ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Aprile/Giugno 2013 Anno XII no.2

# THE ITALIAN MARITIME JOURNAL

## SOMMARIO

La recente normativa relativa alla formazione delle guardie giurate addette ai servizi di sicurezza in ambito marittimo e portuale *p.2*
*di Doriano Ricciutelli*

Osservatorio legislativo *p.8*
*a cura di Paolo Maluguti*

Rassegna giurisprudenziale *p.23*
*a cura di Nicola Ridolfi*

**A CURA DI:**
Greta Tellarini

**COMITATO DIRETTIVO:**
Stephan Hobe, Pietro Manzini
Anna Masutti, Pablo Mendes de Leon
Benito Pagnanelli, Franco Persiani
Alfredo Roma, Kai-Uwe Schrogl
Mario Sebastiani, Greta Tellarini
Leopoldo Tullio, Stefano Zunarelli

**HANNO COLLABORATO:**
Doriano Ricciutelli, Paolo Malaguti,
Nicola Ridolfi

**REDAZIONE:**
Silvia Ceccarelli, Alessandra Laconi,
Pietro Nisi, Nicola Ridolfi, Alessio Totaro

E-mail: ing2.the-maritime-journal@unibo.it
Registrazione presso il Tribunale di Bologna n. 7221 dell'8 maggio 2002

## La recente normativa relativa alla formazione delle guardie giurate addette ai servizi di sicurezza in ambito marittimo e portuale*

*di Doriano Ricciutelli*

Nel quadro delle iniziative volte a rendere più estesa ed efficace l'attività di contrasto al fenomeno terroristico internazionale, l'art. 18 del Decreto legge n. 144/2005 ha stabilito che, ferme restando le attribuzioni ed i compiti delle autorità di Pubblica Sicurezza, degli organi di polizia e delle autorità eventualmente competenti, è consentito l'affidamento a guardie giurate dipendenti o ad istituti di vigilanza dei servizi di sicurezza sussidiaria in diversi ambiti territoriali ed, *inter alia*, nei porti[1].

Il relativo Decreto (attuativo) del Ministro dell'interno n. 154 del 15 settembre 2009, oltre a determinare la tipologia dei servizi stessi, ha dettato le disposizioni generali sulla formazione del personale privato di *security* che opera presso gli scali marittimi nazionali. Qui appare preliminarmente utile sottolineare che il provvedimento ministeriale riveste un'assoluta rilevanza nella misura in cui, richiamando alcune norme del Regolamento (CE) n. 725 del 31 marzo 2004 e della Direttiva 65/05/CE, (esecutiva con Decreto legislativo n. 203/2007) in materia di miglioramento della *security* delle navi, degli impianti portuali e dei porti, prescrive che i citati servizi siano espletati da personale specialistico, numericamente adeguato alle particolari esigenze e in possesso di requisiti addestrativi, accertati da una commissione prefettizia attraverso un esame *ad hoc*. Orbene, il Decreto ministeriale n. 154/2009 prevede all'art. 6 che i soggetti autorizzati allo svolgimento della surrichiamata attività, *i.e.* gli enti o società di gestione portuale, provvedano ad erogare nei riguardi delle guardie giurate un addestramento approfondito, anche per il tramite di organizzazioni esterne (*outsourcing*)[2], predisponendo appositi corsi teorico-pratici, la cui durata deve essere commisurata alle mansioni assegnate al personale e con programmi didattici modulati in ragione del relativo impiego.

Vero quel che precede, va detto che il Dipartimento della *Pubblica Sicurezza* definirà attraverso un autonomo atto ("disciplinare"), di prossima emissione, i suddetti programmi che dovranno comprendere nei contenuti gli argomenti puntualmente elencati dal Decreto ministeriale n. 154/2009, con l'integrazione delle tematiche attinenti al settore marittimo-portuale già tracciate dalla citata legislazione comunitaria e dalla scheda n. 6 del Programma Nazionale di Sicurezza – PNS (Circolare del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto n. 27/2009). Sebbene non sia enunciato dal Decreto ministeriale n. 154/2009, riteniamo auspicabile che il suddetto "disciplinare" possa contemplare la possibilità di assicurare alle guardie giurate dei porti il diritto al rilascio, previo esito favorevole dell'esame, di un

* Estratto dell'intervento tenuto in occasione del Convegno di Assosecurport (Associazione Nazionale Istruttori Certificati, PFSO e Operatori di Security delle Strutture Portuali), svolto a Napoli il 16 maggio 2013 sul tema "La Port Security: una sicurezza partecipata tra pubblico e privato"; per *info* Website: www.portsecurity.org.

