INTERVENTO ALL’AUDIZIONE INFORMALE DELLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI SUL DISEGNO DI LEGGE C. 335 LOLLOBRIGIDA IN MATERIA DI GUARDIE GIURATE PER SERVIZI DI PROTEZIONE ALL’ESTERO Testo scritto

di

FAUSTO POCAR, Professore emerito di diritto internazionale, Università di Milano

Non mi esprimo sulle questioni generali che hanno portato alla presentazione del Disegno di Legge che già risultano esaurientemente espresse nella relazione che accompagna il provvedimento che ha iniziato il suo iter nella precedente legislatura. Vorrei soffermarmi piuttosto, nel limitato tempo disponibile, su alcuni aspetti del testo proposto che sollevano a mio avviso qualche problema e sui quali potrebbero essere opportuni ed utili un chiarimento o una modifica. Si tratta sostanzialmente di tre punti che hanno un rilievo internazionalistico.

1. L’art. 1 del Disegno di Legge si fonda sulla disciplina dei servizi di vigilanza privata disciplinati dall’art. 133 TULPS e seguenti e ne propone l’estensione al di fuori dei confini nazionali a favore di imprese italiane che operino in territorio estero. Nel disporre in questo senso il testo adotta una nozione dei servizi considerati che non si discosta dal citato art. 133, sia pure con un testo leggermente differente. Mentre infatti l’art. 133 si riferisce a servizi, a favore di enti pubblici e privati, di “vigilanza e custodia delle loro proprietà mobiliari e immobiliari”, il Disegno di Legge parla di impiego di guardie giurate destinate alla “protezione delle merci, dei valori e degli impianti” delle imprese pubbliche e private, con espressioni che possono rientrare perfettamente nella norma più generale del TULPS.

Questa formulazione non comprende la protezione delle “persone implicate nell’attività di impresa”, alle quali ci si può però domandare se la protezione non debba essere estesa. Mentre infatti alla protezione delle persone impiegate nell’attività di impresa sul territorio nazionale provvedono efficacemente le forze di pubblica sicurezza, lo stesso non può dirsi per quanto riguarda le persone che svolgono attività di impresa in territorio straniero, che troppo spesso non sono sufficientemente protette dai servizi di sicurezza locali e trovano protezione solo nell’esercizio della legittima difesa (sempreché il diritto di legittima difesa personale sia adeguatamente assicurato).

È opportuno a questo riguardo ricordare che la pratica internazionale non rappresenta un ostacolo a questa estensione della norma. I documenti rilevanti in proposito, a cominciare dal documento di Montreux ma non solo quello, non specificano le attività che possono essere affidate a società di sicurezza, limitandosi solo ad escludere quelle attività che possano implicare un coinvolgimento del personale di tali società in una partecipazione diretta alle ostilità in caso di conflitto armato, fattispecie che è comunque esclusa anche dal Disegno di Legge.

1. L’art. 3 del Disegno di Legge si preoccupa di assicurare che le attività di sicurezza in territorio estero rispettino i principi e aderiscano agli obblighi internazionali e alle buone prassi in materia, e cita il Documento di Montreux del 2008, sottoscritto anche dall’Italia. Quest’ultimo riguarda le società militari e di sicurezza private in situazione di conflitto armato, ma i principi che esprime ben possono applicarsi anche in assenza di un conflitto armato. Altri documenti potrebbero inoltre essere menzionati.

L’art. 3 tuttavia si riferisce al rispetto di questi principi da parte delle “imprese di sicurezza privata”, usando questa espressione per la prima volta nel testo senza definirla (l’art. 1, comma 2, parla di “imprese incaricate dei servizi di vigilanza privata”, l’art. 5 parla di “servizi di sicurezza privata”). È opportuno che, ad evitare questioni in sede di interpretazione, si adotti la medesima espressione nel corso della futura legge.

Ma non si tratta solo di un problema di forma, o come si dice di “toilette”, di un testo giuridico.

