di sicurezza ad una semplice comunicazione da inviare alle Autorità preposte al controllo;
- Istituire istituti di formazione e addestramento specifici nonché promuovere le ulteriori condizioni affinchè il meccanismo burocratico funzioni in modo celere ed efficiente;
- creare per i servizi di sicurezza effettuati all'estero un sistema di autoregolamentazione adeguato alle norme internazionali, partendo dall'assunto che questi non devono essere vincolati alle autorizzazioni dello Stato italiano proprio perché effettuati all'estero.

In riferimento alle considerazioni effettuate dal Sig. Spinelli nel testo della relazione presentata in audizione lo scrivente esprime i suoi dubbi e le molte perplessità sulle numerose affermazioni in esso contenute. In particolare sulla possibilità di impiegare i security contractors in azioni militari oltre che sull'esclusione dei servizi di sicurezza dal quadro normativo in analisi che, secondo Spinelli, dovrebbero essere soggetti ad una mera autoregolamentazione.

Si ritengono altresì pienamente condivisibili le istanze presentate e le azioni condotte da ASSIV, di cui il redattore del presente studio è associato, in quanto si reputa che l'effettuazione dei servizi di sicurezza a tutti i livelli, debba essere esclusiva del comparto della vigilanza privata che negli anni ha dimostrato una capacità di risposta, seria e professionale, alle richiese di sicurezza che pervengono dalla Società civile.

La discussione avviata nella Commissione affari costituzionali ha fatto sì che della questione si interessasse anche il Partito Democratico, storicamente restio a concedere aperture in materia di sicurezza. L'On. Alberto Pagano, insieme a Piero Fassino e Carmelo Miceli ha infatti presentato nell'ottobre del 2020 alla camera dei Deputati la proposta di legge avente per oggetto: "Disposizioni in materia di servizi di sicurezza privata e di impiego delle guardie giurate fuori del territorio nazionale", che segue temporalmente le iniziative degli altri parlamentari sull'argomento[299].

La presentazione di questa proposta di legge i cui firmatari sono stati nell'ordine i Presidenti delle Commissioni difesa, esteri e politiche della sicurezza del Partito Democratico, storicamente vincolato a posizioni ideologiche restie a concedere aperture in materia di sicurezza, riveste una particolare rilevanza perché rappresenta un segnale concreto che indica come anche nel mondo politico si stia creando un movimento di pensiero trasversale ai partiti che sembra abbia deciso finalmente di antepone l'interesse generale rispetto ai vecchi preconcetti.

Da una oggettiva valutazione dei singoli disegni di legge, che dimostrano un comune denominatore, appare quanto mai evidente come non ci possa più essere alcuna logica giustificazione alla colpevole inerzia legislativa. Tutti gli stakeholders del settore, siano essi istituzioni o privati, ed i partiti politici hanno infatti ben presente quali siano le esigenze e quali dovrebbero essere le strade da percorrere per superare le criticità, evitando così il protrarsi della perdita di opportunità per gli operatori, oltre che per l'intero Paese.

La VXIII° legislatura non è ancora conclusa e pertanto, sebbene esile, può ancora esserci la speranza che gli ultimi disegni di legge presentati possano completare l'iter e Camera e Senato arrivino alla conversione. Guardando però con occhio realistico l'evolversi delle vicende politiche,

[299] Camera dei deputati, VXIII° Legislatura, Lavori preparatori dei progetti di legge Disegno atto camera: 2695. Proposta di legge Pagani ed altri "Disposizioni in materia di servizi di sicurezza privata e di impiego delle guardie giurate fuori del territorio nazionale" presentato il 1 Ottobre 2020. Disponibile su: https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=2695&sede=&tipo

caratterizzate da una instabilità strutturale e da una forte litigiosità fra i partiti, è più probabile che tale speranza resti un miraggio.