1 Convertito con modificazioni dalla Legge 31 luglio 2005, n. 155.

2 Vedi l'analoga previsione nel Decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione e del Ministro dell'interno n. 12T del 23 febbraio 2000 relativo al personale di *security* degli aeroporti.

apposito certificato attestante l'idoneità allo svolgimento dei compiti cui le stesse verranno adibite ed all'utilizzo delle apparecchiature per le quali sono state selezionate, come praticato, *mutatis mutandis*, nei confronti degli addetti della *security* aeroportuale (in base all'art. 4 del Decreto 23 febbraio 2000, n. 12T del Ministro dei trasporti e della navigazione e del Ministro dell'interno). Al riguardo, è opportuno, altresì, precisare che gli agenti privati destinatari della suddetta formazione appartengono alla categoria di personale dell'impianto portuale (*security team*) "investito di specifici compiti e responsabilità in materia di sicurezza" e specificatamente indicato dalla parte A e B del Codice ISPS (p. 18.2 ), dal p. 3.2.3 della predetta scheda 6 del PNS e dalla Circolare dell'IMO-MSC.1/Circ.1341 del 27 maggio 2010 p. 5.1. Conviene chiarire che quest'ultimo documento punta a facilitare, attraverso una serie di utili *guidelines,* l'implementazione, coerente ed armonizzata, della normativa sul "*training and familiarization for port facility personnel*", di cui al Capitolo XI-2 della SOLAS, del prefato Codice ISPS, nonché delle corrispettive previsioni del *Code of Practice on security in ports* e del Codice IMDG. In merito, rimane da segnalare che l'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) ha fornito un ulteriore, prezioso contributo didattico attraverso la divulgazione del manuale "*Model Course* 3.24" (edizione 2011), che verte sulla "*Security awareness training for port facility personnel with designated security duties*", richiamato nel Catalogo delle Pubblicazioni IMO relativo al mese di gennaio 2013[3]. Un cenno meritano gli analoghi supporti di natura, *soi-disant,* didattico-operativa, richiamati dalla Circolare n. 25 del Comando Generale delle capitanerie di porto del16 gennaio 2013. In particolare, ci si riferisce alla distribuzione di un manuale, in formato digitale, della Commissione "*European handbook of maritime security-exercises and drills*", che costituisce un valido contributo per la corretta esecuzione presso gli impianti portuali dell'addestramento e delle esercitazioni del personale (*a fortiori,* degli addetti alla sicurezza sussidiaria) "nelle modalità e cadenze", secondo le norme dell'ISPS Code ed, in particolare, nella Parte B/18.5 e B/18.6 riguardante la formazione.

Nel riportare l'attenzione sul decreto in questione, si possono distinguere tre macro-aree pertinenti alla sicurezza sussidiaria nei porti e nell'ambito del trasporto via mare, verso le quali è indirizzato non soltanto l'impiego delle guardie giurate, ma anche il corrispondente addestramento. Nello specifico, la prima concerne i servizi di controllo, scorta e vigilanza di beni presenti nei porti o a bordo di navi, la seconda è relativa a servizi più complessi ricompresi nell'ambito del *port security plan* (*e.g.*, *check* dei bagagli, controllo dei varchi, vigilanza ai terminal passeggeri e merci) e l'ultima è connessa alla collaborazione al personale addetto all'esercizio della custodia ed alla manutenzione dei servizi di bordo, con esclusione delle attività di polizia della navigazione.

