

SICUREZZA MARITTIMA

La nuova frontiera
per le guardie giurate



FederSicurezza



Ufficio Studi ed Analisi di settore

COLLANA QUADERNI

Aprile 2021

Numero 17

SICUREZZA MARITTIMA

La nuova frontiera per le guardie giurate

A cura del Commissario **Vincenzo Acunzo** - Senior Security Manager

Trascorsi i fatidici nove mesi viene alla luce un nuovo Quaderno, tramite l'edizione del quale che, evidentemente, ha scontato e sconta rallentamenti ahimè riconducibili allo stato dell'arte pandemico, riprendiamo un colloquio con i nostri cortesi lettori.

Purtroppo, ma solo in questo caso, ovviamente, l'attività dei moderni Pirati di mare non conosce soste, tregue, diminuzioni dell'alea di rischio o restringimenti delle aeree esposte.

Corre quindi l'obbligo, quantomeno per gli addetti ai lavori, di mantenere alta la guardia e, conseguentemente, attivarsi per far sì che gli operatori di questo specifico e speciale comparto possano essere sempre in linea con il complesso sistema di regole che non può non regolarne l'attività.

Questo anche e soprattutto in correlazione e con il fatto che il trasporto marittimo continua ad essere chiave di volta della necessità di collegamento di aree geografiche che, per la loro imprescindibile necessità di interrelazione, non possono fare a meno di tale specifico mezzo di veicolazione, mezzo che sopporta un'alea di rischio che, come si diceva, non accenna a diminuire, anzi, paradossalmente, rischia di aumentare proprio a causa dell'emergenza Covid.

E poiché i livelli di intervento regolamentare sul settore non si limitano al nazionale, ma impattano anche con il sistema Europa, abbiamo ancora una volta la presunzione di volerci ritenere e rendere utili consegnandovi, a supporto della attività quotidiana di chi ci legge con encomiabile continuità, le pagine che seguono.

Ancora grazie, per avere la bontà di leggerci.

Un sempre più cordiale saluto

Luigi Gabriele

INDICE

- **INTRODUZIONE**pag 08

- **LA SICUREZZA MARITTIMA**..... pag 10
 - 1. Premessa pag 10
 - 2. La risposta italiana alla pirateria marittima..... pag 11

- **I DECRETI MINISTERIALI**.....pag 13
 - 1. Il primo decreto attuativo..... pag 13
 - 2. La necessità di modificare il decreto n. 266 del 2012pag 15
 - 3. Il secondo decreto attuativo.....pag 15

- **IL NUOVO SCENARIO**..... pag 21
 - 1. Lo scenario internazionale e l'emergenza Covid-19.....pag 21

INTRODUZIONE

La collana "Quaderni di FederSicurezza" riparte con un nuovo argomento di estrema attualità ed importanza nella "galassia" della sicurezza privata.

Per dare il senso del continuum del discorso che ci apprestiamo ad affrontare, è opportuno svolgere un breve excursus degli argomenti già affrontati nelle puntate precedenti.

Siamo partiti, all'alba della riforma della sicurezza privata - 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 per adeguarne i contenuti alla disciplina comunitaria in esecuzione della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 13 dicembre 2007 -, puntando a fornire le basi giuridiche per affrontare in maniera consapevole le nuove sfide e le nuove responsabilità che la riforma poneva alle guardie giurate (basti pensare al riconoscimento della qualifica di incaricato di pubblico servizio o alle attività di sicurezza complementare), ma anche ad accompagnare gli operatori arricchendosi degli argomenti specifici che un progetto complessivo ed organico di formazione professionale avrebbe individuato come necessari alla cultura professionale delle guardie giurate.

Abbiamo osservato come il D.P.R. 153/2008 rappresentasse l'inizio di un cammino che doveva condurre gli istituti di vigilanza privata a trasformarsi da "istituti" in "imprese", e le guardie giurate da "operai della vigilanza" in "operatori della sicurezza privata".

In quest'ottica ci siamo occupati, quindi, del primo adempimento attuativo della riforma, il D.M. 269 del 2010 (c.d. decreto Maroni), che ha definito i requisiti tecnici, economici ed operativi (c.d. capacità tecnica) per la vigilanza ed il trasporto valori (ma anche per le investigazioni private e le informazioni commerciali), realizzando il superamento del limite provinciale della licenza ed il perseguimento di una più elevata qualità organizzativa ed operativa dei servizi.

Si è trattato del primo grande passo nella direzione del miglioramento della qualità dei servizi resi dagli istituti e, soprattutto, della qualità e sicurezza del lavoro delle guardie giurate, fissando il principio che non esiste qualità del lavoro disgiunta dal rispetto delle regole in materia di obblighi contributivi e retributivi, previsioni contrattuali, norme in materia di sicurezza sul lavoro.

Ci siamo poi occupati dei servizi di sicurezza sussidiaria (D.M. 154 del 2009), cioè quei servizi che prevedono l'affidamento alle guardie giurate dei servizi di sicurezza per i quali non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego delle forze di polizia, nell'ambito dei porti, delle stazioni o altri luoghi interessati a pubblici trasporti, analogamente a quanto era già previsto per gli aeroporti.

Servizi che non ineriscono più solo la tutela dell'interesse del privato (singolo od ente) ma, partendo dalla base comune della "custodia del bene" fissata dal T.U.L.P.S., virano verso la tutela del "bene" comune, dell'interesse pubblico, della collettività.

Non più quindi guardie "particolari" giurate - ad evidenziare il carattere privato, particolare appunto della loro prestazione - ma operatori della sicurezza privata che agiscono in maniera complementare e sussidiaria agli operatori della sicurezza pubblica.

Abbiamo poi affrontato le modifiche al decreto ministeriale in materia di capacità tecnica e qualità dei servizi degli istituti di vigilanza privata, recate dal D.M. 56 del 2015, allorché la Commissione Europea ha richiesto degli adeguamenti, fornendo in realtà l'opportunità di provvedere alla modifica ed al miglioramento di alcune (poche invero) disposizioni del D.M. 269/2010, a riprova del fatto che il decreto era oramai in piena applicazione, al punto da rendere palesi anche alcuni possibili correttivi.

