

quaderni **IAI**

ISSN 0075-1448

Private Military and Security Companies: il caso italiano nel contesto internazionale

Esther Marchetti



Edizioni Nuova Cultura



Quaderni IAI

Private Military and Security Companies: il caso italiano nel contesto internazionale

Esther Marchetti



Edizioni Nuova Cultura

Esther Marchetti ha partecipato nel corso del 2012/2013 al programma di formazione laureandi nel campo della sicurezza e difesa, avviato dallo IAI nel 1998, e ha preparato questo Quaderno IAI, che rappresenta una rielaborazione della sua tesi di laurea magistrale. L'autrice si è laureata in "Relazioni Internazionali" presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia nel mese di aprile 2013.

Quaderni IAI

Direzione: Natalino Ronzitti

La redazione di questo Quaderno IAI è stata curata da Sandra Passariello

Prima edizione luglio 2013 - Edizioni Nuova Cultura

Per Istituto Affari Internazionali (IAI)
Via Angelo Brunetti 9 - I-00186 Roma
www.iai.it

Copyright © 2013 Edizioni Nuova Cultura - Roma
ISBN: 9788868120870

Copertina: Francesca Minnocci

Composizione grafica: Luca Mozzicarelli

È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale, realizzata con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.

Indice

Lista delle abbreviazioni	7
Introduzione	11
1. Private Military and Security Companies (PMSCs): nuovi protagonisti nel settore della sicurezza internazionale	17
1. La parabola secolare del mercenariato	17
2. L'ascesa	20
3. Le proposte di classificazione	24
4. L'offerta di sicurezza privata	30
4.1. Modello organizzativo	30
4.2. La gamma dei servizi offerti	33
2. Regolamentazione e monitoraggio delle attività delle PMSCs e loro attuazione	37
1. Il diritto internazionale applicabile alle PMSCs	38
1.1. Definizioni giuridiche di mercenario e loro applicabilità alle PMSCs	43
1.2. Status delle PMSCs in base al diritto internazionale umanitario	45
2. Standard globali e codici di condotta	46
2.1. Il Documento di Montreux	46
2.2. L'International Code of Conduct for Security Service Providers (ICoC)	48
2.3. I Voluntary Principles on Security and Human Rights (VPs) ..	49
2.4. L'ANSI/ASIS PSC.1-2012	51
3. La domanda di sicurezza privata	53
1. Il ruolo delle PMSCs all'interno delle Nazioni Unite	53
1.1. Panoramica del rapporto ONU-PMSCs	53
1.2. La UN Policy on Armed Private Security Companies	61
1.3. La privatizzazione delle attività di <i>peacekeeping</i>	63

1.4. L'Attività del Working Group sull'uso dei mercenari e la <i>UN Draft Convention</i>	64
2. Il ruolo delle PMSCs nell'azione esterna dell'Unione europea	69
2.1. L'impiego di PMSCs nelle missioni civili e militari dell'UE	70
2.2. Le <i>policies</i> dell'UE	73
3. Il ruolo delle PMSCs negli interventi della NATO	75
3.1. La strategia NATO sull'uso delle PMSCs	75
3.2. La regolamentazione in ambito NATO	79
3.3. ONG, attività umanitaria e sicurezza privata	80
3.4. Industria e sicurezza privata	83
4. L'approccio italiano alle PMSCs: un'analisi esploratrice	89
1. La normativa italiana in materia	90
1.1. La giurisprudenza italiana sul mercenariato	91
1.2. La regolamentazione della sicurezza privata	96
1.3. Possibile contributo della sicurezza privata in ambito internazionale	99
2. L'outsourcing della protezione armata in contesti internazionali ..	100
2.1. La posizione del governo	100
2.2. L'industria privata italiana	104
3. Il mercato italiano della sicurezza privata	106
4. L'opzione privata: tra passato, presente e futuro	109
5. Maritime Security Companies (MSCs): un caso di studio	111
1. La lotta "privata" alla pirateria marittima	111
2. MSCs in azione	114
3. Le norme di diritto internazionale applicabili alle MSCs	120
4. Normativa di <i>soft law</i> e codici di condotta	122
4.1. Le Best Management Practices dell'IMO	123
4.2. La regolamentazione del settore privato	123
5. La proposta italiana: partenariato pubblico-privato nella sicurezza marittima e nella lotta alla pirateria	125
5.1. L'opzione militare: i Nuclei Militari di Protezione (NMP)	127
5.2. L'opzione civile: le Guardie Particolari Giurate (GPG)	131
5.3. Risultati raggiunti	137
5.4. Potenzialità e prospettive	139
Conclusioni	143
Bibliografia	149

Lista delle abbreviazioni

AMISOM	African Union Mission in Somalia
ANSI	American National Standards Institute
APSCs	Armed Private Security Companies
ASIS	American Security Industry Society
BIMCO	Baltic and International Maritime Council
BMP	Best Management Practices
CEO	Chief Executive Officer
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa
CINCPNAV	Comando in capo della Squadra Navale
CJSOR	Combined Joint Statement of Requirements
Comsubin	Comando subacquei ed incursori
c.p.	codice penale italiano
CSO	Contractor Support to Operations
DCoC	Djibouti Code of Conduct
DDR	Disarmament Demobilization and Reintegration
DFS	Department of Field Support
DPKO	Department for Peacekeeping Operations
Drm	Dual Risk Management
DSL	Defence Systems Limited
EO	Executive Outcomes
ESD	Extended Self-Defence
Gip	Giudice per le indagini preliminari
G.I.S	Gruppo di Intervento Speciale
GPG	Guardie Particolari Giurate
GWOT	Global War on Terror
IAMSP	International Association of Maritime Security Professionals
ICoC	International Code of Conduct for Security Service Providers
IGOM	Independent Governance and Oversight Mechanism
IGT	Implementation Guidance Tools
IMO	International Maritime Organization

INTERFET	International Force for East Timor
IRC	International Rescue Committee
ISAF	International Security Assistance Force
ISO	International Standardization Organization
ISOA	International Stability Operations Associations
JFC	Joint Forces Command
KAF	Kandahar Airfield
KAIA	Areoporto Internazionale di Kabul
KBR	Kellog Brown&Roots
KFOR	Kosovo Forxe
MAE	Ministero degli Esteri
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MPRI	Military Professional Resources Incorporated
MSCs	Maritime Security Companies
MSPs	Military Service Providers
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NMP	Nuclei Militari di Protezione
NSPs	Nonlethal Service Providers
NTM-1	Nato Training Mission in Iraq
ONG	Organizzazioni Non-Governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OUA	Organizzazione per l'Unità Africana
PMCs	Private Military Companies
PMSCs	Private Military and Security Companies
PSCs	Private Security Companies
PSC.1	ANSI/ASIS PSC.1-2012
PSD	Private Security Database project
PSDC	Politica di Sicurezza e Difesa Comune
PSI	Private Security Industry
SAMI	Security Association for the Maritime Industry
SAS	Special Air Forces
SEAE	Servizio Europeo per l'Azione Esterna
Sgt	Security Consulting Group
SSO	Ship Security Officer
SSR	Security Sector Reform
TNCs	Transnational Corporations
TULPS	Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza
UE	Unione europea
UN	United Nations
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNAMI	United Nations Assistance Mission in Iraq
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNCIVPOL	United Nations Civilian Police

