ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Gennaio/Marzo 2013 Anno XII no.1

THE ITALIAN MARITIME JOURNAL

SOMMARIO

Riflessioni sulla normativa di recente applicazione nell'Unione europea per la tutela dei passeggeri marittimi *p.2*
di Doriano Ricciutelli

Riflessioni sulla recente normativa relativa all'impiego delle guardie giurate per il contrasto della pirateria marittima *p.6*
di Doriano Ricciutelli

Recenti sviluppi in tema di protezione dell'ambiente marino nelle Bocche di Bonifacio *p.11*
di Matteo Fornari

Osservatorio legislativo *p.15*
a cura di Paolo Maluguti

Rassegna giurisprudenziale *p.29*
a cura di Nicola Ridolfi

Materiali *p.35*
a cura di Greta Tellarini

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:
Matteo Fornari, Paolo Malaguti,
Doriano Ricciutelli,
Nicola Ridolfi, Greta Tellarini

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

Riflessioni sulla recente normativa relativa all'impiego delle guardie giurate per il contrasto della pirateria marittima

di Doriano Ricciutelli

In data 28 dicembre 2012 è stato emanato[18] il Decreto n. 266 del Ministro dell'Interno, che determina le modalità attuative del D.l. n. 107/2011[19] [20] e riguardante, in particolare, l'impiego di guardie giurate armate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria (pubblicato in G.U. n. 75 del 29 marzo 2013).

Innanzitutto, deve premettersi che il provvedimento, riflettendo seppur in termini generali gli orientamenti (*soft law*) dell'*International Maritime Organization* (IMO), ha direttamente introdotto nell'ordinamento interno la figura del (*security*) *contractor* (rectius: *privately contracted armed security personnel - PCASP*), codificata attraverso specifiche circolari della predetta fonte internazionale[21]. Difatti, a ben vedere, dalla nuova disciplina traspare una figura di operatore per la sicurezza marittima del tutto inedita in quanto caratterizzata da un singolare *status* non affatto riconducibile alla nozione concettuale di guardia giurata, come descritta nel titolo IV del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS) (R.d. 18 giugno 1931, n. 773).

Alla luce dell'art. 3 del decreto in esame, si può preliminarmente rilevare, quale tratto distintivo dell'iniziativa ministeriale, l'elevato grado della specializzazione richiesta alla citata categoria di personale che, *ad abundantiam*, deve dimostrare di possedere due requisiti soggettivi per completare un profilo tecnico-professionale, già puntualmente tracciato dall'art. 5, comma 5, del D.l. n. 107/2011 e non ricompreso espressamente nella delega contenuta nel successivo comma 5-*ter*. In effetti, non sorgono particolari questioni intorno al primo dei suddetti obblighi soggettivi, concernente l'abilitazione al porto dell'arma (comune) lunga per difesa personale che, nell'ottica della salvaguardia dai rischi connessi alla *security* marittima, può ritenersi pienamente condivisibile, visto che peraltro configura una precisa ipotesi autorizzatoria ricompresa nel novero dei permessi di polizia.

Per converso, suscita una certa perplessità – per quanto in questa sede rilevi – l'ulteriore requisito di idoneità imposto alle guardie giurate, inerente al "superamento" di un corso di "addestramento specifico" (sulle procedure di sicurezza e delle comunicazioni), coordinato dal Ministero dell'Interno in collaborazione con le Amministrazioni della Difesa e delle Infrastrutture e Trasporti, ma, stando alla lettera della norma, con oneri a carico (*hélas*!) dei "destinatari". Ebbene, occorre intanto comprendere se la predetta imputazione dei costi,

18 Di concerto con i Ministri della Difesa e delle Infrastrutture e dei Trasporti; entrata in vigore del provvedimento in data 13 aprile 2013.

19 Vedi anche Protocollo d'intesa tra Confitarma e Ministero della Difesa dell'11 ottobre 2011; Decreto del Ministero della Difesa dell'1 settembre 2011; Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, n. 963 del 7 ottobre 2011.