Un sistema quindi migliorato, che abbiamo definito "la regola delle regole", ma che proprio per questo necessitava di una puntuale attività di controllo, realizzata dalla "Certificazione della qualità degli istituti e dei servizi di vigilanza privata" - strumento improntato ai principi dell'autocontrollo e dell'autovalutazione - di cui pure ci siamo occupati nel dettaglio.

Infine, ultimo ma solo in ordine di tempo, ci siamo interessati della sicurezza delle informazioni con un Quaderno dedicato alle nuove figure del Data Protection Officer e del Security Manager che rappresentano, perfettamente, l'evoluzione della sicurezza privata e che costituiscono un'importante opportunità per le aziende per la difesa dai rischi dei processi produttivi aziendali, assicurando e addirittura implementando la capacità di produrre reddito.

Proseguendo su questa strada, il presente Quaderno si occuperà di un altro settore di estrema importanza per la vigilanza privata, paradigmatico del nuovo ruolo che questa oggi riveste, al di là della mera tutela dei beni di privati, pur importante, di collaborazione nella tutela degli interessi dello Stato: parliamo dell'attività di antipirateria a bordo delle navi mercantili italiane.

La normativa di riferimento ha registrato un importante aggiornamento con il decreto 139 del 2019, la qual cosa "impone", come previsto dall'Allegato D del D.M. 269/2010, la predisposizione di un documento informativo per l'aggiornamento delle guardie giurate.

Affrontiamo, quindi, un breve viaggio nella normativa sull'antipirateria, dalla sua nascita ai più recenti sviluppi ed aggiornamenti. Nelle pagine che seguono vedremo nel dettaglio le novità introdotte dal D.M. 139/2019 e, come di consueto, daremo uno sguardo alle possibili prospettive future.

In appendice sono raccolte la normativa e le direttive ministeriali, così da agevolare una visione d'insieme.

LA SICUREZZA MARITTIMA

1. Premessa

La sicurezza dei traffici marittimi (e dei porti) rappresenta un elemento fondamentale per il funzionamento degli Stati, oltre che per i principali attori del sistema: le compagnie di navigazione.

In uno scenario globale di elevata complessità e in continua trasformazione, in cui si assiste ad un ininterrotto aumento dei commerci via mare, la security marittima rappresenta un elemento ormai essenziale del quadro d'insieme.

Nel variegato contesto dei rischi e delle minacce che interessano il dominio marittimo (terrorismo marittimo, migrazioni irregolari via mare, traffici illeciti nei porti, infiltrazioni della criminalità organizzata - figure 1 e 2), di particolare rilievo e attualità sono i fenomeni legati alla pirateria marittima, nel momento in cui si scrive concentrati essenzialmente nell'area del Golfo di Guinea (l'ultimo tentativo sventato dalla Marina Militare è del 27 marzo u.s.), anche se lo scorso anno si è registrato un nuovo attacco nell'area del Bacino Somalo - Oceano Indiano, a dimostrazione del fatto che la minaccia in quest'area è contratta, ma non eliminata.



Figura 1 - Matrice di Sicurezza Marittima

(Fonte: Francesco Chiappetta - Sicurezza Marittima in Rivista Marittima, Maggio 2019)

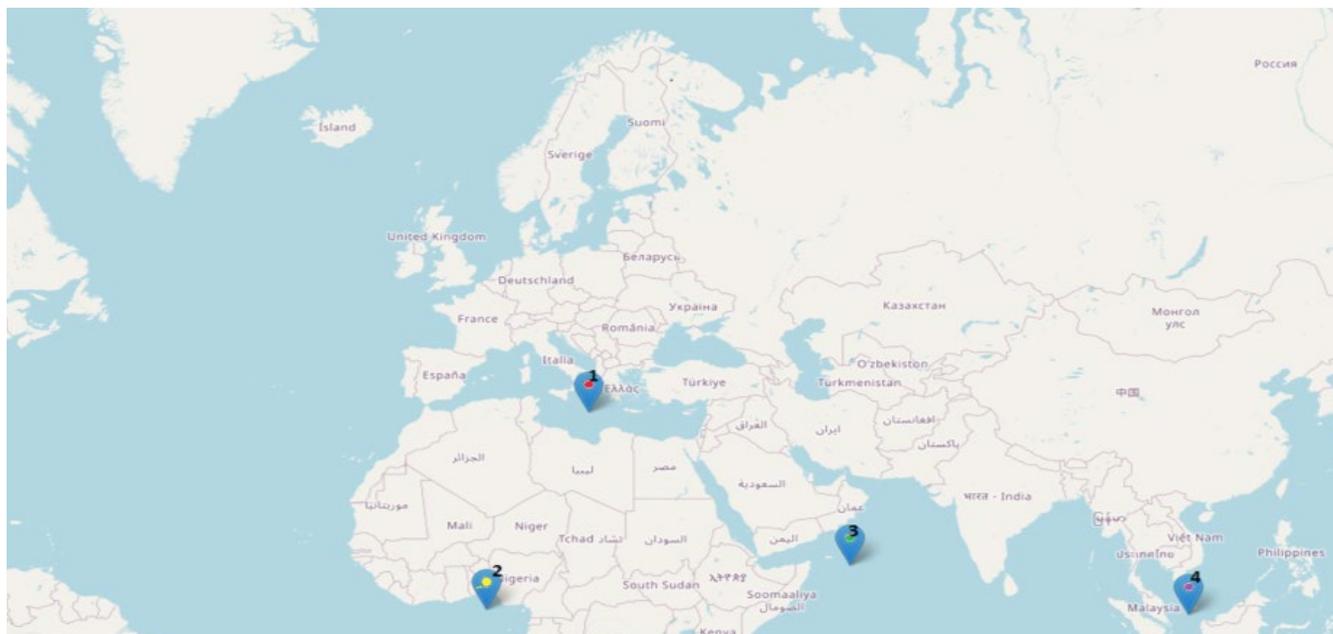


Figura 2 - Situazione rilevanti ai fini della sicurezza marittima:

- 1 Mar Mediterraneo - Operazione Sophia
- 2 Golfo di Guinea
- 3 Mar Rosso, Golfo di Aden, Bacino Somalo, Mare Arabico
- 4 Sud-est Asiatico

(Fonte: Maritime Global Security - www.maritimeglobalsecurity.org)

2. La risposta italiana alla pirateria marittima

Una corretta disamina della questione richiede un breve excursus sulle vicende che hanno portato all'emanazione del D.L. 12 luglio 2011, n. 107, l'atto fondamentale dell'azione di contrasto italiana al fenomeno degli attacchi dei pirati al naviglio mercantile.