UNCLOS	Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare
UNDSS	United Nations Department of Security Services
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
UNMAS	UN Mine Action Service
UNSOA	United Nations Support Office for AMISOM
USA	United States of America
USR	Unità di Sostegno alla Ricostruzione
UXOs	Unexploded Ordnance
VPs	Voluntary Principles on Security and Human Rights
WFP	World Food Programme
WG	Working Group

Introduzione

Negli ultimi decenni numerose nazioni hanno sperimentato un progressivo indebolimento del tradizionale monopolio statale sull'uso della forza. Questo fenomeno, che si è manifestato in tutta la sua evidenza a partire dalla fine della Guerra Fredda, ha tratto nuova linfa dalla natura asimmetrica dei conflitti contemporanei. All'interno di questo mutato contesto storico, l'esternalizzazione di funzioni di sicurezza alle *Private Military and Security Companies* (PMSCs) rappresenta una prassi comune ai principali attori del sistema internazionale. Le PMSCs sono imprese orientate al profitto che propongono sul mercato le proprie capacità di prestatori di servizi di sicurezza in maniera competitiva rispetto a quelli erogati da strutture statali.

Per servizi militari e di sicurezza forniti da queste imprese si intendono, nella loro accezione più ampia, quei servizi finalizzati alla gestione della violenza, su terra e su mare¹. Si definiscono privati perché vengono finanziati e/o erogati da entità diverse rispetto alle strutture pubbliche. Questi sviluppi hanno avuto luogo inizialmente nell'Occidente industrializzato, con Stati Uniti e Regno Unito quali principali motori di questa evoluzione, per poi diffondersi su scala globale. Il risultato che ne è derivato è stata la trasformazione di quello che a lungo è stato identificato come un bene pubblico, e il contemporaneo emergere di un vero e proprio "mercato della sicurezza". La *Private Security Industry* (PSI) sperimenta attualmente un'espansione senza precedenti. Secondo alcune stime, ci si aspetta che questo mercato continuerà a crescere ad un tasso annuo pari al 7.4 per cento, raggiungendo i 218.4 miliardi di dollari nel 2014². Si tratta

¹ Il personale delle PMSCs viene spesso impiegato anche per la fornitura di servizi di supporto alle forze armate tradizionali, quali il vettovagliamento. Il presente lavoro si focalizza però su quelle attività più strettamente collegate all'area della sicurezza e della difesa.

² Nikolaos Tzifakis, *Contracting out to Private Military and Security Companies*, Brussels, Centre for European Studies, 2012, <http://thinkingeurope.eu/publications/con->

di un incremento significativo se si tiene conto della congiuntura economico-finanziaria particolarmente negativa degli ultimi anni. In quella che è stata definita “era post-eroica” è naturale aspettarsi che, quanto più si diffonderanno la volontà di evitare i danni collaterali, una diffidenza manifesta nei confronti delle missioni di pace e la mancanza di forze militari disponibili, tanto più aumenterà il ricorso alle PMSCs³.

Su queste basi, il presente lavoro rappresenta un’indagine di come l’Italia si pone nei confronti di questa realtà. Se l’appalto della sicurezza ad attori privati è da tempo parte del dibattito relativo alle minacce e alle sfide che la conflittualità contemporanea porta con sé, l’approccio italiano appare in controtendenza. La bibliografia carente e la sostanziale assenza di dati empirici stimolano, di conseguenza, un notevole interesse nei confronti del caso italiano. Nella consapevolezza che l’Italia vieta qualsiasi tipo di attività potenzialmente assimilabile al mercenariato, lo studio analizza la normativa italiana in materia. In seguito, e in conformità con quanto riscontrato, viene descritta la posizione italiana circa l’uso di *contractors* nelle missioni a carattere internazionale. In questo contesto, si indaga il ruolo di tali attori quali fornitori di protezione armata nei confronti di organi di Stato, delegati istituzionali ed esperti civili. Il proposito è quello di verificare se l’opzione privata nell’esercizio di questa funzione sia già stata presa in considerazione ed eventualmente tradotta in pratica, se potrebbe esserlo in futuro, nonché di analizzare le problematiche ad essa inerenti.

L’analisi dell’approccio italiano prevede anche l’esame della posizione adottata nei confronti della sicurezza marittima e della lotta alla pirateria. Con la L. 130/2011 l’Italia si è infatti dotata di una normativa che consente l’impiego di operatori della sicurezza privata a bordo dei mercantili italiani nello svolgimento di funzioni di protezione. La normativa in questione rappresenta l’unica circostanza in cui il nostro paese ha ufficialmente riconosciuto le potenzialità dei servizi di sicurezza privata in contesti operativi internazionali. Nell’affrontare questo caso di studio si cerca da un lato di considerare il dibattito, le politiche e i risultati sino ad ora raggiunti e dall’altro di descrivere le potenzialità applicative di un approccio di questo tipo. L’intenzione è anche quella di valutare se – e attraverso quali modalità e tempistiche – è ipotizzabile che questo modello sia esportato ad altri settori.

tracting-out-private-military-and-security-companies.

³ Edward N. Luttwak, “Towards Post-Heroic Warfare”, in *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 3, May-June 1995, pp. 109-122.

L'analisi del "caso italiano" non può però prescindere da un inquadramento generale del fenomeno. Per questa ragione, la prima parte della trattazione è dedicata all'approfondimento dell'offerta e della domanda dei servizi delle PMSCs a livello internazionale.

L'esternalizzazione in ambito militare e di sicurezza è stata spesso associata alle attività mercenarie ed è quindi stata oggetto di reticenze e sospetti da parte dell'opinione pubblica. Le PMSCs condividono analogie e punti di partenza con le forme storiche di mercenariato. Allo stesso tempo, esse sono il frutto di un contesto politico, economico e culturale che, a partire dalla fine della Guerra Fredda, ha subito delle profonde trasformazioni. La trattazione descrive quindi le principali caratteristiche di queste aziende e la gamma dei servizi offerti, al fine di comprendere le motivazioni alla base del loro utilizzo ed i vantaggi e gli svantaggi che esso comporta rispetto alle tradizionali forze armate e di sicurezza. In questo contesto, l'attenzione viene focalizzata non solo sulle funzioni propriamente militari svolte dai *security contractors*, ma anche e soprattutto sulle molteplici attività di supporto al *crisis management* che sono sempre più oggetto di esternalizzazione al settore privato.

