

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2695

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PAGANI, FASSINO, MICELI

Disposizioni in materia di servizi di sicurezza privata e di impiego
delle guardie giurate fuori del territorio nazionale

Presentata il 1° ottobre 2020

ONOREVOLI COLLEGHI! — La scelta di ricorrere a soggetti privati per garantire o migliorare le condizioni di sicurezza delle popolazioni o di particolari settori di attività ha radici antiche e si è sviluppata nelle varie epoche, con modalità diverse in relazione all'evoluzione dell'organizzazione statale.

Nell'antica Roma le guardie erano chiamate *praefecti nocturni*, vigilavano e custodivano beni pubblici e privati ed erano sottoposte agli ordini di quattro autorità, gli edili, eletti dal Senato.

Nel basso medioevo si organizzarono milizie cittadine, poste sotto il controllo del podestà, la più alta carica civile nel governo delle città dell'Italia centro-settentrionale in quel periodo storico. Le milizie vigilavano nelle città durante la notte e nei mercati urbani ed extraurbani.

Nel periodo dei comuni, le milizie vennero poste alle dipendenze delle corporazioni, divenendo corpi autonomi di milizia urbana, autorizzati a proteggere in via esclusiva i beni e gli interessi degli appartenenti alla corporazione.

La prima normativa dello Stato italiano risale al 1890, con la legge 21 dicembre 1890, n. 7321, che regolò il servizio e le attribuzioni per gli ufficiali reggenti di pubblica sicurezza e introdusse concetti che ancora oggi sono, in gran parte, alla base dello stato giuridico delle guardie particolari giurate: requisiti determinati, regolamento unico, approvazione del prefetto e giuramento prestato davanti al pretore.

Oggi la materia è disciplinata dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, più volte aggiornato nel corso del tempo.

Un tratto saliente dell'attività di sicurezza privata è rappresentato dal fatto che non è consentito un servizio a tutela delle persone, rimanendo questa funzione riservata dalla legge esclusivamente alle Forze di polizia dello Stato.

Con il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 28 dicembre 2012, n. 266, ora sostituito dal regolamento di cui decreto 7 novembre 2019, n. 139, è stata sancita la possibilità di impiegare professionisti della sicurezza privata, denominati guardie giurate, su navi mercantili battenti bandiera italiana, a tutela dell'imbarcazione stessa e del carico trasportato. Sono, inoltre, disciplinate le modalità di detenzione e di trasporto delle armi sia a bordo della nave sia sulla terraferma. Le circolari del Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza del 19 ottobre 2013 e del 9 dicembre 2019 hanno in seguito dettato disposizioni attuative dei citati regolamenti.

Le norme che abbiamo oggi, quindi, si limitano alla previsione di compiti delle guardie giurate entro i confini nazionali (infatti le navi sono considerate territorio nazionale) e alla tutela dei beni e non delle persone.

In realtà, l'orizzonte giuridico dello Stato nazionale è di fatto superato da tempo a seguito dei profondi cambiamenti avvenuti negli ultimi decenni, così come è sempre più alto il numero delle imprese di sicurezza privata che operano fuori del territorio nazionale. Molte di queste imprese, in assenza di una legislazione che autorizzi le imprese di sicurezza privata a operare al di fuori del territorio nazionale, si avvalgono dei servizi prestati da imprese straniere, il cui operato non può in alcun modo essere regolamentato dallo Stato italiano. È questa una realtà del nostro tempo che, da un lato, rende necessarie forme ulteriori per soddisfare le esigenze di sicurezza oltre i confini dello Stato nazionale, proprio per garantire la dovuta protezione dei beni e del personale delle imprese che operano all'estero, e, dall'altro, rende necessaria una legislazione nazionale per disciplinarle.

Di questo argomento si è occupata, il 17 maggio 2017, anche la Commissione per gli

affari esteri del Parlamento europeo con la relazione 2016/2238(INI) sulle imprese di sicurezza private, che contiene una serie di indicazioni.

Nella relazione si definisce la funzione dei servizi di sicurezza come « sorveglianza o protezione armata di edifici, impianti, proprietà e persone, qualsiasi forma di trasferimento di conoscenze attraverso applicazioni di sicurezza e polizia, sviluppo e attuazione di misure di sicurezza delle informazioni e altre attività associate ».

