

Prot. 184/2023

Roma 28/11/2023

**Alla I Commissione
(Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)**

Oggetto: Relazione scritta da ConFederSicurezza & Servizi relativa all'audizione informale tenuta in I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati relativa all'esame del disegno di legge C. 335 Lollobrigida.

Segnatamente all'esame del disegno di legge C. 335 Lollobrigida, recante disposizioni in materia di impiego delle guardie particolari giurate per servizi di protezione all'estero, ConFederSicurezza & Servizi, come convenuto con il Presidente della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, On. Pagano, ha il piacere di produrre la seguente nota a corredo dell'audizione informale tenuta dalla stessa Commissione in data 05/10/2023, nel corso della quale sono stati auditi il Gen. Vincenzo Coppola e il dott. Giuseppe Vittoria.

A tal fine si evidenzia quanto sotto riportato:

- 1) *PREMESSA ...L'applicazione di norme di prevenzione nelle nazioni in cui la sensibilità verso la sicurezza individuale è inferiore impone alle imprese l'applicazione delle procedure di verifica e tutela, che 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 è insufficiente, con casi frequenti di corruzione, complicità e connivenza con i criminali e i terroristi.*

Si richiama l'attenzione del legislatore alle funzioni demandate agli Istituti di Vigilanza, i quali, alla luce della normativa vigente, possono assolvere esclusivamente compiti inerenti alla vigilanza dei beni mobili ed immobili del cliente. Pertanto, la prima criticità che si rileva consiste nel fatto che le società di sicurezza straniere possono adempiere a funzioni di "close protection" (scorta ravvicinata alla persona) dei dipendenti e dei funzionari dell'azienda italiana, mentre le guardie giurate italiane possono limitarsi a svolgere servizi di vigilanza al solo compound.

Analogamente, in ambito di protezione del naviglio battente bandiera italiana, di cui al D.M. n. 139 del 2019, le guardie giurate italiane provvedono alla sola protezione della nave e delle

merci trasportate da attacchi pirati, tralasciando il legislatore la sorte dell'equipaggio imbarcato.

- 2) L'accostamento ed il richiamo fatto nella premessa del disegno di legge alle Private Military Security Companies (PMSC) devono essere valutati tenendo in considerazione l'analisi e le definizioni che seguono.

“Società indipendente che offre servizi militari a governi nazionali, organizzazioni internazionali e attori sub-statali. Le compagnie militari private costituiscono un elemento importante e profondamente controverso dell'industria militare privata. Esse sono specializzate nella fornitura di forze di combattimento e protezione. Il loro lavoro spazia dall'esecuzione di missioni di addestramento su piccola scala alla fornitura di unità di combattimento composte da diverse centinaia di soldati altamente addestrati dotati di potenti piattaforme di armi, inclusi carri armati ed elicotteri d'attacco”.

Fonte Encyclopaedia Britannica.

“Realtà aziendali le cui attività sono di carattere strettamente militare, prevedendo anche la partecipazione diretta a conflitti armati interni e internazionali, e che provvedono all'addestramento e all'equipaggiamento dei membri dell'esercito e all'offerta di servizi logistici agli apparati militari di uno Stato”.

Fonte Ministero della Difesa, Rivista “Informazioni della Difesa 5/2010”.

Volendo inoltre fornire una comparazione del settore della vigilanza privata in Italia con solo due PMC, si evince che l'intero comparto italiano produce un fatturato stimato in 3,5 miliardi di euro, con un numero approssimativo totale di 60.000 guardie giurate. La sola PMC inglese G4S ha 610.000 dipendenti ed un fatturato nel 2022 di 797 milioni di sterline, così come la canadese Gardaworld ha riportato nello stesso anno un fatturato di 3,5 miliardi di dollari canadesi, con un organico di oltre centomila dipendenti.