La presenza delle PMSCs sulla scena internazionale è collegata alla progressiva "privatizzazione della guerra e della sicurezza" in tutte le sue manifestazioni. La letteratura sul tema usa il concetto di privatizzazione in maniera estensiva per riferirsi all'esternalizzazione di una vasta gamma di attività tradizionalmente svolte in maniera più o meno esclusiva da attori statali – quali l'esercito e le forze di polizia – ad attori commerciali che operano in un mercato globale. I termini "esternalizzazione" e "privatizzazione" identificano però processi distinti. Con "esternalizzazione", o "*outsourcing*" in inglese, ci si riferisce al trasferimento, nel breve o nel lungo termine, di particolari compiti e servizi a prestatori privati, in questo caso le PMSCs. Le forme di esternalizzazione variano riguardo ai diritti di partecipazione statale e alla delega dell'autorità di controllo. Nel caso della "privatizzazione", invece, lo Stato si spoglia di alcuni compiti legati alla sicurezza che erano soggetti alla propria autorità e li affida interamente nelle mani di soggetti privati. Ai fini di questo lavoro sembra pertanto più giustificato includere il fenomeno delle PMSCs nel processo di "esternalizzazione" o "*outsourcing*". Il ricorso a questi soggetti comporta infatti il trasferimento di alcune funzioni e compiti a imprese private, senza che ciò determini la scomparsa dell'autorità statale.

La difficoltà che deriva dal mettere insieme le nuove forme asimmetriche di violenza con le leggi e le consuetudini della guerra ha condotto alla

diffusione dell'idea secondo cui le PMSCs operano all'interno di un vuoto legale. In questo frangente, il lavoro analizza l'applicabilità delle norme di diritto internazionale esistenti, le principali criticità ad essa associate e gli sviluppi che possono essere prefigurati in tal senso. Viene inoltre dato spazio alla normativa di *soft law* riguardante il fenomeno delle PMSCs cercando di capire quale sia il suo contributo ai fini dello sviluppo di un quadro regolamentare su scala internazionale.

Una volta esaminato il lato dell'offerta nel mercato della sicurezza privata, si passa poi a quello della domanda. L'analisi delinea una mappatura degli scenari all'interno dei quali operano le PMSCs, e quindi dei loro principali clienti. Dall'intensità del ricorso alle PMSCs da parte dei principali attori dell'attuale sistema internazionale possono infatti essere tratte le indicazioni e le chiavi di lettura necessarie ai fini dello studio del "caso italiano".

Anche se i governi rappresentano i principali committenti della PSI, altri attori, quali le principali organizzazioni internazionali, imprese private, agenzie umanitarie, media e organizzazioni non-governative (ONG) ricorrono a questi servizi nel perseguimento dei propri obiettivi legati alla sicurezza.

In particolare, la ricerca dà conto della presenza di operatori privati negli interventi umanitari e nelle missioni di pace realizzati sotto l'egida delle Nazioni Unite al fine di comprenderne le ragioni, ma anche di verificare quali siano le modalità di impiego delle PMSCs, quali i compiti principali che esse svolgono, nonché le criticità che tale pratica suscita. In seguito, viene valutato il ricorso alle PMSCs in ambito europeo, attraverso l'analisi del loro impiego da parte del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) e nelle missioni civili e militari messe a punto nel quadro della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC). La ricerca è volta ad un'illustrazione delle motivazioni alla base dell'impiego di PMSCs da parte delle nazioni europee e delle principali funzioni oggetto di esternalizzazione. L'analisi dell'impiego di PMSCs da parte delle organizzazioni internazionali viene completata dalla descrizione della strategia della NATO al riguardo. In questo contesto il lavoro si concentra sui principali teatri operativi che hanno visto la presenza di imprese di sicurezza private, sui limiti a cui l'*outsourcing* è sottoposto, nonché sulle politiche dell'Alleanza circa il ricorso alle PMSCs durante i suoi interventi. Anche ONG e organizzazioni umanitarie si affidano a PMSCs per la propria sicurezza in aree del mondo in cui non sono disponibili mezzi alternativi di protezione, così come l'industria privata, in particolar modo quella del settore

estrattivo ed energetico. A conclusione dell'analisi della domanda di sicurezza privata si indagano quindi le ragioni che spingono questi soggetti a ricorrervi e le problematiche che tale pratica può originare.

Sulla base dei parametri ricavati dall'analisi del mercato dei servizi di sicurezza privata su scala internazionale è a questo punto possibile affrontare il "caso italiano" che, per ragioni di coerenza logica, occupa la parte finale della trattazione.

Il presente lavoro è stato realizzato nell'ambito del programma "Formazione laureandi" dell'Area Sicurezza e difesa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) di Roma, sotto la supervisione del Prof. Michele Nones, del Prof. Jean-Pierre Darnis e del dott. Nicolò Sartori. Tale opportunità ha consentito di arricchire la trattazione relativa al caso italiano attraverso interviste realizzate dall'autrice con esponenti istituzionali (Ministero degli Affari Esteri, Ministero degli Interni e Forze Armate), parlamentari, rappresentanti dell'industria privata (ENI), operatori italiani della sicurezza privata (Security Consulting Group) ed associazioni di categoria (Confitarma).

1.

Private Military and Security Companies (PMSCs): nuovi protagonisti nel settore della sicurezza internazionale

1. LA PARABOLA SECOLARE DEL MERCENARIATO

“Fu l’episodio che ispirò, o almeno accelerò, l’offensiva delle forze Usa su Falluja: quattro *contractors* statunitensi, uomini della sicurezza al soldo di un’impresa privata, furono linciati, bruciati e appesi a un ponte da una folla inferocita nella città roccaforte della ribellione sunnita. Era il 31 marzo 2004: le immagini fecero il giro del mondo provocando la reazione dell’esercito di Washington, che da quel giorno strinse Falluja in una morsa letale”¹.

Incaricati di raggiungere un convoglio della Eures Support Services (ESS), una sussidiaria della società di catering Compass Group PLC, per assicurarne la protezione, questi quattro uomini caddero vittime di un’imboscata, i loro due veicoli furono distrutti e i loro corpi trucidati². Il problema è che non si trattava di soldati della Coalizione o di agenti della CIA, bensì di membri di una *Private Military and Security Company* (PMSC): la Blackwater USA. La loro morte ha avuto due importanti conseguenze. In primo luogo, fu questo episodio ad accelerare l’inizio delle operazioni decise dal comando americano per riprendere il controllo di Falluja. In secondo luogo, è stato da questo momento che i media hanno cominciato a dare sempre più spazio a questi contingenti di operatori privati, designati genericamente come “*contractor*”, in realtà onnipresenti nelle grandi città irachene dalla caduta del regime di Saddam Hussein.

