



THE ITALIAN MARITIME JOURNAL

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:

Roberto Crosti, Giuseppe Giliberti
Doriano Ricciutelli, Nicola Ridolfi
Greta Tellarini

REDAZIONE:

Silvia Ceccarelli, Giuseppe Giliberti
Alessandra Laconi, Pietro Nisi
Nicola Ridolfi, Alessio Totaro

SEGRETERIA DI REDAZIONE:

Via Fontanelle, 40 - 47100 Forlì
E-mail: ing2.the-maritime-journal@unibo.it
Registrazione presso il Tribunale di Bologna n. 7221 dell'8 maggio 2002

SOMMARIO

- La recente normativa sulle misure
di contrasto alla pirateria marittima
di Doriano Ricciutelli p.2
- Traffico marittimo e cetacei in mare alto:
un network di ricerca per un'indagine sugli impatti
nel Mediterraneo centro-occidentale
di Roberto Crosti p.6
- Osservatorio Legislativo
a cura di Giuseppe Giliberti p.10
- Rassegna Giurisprudenziale
a cura di Nicola Ridolfi p.19
- Materiali
a cura di Greta Tellarini p.24



La recente normativa sulle misure di contrasto alla pirateria marittima

di *Doriano Ricciutelli*

La Legge 2 agosto 2011, n. 130, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970(2011) e 1973(2011), adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in materia di misure urgenti antipirateria (*G.U. n. 181 del 5 agosto 2011*), è entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione. La presente legge di conversione del decreto-legge 107/11, in linea con la Risoluzione della IV Commissione permanente (Difesa) del Senato approvata il 22 giugno 2011, prevede all'articolo 5 "*Ulteriori misure di contrasto alla pirateria*" per garantire la libertà di navigazione del naviglio commerciale nazionale in transito negli spazi marittimi internazionali a rischio. A tal fine la norma in esame stabilisce che il Ministero della Difesa stipuli con l'armatoria privata italiana apposite convenzioni per la protezione delle navi battenti bandiera nazionale e, sentiti il Ministro degli Affari Esteri e il Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, emani un decreto atto ad individuare i prefati spazi marittimi internazionali, tenendo conto dei rapporti periodici dell'*International Maritime Organization (IMO)*.

In particolare, vengono introdotte speciali misure di difesa attiva che comportano la possibilità di imbarcare, a richiesta e a carico degli armatori (con ristoro di tutti gli oneri comprensivi delle spese per il personale e di funzionamento) Nuclei Militari di Protezione (NMP) della Marina Militare, che può avvalersi anche di militari di altre forze armate e del relativo armamento funzionale all'espletamento dei relativi servizi. Al comandante di ciascun NMP, al quale fa capo la responsabilità esclusiva dell'attività di contrasto militare alla pirateria, e al personale ad esso dipendente sono attribuite le funzioni, rispettivamente, di ufficiale e di agente di polizia giudiziaria, riguardo ai reati di cui agli artt. 1135 e 1136 del codice della navigazione e a quelli ad essi connessi ai sensi dell'art. 12 del codice di procedura penale.

Il Ministero della Difesa *in subjecta materia* dovrà emanare, altresì, un apposito decreto per fissare le direttive e le regole di ingaggio che il personale appartenente agli NMP sarà obbligato ad osservare. Nel caso in cui non siano previsti i servizi di protezione delle forze armate, il comma quarto novellato sancisce, altresì, la possibilità per gli armatori di avvalersi dei servizi di vigilanza (disciplinati dagli artt. 133 e 134 del T.U.L.P.S., testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), attraverso l'impiego di guardie giurate armate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che attraversano gli spazi marittimi internazionali a rischio di pirateria.

Iniziando una breve esposizione delle modificazioni apportate in sede di conversione si nota che, a seguito dell'esame parlamentare, mentre i primi tre commi ed il comma sesto dell'art. 5 del decreto-legge hanno conservato pressoché integro il contenuto originario, sono risultati



oggetto di emendamenti sostanziali i commi quarto e quinto ed, infine, sono stati aggiunti i commi quinto *bis*, quinto *ter*, sesto *bis* e sesto *ter* (quest'ultimo per stabilire che l'attuazione della norma in parola non determini nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica). In via preliminare, va intanto osservato che nel testo iniziale del decreto veniva indicata, come finalità dei citati servizi la "protezione delle merci e dei valori delle navi mercantili e delle navi da pesca", mentre la nuova formulazione del comma quarto assegna alle guardie giurate il compito di "protezione *tout court*", peraltro delle sole "navi mercantili". Del resto, come sappiamo, la portata degli anzidetti articoli del T.U.L.P.S. non consentirebbe al personale di sicurezza privato di effettuare alcuna attività per la difesa delle persone, ma esclusivamente di vigilanza o custodia di beni mobili (e immobili) e, pertanto, il precedente riferimento della norma alle merci e altri valori risulterebbe del tutto pleonastico. Sempre in relazione alle nuove statuizioni del legislatore, appare evidente il *discrimen* tra la protezione esercitata dai nuclei NMP nei confronti del naviglio commerciale nazionale e quella posta in essere dalle guardie giurate a bordo delle anzidette navi mercantili. Inoltre, rispetto alle disposizioni del decreto n. 107/11, i servizi di protezione svolti dal personale privato - anche al fine di evitare un esercizio *ad libitum* - vengono consentiti (comma quarto novellato) nell'ambito delle attività internazionali di contrasto alla pirateria e della partecipazione di personale militare alle operazioni previste dal precedente art. 4 (segnatamente l'operazione militare dell'Unione Europea denominata *Atalanta* e quella sotto l'egida della NATO, i.e. *Ocean Shield*), in relazione all'azione comune 2008/851/PESC del Consiglio del 10 novembre 2008 ed in attesa della ratifica delle linee guida del *Maritime Safety Committee* (MSC) dell'IMO.