2.2 Proposta di legge recante disposizioni in materia di "close protection"

Come anticipato in precedenza, nel giugno del 2017 il Senatore Mario Mauro del gruppo Forza Italia – Popolo delle Libertà, presentò anche un disegno di legge riferito al riordino complessivo degli istituti di vigilanza privata e delle attribuzioni delle guardie particolari giurate[300].

Il relatore nella nota introduttiva faceva notare che fra le attività di sicurezza sussidiaria demandati alle società di sicurezza private non vi è alcun riferimento normativo di legittimazione della sicurezza alla persona, che renda possibile che gli istituti di vigilanza possano garantire anche questa tipologia di protezione individuale. Riferiva a proposito che questo stato di cose rappresenta un unicum esclusivamente italiano, visto che gli altri Paesi europei consentano l'effettuazione di tale tipologia di prestazione alle aziende che forniscono servizi di sicurezza. Sottolineava inoltre che la mancanza di una specifica regolamentazione del settore porta quale conseguenza che tale tipologia di servizio venga oggi affidata comunque a GPG con l'escamotage della tutela dei beni del personaggio per il quale sono chiamati realmente a garantire la sicurezza o peggio, a personale che senza alcun controllo riveste i ruoli più disparati e spesso senza avere alcuna specifica preparazione professionale.

Si soffermava sul fatto che gli istituti di vigilanza privata sono una parte importante dell'organizzazione professionale della sicurezza del Paese e che come tale ci fosse l'esigenza di consolidarli, viste anche le qualificazioni già richieste ed i periodici controlli a cui sono sottoposti. Da questo nasceva quindi la convinzione che se le attività di sicurezza alla persona venissero consentite agli istituti di vigilanza, oltre alla prevedibile espansione del mercato con le positive ricadute sull'occupazione, si sarebbe conseguito un duplice obiettivo. Da una parte si sarebbe razionalizzato l'impiego delle Forze di polizia, a vantaggio di un maggiore controllo sul territorio, e dall'altro si riconduceva il delicato servizio della sicurezza alla persona nell'alveo della legalità, garantendone l'espletamento con personale qualificato e sotto il diretto controllo dell'Autorità pubblica.

Tale disegno di legge si articolava su 4 articoli: l'art. 1 prevedeva che gli istituti, mediante le loro GPG possano agire quali organismi ausiliari delle Forze di polizia dello Stato; l'art. 2 evidenziava fra i compiti degli istituti 2 nuove attribuzioni: la tutela della persona e l'assolvimento di servizi d'ordine, a favore di enti e amministrazioni pubbliche, oltre che dei privati; l'art. 3 disciplinava le caratteristiche che doveva avere la tessera di identificazione della GPG; l'art. 4 demandava ai sottufficiali e agli ufficiali della Polizia di Stato il controllo delle GPG quando queste avrebbero agito come organi ausiliari delle Forze di polizia.

Rispetto a questa proposta di legge è da rilevare che l'apertura del mercato ai servizi di protezione alla persona o "close protection" possa essere un importante elemento, propedeutico alla possibilità di effettuare poi servizio di scorta ed accompagnamento per la protezione di persone che si muovono anche all'estero, nelle aree a rischio. A tale proposito basta evidenziare l'incongruenza esistente nel settore dell'antipirateria marittima, dove le guardie giurate sono chiamate a compiti di protezione del naviglio mercantile senza considerare l'estrema importanza che riveste la garanzia della sicurezza che devono fornire all'intero equipaggio, come se fosse da un punto di vista operativo fosse possibile dividere l'una condizione rispetto all'altra.

[300] Senato della Repubblica XVII legislatura. Atto del Senato n. 2861. Disegno di legge del 2 agosto 2017 "Disposizioni in materia di riordino degli istituti di vigilanza privata e delle attribuzioni delle guardie particolari giurate". Disponibile su: http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01038344.pdf

Conclusioni

La sicurezza è una materia delicata il cui approccio deve per forza di cose essere razionale, professionale e soprattutto competente. Orbene, al policy maker e più in generale alla politica fatta di proclami e slogan che hanno alla base idee confuse, finalizzate ad ottenere un facile consenso, sembra che questo semplice assunto non sia di interesse. Si preferisce intervenire piuttosto con leggi disarticolate, emanate sull'onda dell'emergenza e con il chiaro intento di voler rabbonire una opinione pubblica, sempre più attonita e lontana dai palazzi del potere.