¹ Alessandro Ursic, “Blackwater down”, in *PeaceReporter*, 28 aprile 2006, <http://it.peacereporter.net/articolo/5301>.

² La Compass Group PLC (<http://www.compass-group.com>) è un’impresa specializzata nella fornitura di cibo su larga scala e sulla gestione di *facilities* all’interno di scenari ostili. Tra i suoi maggiori clienti vi sono eserciti nazionali, PMSCs, aziende specializzate nella costruzione, nel settore estrattivo ed in quello minerario.

I *contractor* sono generalmente ex militari o ufficiali di polizia, assunti appunto “a contratto” da parte di imprese di sicurezza private per lo svolgimento di compiti in contesti operativi ad alto rischio. Le mansioni che ricoprono sono molteplici: dal vettovagliamento all’addestramento di soldati, dalla sorveglianza di *assets* e strutture alla *close protection* di personalità quali ambasciatori ed imprenditori alla scorta di beni in movimento. Questi incarichi non prevedono generalmente la partecipazione ad operazioni belliche e per questo le imprese in questione preferiscono qualificare i loro impiegati come “*security-consultant*”, consulenti per la sicurezza. L’impiego di *contractor* per la partecipazione ad operazioni di carattere offensivo riguarda una minoranza di agenzie al mondo. Tra queste una delle più note è proprio Blackwater USA, ingaggiata dal governo americano in Iraq ed Afghanistan. È tuttavia comune assimilare la figura del *contractor* a quella del mercenario. In realtà, come si vedrà in seguito, dal punto di vista del diritto internazionale appare molto difficile giustificare tale assimilazione³.

Il mercenariato è una pratica antica alla quale tutti gli imperi o quasi hanno fatto ricorso nella conduzione delle loro campagne belliche. Nella loro forma imprenditoriale le attività mercenarie hanno costituito una norma militare accettata sin dall’avvento degli eserciti nazionali e della

Tabella 1. Come riconoscere un mercenario⁴

Caratteristiche che contraddistinguono il mercenario e lo differenziano da altri combattenti	
Estraneità	il mercenario non è cittadino né residente del territorio in cui sta combattendo
Indipendenza	il mercenario non è integrato (nel lungo periodo) in una forza armata nazionale e deve rispondere solo a obblighi contrattuali di impiegato a tempo
Motivazione	il mercenario combatte per vantaggi economici di breve periodo, non per obiettivi politici e religiosi
Reclutamento	i mercenari sono chiamati all’azione per vie oblique e informali al fine di evitare procedimenti legali
Organizzazione	le unità mercenarie sono gruppi di soldati individuali temporanei e costituiti per obiettivi specifici e limitati
Servizi	non possedendo un’organizzazione preconstituita, i mercenari si focalizzano solo sul combattimento, che conducono per clienti singoli

Fonte: Francesco Vignarca, *Mercenari S.p.A.*, Milano, BUR, 2004, p. 74.

³ Le definizioni di mercenario previste dal diritto internazionale saranno oggetto di analisi nel secondo capitolo di questa ricerca.

⁴ Si precisa che il contenuto della tabella non corrisponde alle definizioni formali di mercenario previste in base al diritto internazionale.

coscrizione. Nella sua accezione classica, il mercenariato deve essere considerato come una relazione commerciale basata sulla fornitura di una prestazione militare. Si può dunque parlare di mercenariato o di eserciti privati quando ci si trova di fronte a forme private di violenza non-statale organizzata, costituitesi al fine di ottenere un profitto.

La costituzione degli eserciti nazionali risale al XVII secolo e si configura come il risultato della progressiva avocazione del monopolio della forza da parte dello Stato moderno. L'esercizio dell'attività bellica per mezzo di militari alle dirette dipendenze dello Stato è quindi un fenomeno relativamente recente nella storia dell'umanità. Sebbene la Rivoluzione Francese abbia segnato l'inizio dell'ascesa degli eserciti nazionali ed il progressivo declino del mercenariato quale mezzo convenzionale per muovere guerra, l'uso della forza privata è rimasto centrale nello sviluppo del sistema internazionale. La nazionalizzazione e la centralizzazione della forza militare sotto l'autorità statale hanno indotto le forze armate private ad operare al di fuori del sistema di Stati. Durante il XX secolo la presenza dei mercenari ed il loro impatto strategico hanno poi risentito di un'importante marginalizzazione. Non solo le nazioni occidentali erano dotate della capacità demografica necessaria al rifornimento degli eserciti, ma l'industrializzazione delle moderne strategie di guerra, accompagnata da un'evoluzione burocratica e logistica, ha comportato un'estromissione quasi assoluta delle attività mercenarie dal campo di battaglia. La loro riapparizione durante l'era della decolonizzazione non ha comunque determinato un ritorno sulla scena dei mercenari quali protagonisti della sicurezza internazionale. È stato comunque durante questo periodo che i mercenari si sono guadagnati la reputazione di "*dogs of war*" a causa del ruolo giocato in opposizione ai movimenti di liberazione nazionale e della loro interferenza nella sovranità e nell'integrità territoriale dei fragili Stati africani di recente indipendenza.

L'impiego di mercenari e di eserciti privati è stato dunque una pratica diffusa durante il corso della storia. Si è trattato però di una prassi che è stata, ed è ancora oggi, frequentemente contrastata. È questo il caso dell'Italia, la quale oltre a punire il reato di mercenariato in base all'art. 288 del codice penale, si dimostra ancora piuttosto reticente nei confronti dell'esternalizzazione di funzioni di sicurezza al settore privato.

2. L'ASCESA

Grazie alla capacità di configurarsi come un'alternativa credibile ai mezzi pubblici di utilizzo della violenza, le PMSCs hanno acquisito una legittimità *de facto* nel panorama internazionale e rappresentano ormai un tratto distintivo dello scenario securitario odierno. Pur potendo stabilire dei parallelismi tra l'attività mercenaria in senso lato e le PMSCs, la struttura societaria delle PMSCs ne rappresenta una chiara evoluzione. Come nota infatti David Isenberg:

The modern twist, however, is that rather than being ragtag bands of adventurers, paramilitary forces, or individual recruited clandestinely by governments to work in specific covert operations, the modern mercenary firm is increasingly corporate. Instead of organizing clandestinely, they now operate out of office suites, have public affairs staffs and web sites, and offer marketing literature⁵.