A partire dal 2009, la questione era stata oggetto di attenzione da parte dell'Amministrazione dell'Interno, che aveva rilevato come la legislazione di pubblica sicurezza, consentendo alle guardie giurate di espletare compiti di vigilanza sui beni mobili ed immobili, ma non sull'incolumità delle persone fisiche, non permetteva ai privati di svolgere servizi di protezione delle persone, nello specifico gli equipaggi delle navi.

Il dibattito, anche politico, che si accese sulla questione, pose però l'accento sulla possibilità che le guardie giurate venissero impiegate limitatamente alla tutela del bene (la nave e le merci trasportate), fermo restando le cautele legate all'utilizzo delle armi che le guardie portano per difesa personale e che quindi non avrebbero potuto essere utilizzate se non nelle circostanze tassativamente previste dalla legge.

Su questa base critica si sono inserite le disposizioni del D.L. 107 del 2011 (convertito nella legge 130 del 2011), che ha disciplinato la possibilità di impiego delle guardie giurate a bordo di navi mercantili battenti bandiera italiana che navigano in acque internazionali a rischio pirateria.

Il decreto legge ha rappresentato la risposta ad un problema di estrema sensibilità per il Paese: nel 2011 si erano verificati ben 439 attacchi di pirati nel mondo, con gravi danni anche per l'economia nazionale e con elevati rischi per i nostri equipaggi. Si è trattato di una risposta che ha tenuto conto, ad ordinamento vigente, della difficoltà di garantire adeguata protezione a tutte le navi interessate e in un ambito estremamente ampio (oltre un milione di miglia nautiche).

Ecco quindi la ratio di prevedere la possibilità di impiegare le guardie giurate, che andavano così - all'epoca dell'emanazione del decreto legge - a completare un sistema di difesa garantito dalla Marina Militare, offrendo la possibilità agli armatori di rivolgersi ad imprese di sicurezza privata.

Le disposizioni del D.L. 107/2011 sono state poi attuate con il decreto interministeriale 266 del 2012 - di cui si tratterà nel dettaglio nel capitolo successivo -, frutto di una forte sinergia tra la parte pubblica (Amministrazioni dell'Interno, della Difesa, dei Trasporti e degli Esteri) e la parte privata (rappresentanti della vigilanza privata e dell'armatoria italiana), che fissava in maniera piuttosto rigida le condizioni alle quali poteva essere consentito l'impiego delle guardie giurate a bordo delle navi in funzione antipirateria.

La questione continuava, però, a presentare aspetti estremamente problematici, che avevano acceso il dibattito politico già prima dell'emanazione del decreto legge, in particolare - a parte una questione generale sull'opportunità di far svolgere i servizi antipirateria ai militari, trattandosi di reati predatori e non di azioni belliche - per quel che concerneva la possibilità di garantire la protezione di tutte le navi interessate, potendo la Marina Militare mettere a disposizione solo un numero limitato di militari, senza creare discriminazioni tra i pochi privilegiati che potevano avvalersi della protezione militare (più efficace in termini di addestramento, armamento e regole d'ingaggio) e la maggior parte degli armatori obbligata invece a rivolgersi ad imprese di sicurezza privata (con più limitati poteri d'intervento).

Il dibattito ha ripreso vigore in occasione della controversia internazionale tra Italia e India, sorta a seguito dell'arresto da parte della polizia indiana dei due marò imbarcati sulla petroliera italiana *Enrica Lexie*, accusati di aver ucciso, il 15 febbraio 2012, al largo della costa del Kerala, due pescatori imbarcati su un peschereccio indiano. La vicenda si è, a quel punto, spostata sulla possibilità di prevedere l'esclusione dei Nuclei militari di protezione dai servizi antipirateria e, in effetti, tale esclusione è stata sancita dal decreto legge n. 7 del 2015.

Di conseguenza, si è reso necessario un intervento di adeguamento al nuovo quadro giuridico del decreto del 2012, al fine, con l'occasione, di rendere coerenti le disposizioni in materia con il mutato scenario internazionale e, soprattutto, di semplificare alcune previsioni del decreto, in modo da rendere l'intero impianto di più immediata comprensione e più facile applicazione. E' stato, quindi, emanato il decreto n. 139 del 2019, che andiamo ad approfondire.

I DECRETI MINISTERIALI

1. Il primo decreto attuativo

Come abbiamo visto, la piena entrata in vigore delle disposizioni del D.L. 107 del 2011 era subordinata all'emanazione di un decreto ministeriale di attuazione. Sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 75 del 29 marzo 2013 viene, quindi, pubblicato il D.M. 28 dicembre 2012, n. 266, attuativo, appunto, delle disposizioni dell'articolo 5, commi 5 e 5-bis, del decreto-legge 12 luglio 2011, n.107.

Il decreto, innanzitutto, chiariva che la possibilità di impiegare guardie giurate era subordinata alla contemporanea sussistenza delle seguenti condizioni:

- a. che il Ministero della Difesa avesse reso noto all'armatore che, per quella nave, non era possibile l'impiego dei Nuclei Militari di Protezione;
- b. che il servizio di protezione riguardasse esclusivamente navi che transitavano negli ambiti individuati dal Decreto del Ministro della Difesa del 1 settembre 2011;
- c. che le navi fossero predisposte per la difesa da atti di pirateria, mediante l'attuazione di almeno una delle tipologie ricomprese nelle "best management practices" di autoprotezione del naviglio definite dall'IMO (ad es., filo spinato lungo il bordo delle navi, uso di idranti, ecc.).

