

**PROPOSTA DI LEGGE C. 335 LOLLOBRIGIDA
RECANTE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI IMPIEGO DELLE GUARDIE
PARTICOLARI GIURATE PER SERVIZI DI PROTEZIONE ALL'ESTERO**

AUDIZIONE INFORMALE PRESSO LA I^A COMMISSIONE AFFARI
COSTITUZIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

5 OTTOBRE 2023

MEMORIA ASSIV

Il quadro economico e geopolitico attuale ha subito una radicale trasformazione nel corso degli ultimi anni, imponendo un ripensamento della politica di progressiva riduzione delle spese militari, tanto a causa dei rischi che alla sicurezza nazionale possono derivare da situazioni quali l'attuale guerra in Ucraina, sia per la necessità di confermare il fattivo impegno del nostro Paese nel condurre la lotta al terrorismo internazionale e per il mantenimento della pace e della stabilità, spesso in contesti di sicurezza degradata o del tutto inesistente.

In questo frangente, dal momento in cui la mobilità geografica del personale costituisce un elemento significativo ai fini della continuità operativa e dello sviluppo degli interessi aziendali, l'esposizione delle aziende ad atti di criminalità endemica o terroristica rappresenta un problema con un'elevata diffusione. In particolare, tali tipologie di rischi sono più frequenti per le aziende del settore dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti.

Allo stesso tempo, le aziende grandi e piccole, che operano all'estero in paesi e regioni a rischio, hanno il dovere e la responsabilità, anche per legge, di proteggere il proprio personale. Si tratta di quello che viene definito come "dovere di protezione" o "*duty of care*", riconosciuto dalla giurisprudenza e dal codice penale, che trova la sua applicazione sia in territorio italiano che all'estero, nei confronti degli espatriati, degli impiegati in missione e delle persone eventualmente a loro carico. Esso include sia i rischi insiti all'ambiente lavorativo che quelli derivanti da fattori esterni, tra i quali rientrano i c.d. rischi di *security*. L'applicazione di norme di prevenzione all'interno di nazioni in cui la sensibilità verso la sicurezza individuale è inferiore impone alle aziende l'implementazione delle procedure di verifica e tutela, le quali sul territorio nazionale sono generalmente fornite dalle forze dell'ordine o da altri corpi istituzionali. Tuttavia, in molti scenari esteri, il livello di sicurezza fornito dagli apparati governativi e dalle forze di polizia locali risulta in genere molto basso e insufficiente, con casi frequenti di corruzione, complicità e connivenza con i criminali e i terroristi, né è

possibile immaginare che tali compiti all'estero possano essere svolti dalle nostre Forze dell'Ordine.

In questo contesto, l'*outsourcing* e la privatizzazione della sicurezza all'estero sono diventate scelte quasi obbligate. Grandi società di sicurezza private – le c.d. PMSCs (Private Military Security Companies) – principalmente americane e britanniche, ma anche francesi, israeliane, russe e sudafricane, costituite in massima parte da ex militari professionisti, da tempo ormai affiancano (e in qualche caso hanno persino sostituito) le forze armate e di sicurezza governative internazionali e locali.

Di contro, non vi sono società italiane che operano in questo delicato ed importante settore. Dato che stride con l'altrettanto fondamentale constatazione che attualmente circa il 60% delle attività lavorative delle imprese italiane si svolge in tutto o in parte fuori dal territorio nazionale. La totalità delle nostre aziende operanti all'estero, che voglia adempiere agli obblighi di protezione nei confronti del proprio personale, è pertanto costretta a ricorrere a compagnie straniere la cui legislazione nazionale prevede la figura professionale del *security contractor* quando operano in contesti ad alto rischio.

Si tratta di un settore in continua e crescente espansione: nel corso dell'ultimo decennio il mercato globale della sicurezza all'estero ha registrato infatti un incremento annuo costante e attualmente il volume di affari in tutto il mondo, secondo recenti stime dell'ONU, si aggira sui 250 miliardi di dollari l'anno.

A tutt'oggi non c'è una posizione chiara e definita da parte delle istituzioni riguardo le problematiche di sicurezza delle nostre aziende all'estero. Al contrario, nel nostro Paese è possibile riscontrare una certa diffidenza nei confronti del settore. Infatti, se l'impiego delle PMSCs da parte non solo di potenze mondiali quali gli Stati Uniti, ma anche di organizzazioni internazionali come l'ONU, è sintomo del riconoscimento della professionalità di tali attori a livello internazionale, in Italia l'associazione con figure professionali operanti al di fuori ed in contrasto con il quadro normativo è spesso ancora attuale.

Il risultato è l'assenza di una normativa specifica sulla materia, con l'unica parziale eccezione, prevista dalla legislazione italiana, rappresentata dal servizio di antipirateria marittima, svolto esclusivamente da Istituti di Vigilanza autorizzati, così come regolato dall'articolo 5 del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011, n. 130.