20 Convertito con modificazioni nella Legge 2 agosto 2011, n. 130.

21 Vedi la 89ª e la 90ª sessione, 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.

in toto, nei confronti degli agenti privati debba rispondere al mero principio *cuis commoda et eius incommoda,* ovvero dipenda da precise scelte[22], comunque, apparentemente, ingiustificabili atteso il carattere sostanzialmente non privatistico dell'addestramento erogato e della qualità di incaricati di pubblico servizio[23] rivestita dalle guardie giurate in occasione dell'espletamento dei servizi di protezione. In coerenza con le precedenti considerazioni sul relativo *background* formativo, si aggiunga che le guardie giurate per svolgere l'attività di contrasto del fenomeno della pirateria, in virtù del suddetto D.l. n.107/2011, debbono altresì superare i corsi teorico-pratici previsti dall'art. 6 del D.M. n. 154/2009" per "addetto ai servizi di sicurezza sussidiaria" presso i porti, possedere i requisiti minimi di cui all'art. 138 del TULPS ed, infine, ("preferibilmente") aver maturato un'esperienza nelle forze armate. Al riguardo, resta da segnalare come a fronte della esigenza fortemente sentita a livello ministeriale di iperqualificare il predetto personale, siamo ragionevolmente portati, per altro verso, a ritenere quantomeno illogica la pregressa autorizzazione (sancita 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 D.l. n. 107/2011, *rectius* "superato")[24] (neanche) i corsi teorico-pratici di cui al suindicato Decreto n. 154/2009, ma abbiano soltanto "partecipato, per almeno un periodo di sei mesi, quali appartenenti alle Forze armate, alle missioni internazionali in incarichi operativi".

In sostanza, ne discende che, l'armatoria italiana potrà avvalersi – una volta ultimati i restanti interventi di carattere amministrativo – di affidabili potenzialità operative da trarre (in via subordinata) anche dal comparto privato, nel caso non saranno disponibili i Nuclei Militari di Protezione della marina (NPM), il cui intervento riveste una posizione di centralità nell'azione dispiegata dallo Stato a presidio degli interessi generali in tale delicato settore. Procedendo sul solco della nostra breve indagine desta interesse, poi, che l'art. 5 del Decreto n. 266/2012 abbia voluto riservare ad un apposito regolamento del questore la disciplina volta a determinare "condizioni e modalità per lo svolgimento dei servizi", in conformità alle linee guida, per quanto applicabili, di cui all'Allegato D del Decreto del Ministro dell'Interno del 1 dicembre 2010, n. 269 (integralmente esecutivo dal 15 settembre 2012).

Illuminante, a tal proposito, deve ritenersi la serie di elementi prescrittivi che formeranno oggetto di integrazione del surriferito regolamento: l'adeguatezza del numero delle guardie, la nomina del "responsabile" operativo a bordo con incarico di rapportare al comandante della nave, la legittima difesa come limite all'uso delle armi, l'obbligo di comunicazione al questore nel caso di imbarco del predetto personale privato nei porti degli Stati confinanti con le aree a rischio pirateria. In questa cornice, inoltre, non può trascurarsi la circostanza che l'atto questorile dovrà necessariamente contenere, per ovvi motivi di correlazione

22 L'art.6-*ter* del D.l. n. 107/2011 (*tel quel,* l'art 11 del decreto M.I.) stabilisce che non debbono derivare nuove o maggiori oneri per la finanza pubblica.
23 *Ex* art. 4 del D.l. n. 59/2008.
24 L'art. 6 del D.M. 154/2009 prevede il superamento dei corsi teorico-pratici; soltanto a seguito dell'emanazione del Decreto del Ministero dell'Interno-Dipartimento della P.S. per definire i programmi di addestramento il D.M. 266/2012 potrà essere reso operativo. Il D.M. 215/2011 aveva autorizzato la proroga di cui trattasi fino al 31 dicembre 2012.

interdisciplinare con la pertinente normativa internazionale (SOLAS 74 e Codice ISPS), un esplicito riferimento alle misure antipirateria della Guardia costiera, in materia di sicurezza marittima (*maritime security*) e della navigazione (*safety*), che sono state (tempestivamente) diramate il 3 aprile 2013, con Decreto dirigenziale n. 349 del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto (che abroga il precedente Decreto n. 963/2011).