L'impiego è, altresì, permesso, in virtù del comma quinto emendato, esclusivamente sulle navi predisposte per la custodia delle armi e per la difesa da atti di pirateria (mediante l'attuazione di almeno una delle vigenti tipologie ricomprese nel "*best management practices*" di autoprotezione del naviglio definite dall'IMO), nonché su quelle autorizzate dal Ministro dell'Interno per la detenzione delle armi all'armatore; una analoga autorizzazione ministeriale è rilasciata *tel quel* anche per l'acquisto, il trasporto e la cessione in comodato al personale privato operante.

Al riguardo, si rileva che nel decreto-legge non era stata fatta menzione di una autorizzazione di polizia del Ministro, segnatamente la licenza rilasciata ai sensi dell'art. 28 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, introdotta invece successivamente dall'art. 5 *bis*. Questo nuovo comma statuisce, altresì, che le armi utilizzate dal personale privato sono "*in dotazione delle navi*" (il testo del decreto si riferiva *sic et simpliciter* alle armi "*per la prestazione dei servizi di protezione*"). Questione sembrerebbe sorgere per ciò che riguarda la scelta dell'art. 28 predetto, afferente alla categoria delle licenze di pubblica sicurezza previste per le armi da guerra, tenuto conto che l'impiego da parte delle guardie giurate (personale di cui al comma quarto) è limitato *secundum ius* soltanto alle armi comuni da sparo (combinato disposto dell'art. 42 del T.U.L.P.S e dell'art. 256 del relativo regolamento di esecuzione.).

È opportuno, altresì, precisare che il decreto-legge non aveva preso in considerazione, per quanto concerne l'impiego delle guardie giurate, i limiti concernenti la tipologia del naviglio



(navi predisposte per la difesa) introdotti dal comma quinto riformulato e quelli “*territoriali delle acque internazionali a rischio di pirateria*”, di cui al comma quinto *bis*, cioè in patente analogia con le previsioni concernenti la protezione del naviglio commerciale (comma primo dell’art. 5). Le guardie giurate dovranno essere individuate, secondo il suindicato art. 5 modificato, preferibilmente tra quel personale che abbia prestato servizio nelle forze armate, anche volontario, con esclusione dei militari di leva, e che abbiano superato i corsi teorico-pratici di cui all’art. 6 del decreto del Ministro dell’Interno del 15 settembre 2009, n. 154, adottato in attuazione dell’art. 18 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (*Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*), il quale reca norme concernenti i servizi di vigilanza che non richiedono l’impiego di personale delle forze di polizia. L’anzidetta norma disciplina l’addestramento del personale addetto ai controlli di sicurezza, il cui contingente deve essere numericamente adeguato alle specifiche esigenze, rimettendone l’organizzazione ai soggetti autorizzati allo svolgimento dei servizi di sicurezza sussidiaria di cui al decreto stesso, attraverso i citati corsi anche per il tramite di organizzazioni esterne. Il Ministero dell’Interno, Dipartimento di Pubblica Sicurezza, dovrà provvedere a definire i programmi addestrativi del personale, differenziati a seconda delle mansioni alle quali lo stesso sarà adibito.