Ai fini della nostra indagine, non sembra fuori luogo aggiungere che nel novero dei requisiti personali e professionali degli addetti ai controlli di sicurezza, specificati nell'Allegato A del Decreto n. 154/2009, rilevano anzitutto gli aspetti giuridici di *status* inerenti alla qualifica di guardia giurata enumerati nell'art. 138 del Testo Unico di Pubblica Sicurezza (TULPS)

3 Vedi anche MSC. 90/15/1 del 26 gennaio 2012 (periodico ) relativo ai *Model Courses* editi dall'IMO.

(Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773). Ebbene, si osserva che la norma in parola, come modificata dal Decreto legge n. 59 dell'8 aprile 2008, demanda ad un ulteriore decreto (non ancora diramato, *hélas*!) mediante il quale Ministro dell'interno, sentite le Regioni, dovrà individuare i requisiti minimi professionali e di formazione di tutto il personale privato di cui trattasi. Pertanto, nelle more dell'emanazione di detto provvedimento e con riferimento alle imprescindibili esigenze formative, trovano piena esecuzione le norme di cui al Decreto n. 269/2010[4], pienamente esecutivo dal 15 settembre 2012[5], che introduce una riforma generale della disciplina sulla organizzazione degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256-*bis* e 257-*bis* del Regolamento di esecuzione del TULPS (Regio decreto 6 maggio 1940, n. 635). Senonché, il combinato disposto dell'art. 6 e dell'allegato D del Decreto n. 269/2010 dispone che, da parte degli istituti di vigilanza, nel periodo transitorio sia assunto comunque l'obbligo di garantire a tutte le guardie giurate un addestramento iniziale, basato su lezioni teorico-pratiche, ed un *recurrent training* annuale, prevedendo, inoltre, il monitoraggio costante delle competenti autorità di Pubblica Sicurezza sull'esatto adempimento dei compiti, nonché l'applicazione delle sanzioni prestabilite per abuso in caso di infrazione.

Ciò detto, è di certo significativa del disegno riformatore la previsione d'ordine pratico, secondo la quale al termine della preparazione didattica le guardie giurate di nuova nomina, che abbiano frequentato i corsi con profitto, siano affiancate, per almeno una settimana, nell'espletamento dei servizi cui saranno destinate (*training on the job*), dal personale che abbia maturato specifica esperienza nel settore. Di conseguenza, dal panorama normativo sinora illustrato emerge il palese, riuscito intento di aver voluto "costruire", sulla scorta di un articolato processo evolutivo, una figura *sui generis* di operatore privato della *security* portuale, che possa vantare una indubbia iper-qualificazione non affatto comparabile agli *standard* professionali tipici della guardia giurata addetta ai generici compiti di vigilanza e custodia (*ex* art. 133 e seguenti del TULPS) o di sicurezza complementare (*ex* cit. art. 256-*bis* del Regolamento del TULPS)[6].

A ben guardare, per molti decenni, il "saper leggere e scrivere" evocato (ancora oggi, *sic*!) dal predetto art. 138 del TULPS ha costituito l'unica *conditio sine qua non* di carattere culturale per ottenere l'approvazione della nomina a guardia giurata, mentre la *novella* di cui si discute, che ha rivisitato l'intero assetto della realtà portuale, istituisce formalmente un percorso d'istruzione individuale di alto profilo, in termini di specializzazione lungo l'intero ciclo lavorativo di ciascun agente privato. Certamente non può sottacersi che il predetto Decreto n. 154/2009, in relazione alla verifica dei requisiti "coerenti con i servizi da espletare" richiami (art. 4, comma 1) le procedure adottate nel campo degli analoghi servizi aeroportuali in virtù del Decreto ministeriale 29 gennaio 1999, n. 85 che, nella parte relativa ai requisiti scolastici degli addetti ai controlli di sicurezza (Allegato B), prescrivendo l'obbligo del "diploma di scuola media superiore a seconda delle mansioni", ha positivamente avviato il processo di

4 Decreto del Ministro dell'interno dell'1 dicembre 2010 (G.U. n. 36 del 14 febbraio 2011) attuativo dell'art. 4 del D.P.R. n. 153/2008; vedi anche "*Vademecum*" operativo , Circolare (esplicativa) del Ministero dell'interno del 24 marzo 2011.
5 Come stabilito dall'art. 8 dello stesso decreto.
6 Vedi per sicurezza complementare e sussidiaria, *ex pluribus*, Consiglio di Stato, Sez. I, Adunanza del 4 febbraio 2009.

innalzamento della condizione educativa in favore della categoria in parola[7]. In tale cornice, è agevole accorgersi come l'impianto strategico della riforma sin qui esaminata sia permeato dal proposito di far risaltare la centralità del fattore umano, mediante l'apporto di concrete innovazioni al precedente sistema di istruzione delle guardie giurate, quali l'istituzionalizzazione di appositi piani di formazione e di riqualificazione, l'aggiornamento periodico mirato agli sviluppi della tecnologia applicata nel settore dei trasporti marittimi, la conoscenza delle lingue e dell'ambiente portuale nel suo complesso.