In presenza di tali condizioni, che dovevano essere dichiarate dall'armatore in sede di istanza, potevano essere attivati i servizi di protezione della nave, direttamente, a mezzo di guardie giurate dipendenti dall'armatore, ai sensi dell'art.133 del T.U.L.P.S., ovvero affidandoli ad un istituto di vigilanza autorizzato ai sensi degli artt.134 o 134 bis dello stesso Testo Unico. In entrambi i casi, le guardie giurate da destinare ai servizi di protezione dovevano possedere i requisiti soggettivi e di formazione fissati dal decreto.

Il decreto stabiliva, altresì, che qualora i servizi di protezione fossero svolti da istituti di vigilanza privata, detti istituti dovevano essere autorizzati in licenza, ai sensi del D.M. 1 dicembre 2010, n. 269, allo svolgimento delle attività di cui all'art. 2, comma 2, classe A - Servizi di protezione ex art. 5 del D.L. 107/2011; analogamente, i decreti di approvazione della nomina delle guardie giurate impiegate nei servizi in questione dovevano recare esplicita menzione dell'attività autorizzata (autorizzato a svolgere i servizi di protezione del naviglio mercantile).

Il D.L. 107 aveva, di fatto, rivoluzionato il sistema della vigilanza privata, prevedendo servizi di particolare complessità, non fosse altro per il fatto che gli stessi si svolgono a bordo di navi distanti migliaia di chilometri dall'Italia (la nave è territorio italiano e in acque internazionali risponde esclusivamente alla legislazione dello Stato di bandiera).

Per questo motivo era necessario rivedere ed adeguare anche i procedimenti autorizzatori, specie quelli in materia di armi (nel caso dei servizi antipirateria è consentita anche la cessione in comodato delle armi, di regola assolutamente vietata!), non potendosi correttamente applicare quelli standard per la vigilanza privata nella nuova fattispecie.

In proposito, il D.M. 266/2012 ribadiva (come previsto dal D.L. 107/2011) che per lo svolgimento dei servizi di protezione l'armatore od un suo rappresentante potesse richiedere, ai sensi degli artt. 28 o 31 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, a seconda del tipo di arma, rispettivamente al Prefetto o al Questore della provincia ove aveva sede la società d'armamento, l'autorizzazione all'acquisto (o comunque all'acquisizione a qualsiasi titolo), al trasporto, alla detenzione e alla cessione in comodato delle armi, nonché all'imbarco e allo sbarco di tali armi direttamente nei porti degli Stati confinanti con le aree a rischio pirateria.

All'armatore (o al suo rappresentante) veniva, quindi, rilasciata l'autorizzazione ai sensi dell'art. 28 o 31 T.U.L.P.S, con validità biennale per l'art. 28, triennale per l'art.31, integrata, di volta in volta, da una comunicazione, inviata a mezzo e-mail all'autorità competente, almeno 72 ore prima dell'inizio del servizio, recante:

- a. data e durata del servizio;
- b. nave interessata;
- c. generalità e numero delle guardie giurate chiamate ad operare;
- d. numero e tipologia delle armi con i relativi numeri di matricola;
- e. porti di imbarco e sbarco delle guardie e delle armi;
- f. ove prevista, la documentazione attestante il rispetto della legislazione degli Stati interessati per l'imbarco e lo sbarco delle stesse armi.

Per quanto atteneva alle modalità di svolgimento dei servizi, il decreto prevedeva che il Questore della provincia ove aveva sede l'istituto di vigilanza privata (ovvero, qualora si trattasse di guardie giurate dipendenti direttamente dagli armatori, della provincia di iscrizione della nave), approvasse le modalità per lo svolgimento dei servizi, predisposte dal titolare dell'istituto, secondo quanto previsto dallo stesso decreto nonché dal D.M. 1 dicembre 2010, n. 269.

Circa, infine, l'utilizzo delle armi, il decreto stabiliva il Comandante della nave lo disponesse, negli ambiti individuati dal decreto del Ministro della difesa 1 settembre 2011, e a tal fine consegnasse la chiave degli appositi contenitori allo Ship Security Officer (SSO), responsabile della sicurezza di bordo, che a sua volta avrebbe dovuto provvedere alla consegna delle armi alle guardie giurate in servizio, previa annotazione nell'apposito registro.

Queste, sinteticamente, le regole fissate dal D.M. 266 del 2012, poi sostituito dal decreto 139 del 2019.

Vediamo come e perché.

2.

La necessità di modificare il decreto n. 266 del 2012

Come abbiamo visto in precedenza, la vicenda dei due Marò imbarcati sulla petroliera italiana *Enrica Lexie*, accusati di aver ucciso due pescatori imbarcati su un peschereccio indiano, ha portato, alla fine di un lungo confronto in sede politica, alla decisione, attuata con il D.L. 18 febbraio 2015 n. 7, di escludere la possibilità che i servizi antipirateria a bordo delle navi mercantili italiane fossero svolti da appartenenti alla Marina Militare, passando da un sistema che prevedeva la possibilità d'impiego delle guardie giurate alternativa a quella dei Nuclei militari di protezione (NMP) ad un sistema in cui la tutela di tali navi era affidata esclusivamente alle guardie giurate.

Di conseguenza si è reso necessario modificare anche il decreto 266/2012, al fine di garantire adeguati servizi di protezione delle navi mercantili battenti bandiera italiana solo da parte delle guardie giurate, nonché di adeguare le disposizioni nazionali al mutato scenario internazionale di riferimento.

Il Consiglio di Stato, però, con il parere n. 2283/2016, ha richiesto di non limitarsi a modificare il decreto 266/2012, ma di predisporre un nuovo decreto affinché le disposizioni fossero più chiare e comprensibili. Per questo motivo è nato il decreto 139/2019, che andiamo ad analizzare nel dettaglio.