Se le alleanze militari sottoscritte durante la Guerra Fredda offrivano un sistema di patrocinio ideologico a governi in difficoltà, garantendo in caso di conflitto l'intervento e/o la fornitura di risorse militari (sia in termini di uomini che di armi) da parte dei membri del proprio blocco di appartenenza, nel sistema "uni-multipolare"⁶ è emersa un'alternativa *market-based* al supporto statale. Gli sviluppi politici e tecnologici verificatisi a partire dagli anni '90 hanno poi promosso l'evoluzione di un vivace mercato della sicurezza, che si è reso protagonista di una rapida crescita in termini di scopi e dimensioni ed il cui apice è stato raggiunto negli interventi militari recenti in Afghanistan e Iraq. Le problematiche che caratterizzano le dinamiche internazionali contemporanee, dalla proliferazione di armi leggere alla riforma del *peacekeeping*, sino alla presenza di attori armati non-statali, hanno inoltre provocato una richiesta diffusa di servizi di protezione.

Allo stesso tempo, il mutato contesto strategico dell'immediato dopo Guerra Fredda ha portato un grande numero di Stati a ridurre le spese militari. Non si è trattato, però, di un processo omogeneo a livello globale. Va, infatti, tenuta in considerazione un'importante differenza tra i

⁵ David Isenberg, *Soldiers of Fortune Ltd.: A Profile of Today's Private Sector Corporate Mercenary Firms*, Washington, Center for Defense Information, November 1997, <http://www.aloha.net/~stroble/mercs.html>.

⁶ Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower", in *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2, March-April 1999, pp. 35-49.

paesi beneficiari dei cosiddetti “dividendi della pace” e quelli che hanno continuato invece ad aumentare le spese militari per fronteggiare la propria instabilità. Se il 1987 è stato l’anno del record mondiale in termini di spesa militare, quale risultato della frenetica “corsa agli armamenti” da parte delle due superpotenze, tali bilanci hanno subito successivamente una caduta impressionante. In effetti, si calcola una diminuzione su scala mondiale pari al 4.5 per cento tra il 1989 ed il 1997. I tagli maggiori hanno riguardato l’ex blocco sovietico, ma vi è stata un’importante riduzione anche in Africa, Nord America ed Europa occidentale, dove la spesa militare è diminuita di quasi un terzo nel corso del periodo di tempo considerato. Medio Oriente e Asia hanno invece rappresentato un’eccezione a tale trend, con un picco nel 1991 come conseguenza della Prima Guerra del Golfo⁷.

L’importante riduzione dei budget militari è stata inevitabilmente accompagnata da un calo degli effettivi in armi che ha toccato tutti i grandi eserciti. Nel periodo 1987-1997 il numero totale di soldati, a livello mondiale, è stato ridotto del 22 per cento. Questa riduzione, che ha coinvolto soprattutto le nazioni sviluppate, ha poi contribuito ad alimentare il mercato del lavoro con militari di professione altamente qualificati⁸. Il successo delle PMSCs è dunque coinciso con un’epoca in cui i conflitti sembravano sempre più remoti e non giustificavano le spese pubbliche necessarie al reclutamento ed al mantenimento di imponenti forze armate permanenti. Inoltre, sin dal secondo dopoguerra gli Stati occidentali e le loro opinioni pubbliche hanno mostrato una progressiva riluttanza ad accettare i costi dei conflitti, in special modo i costi in termini di perdite umane. Nel nome dell’opzione “zero morti”⁹ si è deciso il ritiro dai fronti a guerra non ancora terminata con la conseguente necessità di delegare a privati lo svolgimento delle fasi successive, approfittando tra l’altro del vantaggio derivante dallo sfumare delle attribuzioni di responsabilità. Allo stesso tempo, vi è stato da parte delle potenze mondiali, in particolare quelle occidentali, un accresciuto bisogno di una capacità militare d’intervento all’infuori delle rispettive zone statali d’influenza. Si pensi, ad esempio, al

⁷ Elisabeth Sköns et al., “Military expenditure and arms production”, in *SIPRI Yearbook 1998*, pp. 185-213.

⁸ U.S Department of State, Bureau of Verification and Compliance, *World Military Expenditures and Arms Transfers (WMEAT)*, 1998, pp. 19-21, <http://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/wmeat/index.htm>.

⁹ Per opzione “zero morti” si intende la volontà da parte dei governi occidentali di ridurre al minimo le perdite militari durante le campagne belliche, o quantomeno di nasconderle all’occhio dei media, al fine di mantenere il consenso dell’opinione pubblica.

concetto di *Extended Self-Defence* (ESD) con il quale gli Stati Uniti e i loro alleati hanno legittimato gli interventi in Iraq ed Afghanistan¹⁰.

Anche i cambiamenti all'interno delle forze militari e di polizia, sia nella struttura sia nelle funzioni, rappresentano un fattore alla base dell'impiego di PMSCs¹¹. Grandi unità designate a guerre tra Stati con compiti molteplici e indifferenziati sono state ristrutturare sotto diversi aspetti e diversificate in unità più piccole e dai compiti specifici, mentre le forze di polizia deputate al mantenimento dell'ordine e a servizi di sicurezza interni hanno visto le proprie responsabilità ridursi a *core tasks* e oneri di supervisione. Inoltre, le PMSCs sono competitive per quanto riguarda il reimpiego di personale militare o di polizia già formato a spese dei contribuenti. Con la generale professionalizzazione degli eserciti moderni i costi del reclutamento, della formazione e dell'eventuale reinserimento hanno subito una notevole impennata. Come rileva, infatti, il Gen. Fabio Mini:

Gli eserciti privati o le compagnie di sicurezza sono diventate il naturale prodotto collaterale degli eserciti di professione. Accanto alle difficoltà di reclutamento dei professionisti gli eserciti regolari hanno forti difficoltà nel rinnovare continuamente le forze in modo che siano sempre al massimo dell'efficienza e con il minimo dei problemi sociali e familiari (...). Da parte dei governi e delle istituzioni statali c'è poi l'esigenza di provvedere a funzioni di sicurezza che non possono essere assolte da forze armate nazionali o perché politicamente troppo rischiose o perché non sufficientemente complesse da giustificare l'impiego di strutture regolari¹².

Se la PSI ha accelerato la sua espansione con la fine dell'epoca bipolare, alcune PMSCs affondano le loro radici già nel secondo dopoguerra. L'impresa americana DynCorp, per esempio, è stata fondata nel 1946 da veterani della Seconda guerra mondiale. Tale impresa ha fornito supporto logistico e tecnologie per l'esercito americano in Corea, Vietnam, Granada e nel

¹⁰ L'*Extended Self-Defence* è un diritto delle unità dell'Alleanza atlantica che operano in una missione a guida NATO o sotto il suo comando di assistersi reciprocamente nel caso di un attacco (imminente). Tale concetto è unico alla NATO ed è stato introdotto con il *NATO Rules of Engagement Manual* MC 362-1 del luglio 2003.