Riferendosi alle “imprese di sicurezza privata” l’art. 3 sembra dimenticare che il Disegno di Legge prevede due ipotesi di utilizzo delle guardie giurate. La impresa operante economicamente all’estero, che necessita un servizio di protezione, può infatti rivolgersi ad una “impresa di sicurezza privata” (o come dice l’art. 1, comma 2, ad impresa “incaricata dei servizi di vigilanza privata”) affidando a tale impresa l’incarico di protezione, che tale impresa svolgerà assumendo guardie private; oppure può assumere direttamente guardie giurate senza l’intermediario di una impresa di sicurezza privata, come prevede espressamente l’art. 4 quando si riferisce agli obblighi dell’istituto di vigilanza privata ovvero dell’impresa “che si avvale delle guardie giurate, qualora queste ultime siano dipendenti della medesima impresa”.

Nel secondo caso, in cui non vi è una impresa di sicurezza privata come intermediario, è evidente che tutti gli obblighi che gravano sulle imprese (o istituti) di sicurezza privata ricadono direttamente sull’impresa che utilizza le guardie giurate in quanto suoi dipendenti. Ne consegue che il testo dell’art. 3, che attualmente prevede l’obbligo di rispettare un codice di condotta per le sole imprese di sicurezza, non copre tutte le ipotesi di impiego delle guardie giurate e deve di conseguenza essere modificato in modo da includere anche le imprese che si avvalgono direttamente di guardie giurate senza passare attraverso una impresa di sicurezza privata.

1. L’art. 5 in tema di giurisdizione presenta a mio avviso più di un problema di difficile soluzione. Incidentalmente, la norma parla impropriamente di “azienda” che si avvale dei servizi di sicurezza privata, anziché di “impresa” al riguardo. I due termini non sono equivalenti: l’azienda è “il complesso di beni organizzati dall’imprenditore per l’esercizio dell’impresa” (art. 2555 doc. civ.) e non può essere titolare di diritti ed obblighi, quale quello imposto dall’art. 5 del Disegno di Legge. Il termine “azienda” dovrebbe quindi essere sostituito dal termine “impresa”.

Ma, anche a prescindere da questa improprietà terminologica, sembra difficile immaginare che l’impresa che si avvale dei servizi di sicurezza privata possa stipulare una convenzione con le autorità dello Stato estero che preveda il riconoscimento della giurisdizione italiana nel caso in cui un operatore della sicurezza privata – cioè una guardia giurata – commetta un reato nello Stato in cui l’impresa stessa opera. Una convenzione di questo tipo dovrebbe essere negoziata e conclusa direttamente dal Governo italiano con lo Stato estero interessato, in quanto solo lo Stato italiano, non un’impresa, potrebbe disporre in materia di giurisdizione.

È dubbio, inoltre, che sussista la giurisdizione italiana nel caso considerato, senza una modifica del codice penale. L’art. 7 cod. pen., che disciplina i casi in cui sussiste la giurisdizione penale italiana per reati commessi all’estero, non sembra prevedere la giurisdizione penale per reati commessi da guardie giurate, salvo che si tratti delle ipotesi previste dall’articolo stesso che prescindono dalla qualifica dell’autore del reato. L’ipotesi che più potrebbe venire in considerazione è quella del n. 4 dell’art. 7, ma questa disposizione si riferisce a delitti commessi da “pubblici ufficiali a servizio dello Stato”, mentre ai sensi dell’art. 138, ultimo comma, TULPS “le guardie giurate nell’esercizio delle funzioni di custodia e vigilanza cui sono destinate rivestono la qualità di *incaricati di pubblico servizio*”, qualifica distinta da quello di *pubblico ufficiale*.

In questa situazione una disposizione come quella dell’art. 5 del Disegno di Legge richiederebbe dunque una modifica del codice penale, effettuata con legge o con una convenzione internazionale, che valga ad inserire questa ipotesi fra quelle previste nel n. 5 dell’art. 7 cod. pen. La difficoltà di una modifica di questo genere e i tempi per la sua attuazione sarebbero da valutare attentamente prima di procedere ad un emendamento alle norme del codice penale in materia di giurisdizione per reati commessi all’estero.

Concludo a questo punto per restare nei limiti di tempo assegnati, ringrazio per l’attenzione e resto a disposizione per eventuali domande di chiarimento in questa o in altra futura occasione.

Milano, 12 ottobre 2023.