Di fatto quindi, sebbene relegati ad una attività specifica, l'Italia già dispone di *security contractor*, individuati nella figura della Guardia Particolare Giurata, unica forma di sicurezza privata strutturata contemplata all'interno del nostro ordinamento.

Il settore della vigilanza privata, peraltro, ha subito nel corso dell'ultimo decennio importanti modificazioni che hanno regolato le diverse attività degli Istituti di

Vigilanza, definito specifici livelli di qualificazione del personale ed imposto certificazioni a carattere nazionale, modifiche che hanno introdotto alti livelli di qualificazione del comparto, sotto la costante vigilanza del Ministero dell'Interno, senza però fare alcun cenno ai servizi di sicurezza privata all'estero.

In ragione di quanto sopra esposto, il comparto della vigilanza privata in tutte le sue articolazioni ritiene maturi i tempi affinché sia permesso agli Istituti di Vigilanza di fare un ulteriore passo in avanti consentendo alle imprese private italiane che operano in settori strategici in aree estere, dove la sicurezza non può essere garantita con lo strumento militare - in analogia a quanto già previsto nel campo della lotta alla pirateria marittima -, di provvedere alla propria sicurezza con risorse nazionali.

Tale possibilità offrirebbe un vantaggio competitivo al nostro "sistema Paese" rispondendo a molteplici e diversificate esigenze.

Innanzitutto, da un punto di vista prettamente economico, incoraggiare lo sviluppo di un mercato della sicurezza privata per la protezione degli *assets* italiani all'estero porterebbe nuove risorse all'erario e limiterebbe al contempo l'uscita dal Paese di ingenti risorse economiche utilizzate dalle nostre aziende di punta, a favore di imprese straniere, per pagare la sicurezza privata all'estero.

In secondo luogo, data l'esigenza determinata dalle priorità di spesa e le politiche di ristrutturazione delle Forze Armate, con costante riduzione del personale impiegato, uno sviluppo in tal senso permetterebbe l'impiego di tale personale che, già formato a spese dei contribuenti, troverebbe quale naturale sbocco professionale l'impiego in attività di sicurezza privata ad alta qualificazione.

Si precisa a tal proposito che, a seguito della trasformazione delle Forze Armate con l'adozione del modello professionale (L.331/2000), oggi l'offerta del mercato della sicurezza privata vanta la presenza di ex militari la cui qualificazione è riconosciuta ai massimi livelli mondiali. Le peculiari capacità operative acquisite dai nostri ex militari nel corso del servizio attivo sarebbero infatti messe a frutto nel migliore dei modi attraverso l'impiego per servizi di sicurezza svolti all'estero in aree a rischio, a tutela del personale e dei beni delle nostre imprese. In tal senso sarebbe altresì massimamente finalizzata l'opera svolta dalla Direzione Generale della previdenza militare della leva e del collocamento al lavoro dei volontari congedati (PREVIMIL).

L'impiego di personale italiano costituirebbe, inoltre, una maggior garanzia di controllo dei flussi informativi ai fini della protezione delle politiche e degli *asset* aziendali rispetto all'impiego di personale straniero. Il settore della sicurezza ha infatti forti legami con la tutela delle aree strategiche e della protezione degli interessi collettivi. In tale contesto, la contrapposizione fra l'interesse privato della Società di sicurezza straniera e l'interesse alla tutela della riservatezza degli interessi nazionali delle nostre Aziende è un elemento della massima importanza che deve essere tenuto nella dovuta considerazione.

In un contesto competitivo a livello mondiale, su un mercato “delicato” quale quello della *security*, non è infatti possibile escludere dalla valutazione complessiva le criticità derivanti dalle vulnerabilità che nascono quando a tutelare interessi “strategici” italiani sono chiamate aziende straniere.

L’esternalizzazione di funzioni di sicurezza dovrebbe comunque riguardare esclusivamente attività accessorie rispetto a quelle svolte dai militari, quali l’impiego a livello operativo di consulenza e supporto, nel rispetto dei principi costituzionali che tutelano il monopolio dello Stato sull’uso della forza. Sarebbe altresì necessaria una sostanziale riconfigurazione del comparto della sicurezza privata in modo da 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.

Tale stringente controllo di qualità assicurerebbe la credibilità delle aziende di sicurezza italiane e di conseguenza garantirebbe loro una maggiore competitività sul mercato internazionale.

La regolamentazione delle PMSC darebbe vita a quel concetto di “sicurezza partecipata” auspicato a suo tempo anche dal Capo della Polizia Antonio Manganelli, ove il pubblico ed il privato mettono insieme esperienze e risorse diverse al fine ultimo di contribuire alla sicurezza della collettività e quindi alla sicurezza nazionale.