3.

Il secondo decreto attuativo

Il decreto 7 novembre 2019, n. 139, nasce tenendo presente alcuni punti fermi:

- a. la necessità di rendere coerenti le disposizioni del decreto in parola con la continua evoluzione e modifica delle aree ad alto rischio (High Risk Area) ove è necessario l'impiego di guardie giurate in funzione antipirateria;
- b. la necessità di intervenire sul numero di guardie necessarie per svolgere i servizi antipirateria (fissandolo nel minimo a tre) in considerazione dell'andamento generale del fenomeno;
- c. riconsiderare l'armamento, in termini di numero di armi e di munizioni, al fine di ottimizzare il porto ed il trasporto delle stesse;
- a. rivedere le disposizioni in materia di autorizzazioni, considerando la possibilità che le stesse potessero essere concesse anche direttamente al titolare dell'istituto di vigilanza oltre che all'armatore.

Analizziamo adesso, nel dettaglio, il decreto, che si compone di **16 articoli** suddivisi in **4 Capi**.

Le **Premesse** recano - aggiunti rispetto al D.M. 266/2012 - i riferimenti alla normativa europea specifica (il 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) ed alla convenzione internazionale SOLAS 74 per la salvaguardia della vita umana in mare.

Il **Capo I**, "*Disposizioni generali*", reca l'"ambito di applicazione" (articolo 1) e le "definizioni" (articolo 2).

In particolare, l'**articolo 1**, al comma 1, chiarisce che il regolamento, in attuazione dell'articolo 5, comma 5-ter, del decreto legge n. 107 del 2011, disciplina l'impiego delle guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana che transitano in acque internazionali a rischio pirateria, 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 con riguardo alle modalità operative di svolgimento dei servizi a bordo.

L'**articolo 2**, reca, come detto, le "Definizioni" dei termini ricorrenti nell'atto normativo, coerenti con il linguaggio tecnico-giuridico di settore.

Il Capo II, "*Caratteristiche delle navi, requisiti delle guardie giurate, modalità di svolgimento dei servizi di protezione del naviglio mercantile*", disciplina le caratteristiche delle navi per lo svolgimento dei servizi in parola (articolo 3), i requisiti delle guardie giurate (articolo 4), le armi utilizzabili (articolo 5), nonché le modalità di svolgimento dei citati servizi (articolo 6).

In dettaglio, l'**articolo 3**, "*Caratteristiche delle navi per lo svolgimento dei servizi di protezione*", prevede che i servizi di protezione del naviglio mercantile sono svolti a bordo delle navi aventi le caratteristiche previste dall'articolo 5, comma 5, del decreto legge 107 del 2011, conformi ai requisiti fissati dalle specifiche disposizioni del Comando Generale delle Capitanerie di porto, nonché predisposte per la custodia delle armi.

L'**articolo 4**, "*Requisiti delle guardie giurate*", chiarisce che i servizi di protezione del naviglio mercantile possono essere disimpegnati esclusivamente da guardie giurate aventi requisiti, in particolare di formazione, ulteriori a quelli previsti dall'art. 138 T.U.L.P.S.

L'**articolo 5**, "*Armi utilizzabili nei servizi di protezione del naviglio mercantile*", al **comma 1**, stabilisce che le guardie giurate dipendenti dall'armatore ovvero dall'istituto di vigilanza privata, nominate rispettivamente ai sensi degli articoli 133 e 134 del T.U.L.P.S., possono utilizzare le armi comuni da sparo nonché le armi a funzionamento automatico in dotazione delle navi, detenute dall'armatore previo rilascio di apposita autorizzazione, ovvero le armi comuni da sparo detenute dal titolare dell'istituto di vigilanza privata previo rilascio di analoga autorizzazione.

Le disposizioni contenute nell'articolo necessitano di un chiarimento in ordine al complesso ed articolato sistema delle autorizzazioni in materia di armi che si delinea dalla previsione del comma 5-bis dell'art. 5 del D.L. n. 107 del 2011. In estrema sintesi, la disposizione, in questo specifico contesto, ipotizza diverse fattispecie, innovative rispetto alle previsioni in materia di armi utilizzabili dalle guardie giurate, quali risultanti non solo dal T.U.L.P.S. e dal relativo Regolamento di esecuzione, ma anche dalla legge n. 110 del 1975. Tali nuove fattispecie sono applicabili agli operatori della vigilanza privata impiegati esclusivamente nelle attività di "antipirateria", in considerazione della specificità del settore.

In particolare, la nuova disciplina introdotta prevede che le guardie giurate impiegate nei servizi antipirateria, a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana che transitano nelle acque internazionali a rischio pirateria possono "*utilizzare le armi comuni da sparo nonché le armi in dotazione delle navi...detenute previa autorizzazione rilasciata all'armatore, in relazione alla tipologia delle armi, ai sensi degli articoli 28 e 31 del testo*

unico delle leggi di pubblica sicurezza...". Dalla formulazione della norma si ricava essenzialmente che l'armatore può essere autorizzato a detenere armi comuni da sparo, ai sensi dell'art. 31 T.U.L.P.S., ed "armi da guerra" (in particolare si parla di armi a funzionamento automatico che, indipendentemente dal munizionamento utilizzato, rientrano tra le armi da guerra), in dotazione delle navi, ai sensi dell'art. 28 T.U.L.P.S., e le relative munizioni, previa nulla osta del Questore.

Ora, considerato che la norma di legge di riferimento (comma 4 dell'art. 5 del D.L. n.107 del 2011) stabilisce che è consentito l'impiego di guardie giurate autorizzate ai sensi sia dell'articolo 133 sia dell'articolo 134 del T.U.L.P.S. (cioè guardie dipendenti direttamente dall'armatore, art.133, e guardie dipendenti da istituti di vigilanza privata, art. 134), ne consegue che anche il titolare dell'istituto di vigilanza deve poter essere autorizzato a detenere armi comuni da sparo ai sensi dell'art. 31 T.U.L.P.S., da cedere alle guardie giurate (le eventuali armi da guerra possono, invece, essere autorizzate solo all'armatore in quanto dotazione delle navi).