La normativa, or ora esposta, non dovrebbe presentare problemi interpretativi circa lo *status* del personale privato operante. Le guardie giurate, infatti, attesi i compiti di custodia e vigilanza dei beni mobili cui sono destinate a bordo delle navi, rivestono la qualifica di incaricati di pubblico servizio (art. 138 del T.U.L.P.S. come modificato dal decreto-legge 8 aprile 2008). L’assunto può suscitare non poche perplessità circa le conseguenze e gli effetti giuridici anche di carattere penale che possono sorgere, considerando che tale personale non sarà limitato ad esplicare un’attività nell’interesse esclusivo del privato (comandante della nave) da cui dipende per il servizio espletato. Per la concreta applicazione delle misure antipirateria *de quibus*, il Ministro dell’Interno, di concerto con il Ministro della Difesa e con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, emanerà un decreto per fissare le modalità attuative di quanto stabilito (agli artt. 5, 5 *bis* e 5 *ter*), comprese quelle relative al porto e al trasporto delle armi e del relativo munizionamento, alla quantità delle armi detenute a bordo della nave e alla loro tipologia, nonché ai rapporti tra il personale (guardie giurate) e il comandante della nave durante l’espletamento dei compiti assegnati. Qui la *ratio* è quella infatti di rimuovere (attraverso normativa secondaria, *sic!*) ogni possibile ambiguità nella relazione operativa tra comandante della nave e la squadra di protezione-e il problema dei rapporti tra le due figure rileva *a fortiori*, attesa la suddetta qualifica attribuita alle guardie giurate-confermando l’autorità del primo nel prendere le decisioni nell’interesse della sicurezza, secondo quanto specificato dal Codice ISPS all’art.4.10, dall’art. 34-1 della Convenzione SOLAS e dall’art. 186 del codice della navigazione.

Nel concludere con la disamina del testo si incontra il comma sesto che dispone l’applicabilità delle norme penali introdotte dalla Legge 24 febbraio 2009, n. 12 (art. 5, commi secondo-sesto) e, infine, il nuovo comma sesto *bis* che ha novellato l’art. 111 del codice dell’ordinamento militare, estendendo i compiti della Marina Militare a tutela degli interessi nazionali al di là



del limite esterno del mare territoriale anche al contrasto della pirateria. Dalle considerazioni che precedono, appare fin troppo palese che, in sede di conversione in legge, il legislatore nel mantenere integro l'impianto dispositivo riguardante la disciplina della protezione militare delle navi, ha mirato all'intento di perfezionare il decreto governativo definendo i soli aspetti riguardanti l'autodifesa privata del naviglio mercantile. Maggior rilievo tra questi viene assegnato, *in primis*, evidentemente alla qualificazione del personale (selezione e formazione), alle regole d'ingaggio e ai rapporti tra *team* privato di protezione e comando dell'imbarcazione, alle autorizzazioni di polizia per le armi in dotazione delle navi e infine all'ambito decisamente più circoscritto per l'impiego delle guardie giurate, anche in termini di tipologia di naviglio (*scilicet* "mercantile" e "predisposto per la difesa da atti di pirateria"). Ed ora un cenno rapidissimo su alcuni riflessi di queste disposizioni rispetto al contesto normativo extranazionale. In relazione alle problematiche connesse all'armamento, questione *natura sui* tra le più spinose in questa materia, si osserva che l'*International Ship and Port Facility Security Code* (Codice ISPS), nello specificare che le navi di bandiera di uno Stato che abbia sottoscritto la SOLAS debbano porre in essere un piano di sicurezza ad hoc (*Ship Security Plan - SSP*) per ciascuna nave, non definisce tuttavia le misure che dovrebbero essere prese in ordine al trasporto e all'uso delle armi per difesa personale. Ciò, quindi, dovrebbe suggerire l'opportunità di intervenire quanto prima per colmare la predetta lacuna attraverso l'implementazione ed il miglioramento del Codice ISPS, non trascurando la circostanza che anche altri Paesi come l'Italia (e.g. la Spagna) si stanno attivando per disporre le adeguate modifiche al proprio quadro normativo, finalizzate a consentire la presenza di personale a bordo armato delle navi della loro bandiera.

Trasferendo l'osservazione, a mero scopo esemplificativo, nel settore del trasporto aereo comunitario, si riscontra che è stato disciplinato il trasporto delle armi a bordo degli aeromobili anche proprio in relazione alla attività svolta dall'agente responsabile della sicurezza in volo (*in-flight security officer*) che rappresenta, *mutatis mutandis*, una figura comparabile con quella del personale appartenente ai NMP, trattandosi di " *persona assunta da uno Stato per viaggiare su un aeromobile di un vettore titolare di licenza rilasciata dallo stesso Stato allo scopo di proteggere l'aeromobile e i suoi occupanti da atti di interferenza illecita che mettano a rischio la sicurezza del volo*" (art. 3 del regolamento (CE) n. 300/2008 dell'11 marzo 2008). Si può pertanto ritenere che le misure adottate dal presente decreto, benché emanato nella necessità di porre rimedio a note situazioni del tutto contingenti, rappresentano un intervento coraggioso e fortemente innovativo, capace di raggiungere traguardi d'importanza strategica per la *security* marittima, anche alla luce dell'attuale scenario normativo europeo ed internazionale. Infatti, le misure introdotte dalla novella che si esamina rispecchiano ampiamente anche i contenuti della Risoluzione del Parlamento europeo del 5 maggio 2010 sugli "Obiettivi strategici e le raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018", con particolare riferimento all'invito alla applicazione delle misure di " *autoprotezione*" delle navi adottate dalle organizzazioni del settore, nonché alla collaborazione degli " *armatori*" con " *le iniziative pubbliche*" volte alla protezione dei loro navigli.