La relazione, pur distinguendo le attività di sicurezza dall'attività militare, con l'espressione « servizio di sicurezza » comprende entrambe non tralasciando, però, di ammonire, per quanto riguarda queste ultime, che « l'impiego delle imprese di sicurezza private non può in alcun caso essere sostitutivo del personale delle forze armate nazionali » e che le « attività esternalizzate alle imprese di sicurezza private nelle zone di conflitto dovrebbero essere limitate a un sostegno logistico e alla protezione di impianti, senza l'effettiva presenza di imprese di sicurezza private nelle zone in cui sono in corso attività di combattimento ». Inoltre, si sottolinea l'importanza del controllo parlamentare sull'utilizzo delle imprese di sicurezza private da parte degli Stati membri.

Per quanto riguarda il diritto internazionale, si ritiene utile ricordare che l'Italia ha aderito, il 15 giugno 2009, al Documento di Montreux, il primo documento internazionale che ribadisce gli obblighi in materia di diritto internazionale vigenti per gli Stati con riferimento alle attività delle società militari e delle imprese di sicurezza private. Il Documento elenca una serie di buone pratiche volte ad assistere gli Stati nell'adozione di misure adeguate finalizzate all'adempimento dei loro obblighi giuridici internazionali.

Altrettanto importante è il Codice di condotta internazionale per le imprese di sicurezza privata (*International Code of Conduct for Private Security Service Providers*), che definisce parametri e principi professionali basati sul rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. Il Codice, unico nel suo genere, è stato il

frutto di un'iniziativa lanciata dalla Svizzera nel 2010 ed è stato recepito da diverse imprese di sicurezza privata, da altrettante associazioni professionali e da organizzazioni umanitarie nonché da settori particolarmente sensibili della società civile.

Concretamente, il Codice di condotta internazionale richiede alle società aderenti di rispettare i diritti umani e il diritto internazionale umanitario nel fornire servizi di sicurezza privata in aree in cui lo Stato di diritto è fragile, nonché di agire nel rispetto del diritto applicabile, sia esso locale, regionale o nazionale. L'adesione avviene su base volontaria e a pagamento, ma le elevate tariffe di adesione non sono accessibili per tutte le imprese di sicurezza privata. È auspicabile che anche l'Italia aderisca a questo importante Codice e si adoperi a livello dell'Unione europea perché lo facciano anche gli altri Stati membri. Finora gli unici Paesi che lo hanno sottoscritto sono la Svezia e il Regno Unito.

Considerate l'eccezionalità e la delicatezza del servizio richiesto alle imprese di sicurezza privata che operano all'estero, nei limiti stabiliti dalla presente proposta di legge, è necessario che chiunque si avvale delle loro prestazioni definisca contrattualmente l'obbligo di aderire ai principi volontari sulla sicurezza e sui diritti umani (*Voluntary Principles on Security and Human Rights*), adottati in seguito all'iniziativa sui principi volontari istituita nel 2000 secondo i principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani.

La presente proposta di legge si occupa dei servizi di sicurezza privata e dell'impiego delle guardie giurate, assunte con regolare contratto, disciplinandone l'attività all'estero. Riteniamo, infatti, che sia particolarmente opportuno adottare una legislazione nazionale soprattutto in considerazione dell'elevato numero di aziende italiane che operano in Paesi ove esistono situazioni di rischio.

Il testo che proponiamo esclude l'eventualità di estendere ai servizi di sicurezza privata la possibilità di svolgere azioni militari dirette o a sostegno di forze militari, nazionali o di altri Paesi.

L'articolo 1 definisce lo stato giuridico dei servizi di sicurezza privata estendendo le competenze in materia di protezione non solo ai beni delle imprese ma anche al personale delle stesse.

L'articolo 2 individua l'ambito territoriale di applicazione.

L'articolo 3 elenca i requisiti professionali abilitanti al servizio, necessari al personale delle imprese di sicurezza privata per essere autorizzato a operare fuori del territorio nazionale.

L'articolo 4 definisce un codice di condotta al quale devono attenersi le imprese di sicurezza privata e chiunque intende avvalersi del loro operato.