L'**articolo 6**, "*Modalità di svolgimento dei servizi di protezione del naviglio mercantile*", al **comma 1**, indica l'Autorità di p.s. competente ad approvare il Regolamento di servizio delle guardie giurate in funzione antipirateria, mentre, al **comma 2**, individua alcune previsioni che debbono essere recepite dal Regolamento. Tra le altre, quella relativa al numero minimo di guardie necessarie per svolgere i servizi antipirateria, fissato in almeno tre unità, in considerazione dell'andamento generale del fenomeno e delle caratteristiche di alcune navi interessate dai servizi in parola (in particolare le navi per la pesca d'altura che possono ospitare un ridotto numero di persone a bordo).

Particolare attenzione viene prestata per le procedure tecnico-amministrative in materia di sicurezza della navigazione (*safety*) e sicurezza marittima (*maritime security*), in relazione alle misure antipirateria, individuate dal Comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di porto, che recano precise indicazioni per le aziende di sicurezza privata per l'imbarco delle guardie giurate a bordo delle navi che transitano nelle aree a rischio pirateria.

Il **comma 3** prevede poi che i soggetti autorizzati ai sensi degli artt. 133 e 134 del T.U.L.P.S. comunicano al Questore che ha approvato il regolamento di servizio le generalità delle guardie giurate che debbono svolgere il servizio, la nave sulla quale operano, la durata del servizio medesimo, nonché i porti di imbarco e di sbarco; mentre il **comma 4** stabilisce che l'uso delle armi è consentito unicamente nei casi previsti dal codice penale e dalle leggi speciali in materia.

Il **Capo III**, "*Disposizioni concernenti le autorizzazioni in materia di armi*", distingue tra le autorizzazioni rilasciabili all'armatore (**art. 7**) e quelle rilasciabili al titolare dell'istituto di vigilanza privata cui viene affidato l'incarico di svolgere i servizi antipirateria (**art. 8**), definendo, poi, il procedimento di rilascio di tali autorizzazioni (**art. 9**). Inoltre, sono disciplinate la registrazione e custodia delle armi sul territorio nazionale (**art. 10**), il trasporto delle stesse quando vengono imbarcate nel territorio nazionale (**art. 11**), l'imbarco e sbarco delle armi nei porti internazionali (**art. 12**) e le modalità di custodia ed impiego delle stesse a bordo delle navi (**art. 13**).

In particolare, l'**articolo 7**, "*Autorizzazioni rilasciabili all'armatore*", al **comma 1**, prevede che l'autorizzazione per l'acquisto, il trasporto, detenzione e la cessione in comodato

delle armi alle guardie giurate dipendenti è rilasciata all'armatore dal Prefetto o dal Questore della provincia in cui ha sede la società di armamento, in relazione alla tipologia di armi (per le armi a funzionamento automatico dal Prefetto ex art. 28 T.U.L.P.S., per le armi comuni da sparo dal Questore ex art. 31 T.U.L.P.S.).

Il **comma 2** disciplina l'acquisto del relativo munizionamento, previo nulla osta rilasciato dal Questore ex art. 55, comma 4, del T.U.L.P.S..

La procedura viene ripetuta nel caso di richiesta avanzata dal titolare dell'istituto di vigilanza dall'**articolo 8**, "*Autorizzazioni rilasciabili al titolare dell'istituto di vigilanza privata*", che, al **comma 1**, stabilisce che l'autorizzazione per l'acquisto, il trasporto, detenzione e la cessione in comodato delle armi alle guardie giurate dipendenti è rilasciata al titolare dell'istituto dal Questore della provincia in cui insiste la sede principale dell'istituto, trattandosi solo di armi comuni da sparo. Il **comma 2** disciplina l'acquisto del relativo munizionamento, previo nulla osta rilasciato dal Questore ex art. 55, comma 4, del T.U.L.P.S.

L'**articolo 9**, "*Procedimento di rilascio delle autorizzazioni*", disciplina, al **comma 1**, le modalità di richiesta dell'autorizzazione a svolgere i servizi di protezione del naviglio mercantile da parte dell'armatore o del titolare dell'istituto di vigilanza privata, al Prefetto o al Questore, in relazione alla tipologia di armi, della provincia in cui ha sede la società d'armamento o l'istituto. Il **comma 2**, disciplina gli obblighi di comunicazione riguardanti l'inizio del servizio, i porti di imbarco e sbarco e la dichiarazione di conformità della nave al Questore e all'Autorità competente ad attuare e controllare l'applicazione delle misure di sicurezza marittima, individuata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 18 giugno 2004, in attuazione del Regolamento CE n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, nel Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera.

Il decreto prevede a tale fine, in un'ottica di semplificazione amministrativa e tenendo conto delle esigenze operative delle navi, due modelli (Allegati A e B) che devono essere utilizzati dagli interessati, rispettivamente, per la richiesta di cui al comma 1 e per la comunicazione di cui al comma 2, e che gli obblighi di comunicazione sono assolti, a mezzo posta elettronica certificata, almeno 48 ore prima dell'imbarco.

L'**articolo 10**, "*Registrazione e custodia delle armi e delle munizioni nel territorio nazionale*", disciplina, al **comma 1**, le modalità di tenuta del deposito armi quando queste sono detenute sul territorio nazionale. Il **comma 2** stabilisce le caratteristiche fisiche di locali per la custodia delle armi e delle munizioni, mentre il **comma 3** richiama l'obbligo, di cui all'art. 35 T.U.L.P.S., del registro di carico e scarico delle stese armi e delle munizioni. Il **comma 4** chiarisce che le armi ed il relativo munizionamento possono essere prelevate dal luogo di custodia unicamente dalle guardie giurate autorizzate allo svolgimento dei servizi di protezione. Il **comma 5** riguarda le prescrizioni di sicurezza per le operazioni di carico e scarico delle armi. Infine, il **comma 6**, prevede che le armi in custodia sono consegnate scariche. che nel locale di custodia debbono essere affisse le prescrizioni di sicurezza da osservare ed essere presenti postazioni mobili o fisse per il carico e scarico delle armi in sicurezza.