Il settore della vigilanza privata appare oggi iper normato e si può, a ragion veduta, parlare di "bulimia legislativa e regolamentare". Si richiede agli operatori la piena conformità, rispetto a circolari a volte contraddittorie, e certificazioni che ne attestino la sempre maggiore professionalità assistendo di contro ad una richiesta proveniente dal mercato, anche quando è riferito a committenti pubblici, che difficilmente percepisce la qualità del servizio, imponendo spesso tariffe sotto costo, con il conseguente rischio di elusione delle norme fiscali e sul lavoro per le società che le applicano. In un contesto in cui le Autorità preposte al controllo molto spesso latitano, favorendo così varie forme di concorrenza sleale, non ultimo il dumping.

Con l'inizio del percorso di riqualificazione del settore, identificabile con l'emanazione del D.M. 269/2010, si è ritenuto che si stavano ponendo le basi per avere un livello minimo di qualità professionale degli istituti di vigilanza, anche con il superamento della discrezionalità dei Prefetti nel conferimento delle licenze e dei limiti territoriali che relegava le società di sicurezza ad una dimensione provinciale. Si ricordi a proposito che prima del 2010 le licenze di pubblica sicurezza necessarie per poter esercitare l'attività venivano rilasciate dai singoli Prefetti, sentito il Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, secondo logiche totalmente discrezionali, con la conseguenza che molto spesso si creavano situazioni anomale per le quali in alcune province vi era un proliferare di istituti mentre in altre vigeva quasi un regime di monopolio. Le licenze inoltre avevano un limite territoriale, per lo più a livello provinciale, per arriva all'assurdo, come era per Napoli, dove il limite era dato dai confini del quartiere.

In partenza questo percorso, all'apparenza virtuoso, e stato accolto con molta soddisfazione dall'industria della sicurezza privata, convinta che il processo di crescita sarebbe continuato fino ad arrivare all'ottenimento della cosiddetta "total quality" dei servizi, a vantaggio delle aziende serie e più strutturate. Quasi da subito però la realtà è apparsa profondamente diversa perché, a fronte degli obblighi sempre più stringenti imposti dalle norme, che hanno comportato peraltro ingenti investimenti, si è assistito all'impoverimento del mercato che ha visto operatori virtuosi da una parte e spregiudicati dall'altra. La riduzione delle tariffe ai quali vengono offerti i servizi, unita alla mancanza dei controlli che dovrebbero essere effettuati dal personale della Polizia amministrativa, ha così generato una grave distorsione della concorrenza alimentando la crescita ed i profitti delle società che hanno scelto la più facile strada della illegalità.

Molti degli imprenditori della sicurezza ritengono che oggi il comparto debba avere un approccio più laico e meno istituzionale, che superi la distonia di un settore che dovrebbe cessare di usare il termine "istituto" per identificare le società che vi operano, che sono a tutti gli effetti delle "imprese". Nascono cioè dall'azione di un imprenditore che presenta rischi e richiede impegno e che, al di là del riconoscimento del valore intrinseco del servizio, deve perseguire la giusta remunerazione del capitale investito per sviluppare e consolidare la propria presenza sul mercato.

Del resto l'approccio istituzionale, che a volte rasenta la sottomissione rispetto ai burocrati del Ministero dell'interno che detiene il controllo dell'attività, certamente non ha pagato nel passato come ancora oggi continua a non dare frutti. Sebbene infatti si parli sempre più spesso di collaborazione pubblico/privato, si può affermare senza possibilità di smentita che nel delicato settore della sicurezza l'interlocuzione fra gli uffici ministeriali preposti ed i rappresentanti degli imprenditori è assolutamente inesistente. Si è arrivati addirittura al punto che le circolari emanate dal Ministero dell'interno, che rappresentano lo strumento con il quale l'Istituzione impartisce disposizioni e definisce le regole, non sono più notificate alle associazioni di categoria bensì trasmesse, con fare che ricorda il periodo borbonico, alle CCIAA che a loro volta provvedono alla divulgazione.