Del resto, la conferma alla validità di una rivisitazione così incisiva alla normativa *de qua,* si desume, peraltro, dal commento del Ministero dell'interno acutamente formulato nella nota del 9 gennaio 2013, ove si riconosce lo stretto rapporto concettuale che collega la rinnovata "formazione professionale" delle guardie giurate con l'"estrema delicatezza dei servizi svolti dagli operatori della vigilanza" che, come ha osservato il Consiglio di Stato, in precedenza erano riservati alla forza pubblica[8].

Su questi aspetti ci preme, inoltre, richiamare l'importanza attribuita oggi dal legislatore europeo alla conformità dei requisiti minimi di "sicurezza marittima" e "del porto", al suo "accesso", ai suoi "impianti", alle "attrezzature" e alle "persone" e, quindi, evidentemente, a coloro che ne assicurano i servizi, nell'ambito della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2013(COM (2013) 296 *final*), che rivisita l'intero sistema portuale, e della Comunicazione della Commissione, emanata in pari data (COM(2013) 295 *final*), ove viene ribadito che, *in subjecta materia,* le "preoccupazioni dovranno essere affrontate costantemente in modo appropriato". In relazione al suesposto contesto normativo di riforma della futura *policy* europea dei porti UE, risulta del tutto paradigmatica, sul fronte dell'impegno per la qualificazione professionale *tout court*, l'istituzione, a decorrere dal 19 giugno 2013, del Comitato per il "dialogo sociale", al quale partecipano le autorità, i terminalisti, gli operatori e le maggiori organizzazioni dei lavoratori orientati a promuovere la crescita del settore attraverso anche una prospettiva di formazione adeguata, soprattutto rispetto agli sviluppi tecnologici, alla sicurezza delle persone e dei posti di lavoro (rif. IP/13/562, *Europe press* del 19/6/2013).

Occupiamoci ora delle linee di disciplina riguardanti la formazione del personale privato in servizio di protezione delle merci e dei valori a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria previsti dal Decreto legge n. 107/2011 (convertito con modificazioni dalla Legge n. 130/2011) e dal Decreto n. 266 del 29 marzo 2013 del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero delle infrastrutture e trasporti e il Ministero della difesa[9]. In sostanza, l'art. 3 del predetto Decreto interministeriale, richiamando le previsioni dell'art. 5, comma 5, del Decreto legge 107/2011, ha fissato in modo tassativo i requisiti che le guardie giurate impiegate nella predetta attività di tutela debbono possedere, in aggiunta a quanto già prestabilito dal summenzionato art.

7 Il Decreto n. 85/1999 del Ministro dei trasporti e della navigazione e di concerto con il Ministro dell'interno è allo stato in corso di completa rivisitazione.
8 Ministero dell'interno, Ufficio per gli Affari di Polizia Amministrativa e Sociale, Prot. n. 557/PAS/U/000089/10089.D.GG(1).
9 Il Decreto ministeriale è entrato in vigore in data 13 aprile 2013.

138 del TULPS e, come appare facilmente immaginabile, la disposizione inserisce, *in primis,* la pregressa prestazione del servizio nelle forze armate, "anche come volontari", con esclusione della leva militare, considerando, secondo una logica di coerenza, che i servizi di protezione sono giustappunto svolti in via principale dai Nuclei di Protezione Militare della Marina Militare.

Riesce a suscitare una certa perplessità il fatto che le guardie giurate (antipirateria) dovranno rivestire la qualità di addetti ai controlli di sicurezza portuale, visto che a tale personale si richiede, altresì, di superare i corsi teorico-pratici (*ex* all'art. 6 del summenzionato Decreto n. 154/2009)[10] i cui programmi didattici – riteniamo, comunque, nel silenzio della legge – dovrebbero *de rigueur* conformarsi alle precipue necessità conoscitive legate ad attività che verranno svolte prevalentemente in navigazione[11]. Invero, non si arresta qui l'impegno formativo di questi operatori, i quali sono, infatti, chiamati a seguire un ulteriore corso di addestramento specifico coordinato dal Ministero dell'interno, che si avvale della collaborazione del Ministero delle infrastrutture e trasporti, nonché del Ministero della difesa che, segnatamente, curerà *ratione materiae* l'addestramento nelle procedure di sicurezza a bordo della nave e di comunicazione, necessarie per intervenire nello specifico contesto marittimo, rilasciando l'attestato di superamento del corso. Degna, altresì, di rilievo la circostanza che ciascun agente privato dovrà essere in possesso dell'abilitazione del porto di arma lunga per difesa personale – connessa, intuibilmente, alle peculiari esigenze di servizio – e, nelle more dell'attuazione delle disposizioni del predetto art. 138 del TULPS (comma 2), aver frequentato i summenzionati corsi di formazione previsti dall'art. 6 e dall'allegato D del surrichiamato Decreto n. 269/2010.