L'**articolo 11**, "*Trasporto e registrazione delle armi imbarcate nel territorio nazionale*", al **comma 1** fissa le regole per il trasporto e la scorta delle armi e delle munizioni dai depositi al luogo d'imbarco e viceversa, ferma restando l'autorizzazione di cui all'art. 193, comma 2, del codice della navigazione. Il **comma 2** reca prescrizioni in tema di registrazione

a bordo delle navi delle armi e delle munizioni, prevedendo che l'annotazione nel ruolo di equipaggio assolve gli obblighi di registrazione previsti dall'art. 35 T.U.L.P.S., nell'intento di ridurre gli oneri burocratici a carico degli operatori. Il comma definisce anche il numero di armi (una più una di riserva per ogni guardia giurata) e delle munizioni (fissato in mille cartucce per guardia giurata), al fine di ottimizzare il porto ed il trasporto delle stesse.

L'**articolo 12**, "*Imbarco e sbarco delle armi in porti internazionali*", stabilisce, al **comma 1**, che con le autorizzazioni di cui agli articoli 7 e 8 può essere autorizzato anche l'imbarco e lo sbarco delle armi direttamente nei porti degli Stati confinanti con le aree a rischio pirateria, individuate con decreto del Ministro della difesa del 24 settembre 2015 e successive modificazioni, adottato ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del decreto legge n. 107 del 2011, convertito con modificazioni dalla n. 130 del 2011. Il comma 2 stabilisce che per le armi imbarcate nei porti internazionali si applicano le medesime disposizioni previste dal **comma 2** dell'articolo 11 in tema registrazioni, mentre il **comma 3** definisce le comunicazioni che il Comandante della nave o l'armatore sono tenuti a dare in base alle disposizioni normative degli Stati relative ai porti di imbarco e sbarco delle guardie giurate e alla disciplina delle acque interne di transito o di sosta della nave. In particolare, tale comma prevede che deve essere inviata alle Autorità competenti degli Stati nelle cui acque interne la nave programma il transito una comunicazione relativa al quantitativo e alla tipologia delle armi imbarcate ai sensi del presente decreto, nonché alla rotta programmata nelle acque interne dello Stato. Il **comma 4**, poi, prevede che il Comandante ovvero l'armatore sono altresì tenuti a comunicare al Comando in Capo della Squadra navale dello Stato Maggiore Difesa (CINCPNAV), all'Unità per le autorizzazioni dei materiali d'armamento del Ministero degli affari esteri (UAMA), nonché all'Autorità diplomatico-consolare territorialmente competente, i movimenti della nave, comprese le direttrici di transito e i porti di sosta, il numero delle guardie giurate imbarcate e il numero di armi, al fine di consentire una piena conoscenza del traffico nazionale nell'area. Di tali comunicazioni, ai sensi del **comma 5**, deve essere data evidenza nei libri di bordo, unitamente alle autorizzazioni ed ai permessi ottenuti.

L'**articolo 13**, "*Custodia ed impiego delle armi a bordo del naviglio mercantile*", fissa le regole per la custodia delle armi e delle munizioni a bordo delle navi, specificando, al **comma 1**, che tale materiale deve essere custodito in appositi contenitori metallici corazzati, chiusi con serratura di sicurezza tipo cassaforte. Le chiavi dei citati contenitori sono nella disponibilità esclusiva del Comandante della nave. Coerentemente la disposizione recata dal **comma 2**, prevede che l'uso delle armi è in ogni caso disposto dal Comandante della nave, nel rispetto delle pertinenti disposizioni del codice della navigazione, espressamente richiamate. Lo stesso comma specifica, altresì, che l'uso delle armi da parte delle guardie giurate impiegate nei servizi di protezione del naviglio mercantile, entro i limiti delle acque internazionali nelle aree a rischio di pirateria, è consentito esclusivamente per le finalità di legittima difesa, di cui all'articolo 52 del codice penale.

Il **Capo IV**, "*Disposizioni finali e transitorie*", reca le disposizioni transitorie (articolo 14), gli oneri informativi introdotti (articolo 15), la clausola d'invarianza finanziaria e l'abrogazione della vigente disciplina in materia di antipirateria (articolo 16).

In particolare, l'**articolo 14**, "*Disposizioni transitorie*", prevede, al **comma 1**, che le disposizioni in materia di formazione professionale delle guardie giurate, di cui all'articolo 4 del decreto, si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2020, e, al **comma 2**, che le guardie giurate che fino al 31 dicembre 2019 (termine poi prorogato, via via, a giugno 2021) sono state impiegate a bordo in attività di antipirateria, per un periodo cumulativo non infe-

riore a 90 giorni negli ultimi tre anni, sono ammesse direttamente all'esame di cui all'articolo 6 del decreto del Ministro dell'interno n.154 del 2009 (coloro che non dovessero superare l'esame, ovviamente, devono invece assolvere completamente agli obblighi di formazione previsti dal comma 3). Con questa disposizione si è inteso, da un lato, a valorizzare l'esperienza acquisita dalle guardie che da diversi anni oramai svolgono tale attività, dall'altro, prevenire il rischio di blocchi nell'erogazione dei servizi antipirateria dovuti all'indisponibilità di personale certificato.

Infine, l'**articolo 15**, riguarda gli "*Oneri informativi*" introdotti dal regolamento, mentre l'**articolo 16**, "*Norme finali e Abrogazioni*", reca al, **comma 1** la clausola di invarianza finanziaria e, al **comma 2**, l'abrogazione del decreto 28 dicembre 2012, n. 266.