Ora, come si è già avuto modo di evidenziare in precedenti note di questo *Journal*[25], particolarmente controversa appare la formulazione contenuta nel D.l. n.107/2011 circa l'applicabilità dell'art. 28 del TULPS, con riferimento alla facoltà attribuita al personale privato di impiegare armi da guerra a bordo delle navi, attesa l'evidente incompatibilità – il *thema decidendum* - con il combinato disposto dell'art. 42 della Legge n. 110/1975 e dell'art. 256 del regolamento di esecuzione del TULPS (R.d. 635/1940).

Senonché, a nostro avviso, risulta sufficientemente chiaro il tentativo dei redattori di aver inteso affrontare le problematiche attinenti alla prospettata *querelle* giuridica, optando (art. 6) per una soluzione tecnico-normativa – per così dire – a "doppio binario" mirata a correggere, *in parte qua,* l'impostazione legislativa iniziale[26]. In sintesi – per intendersi sui termini dell'emendamento – l'autorizzazione (rilasciata all'armatore o al suo rappresentante) non riguarda oramai esclusivamente le armi da guerra, previste dal suddetto art. 28 del TULPS, almeno secondo la disposizione dell'articolo 5-*bis* del D.l. n.107/2011 (*verbatim* "in dotazione delle navi"), ma, come ipotesi parallela, anche le armi comuni da sparo disciplinate dall'art. 31 del TULPS (fattispecie inserita dal D.l. n. 215/2011). Occorre, altresì, osservare che il decreto del Ministro dell'Interno, innovando rispetto alla precedente versione del D.l. n.107/2011, ha apprezzabilmente immesso significative modifiche, includendo l'ipotesi – questa, invero, appieno legittima – della utilizzazione delle "armi regolarmente detenute" (*scilicet*, quelle comuni, lunghe o corte) dagli agenti privati (art. 6, comma 2) e assegnando un limite tecnico-balistico (art. 6, comma 3) ad ogni tipologia di armamento impiegato nei servizi di protezione[27]. Nel mentre, possiamo affermare – sempre in tema di armi – *nulla questio* sull'esplicito richiamo funzionale che viene riferito, come si legge nel prefato articolo 6 (comma 4), alle leggi di pubblica sicurezza e del codice della navigazione per disciplinare le attività sottoposte ad autorizzazione (deposito, custodia, trasporto, scorta, imbarco e sbarco delle armi), anche con riferimento alle operazioni nei porti confinanti con le aree suscettibili di azioni a carattere piratesco. Dalla disamina della disposizione, or citata, non sorprende che il trasporto e scorta delle armi e delle correlative munizioni fino ai luoghi d'imbarco e dai luoghi di sbarco ai depositi siano effettuate dalle guardie giurate (individuate) "ai sensi dell'art. 256-*bis*, comma 2, del Regolamento di esecuzione" del TULPS, dacché nella logica della palese diversità degli interessi tutelati tali attività non rientrano evidentemente nell'ambito dei servizi di protezione del naviglio mercantile, bensì in quelli più marginali di

25 Numero di Luglio/Settembre 2011, Anno X, n. 3, pag.3.
26 Prima delle successive modificazioni apportate al testo della legge 130 del 2 agosto 2011 di conversione del D.L.107/11.
27 *I.E.* "armi portatili individuali, anche a funzionamento automatico, di calibro pari o inferiore a 308 Win (7,62 X 51 mm)" (art. 6, comma 3).

polizia complementare. Quanto all'utilizzazione dell'armamento, consentita beninteso (giova rammentare anche in relazione alle opportune riflessioni sulle intrinseche finalità di offesa delle armi da guerra) soltanto per legittima difesa e spazialmente delimitata entro le acque internazionali nelle aree individuate dal Decreto del Ministro della Difesa dell'1 settembre 2011, il Decreto attuativo n. 266/2012 detta, in modo *tranchant*, apposite limitazioni relativamente al numero delle armi (imbarcate) ed al rispettivo munizionamento ed impone il rispetto delle direttive del Comandante della nave al quale, è riconosciuta, *intuitu personae,* una competenza esclusiva.