Alla luce di quanto sopra esposto, si evince che il richiamo potrebbe porsi in contrasto con la Convenzione delle Nazioni Unite del 4 dicembre 1989 contro il reclutamento, l'utilizzazione, il finanziamento e l'istruzione di mercenari, ratificata dall'Italia con legge del 12 maggio 1995 n. 210 ed entrata in vigore il 20 ottobre 2001. Di conseguenza, tale utilizzo di contractors, se posto in essere, esporrebbe verosimilmente i responsabili alle sanzioni di cui agli artt. 244 e 288 del codice penale italiano, così come modificati dalla legge di ratifica del 1995.

Pertanto si ritiene utile focalizzare l'attenzione del legislatore al solo contesto di garanzia della protezione delle aziende italiane all'estero e del proprio personale (attraverso istituti di vigilanza), rinviando ad una soluzione legislativa futura la regolamentazione in Italia di aziende di sicurezza simili alle PMSC, che si andrebbe a collocare in un contesto più ampio e riconducibile alla cornice di sicurezza che lo Stato predispone a difesa degli interessi strategici nazionali e a protezione del Sistema Paese.

- 3) Per quanto concerne l'Art. 1, comma 1 alla previsione *...l'impiego di guardie giurate destinate alla protezione...deve aggiungersi la specifica previsione "...del personale, ..."* in quanto ciò rappresenta la ratio principale dell'impiego del personale di sicurezza nazionale in ambito estero.
- 4) *.... ogni qual volta ne sia ravvisata la necessità in relazione ai livelli di rischio dell'area in cui tali imprese operano.*

Segnatamente al richiamato livello di rischio presente nell'area di operazione, gioverebbe l'integrazione nella disposizione della figura professionale del "Travel Security Analyst", di cui alla norma UNI/PdR 124:2022, la quale ha il compito di fornire le informazioni utili per la sicurezza del personale aziendale viaggiante alla gestione operativa in loco, tramite raccolta, analisi e valutazione delle informazioni rilevanti.

- 5) Art. 3, comma 2. Si ritiene opportuna la previsione che una serie di servizi di sicurezza "ancillari" (vigilanza a varchi o accessi, pattugliamento delle aree esterne, controlli ad automezzi ed altri) possano essere, eventualmente, svolti avvalendosi di personale locale (anche di Società di sicurezza locali) selezionato, addestrato e gestito dalla Società di Sicurezza nazionale, per limitare al personale di sicurezza italiano i compiti di maggiore impegno che richiedano la conoscenza delle norme di sicurezza relative alla protezione del personale in base alla legge italiana.
- 6) Art. 4 Regolamento di Servizio.

Sarà opportuno prevedere che nello stesso documento siano previste delle specifiche regole di ingaggio concernenti l'uso della forza da parte delle guardie giurate dell'Istituto.

- 7) Art. 5 Giurisdizione - *... 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.*

Con riferimento a tale disposizione, si ritiene che la previsione non sia un'alternativa praticabile per due ordini di motivi:

- a) Non è ben chiaro a che titolo la singola azienda possa stipulare una convenzione con le competenti autorità dello Stato in cui opera, all'interno della quale venga previsto il riconoscimento della giurisdizione nazionale italiana. Infatti, le fattispecie in rilievo richiederebbero una piena e completa definizione della giurisdizione per comportamenti ritenuti illeciti o penalmente rilevanti all'interno di accordi internazionali tra lo Stato italiano e i Paesi che sarebbero maggiormente interessati dal fenomeno.
- b) Fermo restando quanto esposto in precedenza, la formulazione del comma 1 dell'articolo 5, relativamente alla proposizione "...è tenuta a stipulare una convenzione con le competenti autorità dello Stato in cui opera...", è foriera di ambiguità circa la precisa autorità da adire per la stipulazione della convenzione in questione, gravando sull'azienda l'ulteriore obbligo di individuare l'organo competente nello Stato in cui opera e dotato dei poteri necessari per esprimere un valido ed efficace riconoscimento della giurisdizione nazionale italiana.