Ci si trova allora in un regime di confusione totale dove a fronte di una non chiara azione (più appropriato forse definirla inazione) del legislatore e dei funzionari ministeriali, si contrappone un mercato sempre più in crisi di liquidità che già ha portato al default molte aziende. Crisi evidente se si scorrono i bilanci delle società di sicurezza, sempre più in profondo rosso, o se si valuta la situazione occupazionale che vede ridursi il numero delle guardie giurate a vantaggio di altri operatori definiti erroneamente di security, che, non essendo soggetti ad alcun vincolo, riescono a conseguire importanti risparmi gestionali a tutto discapito della qualificazione.

Per evitare di soccombere, in uno scenario complessivo tanto negativo quanto realistico, le associazioni di categoria che curano gli interessi degli imprenditori della vigilanza privata continuano a condurre una azione volta alla ricerca di interlocutori validi ed attenti, da trovare fra i parlamentari e gli uomini di governo, con i quali definire un percorso legislativo che porti al superamento della pericolosa situazione di stallo in cui il settore si trova. Un'azione che, nascendo da una imprescindibile necessità, deve essere portata avanti con costanza e determinazione anche se si è consci che la strada è nettamente in salita, vista l'attuale situazione, caratterizzata da una forte instabilità e con il terzo Governo della XVIII° legislatura appena insediato nel momento in cui si scrive.

Quale apporto concreto per lo sviluppo di una "exit strategy", le associazioni di categoria hanno identificato 3 che nelle direttrici principali:

1. ampliare il mercato di riferimento dei servizi di sicurezza con l'apertura di nuove opportunità con l'abbattimento del limite dato dal monopolio statale della sicurezza alla persona. In particolare la possibilità di effettuare servizi di "close protection" e definendo specifiche norme che consentano l'impiego delle società di sicurezza in teatri operativi internazionali.
2. proseguire nel processo di formazione, alleggerendo nel contempo gli oneri a carico degli istituti di vigilanza attraverso l'accesso delle guardie giurate a programmi comuni nei plessi formativi delle forze di polizia nazionali o locali. Finanziare inoltre i programmi di istruzione prevedendo l'intervento delle Regioni, non in veste di mero controllo, con lo stanziamento di fondi interprofessionali europei;
3. costituire una cabina di regia interministeriale, composta dai Ministeri dell'interno, lavoro e sviluppo economico, per la definizione dell'esatto costo del lavoro secondo quanto previsto dal CCNL di categoria, garantendo così il controllo della corretta applicazione delle tariffe nel rispetto dei minimi salariali, allo scopo di contrastare azioni di dumping. Imporre altresì, almeno alle pubbliche amministrazioni, la sottoscrizione di contratti di fornitura con tariffe che non siano sotto costo e che consentano alle imprese di operare nel rispetto della legge.

Il primo di questi punti si lega evidentemente alle argomentazioni riportate nei precedenti capitoli, quando si è affrontato il tema delle PMSCs e dei security contractors, in quanto lo sviluppo del settore non può che basarsi anche sul superamento della dimensione nazionale che consenta alle nostre aziende di proiettarsi su un mercato, tanto più ampio numericamente quanto più ricco di opportunità e risorse economiche. A tale proposito è evidente che negli attuali scenari geopolitici e con le minacce presenti, è impensabile che l'industria italiana della sicurezza debba continuare ad avere una dimensione limitata ai confini nazionali. Come palesi sono le motivazioni che rendono necessario questo passo, ben note anche ai policies maker in quanto ampiamente argomentate dai diversi relatori, trasversali ai partiti politici, che hanno presentato i disegni di legge in merito, sia al Senato che alla Camera.