¹¹ Council of Europe Parliamentary Assembly, Political Affairs Committee, *Private military and security firms and the erosion of the state monopoly of the use of force*, Doc. 11787, 22 December 2008, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12221>.

¹² Fabio Mini, *La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Torino, Einaudi, 2003, p. 125.

Golfo Persico¹³. Durante la Guerra Fredda, la creazione di queste imprese è stata interconnessa all'ascesa del mercenariato, che durante i processi di decolonizzazione rappresentava un utile strumento sia per i governi legittimi sia per gli insorti nella realizzazione delle proprie aspirazioni. I fondatori delle prime PMSCs venivano tutti da un passato militare ai più alti livelli. È questo il caso di Sir David Stirling che, nel 1976, fondò l'impresa Watchguard International, la quale ha fornito servizi militari e di sicurezza su committenza statale da parte di Oman, Arabia Saudita e Yemen. Nel 1981 un ex ufficiale delle *Special Air Forces* (SAS) britanniche, Alastair Morrison, ha invece fondato Defence Systems Limited (DSL), la cui solida reputazione le ha procurato contratti da parte di governi, aziende e organizzazioni internazionali¹⁴. Sempre nello stesso periodo hanno fatto la loro comparsa sulla scena internazionale imprese quali la statunitense Military Professional Resources Incorporated (MPRI, 1987) e la sudafricana Executive Outcomes (EO, 1989), "madre" delle imprese private contemporanee. EO, che reclutava il suo personale esclusivamente tra le fila della *South African Defence Force*, divenne celebre per i suoi successi nel reprimere la ribellione delle forze dell'UNITA¹⁵ in Angola e quella del RUF¹⁶ in Sierra Leone negli anni '90.

Le date di fondazione mostrano un trend di crescita nel corso del tempo che può essere associato allo scoppio di conflitti o eventi critici, quali, ad esempio, la Prima Guerra del Golfo o la Guerra in Iraq agli inizi del XXI secolo. Uno studio elaborato nel 2007 dalla Naval Postgraduate School di Monterey (California) illustra una cronologia del numero di imprese apparse sulla scena nel corso dei decenni a partire dagli anni '60¹⁷. Lo studio prende in considerazione 269 imprese su scala mondiale per le quali sono disponibili informazioni circa la data di fondazione. La popolarità dell'industria è esplosa negli anni '90, con la nascita di 96 imprese. Un ulteriore picco si è avuto nel 2003 in concomitanza con la *Global War on Terror* (GWOT) seguita dall'inizio della guerra in Iraq. L'analisi fornisce poi una serie di dati relativi al background dei fondatori delle PMSCs,

¹³ Fabio Mini, *An analysis of Private Military and Security Companies*, Firenze, European University Institute, 2010, p. 2 (EUI Working Papers, AEL 2010/7), <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/18294>.

¹⁴ *Ibidem*, p. 3.

¹⁵ Dal portoghese União Nacional para a Independência Total de Angola.

¹⁶ Revolutionary United Front.

¹⁷ Charles J. Dunar III, Jared L. Mitchell, Donald L. Robbins III, *Private Military Industry Analysis: Private and Public Companies*, Monterey, U.S. Naval Postgraduate School, 2007 (MBA Professional Report), <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA476026>.

dai quali emerge chiaramente la preponderanza del ruolo rivestito dalla formazione militare e dall'esperienza a livello governativo¹⁸. In effetti, nell'86 per cento dei casi i fondatori di PMSCs possiedono questi requisiti. In particolare, la maggioranza proviene da unità speciali, quali le *British SAS*, i *Navy Seals*, la *Delta Force*, gli *U.S. Army Rangers* o i *Green Berrets*. Secondo i militari della Naval School di Monterey:

This experience helps catapult their firm into the industry in at least two important ways; intimate knowledge of military and government operations and social ties or contacts that may still exist from their former employment¹⁹.

Un altro elemento rilevante è costituito dall'ubicazione geografica delle PMSCs. I dati presentati sono indicativi dell'approccio adottato dagli Stati in merito all'esternalizzazione in materia militare. La maggior parte delle aziende sono statunitensi, il 46 per cento, mentre il 19 per cento sono di origine britannica²⁰. Queste grandi percentuali sono motivate dallo stile di governo e dal predominio dei principi del libero mercato in queste nazioni. Vi è poi il Sud Africa, patria di EO, con 35 imprese, l'Europa (Regno Unito escluso) anch'essa con 35 imprese e il Medio Oriente con 30 imprese. Canada, Australia, America Centrale ed Estremo Oriente contano invece la presenza di 28 PMSCs²¹.

3. LE PROPOSTE DI CLASSIFICAZIONE

Durante la metà degli anni Novanta, quando lo sviluppo di imprese quali EO, MPRI e Sandline ha iniziato ad attirare l'attenzione, non esisteva un termine generico per qualificarle, se non forse "nuovi mercenari". Già nel 1997 l'analista militare americano David Isenberg parlava di "*private sector corporate mercenary firms*"²².

La letteratura sul tema suggerisce generalmente una differenziazione tra due tipi di imprese: le *Private Military Companies/Firms* (PMCs) e le *Private Security Companies* (PSCs). Questo schema analitico riflette e ri-

¹⁸ *Ibidem*, p. 13.

¹⁹ *Ibidem*, p. 14.

²⁰ *Ibidem*, p. 15.

²¹ *Ibidem*, p. 16.

²² David Isenberg, *Soldiers of Fortune Ltd.*, cit.

produce la distinzione, in termini di servizi di sicurezza statali, tra funzioni propriamente militari e di polizia. La prima categoria comprende le aziende che partecipano ad operazioni militari, interventi di stabilizzazione, programmi di ricostruzione post-conflitto e attività nell'ambito della *Security Sector Reform* (SSR). La seconda categoria invece è specializzata nella fornitura di protezione di *assets* strategici e/o persone fisiche.

L'imposizione di questi acronimi all'attenzione dei media ed accademica si deve però a Doug Brooks, presidente e fondatore dell'International Stability Operations Association (ISOA)²³. Secondo Brooks le imprese che forniscono servizi militari a livello internazionale possono essere definite *Military Service Providers* (MSPs). I MSPs possono poi essere suddivisi in tre ampie categorie: i *Nonlethal Service Providers* (NSPs), le *Private Security Companies* (PSCs) e le *Private Military Companies* (PMCs)²⁴.

Tabella 2. Military Service Providers

Military Service Providers (MSPs)		
NSPs Nonlethal Service Providers	PSCs Private Security Companies	PMCs Private Military Companies
Mine Clearance Logistics & Supply Risk consulting	Industrial Site Protection Humanitarian Aid Protection Embassy Protection	Military Training Military Intelligence Offensive Combat
PA&E Brown & Root ICI of Oregon	ArmorGroup Wackenhut Gurkha Security Guards	Executive Outcomes (Active) Sandline International (Active) MPRI (Passive)

Fonte: Doug Brooks, *Protecting People: the PMC Potential*, cit., p. 3.