Alla stregua di queste precisazioni, riportando il discorso nell'alveo del diritto di polizia vigente, non può passare inosservato il carattere in qualche misura atipico dell'"autorizzazione" contemplata all'art. 6 (comma 1) che, in maniera irrituale, priva di un *nomen juris*, racchiude, in un *unicum,* differenti tipologie di permessi di pubblica sicurezza in materia di armi, che secondo le disposizioni del TULPS, invece, debbono presentare singolarmente una autonoma connotazione come, segnatamente, per la detenzione, l'acquisto, il trasporto, l'imbarco, lo sbarco e la cessione in comodato. In relazione a quest'ultima fattispecie, al di là del mancato riscontro di una analoga previsione nel *corpus* normativo dell'originario D.l. n.107/2012, vale la pena di rappresentare che, sulla base anche di quanto enunciato dall'art. 22 della Legge n. 110/1975, il suindicato D.M. 269/2010 (Allegato D) stabilisce specificatamente il divieto, *inter alia*, del comodato e della "cessione anche temporanea a qualsiasi titolo delle armi, compreso tra guardie giurate".

Nel testo ministeriale in parola, poi, segue (art. 7) una elencazione di circostanziati obblighi che gravano nei confronti dell'armatore nel caso questi disponga di armi sul territorio nazionale, nonché (art. 8, comma 2, ed art. 10) l'esatta indicazione delle incombenze amministrative necessarie al comandante (o all'armatore) per conseguire i permessi di rito (degli Stati di passaggio, di sosta e di transito), incluso il dovere informativo rivolto, *ratione materiae,* alle competenti autorità (Marina Militare, Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, Ministero degli Esteri e Uffici diplomatico-consolari). Né è da trascurare il fatto che viene introdotta, *ex novo,* (art. 8, comma 1) per intuibili esigenze di semplificazione e in virtù degli emendamenti apportati dal surrichiamato D.l. 29 dicembre 2011, n. 215[28], la possibilità di imbarcare e sbarcare le armi non soltanto dall'Italia, ma anche direttamente nei porti degli Stati confinanti con le predette aree a rischio pirateria.

Prima di completare la presente disamina dell'articolato, possiamo percepire alcuni limiti in merito al contenuto dell'art. 9, ché appare risolvere le delicate questioni sul rapporto tra comandante della nave e la squadra di protezione, soltanto attraverso laconici e quanto generici rinvii alle "direttive" vigenti in materia e al codice della navigazione.

In realtà, forse, non sarebbe risultato inutile dedicare un apposito spazio normativo alle regole di ingaggio e d'interazione operativa nell'ambito dei servizi di protezione, come effet-

28 Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni urgenti per l'amministrazione della difesa (11G0257) (G.U. n. 302 del 29 dicembre 2011).

tivamente suggerisce il predetto art. 5, comma 5-*ter*, del D.l. 107/2011, stante soprattutto la perspicua necessità di attingere a fonti di diritto certe e la pressante esigenza di colmare le lacune prevedibili sul piano del coordinamento dei soggetti coinvolti negli ipotetici scenari d'intervento antipirateria, inclusi a titolo esemplificativo lo *Ship Security Officer* (SSO) e il responsabile operativo del *team* delle guardie giurate. Con riferimento alla preparazione professionale dello *staff* a bordo della nave un cenno conclusivo qui merita la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2012/35/UE del 21 novembre 2012[29], concernente i requisiti minimi formativi per la gente di mare e che, in particolare, tra le novità essenziali introduce lo svolgimento del *training* sulla "*security*", anche per quanto concerne la "pirateria e le rapine a mano armata", nonché gli aspetti connessi alla normativa di settore introdotta dal Capo IX/2 della SOLAS e dal Codice ISPS.

29 Modifica la Direttiva 2008/106/CE ed integra, nel diritto dell'Unione, gli emendamenti di Manila del 2010, in vigore il 1° gennaio 2012.