La sicurezza è una materia in rapida e costante evoluzione e non può certo continuare ad essere ancorata a norme vetuste o ad anacronistiche prese di posizione. Del resto chiunque abbia una conoscenza dei contesti operativi ed approcci l'argomento senza preconcetti ideologici, non può che considerare irrinunciabile, in Italia come all'estero, il supporto fornito dagli operatori dell'industria privata della sicurezza e quindi dalle PMSCs e dai security contractors. Come abbiamo visto infatti, dall'esternalizzazione di tali servizi si ottengono notevoli vantaggi derivanti dalla rapidità burocratica nelle decisioni e dalla capacità di impiego e schieramento sul terreno, più rapida ed efficace rispetto alle forze governative. A favorire altresì la scelta delle PMSCs intervengono ragioni di natura economica, perché a parità di capacità operative si è in grado di ottenere un forte abbattimento dei costi, oltre che di carattere politico, in quanto si riduce

l'esposizione dei militari a possibili perdite e di conseguenza la pressione dell'opinione pubblica, da sempre particolarmente sensibile a questo argomento.

Le PMSCs non necessitano di autorizzazioni parlamentari e non si devono interfacciare con l'opinione pubblica e questo permette un loro dispiegamento rapido, flessibilmente ed a basso profilo. Una volta firmato un contratto sono in grado di operare pressoché immediatamente in tutto il mondo, senza dover sottostare a quella rigida scala gerarchica tipica delle forze armate, alla burocrazia istituzionale o a quell'ormai cronico immobilismo delle organizzazioni internazionali. La riservatezza riveste infine un ulteriore importante elemento in quanto trattandosi di realtà aziendali private, sono tenute al rispetto del segreto aziendale e non sono legalmente obbligate a divulgare informazioni sulla loro organizzazione né, tanto meno, sulle operazioni o sulla forza lavoro impiegata.

Le PMSCs, inoltre, rivestono il ruolo di "moltiplicatori di forze" perché sgravano i militari da attività secondarie – logistica, servizi mensa e lavanderia, manutenzione sistemi d'arma, ecc. – consentendo il loro impiego in combattimento o in attività più rilevanti. Anche da un punto di vista economico si traggono ulteriori benefici visto che i security contractors vengono pagati esclusivamente sulla base dell'impiego effettivo, terminato il quale non gravano più sulle spalle dei contribuenti, a differenza di ciò che accade con gli appartenenti alle Forze Armate, i quali rappresentano un costo permanente.

"*E' ora che anche l'Italia abbia le sue PMSC*", così diceva il Gen. Leonardo Leso[301], in un articolo apparso su Analisi Difesa nel 2017[302]. L'importanza di tale affermazione è data dall'altissimo profilo professionale di Leonardo Leso, indubbiamente un uomo delle Istituzioni e figura di primo piano nell'Arma dei Carabinieri con il quale lo scrivente, da giovane ufficiale, si onora di aver lavorato a stretto contatto presso il 1° Battaglione Carabinieri paracadutisti "Tuscania" alla fine degli anni '80.

Nell'interessante articolo il Gen. Leso metteva in luce la necessità e l'opportunità della creazione e regolamentazione del settore nazionale della sicurezza private per tre sentite ed importanti esigenze che giustificano l'impiego delle PMSCs in contesti operativi all'estero. Si tratta delle stesse motivazioni riprese in seguito nella relazione di accompagnamento al disegno di legge in materia presentata dall'On. Lollobrigida nella XVIII° legislatura[303], che qui di seguito ricordiamo:

1. Una limitazione dell'uscita dall'Italia di ingenti risorse economiche per pagare la sicurezza privata all'estero delle nostre aziende transnazionali;
2. Una maggior garanzia per la protezione delle nostre politiche aziendali, dei nostri progetti, delle nostre idee, delle nostre tecnologie che verrebbero tutelate da operatori della sicurezza italiani di provata affidabilità e di grande professionalità;
3. Un reimpiego professionale e specialistico di tanti nostri ex militari che, altrimenti, continuerebbero ad ingrossare la già numerosa schiera dei disoccupati;