Per NSPs si intendono le imprese specializzate nel supporto logistico, vale a dire che forniscono una serie di servizi "civili" alle Forze Armate sul campo di battaglia. Alcune possono anche offrire servizi maggiormente operativi, quali il trasporto di truppe o l'approvvigionamento di carburante e munizioni. Tendenzialmente questi prestatori privati reclutano civili non armati con competenze tecnico-industriali. Il prototipo di NSP è l'impresa Kellogg Brown&Roots (KBR) che si può trovare sulla quasi totalità dei teatri d'intervento attuali dell'esercito americano. Le PSCs offrono

²³ L'International Stability Operations Associations (ISOA), precedentemente nota come International Peace Operations Association (IPOA), è un'associazione commerciale fondata nel 2001 allo scopo di coordinare le aziende operanti nel settore dei servizi militari e di sicurezza privati.

²⁴ Doug Brooks, *Protecting People: the PMC Potential*, Comments and Suggestions for the UK Green Paper on Regulating Private Military Services, Alexandria, 2002, <http://www.hoosier84.com/0725brookspmcregs.pdf>.

invece servizi di protezione e non intraprendono azioni di tipo offensivo. Questi servizi vengono spesso commissionati per la sorveglianza di ambasciate, negli interventi umanitari o da parte di imprese private interessate alla protezione dei propri *assets* in scenari critici. Si tratta di aziende specializzate nell'ambito della consulenza, dell'analisi del rischio, nell'elaborazione di piani di lotta al terrorismo o alla pirateria marittima. In un ambito più "military", le PSCs possono occuparsi della rielaborazione di dottrine strategiche (MPRI), raccogliere e analizzare informazioni sul terreno (Aegis), riorganizzare gli eserciti o formare i quadri delle forze di sicurezza civili o militari (Vinnel), o ancora provvedere alla dotazione di personale tecnico e amministrativo (Caci). Le PSCs non hanno di solito una riserva significativa di personale armato tale da permettere la proiezione di forze sui terreni operativi.

Le PMCs, invece, operano generalmente per conto degli Stati nello svolgimento di funzioni destinate ad avere un importante impatto in situazioni strategiche. La gamma dei servizi offerti spazia dalla protezione ravvicinata di personalità tramite guardie armate (Triple Canopy) all'addestramento di tiratori e la protezione armata di convogli ed edifici sensibili (Blackwater); dalla dotazione di piloti per operazioni di rifornimento in volo o di suffumicazione di culture di coca (DynCorp) a quella di personale specializzato in operazioni di sminamento (Ronco). Le PMCs reclutano quasi esclusivamente ex militari, spesso provenienti dalle migliori unità speciali. Queste imprese si dotano di un database che comprende svariate migliaia di nominativi, a cui poter attingere nel caso in cui vi sia la necessità di una rapida forza di intervento armata. Le PMCs possono, a loro volta, essere distinte in "attive" e "passive", con le prime impegnate in operazioni di combattimento e conquista del territorio e le seconde nella difesa del territorio, nel training e nella consulenza.

La dicotomia attive/passive è stata impiegata anche dal veterano delle forze armate britanniche Tim Spicer, direttore dell'impresa militare privata Sandline International, dissolta nel 2004 e rinata nello stesso anno, con Spicer in qualità di CEO, con il nome di Aegis Defence Services²⁵.

Christopher Kinsey ha invece elaborato una tassonomia che prende in considerazione la natura mutevole dell'industria privata e dei suoi attori posizionando le imprese private in relazione a due variabili o assi²⁶:

²⁵ Tim Spicer, *An Unorthodox Soldier. Peace and War and the Sandline Affair*, Edinburgh, Mainstream, 1999, pp. 41-56.

²⁶ Christopher Kinsey, *Corporate Soldiers and International Security. The Rise of Private Military Companies*, London and New York, Routledge, 2006, pp. 8-33.

- 1) l'oggetto di protezione, che spazia dalla proprietà privata alla difesa dello Stato;
- 2) i mezzi impiegati per proteggere, all'interno di un *range* che oscilla tra mezzi non letali e mezzi letali, quali l'uso militare della forza.

I punti di riferimento di Kinsey sono i modelli ideali di istituzioni deputate alla sicurezza in ambito statale: le forze di polizia e l'esercito. Sulla base di queste variabili, gli eserciti nazionali sono considerati come le istituzioni il cui obiettivo primario è costituito dalla sicurezza dello Stato. Le forze armate regolari moderne hanno la capacità di proiettare livelli molto elevati di forza letale, di gran lunga superiori rispetto a qualsiasi PMSCs. Solamente le PMCs, EO e Sandline si sono avvicinate a livelli di forza letale paragonabili alle forze armate regolari. Le forze di polizia sono invece convenzionalmente deputate al mantenimento dell'ordine all'interno del territorio statale. Esse possono certamente portare armi, ma si tratta generalmente di armi leggere il cui impiego è soggetto a severe limitazioni. Per questo motivo, i mezzi impiegati sono "meno letali" rispetto a quelli degli eserciti regolari, ma anche di alcune PMSCs che offrono i propri servizi in aree di conflitto. Ci sono poi quelle che Kinsey chiama *conventional security companies*, ossia le Società Private di Vigilanza, le cui prestazioni principali consistono nella raccolta, protezione e consegna di valori, piuttosto che nella sorveglianza e implicano quindi raramente l'uso di mezzi letali. I loro clienti possono essere imprese private, ma anche agenzie pubbliche. All'interno di questa categoria troviamo G4S (già nota come Group 4 Securicor)²⁷, la più grande impresa di sicurezza al mondo, con entrate ed operazioni in oltre 125 nazioni. Con più di 657.000 dipendenti, G4S rappresenta il terzo datore di lavoro privato al mondo, preceduto solamente da Wal-Mart Stores e Foxconn.

Infine, vi sono le *ad hoc security companies*, quali Alpha 5 e Saracen International, che si distinguono per la loro preferenza nei confronti di contratti privati, una vita breve e la volontà di offrire prestazioni che possono richiedere un impiego di mezzi ad elevata letalità.

Sulla base di un approccio maggiormente pragmatico, Peter Singer propone una suddivisione delle PMCS in tre sottocategorie: le *Military Provider Firms*, le *Military Consulting Firms* e le *Military Support Firms*²⁸. Il termine *firms*, preferito a quello di *companies*, sottolinea il carattere

²⁷ Sito ufficiale: <http://www.g4s.com>.