Va, da ultimo, segnalato che il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto (CGCCP) con il Decreto dirigenziale n. 349 del 3 aprile 2013 (art. 8) ha stabilito che le guardie giurate ricevano all'imbarco un'adeguata "familiarizzazione", che includa almeno gli argomenti relativi al protocollo delle "comunicazioni di *routine*, le caratteristiche specifiche dell'unità e le pericolosità intrinseche e le dotazioni di sicurezza e delle procedure di emergenza" e che lo stesso personale partecipi entro 24 ore dalla partenza almeno ad una esercitazione di "abbandono nave"[12].

In effetti, in precedenti numeri di questo *Journal*[13], trattando le questioni riguardanti le misure introdotte dalla legislazione in parola, ferma la problematicità di taluni relativi risvolti applicativi, si è avuto modo di evidenziare il consistente grado di proficua pervasività con il quale il legislatore è intervenuto in materia di formazione a favore della prefata categoria di personale privato. In sintesi, dalla nuova disciplina, come si è già appunto affermato nella

10 Salva la deroga prevista dalla Legge di Stabilità per il 2013 (Tabella 2, n. 31 e valida fino al 30 giugno 2013) circa l'impiego, in via transitoria, di guardie giurate che non abbiano frequentato (per il Decreto legge n. 107/2011, *rectius* "superato") (neanche) i corsi teorico-pratici di cui al Decreto n. 154/2009.

11 I programmi didattici formeranno oggetto di apposita regolamentazione attraverso l'emanando decreto dipartimentale (vedi *infra*).

12 La formazione riguarda anche i componenti dei NPM.

13 Si vedano il n. 1, gennaio – marzo 2013, pag.6 e segg. Ed il n. 3, luglio – settembre 2011, pag. 2 e segg., cui si rinvia per gli eventuali approfondimenti.

suddetta rivista, traspare un profilo di "operatore per la sicurezza marittima del tutto inedito", simile alla figura del *contractor*, codificata dalla *soft law* emanata dall'IMO[14]; il citato Decreto del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto n. 349/2013, a sostegno di tale assunto, ha appropriatamente qualificato, *expressis verbis,* le "guardie giurate" quali "*Privately Contracted Armed Security Personnel* (PCASP)[15].

A conclusione delle nostre riflessioni, ci sembra oramai opportuno riconoscere l'imprescindibile esigenza che siano urgentemente intraprese le iniziative volte a finalizzare l'ampia gamma degli accennati provvedimenti, da tempo predisposti dal legislatore, ma non compiutamente attuati, al fine del miglioramento della formazione delle guardie giurate e della possibilità di garantire il futuro sviluppo della *security* nel settore marittimo–portuale in funzione di contrasto del terrorismo e della pirateria marittima.

14 Vedi la 89a e la 90a Sessione del MSC, rispettivamente, dall'11 al 20 maggio 2011 e dal 13 al 15 settembre 2012; *MSC.1/Circ.1403;MSC.1/Circ.1405 Rev 2 on interim guidance; MSC.1/Circ.1406 Rev2 on interim recommendations; MSC.1/Circ.1408/Rev.1 Revised interim recommendations; MSC.1/Circ.1337* del 4 agosto 2010; il tema della *piracy* è stato discusso in occasione della 92a Sessione del MSC del 21 giugno 2013 ed in particolare allo sviluppo del *Code of Conduct* per la prevenzione della pirateria (Agenda 92/1 del 20 dicembre 2012 e IMO *Briefing* 25 dell'1 luglio 2013).
15 Con rinvio agli artt. 2 e 3.