L'articolo 5 disciplina il tipo di armamento utilizzabile, rimettendo il rilascio delle necessarie autorizzazioni alle autorità del Paese in cui opererà l'impresa di sicurezza privata.

L'articolo 6 stabilisce una riserva di giurisdizione da parte dell'Italia, che dovrà essere stabilita mediante specifici trattati internazionali stipulati attraverso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

L'articolo 7 prescrive alle imprese di sicurezza privata di assicurare il coordinamento con le autorità militari italiane eventualmente presenti nello Stato estero nel quale operano.

L'articolo 8 stabilisce gli obblighi e le modalità di comunicazione con le autorità estere e nazionali per tutto ciò che riguarda gli atti amministrativi previsti dagli ordinamenti nazionali e sopranazionali.

L'articolo 9 introduce la figura di un responsabile del servizio, al quale spetta tra l'altro il compito di garantire comunicazioni sicure con il personale incaricato del suo svolgimento.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Servizi di sicurezza privata all'estero)

1. La prestazione di servizi di sicurezza privata, intesi come attività svolta per la protezione delle proprietà mobiliari o immobiliari di enti pubblici e di altri enti collettivi e privati, disciplinati dagli articoli 133 e seguenti del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e dagli articoli 249 e seguenti del regolamento per l'esecuzione del medesimo testo unico, di cui al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, è consentita anche al di fuori dei confini nazionali alle imprese con attività di produzione e con sede legale e fiscale in Italia e in possesso delle autorizzazioni indicate dalla presente legge.

2. Le autorizzazioni di cui al comma 1 sono concesse dalle competenti autorità di Governo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 288 del codice penale.

Art. 2.

(Ambito territoriale di applicazione)

1. L'ambito territoriale di applicazione dei servizi di sicurezza privata di cui all'articolo 1 è definito contrattualmente e deve essere riconosciuto da specifiche autorizzazioni rilasciate dalle competenti autorità dello Stato italiano e dello Stato in cui operano le imprese di sicurezza privata.

2. Le autorizzazioni di cui al comma 1 costituiscono parte integrante del contratto stipulato con i soggetti beneficiari.

Art. 3.

(Requisiti professionali abilitanti al servizio)

1. Il personale delle imprese di sicurezza privata, ai fini dello svolgimento delle

proprie funzioni, deve possedere i seguenti requisiti:

a) essere in possesso di licenza di porto d'arma corta o lunga rilasciata dalla competente autorità di pubblica sicurezza, che ne disciplina le modalità d'uso e di custodia considerato il carattere particolare del servizio prestato e l'ambito territoriale in cui è svolto;

b) aver superato i corsi tenuti da scuole di formazione i cui programmi siano stati previamente approvati secondo le disposizioni vigenti in materia di formazione delle guardie particolari giurate;

c) aver prestato servizio nelle Forze armate per almeno un triennio, essere stato congedato senza demerito e aver partecipato per un periodo non inferiore a quattro mesi a missioni internazionali di pace ricoprendo incarichi operativi;

d) essere in possesso della certificazione rilasciata in base al Quadro comune europeo per la conoscenza delle lingue che attesta la conoscenza di una lingua straniera, secondo il livello stabilito dall'accordo contrattuale, comunque non inferiore al livello B2.

Art. 4.

(Codice di condotta)

1. Le attività svolte nell'ambito dei servizi di sicurezza privata di cui alla presente legge sono consentite nei limiti della difesa legittima, ai sensi dell'articolo 52 del codice penale.

2. Le imprese di sicurezza privata devono aderire ai principi contenuti nel Documento di Montreux sui pertinenti obblighi giuridici e sulle buone prassi per gli Stati concernenti le operazioni condotte dalle società militari e di sicurezza private in situazioni di conflitto armato, adottato il 17 settembre 2008 e sottoscritto dall'Italia il 15 giugno 2009.

3. In considerazione dell'eccezionalità e della delicatezza del servizio richiesto alle imprese di sicurezza privata che operano all'estero, nei limiti stabiliti dalla presente

legge, chiunque si avvale delle loro prestazioni è obbligato ad aderire contrattualmente ai principi volontari sulla sicurezza e sui diritti umani, adottati in seguito all'iniziativa sui principi volontari istituita nel 2000, secondo i principi guida su imprese e diritti umani, approvati dal Consiglio dei diritti umani dell'Organizzazione delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 17/4 del 16 giugno 2011.