A seguito dell'emanazione del decreto 139/2019, il Ministero dell'interno ha diramato una circolare con la quale, al fine di agevolare l'applicazione della nuova normativa, ha fornito ai prefetti ed ai questori alcune indicazioni interpretative (la circolare è disponibile nell'Appendice normativa).

Le novità recate dal decreto 139/2019 sono importanti e possono incidere positivamente su un settore la cui importanza è strategica per il nostro Paese, in particolare se si guarda al nuovo scenario della pirateria, in relazione oltretutto alle conseguenze della pandemia da Covid-19. Vediamolo.

IL NUOVO SCENARIO



Figura 3 - La mappa del rischio pirateria in Africa occidentale

Fonte: www.analisdifesa.it/2020/04

1.

Lo scenario internazionale e l'emergenza Covid-19

Secondo i dati dell'ECSA (*European Community Shipowners' Associations*), la pirateria nel Golfo di Guinea ha raggiunto livelli allarmanti¹: il rapporto annuale 2018 dell'ICC *International Maritime Bureau* sulla pirateria e le rapine a mano armata contro le navi, infatti, evidenzia come la regione mostri continui livelli di violenza, con 130 membri d'equipaggio presi in ostaggio e 78 rapiti a scopo di estorsione.

Il Golfo di Guinea è solo una parte relativamente piccola dell'Africa occidentale, ma considerando le zone marittime dalla Costa d'Avorio a ovest fino al Gabon a sud-est, si finisce per includere la maggior parte dei grandi porti e dei più importanti impianti *off-shore* per il petrolio e il gas in tutta la regione².

L'insicurezza marittima perturba i flussi commerciali e ha un impatto diretto sulla capacità dei porti di fungere da fulcro per alcune parti del continente. Sarebbe necessaria una maggiore attenzione alla "Blue Economy", ma guardando alle questioni relative alla sicurezza marittima menzionate nel Codice di condotta di Yaoundé³ c'è da ritenere che

¹ Dati tratti dal Position Paper ECSA del 2 ottobre 2019. Fonte Confitarma - Servizio politica dei trasporti

² Si veda "Ships, guns, but no laws? Whitepaper on piracy in the Gulf of Guinea", RiskIntelligence, Hellerup (DNK), Gennaio 2019

³ Il codice, relativo alla repressione della pirateria, alle rapine a mano armata contro le navi e alle attività marittime illecite, è stato adottato nel 2013 e copre tutti i 17 Stati costieri dal Senegal a nord all'Angola a

la lotta alla pirateria non sia la principale preoccupazione dei governi dell'Africa occidentale, dove la questione sicurezza è dominata da minacce terrestri che sono considerate molto più significative per le popolazioni nazionali.

In questo quadro s'inserisce la pandemia da Covid-19 che avrà un profondo impatto sulle tendenze commerciali e di sicurezza delle spedizioni marittime, con conseguenze significative in campo geopolitico ed economico, mentre gli sforzi per mitigare il crimine marittimo nell'Africa occidentale saranno ostacolati nel caso dovesse continuare la diffusione del virus.⁴

Appare quindi improbabile che ci sia una diminuzione degli incidenti di pirateria, essendo piuttosto prevedibile un aumento parziale.

Gli analisti stimano anche improbabile un mutamento del quadro di sicurezza nel breve e medio termine nelle aree a rischio dell'Oceano Indiano, mentre, poiché gli Stati limitano sempre più il movimento dei cittadini, è probabile che al calo sostanziale dei commerci in aree come il Golfo di Guinea, il Golfo di Aden, il Mar Rosso, il Golfo di Oman e lo Stretto di Malacca, corrisponda un incremento del contrabbando e del mercato nero, già endemici in quelle regioni.

Reale è anche il rischio di un aumento della migrazione globale verso l'Europa che potrebbe far aumentare le possibilità che le navi nel Mediterraneo debbano assistere barconi di migranti in difficoltà, con la prospettiva che i positivi al Covid-19 rappresentino una minaccia per la salute degli equipaggi⁵.

In ogni caso, poiché, il trasporto marittimo è fondamentale per la connettività, il commercio e lo sviluppo dell'Africa, la sicurezza marittima è un prerequisito per promuovere e garantire tale crescita, anche se è chiaro che il miglioramento della sicurezza marittima sarà una sfida a lungo termine, che coinvolgerà sia il settore privato, sia quello pubblico. In questo senso, centrale appare il ruolo dell'Unione Europea che dovrebbe porre la questione in cima all'agenda degli accordi commerciali con i partner africani.

Il ruolo dell'UE risulta centrale anche per le questioni specifiche che riguardano il nostro Paese. Ci riferiamo alle difficoltà che le guardie giurate stanno incontrando nel raggiungere i porti stranieri individuati per l'imbarco a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana che devono attraversare acque internazionali a rischio pirateria.

Tali restrizioni, pur se al momento conseguenti a "chiusure" parziali o totali delle frontiere, hanno già indotto gli armatori a preannunciare la possibilità di rivolgersi ad imprese di sicurezza privata stabilite in altri Paesi dell'Unione Europea, in particolare a *private military companies* che nel nostro ordinamento non sono legittimate ad operare.

Si rianima in tal modo una vecchia questione aperta con alcuni operatori del settore che, già da tempo, vorrebbero "aprire" a questo modello organizzativo per mettersi alla pari con i *competitor* europei e per cercare di dare alle loro aziende un po' di apertura e respiro internazionale. Ma su questo punto la strada sembra ancora lunga.

sud e due nazioni insulari (Capo Verde e Sao Tomé & Principe)

⁴ Si veda il Rapporto della società britannica di intelligence e analisi dei rischi "Dryad Global" sulle conseguenze della pandemia

⁵ Fonte Defenceweb - Hellenic shipping news: "Shifting Realities: How the Covid-19 crisis will impact the maritime threat picture" in Analisi Difesa, aprile 2020





Via Lucania, 13 – 00187 Roma
Tel. 06.42014405 – Fax 06.49388119
info@federsicurezza.it

Seguici su:
www.federsicurezza.it