Il Gen. Leso concludeva la sua analisi scrivendo:

> *"Da qui potrebbe nascere una grande opportunità per promuovere lo sviluppo di un settore importante, delicato e vitale, sinora trascurato, offrendo nel contempo lavoro e un dignitoso reimpiego a molte persone che lo meritano per il servizio già prestato*

[301] Leonardo Leso - Generale dei Carabinieri, ha lasciato il servizio attivo alla fine del 2012 dopo aver ricoperto numerosi incarichi di rilievo nell'Arma. E' stato comandante del GIS e del Tuscania, delle Multinational Specialized Unit (MSU) dell'Arma in Bosnia e Kosovo, e della Seconda Brigata Mobile che comprende i reparti dell'Arma per le operazioni speciali e oltremare. Ha partecipato a delicate operazioni in Iraq e Afghanistan, diretto il Centro di Eccellenza per le Stability Police Units a Vicenza, comandato la Divisione Unità Mobili a Treviso e il Comando Interregionale della Sicilia e della Calabria. E' stato Consigliere Militare e Addetto alla Difesa della Rappresentanza d'Italia presso le Nazioni Unite a New York. Decorato con Legione al Merito del Congresso degli Stati Uniti, Medaglia di Bronzo al Valore dell'Esercito, due Croci d'Oro al Merito dell'Esercito e dell'Arma dei Carabinieri e la Croce di Cavaliere dell'Ordine Militare d'Italia, la più alta decorazione militare nazionale. Disponibile su: https://www.analisidifesa.it/author/lleso/

[302] Leonardo Leso - Analisi Difesa, Contractor: e' tempo che anche l'Italia abbia le sue PMSC del 15 febbraio 2017. Disponibile su: https://www.analisidifesa.it/2017/02/contractor-e-tempo-che-anche-litalia-abbia-le-sue-pmscc/

[303] Ibidem 293

nelle Forze Armate. Le PMSCs italiane sarebbero così in grado di fornire prodotti di sicurezza di altissimo profilo in ogni parte del mondo con l'affidabilità, la legittimità e la professionalità garantite da un sistema integrato totalmente italiano in linea con gli interessi strategici nazionali. Potrebbe quindi costituire non solo un traguardo, ma anche la base di partenza di una nostra più vasta, articolata ed organizzata proiezione all'estero, con ricadute positive su tutta l'economia nazionale".

L'articolo in questione, proprio per la riconosciuta autorevolezza dell'estensore, sembrava aver aperto una strada in un mondo, quello delle forze armate e di polizia, che ha sempre opposto un fermo rifiuto verso l'esternalizzazione dei servizi di sicurezza, soprattutto all'estero. Tanto è vero che a seguire, dopo la sua pubblicazione, è stato organizzato un convegno dalla Fondazione ICSA[304], tenutosi presso la Camera dei Deputati, dal titolo: "Sicurezza del Paese ed interesse nazionale: un ruolo per le Private Military Security Companies?"[305]. L'evento, che ha avuto relatori di prestigio ed una platea qualificata ed attenta, vista anche l'importanza della sede istituzionale, ha dato l'impressione che finalmente fosse arrivato il momento che le porte all'industria nazionale fossero aperte verso un comparto miliardario, da cui l'Italia è esclusa ed in ritardo di decenni.

L'odierna situazione, rimasta pressoché immutata, ha purtroppo disatteso le aspettative visto che non si è andato al di là delle proposte di legge trattate in precedenza. Iniziative che a quanto pare non riescono a trovano terreno fertile, anche a causa di una costante instabilità politica che, in aggiunta alla pandemia in atto, certo non crea le condizioni per la promulgazione di nuove leggi. Così, grazie alla mancata evoluzione del quadro normativo, si continua a perdere l'opportunità di avere PMSCs solide, serie ed affidabili, la cui indiscussa professionalità è già stata ampiamente provata sia in Italia che all'estero. Società con alle dipendenze security contractors, veri professionisti della sicurezza, che di certo non anno nulla a che vedere con lo stereotipo negativo del "rambo", tatuato, "molto cattivo", pronto ad usare le armi a sproposito e ad attaccare briga per un nonnulla.