4. Alle imprese di sicurezza privata che svolgono la loro attività fuori del territorio nazionale non è consentito operare in subappalto con altre imprese di sicurezza privata nello Stato nel quale operano, fatta salva la possibilità di avvalersi di personale non armato.

Art. 5.

(Armamento)

1. Le guardie giurate, nello svolgimento dei servizi di protezione ed esclusivamente con le autorizzazioni ed entro i limiti imposti dallo Stato estero nel quale il servizio è svolto, possono utilizzare le armi comuni da sparo. Nel caso di utilizzo delle armi regolarmente detenute dalle stesse guardie giurate, si applica la normativa vigente in materia di detenzione, porto, importazione ed esportazione delle armi comuni da sparo, stabilita dagli articoli 31, 38 e 42 del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e 58 del regolamento di cui al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635.

2. Le armi consentite per lo svolgimento dei servizi di protezione di cui alla presente legge sono esclusivamente quelle portatili individuali, anche a funzionamento automatico, di calibro ammesso dalla normativa vigente dello Stato nel quale è svolto il servizio.

Art. 6.

(Giurisdizione)

1. L'impiego dei servizi di sicurezza privata è consentito a condizione che tra lo Stato italiano e lo Stato nel quale è svolto il servizio siano stati stipulati accordi sul

riconoscimento della giurisdizione nazionale nei casi in cui si renda necessario perseguire comportamenti ritenuti illeciti o penalmente rilevanti.

2. In nessun caso può venire meno l'obbligo dell'azione penale da parte dello Stato italiano.

Art. 7.

(Coordinamento con le autorità militari all'estero)

1. Le imprese di sicurezza privata che svolgono le attività di cui all'articolo 1 sono tenute ad assicurare il coordinamento con le autorità militari italiane eventualmente presenti *in loco*, informandole dei servizi da esse svolti.

2. È comunque escluso lo svolgimento di attività di sostegno diretto o indiretto di operazioni militari, che restano di esclusiva competenza delle Forze armate dello Stato.

Art. 8.

(Comunicazione con le autorità estere e nazionali)

1. Il legale rappresentante o il titolare della licenza dell'impresa di sicurezza privata, in occasione di ciascun servizio di protezione da svolgere senza l'impiego delle armi, comunica alla questura della provincia in cui ha sede l'impresa, esclusivamente a mezzo di posta elettronica certificata e almeno quarantotto ore prima dell'inizio del servizio, l'elenco del personale impiegato, i dati identificativi del luogo dove il servizio è svolto e i termini temporali del servizio.

2. Il legale rappresentante o il titolare di licenza dell'impresa di sicurezza privata è tenuto all'ottenimento dei permessi e delle autorizzazioni e a ogni altro adempimento, compresi quelli relativi alle armi e alle munizioni da impiegare, richiesti dagli Stati esteri nei quali le guardie giurate devono svolgere il servizio di protezione, affinché le modalità operative siano conformi alla legislazione locale.

3. Una copia delle comunicazioni di cui al presente articolo è custodita presso la sede dell'impresa di sicurezza privata.

Art. 9.

(Centro di comunicazioni nell'area delle operazioni)

1. Il soggetto fornitore dei servizi di cui alla presente legge è tenuto ad istituire nell'area delle operazioni un centro di comunicazioni dotato di apparati tecnologici idonei ad assicurare una costante comunicazione tra gli operatori e il supervisore del servizio.

2. Le modalità di organizzazione e di funzionamento del centro di cui al comma 1 sono definite con regolamento attuativo che stabilisce le procedure operative e la standardizzazione delle comunicazioni, concordato con le autorità diplomatiche dello Stato in cui si svolgono le operazioni.

3. Le operazioni nell'area sono sottoposte alla supervisione di un responsabile con funzioni di *senior security manager*, in possesso dei requisiti stabiliti con disciplinare del Capo della Polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza in base alla norma UNI 10459:2017.