L'elaborato prodotto dal Servizio Studi della Camera dei Deputati in merito al disegno di legge *de qua* rileva *"l'opportunità di riformulare la disposizione in considerazione delle norme interne (sulla perseguibilità dei reati all'estero) e di diritto internazionale (in materia di riparto di giurisdizione penale tra Stati)"*. Inoltre, si evince *"l'opportunità di chiarire la natura e l'ambito di applicazione delle 'convenzioni' che dovrebbero essere concluse dalle aziende che si avvalgono dei servizi di sicurezza privata con le 'competenti autorità dello Stato in cui operano'"*.

Per quanto sopra esposto, resta la difficoltà da parte delle aziende italiane di relazionarsi con le autorità competenti degli Stati in cui esse operano per la stipulazione delle suddette convenzioni, considerando necessario e più opportuno, per tale attività, il coinvolgimento diretto della rete diplomatica del MAECI con tali Stati nella loro funzione di rappresentanti delle istanze giurisdizionali del Paese.

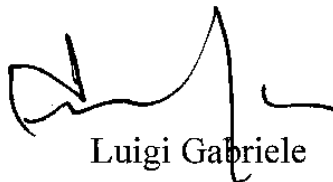
Si evidenzia altresì che la riflessione svolta dal Servizio Studi della Camera fa riferimento a norme dal profilo inapplicabile in relazione alle fattispecie che la legge in esame intende regolare. Infatti, sia il richiamato art. 1080 del codice della navigazione, sia le citate convenzioni internazionali aventi ad oggetto la disciplina penale del mare territoriale, si riferiscono ad un contesto fattuale di tipo marittimo, mentre l'ambito delle attività che la presente legge intende regolare è squisitamente terrestre. Anche il richiamato articolo 5, comma 1, del D.L. 209/2008 (recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali) non può ritenersi attinente al contesto in quanto si riferisce a personale militare.

- 8) Art. 6. Ferme restando le disposizioni sull'importazione ed esportazione delle armi, sarebbe opportuno prevedere che le armi possano essere anche acquistate o affittate in loco, rendendo meno complessa il loro approvvigionamento e più facile la loro tenuta e manutenzione.
- 9) Art.7 commi 1 e 2. Si ritiene che le previsioni di tal articolato rappresentino un problema maggiore per le Società e per le stesse autorità nazionali:
- a. Comma 1. La previsione, della comunicazione dei servizi di protezione al personale da effettuare 48 ore prima, impedisce la necessaria flessibilità operativa e, al contempo, implica un'attività di controllo da parte dell'Autorità di PS nazionale impossibile da esercitare mancando gli elementi di valutazione necessari;
 - b. Comma 2. La previsione di comunicazioni che sono foriere di problemi organizzativi e limitative della necessaria flessibilità legata alla situazione locale. Più pertinente sarebbe la previsione della tenuta di un registro (anche in formato elettronico) da inviare, con cadenza da stabilirsi, alle autorità nazionali competenti. Le comunicazioni da effettuare alle autorità locali, invece, saranno stabilite con le stesse.
- 10) Attesi i continui richiami a... *“Il legale rappresentante dell'impresa che impiega le guardie giurate o il titolare di licenza dell'istituto di vigilanza”*, si rileva che non viene specificato se il servizio sia espletato ai sensi dell'Art. 133 o 134 del TULPS.

Al fine di potere garantire sia all'azienda cliente che all'istituto di vigilanza il controllo dell'intera catena della “supply chain”, sarà necessario che il dettato normativo eviti sovrapposizioni di competenze tra le due figure e che esponga con estrema chiarezza i compiti e gli adempimenti da svolgere per ognuna di esse.

ConFederSicurezza & Servizi, restando a disposizione della Commissione per ogni eventuale ed ulteriore approfondimento e delucidazione, porge i più distinti saluti all'Onorevole Presidente unitamente agli Onorevoli componenti della I Commissione.

Il Presidente



Luigi Gabriele



CONFEDERSICUREZZA
e servizi



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



ConfederSicurezza e Servizi
P.zza G.G. Belli, 2 - 00153 Roma
Tel. 065866266 – 065866260
info@confedersicurezza.it
www.confedersicurezza.it
C.F. 97370240588