Una conferma della correttezza di tali considerazioni si può ragionevolmente avere attraverso l'analisi dell'esperienza fatta in questi anni dagli istituti di vigilanza che offrono servizi di antipirateria marittima, attività che può rappresentare un adeguato parametro di confronto in materia. Queste società si sono costantemente conformate alle norme di leggi ed hanno posto la massima attenzione alle esigenze dei clienti, riuscendo nel contempo ad ottenere dal personale impiegato, grazie all'ottimo lavoro di selezione e formazione, un comportamento impeccabile nell'abbigliamento e nelle relazioni interpersonali. Anche un elemento considerato critico come quello dell'uso delle armi è stato superato brillantemente attraverso controlli costanti sul pieno rispetto delle regole di ingaggio, basate su protocolli internazionali. Il successo ottenuto da questo rigoroso comportamento è stato altresì confermato dal livello di massima soddisfazione manifestato dai comandanti delle navi e dagli armatori che hanno usufruiti dei servizi di protezione.

In un quadro che appare statico l'unico segnale di novità arriva dal settore della travel security dove sembra che si stiano facendo passi in avanti, spinti dall'esigenza delle aziende di evitare sanzioni di natura penale ai loro quadri dirigenti, qualora dovesse essere accertata la mancanza di tutela reale per i dipendenti in trasferta all'estero. Si ricordi a proposito il dovere di protezione

[304] Fondazione ICSA Intelligence Culture and Strategic Analysis ICSA. Disponibile su: http://www.fondazioneicsa.info/

[305] Fondazione ICSA Convegno "Sicurezza del Paese ed interesse nazionale: un ruolo per le Private Military Security Companies? Roma 21 Marzo 2017. Disponibile su: http://www.fondazioneicsa.info/2017/03/20/sicurezza-del-paese-ed-interesse-nazionale-un-ruolo-le-private-military-security-companies/

generale posto in capo al datore di lavoro e definito nell'Art. 2087[306] del Codice Civile e nel D.lgs. 81/08[307], per quanto riguarda la valutazione dei rischi, la formazione e l'idoneità alla mansione.

Nel settore della travel security è quindi in una fase avanzata di sviluppo la norma ISO 31030[308], che dovrebbe essere emanata entro il 2021, e riguarda le imprese, le università e le ONG. Si tratta di norme elaborate dal comitato internazionale ISO/TC 262 "Risk management", WG 7 "Managing travel risk", nell'ambito dell'Ente Italiano di Normazione (UNI) che, sebbene non abbiano valore di legge e sono pertanto applicabile in termini volontari, rappresentano comunque un importante primo passo che mette ordine nel settore, offrendo parametri di riferimento certi su cui orientarsi.

A partire dalla pubblicazione ufficiale della norma ISO 31030, tutti gli i soggetti interessati potranno quindi beneficiare di linee guida per la gestione dei rischi derivanti da trasferta, dando loro gli strumenti per dimostrare, eventualmente anche in sede giudiziale, di aver fatto tutto quanto era ragionevolmente possibile per la tutela dei propri dipendenti e collaboratori. Anche i legislatori e gli organi giudicanti avranno altresì l'opportunità di usufruire di questo standard, riconosciuto a livello internazionale, che riveste una specifica utilità in presenza dell'acclarata carenza della giurisprudenza nazionale ed internazionale in materia.

In conclusione, soffermandosi anche sull'attuale scenario nazionale pesantemente compromesso dalla pandemia in corso, si può affermare che il mondo della vigilanza privata non è ancora in grado di quantificare le effettive ricadute negative subite dal comparto a seguito della crisi sanitaria ed economica derivante da Covid-19. Il crollo nei consumi, la conseguente flessione della produzione, la chiusura prolungata delle attività commerciali, sono fattori che imporranno un dazio pesante all'economia del Paese. Ciò significherà diffusa insolvenza e minore necessità di vigilanza privata con conseguente calo dei fatturati, la cui entità potrà essere misurata soltanto con un ritardo di parecchi mesi rispetto al deflagrare della crisi.