Peraltro, non meno importante degli aspetti summenzionati, l’approvazione di una norma per l’impiego delle guardie particolari giurate all’estero permetterebbe di normare parte degli ambiti di interesse del settore degli istituti di vigilanza con una norma declinata in senso positivo, non residuale. Il nostro settore, infatti, ha assistito troppo spesso a aperture di mercato dettate esclusivamente da problemi contingenti. È stato così anche nel caso della norma sull’antipirateria.

La proposta di legge Lollobrigida ha invece il merito di superare questo approccio e di permettere ad un settore fondamentale per il sistema Paese di ampliare il proprio raggio d’azione, rafforzandosi e così garantendo sempre più elevati standard di qualificazione.

Tale proposta di legge, infine, nel corso della passata Legislatura ha costituito l’innesco per un ampio confronto parlamentare sul tema, testimoniato dalla presentazione di similari proposte di legge da parte della maggior parte dei gruppi parlamentari, sul testo della quale si era registrata una sostanziale convergenza che l’improvvisa crisi di Governo ha impedito di finalizzare in legge dello Stato.

Per tutte queste ragioni, come principale associazione di categoria degli istituti di vigilanza italiani, che contano l’impiego di oltre 40.000 guardie giurate, ASSIV è grata al parlamento italiano per aver nuovamente voluto porre la materia all’ordine del giorno dei suoi lavori. È intenzione di ASSIV sostenere con convinzione questa

meritoria iniziativa legislativa, nell'auspicio che lo spirito della norma possa essere condiviso da tutte le forze politiche, nell'interesse del Paese.

OSSERVAZIONI SULL'ARTICOLATO

L'art. 1, comma 1, del dispositivo in esame stabilisce che *“I servizi di vigilanza privata ... possono essere svolti anche al di fuori dei confini nazionali con l'impiego di guardie giurate destinate alla protezione delle merci, dei valori e degli impianti delle imprese pubbliche e private operanti in territorio estero...”*. Con ciò ribadendo quanto stabilito nel Testo Unico di Pubblica Sicurezza (R.D. 18 giugno 1931, n. 773) e nel suo Regolamento di esecuzione (R.D. 6 maggio 1940, n. 635) che limita il campo di attività delle Guardie Particolari Giurate e degli Istituti di Vigilanza alla sola tutela dei beni. L'intervenuta riforma del settore, nel confermare il ruolo di complementarità della vigilanza privata alla sicurezza pubblica, ha introdotto requisiti minimi di qualità sia per quanto riguarda imprenditori e istituti, sia per quanto attiene alle guardie, alle quali è riconosciuto lo status giuridico di incaricato di pubblico servizio.

Una serie di leggi speciali, tuttavia, ha nel frattempo allargato il campo di intervento delle GPG a compiti e situazioni che non possono in alcun modo definirsi di tutela del patrimonio: servizi di controllo negli aeroporti (L. 28 febbraio 1992, n. 217); 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 (L. 31 luglio 2005, n. 155); servizio di antipirateria sulle navi battenti bandiera italiana (L. 130/2011).

Nella maggior parte dei Paesi europei, i servizi di sicurezza alla persona fanno parte dei servizi offerti dalle società che esercitano le attività di sicurezza privata. Per tutto quanto sopra esposto, ASSIV auspica che la proposta di legge in oggetto possa favorire un dibattito parlamentare volto al superamento di un principio storicamente datato, riconoscendo come gli istituti di vigilanza privata siano i naturali ed esclusivi destinatari della legittimazione ad erogare questo servizio, tramite personale decretato, ed a ciò opportunamente formato, in forma sussidiaria e sotto il controllo ed il coordinamento del Ministero dell'Interno e delle Forze dell'Ordine.

L'art. 5, comma 1, stabilisce che *“L'azienda che si avvale dei servizi di sicurezza privata ai sensi della presente legge è tenuta a stipulare una convenzione con le competenti autorità dello Stato in cui opera, che preveda il riconoscimento della giurisdizione nazionale italiana nei casi in cui si renda necessario perseguire gli*

operatori della sicurezza privata per comportamenti ritenuti illeciti o penalmente rilevanti.”.

In proposito, si intende far presente come la possibilità di addivenire ad una convenzione con le competenti autorità dello Stato ospitante sia certamente possibile per imprese di grandissime dimensioni e di riconosciuta esperienza, quale a mero titolo di esempio potrebbe essere ENI, ma risulta di difficile, se non impossibile, realizzazione da parte della vastissima platea di imprese italiane piccole e medie, che pure costituiscono la gran parte delle imprese operanti all'estero. La previsione in oggetto rischia di essere oggettivamente inapplicabile, vanificando l'intero impianto della norma. Si propone di valutare soluzioni che prevedano il coinvolgimento degli organi dello Stato, quali ad esempio le nostre autorità diplomatiche.

Roma, 9 Ottobre 2023