L'industria della sicurezza privata per la sua sopravvivenza deve allora giocoforza fare appello al senso di serietà, che nonostante le tante sbavature dobbiamo fortemente credere che sia presente nell'apparato delle nostre Istituzioni, puntando su una ritrovata armonia sinergica tra pubblico e privato, perché è solo su queste basi che sarà possibile garantire la sicurezza in Italia ed all'estero a chiunque ne abbia bisogno. Alle pubbliche amministrazioni, che si rivolgono ai privati in via sussidiaria non potendo usufruire dei servizi delle Forze dell'ordine, o alle aziende private, che ritengono necessario tutelare i beni ed il personale, ovvero ai singoli cittadini, preoccupati dal persistere e del diffondersi della micro-criminalità sui territori.

Occorre pertanto che le istanze provenienti dal settore della vigilanza privata siano prese da subito in seria considerazione e che si ricostituiscano, su iniziativa e con il coordinamento del Ministero dell'interno, i tavoli di incontro dove tutti i soggetti interessati, pubblici e privati, abbiano l'opportunità di confrontarsi realisticamente, con spirito propositivo sulla base delle esperienze e delle esigenze reciproche, per la crescita e nell'interesse del Paese.

Il tempo sta scadendo, se non oggi, quando?

---

[306] Art. 2087 Codice Civile "Tutela delle condizioni di lavoro": L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro.

[307] Decreto Legislativo 9 aprile 2008 n. 81, Testo coordinato con il D.lgs. del 3 agosto 2009 n.106 "Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro. Disponibile su: https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Testo%20Unico%20sulla%20Salute%20e%20Sicurezza%20sul%20Lavoro/Testo-Unico-81-08-Edizione-Giugno%202016.pdf

[308] Securindex del 6 febbraio 2020 "Travel Risk Management,arriverà nel 2021 la ISO 31030per imprese, università e ONG". Disponibile su: https://www.securindex.com/news/leggi/3174/travel-risk-management-arrivera-nel-2021-la-iso-31030-per-imprese-universita-e-ong

Bibliografia

CALORE G., Le origini della pubblica sicurezza, parte prima: dal 1814 al primo dopoguerra, disponibile su: https://polizianellastoria.wordpress.com/2016/07/21/1-le-origini-della-pubblica-sicurezza-dal-1814-al-primo-dopoguerra/

CAIA G., Nuovi orizzonti della sicurezza urbana, Bologna 25 settembre 2008, Atti, pag. 81 disponibile su: http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1168/atti-Interno.pdf

CARNABUCCI A., Rivista giuridica, http://www.rivistagiuridica.aci.it/documento/limpiego-di-guardie-particolari-giurate-per-attivita-di-accertamento-e-contestazione-di-violazioni-amministrative-nellambito-di-porti-stazioni-ferroviarie-stazioni-di-ferrovie-metropolitane-e-relativi-mezzi-di-trasporto-e-la-sicurezza-complementare.html

CORSO G., Ordine pubblico, voce in Enciclopedia del diritto, XXX, Milano, 1980, pag. 1061.

GIUPPONI T. F., La sicurezza e le sue dimensioni costituzionale, 2008 http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0078_giupponi.pdf

LACASELLA G., Vigilanza Privata. Cenni storici, 2007, https://www.guardiegiurateincongedo.it

MARCHETTI E. Quaderni IAI, Private Military and Security Companies: il caso italiano nel contesto internazionale p. 102. Disponibile su: http://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_07.pdf

MARINI L., Pirateria marittima e diritto internazionale, Torino 2016,

MINI F., La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale, Torino, Einaudi, 2003, p. 125

WEBER M., Wirtschaft und Gesellschaft, 1922; trad. it. 1974, 1° vol., p. 53.