²⁸ Peter W. Singer, *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca, Cornell University Press, 2003.

eminentemente aziendale di questi nuovi protagonisti della sicurezza internazionale. I gruppi di *firms* vengono distinti in base ai servizi erogati e alla quantità di forza che sono in grado di mettere a disposizione. Il modello proposto da Singer è quello della “punta di lancia” (*Tip of the spear Typology*), il cui criterio ordinatore è la distanza dalla “linea del fronte”²⁹. Maggiore è la vicinanza a tale linea, maggiore è la componente militare dei servizi offerti.

Le *Military Provider Firms* sono quelle che si trovano più vicino all’azione militare, e quindi alla “punta della lancia”. Si tratta di *war fighters* o comunque di aziende che svolgono funzioni di controllo e comando in operazioni che prevedono lo scontro armato. La seconda categoria, le *Military Consulting Firms*, è specializzata in consulenza ed addestramento. Infine, le *Military Support Firms* sono responsabili della logistica, del rifornimento, del supporto tecnico e dell’*intelligence*. A quest’ultima sottocategoria spettano compiti che non rilevano al combattimento vero e proprio, ma che risultano essenziali all’insieme delle operazioni militari. Questo settore è sicuramente il più ampio in termini di obiettivi ed entrate, nonché il più diversificato.

Partendo dalla “punta della lancia”, le ormai disciolte EO e Sandline rientrerebbero nella categoria delle *Military Provider Firms*, mentre le altrettanto note MPRI, Vinnel e DynCorp, specializzate in consulenza e training, sono definite come *Military Consulting Firms*. Tra le *Military Support Firms* si può nuovamente citare KBR, ma anche SAIC. La classificazione proposta da Singer non è però esente da problemi, perché quella che può essere percepita come un’azione difensiva in specifiche circostanze, potrebbe avere ripercussioni offensive in altri contesti. L’autore stesso sottolinea come la tipologia elaborata costituisca un quadro concettuale, all’interno del quale non tutte le *firms* rientrano perfettamente nella classificazione³⁰. Inoltre, molte *firms* si adattano facilmente e velocemente ad ambienti mutevoli, offrendo allo stesso tempo servizi militari e di sicurezza e operando in più teatri.

Al fine di mitigare questo problema, un altro tentativo di classificazione è stato effettuato da Deborah Avant, che ha impiegato il tipo di contratto sottoscritto come unità di analisi³¹. Sulla falsariga dello schema appena proposto, il tipo di contratto sostituisce il tipo di azienda ed estende la

²⁹ *Ibidem*, pp. 88-100.

³⁰ *Ibidem*, p. 92.

³¹ Deborah D. Avant, *The Market for Force. The Consequences of Privatizing Security*, Cambridge and New York, Cambridge University Press, 2005, pp. 17-22.

categorizzazione ai servizi di sicurezza sia interni che esterni, dando luogo ad un modello “a doppia punta di lancia” che include sia servizi militari sia quelli di polizia. L'industria militare privata viene dunque suddivisa in cinque categorie: 1) *Operational Support*, 2) *Military Training and Advice*, 3) *Logistical Support*, 4) *Site/Personal Security*, 5) *Crime Prevention/Intelligence*.

Per completare l'analisi è infine utile ricordare la definizione di *Private Security Firm* (PSF) adottata da Stefano Ruzza, che consente da un lato la copertura dell'intera gamma delle prestazioni, dall'altro di rendere conto della complessità della struttura organizzativa³². Lo studioso italiano considera il settore della sicurezza nel suo insieme, privilegiando l'aggettivo “*security*” a quello di “*military*”. La sostituzione di “*company*” con “*firm*” è invece motivata da una maggiore correttezza formale.

All'interno di questo lavoro si rifugge consapevolmente dalla distinzione tra “*security*” e “*military*”, preferendo l'acronimo PMSCs. Dopo aver analizzato i vari sforzi classificatori, si è infatti ritenuto pertinente riproporre ed adottare la definizione di PMSCs elaborata nell'ambito del “*Private Security Database (PSD) Project*”³³. Secondo questo progetto, per essere considerate tali, le PMSCs devono soddisfare i seguenti criteri³⁴:

- logica di azione orientata al mercato;
- alto livello di professionalizzazione (quartieri generali ufficiali, struttura aziendale, staff militare qualificato);
- organizzazione disciplinata dal diritto privato;
- entità giuridica.

Dal momento in cui molte imprese offrono uno spettro molto ampio di prodotti e servizi, la sfida principale consiste nel differenziarle da altre industrie strategicamente rilevanti, quali quelle del settore estrattivo e della ricostruzione.

È necessario perciò aggiungere tre ulteriori criteri:

³² Stefano Ruzza, *Guerre conto terzi. Aziende di sicurezza e privatizzazione della funzione militare*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 63-101.

³³ Il PSD Project, realizzato dalla Freie Universität Berlin, si occupa della raccolta di dati relativi all'impiego di PMSCs da parte di attori pubblici in aree a statualità limitata, al fine di creare un database che consenta di effettuare un'analisi di tipo quantitativo.

³⁴ Željko Branović, *The Privatization of Security in Failing States: A Quantitative Assessment*, Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011 (DCAF Occasional Papers, 24), <http://www.dcaf.ch/Publications/The-Privatisation-of-Security-in-Failing-States-A-Quantitative-Assessment>.

- la funzione contrattata deve essere relativa al processo di implementazione interna e/o esterna di obiettivi relativi a politiche di sicurezza di Stati e/o organizzazioni internazionali;
- la funzione contrattata deve essere equivalente a funzioni generalmente erogate da organizzazioni militari o di polizia (in questo modo le aziende che operano nel settore della ricostruzione ma che non hanno obiettivi legati al settore militare e della sicurezza vengono escluse);
- l'impiego di risorse umane private è considerato il criterio discriminante nel processo di differenziazione tra la privatizzazione della produzione di beni militari (come le armi) e i servizi militari e di sicurezza a cui provvedono risorse umane. Implicitamente, dunque, servizi quali la manutenzione di sistemi d'arma da parte di operatori privati vengono considerati funzioni contrattate secondo la definizione precedente, mentre la fornitura di armi e di altri beni dall'uso duale resta esclusa.

Lo stesso acronimo è utilizzato nella maggior parte degli strumenti giuridici nazionali ed internazionali relativi a tali soggetti, nonché dal *Private Security Monitor*, un progetto di ricerca che promuove l'accesso alle informazioni relative all'impiego delle PMSCs su scala globale e alla regolamentazione dei servizi militari e di sicurezza privati³⁵. L'impiego dell'acronimo PMSC permette quindi di evidenziare le attività messe in essere da queste imprese, ma anche la loro dimensione internazionale.

4. L'OFFERTA DI SICUREZZA PRIVATA

4.1. Modello organizzativo

La tabella proposta di seguito illustra in maniera schematica i tratti salienti delle PMSCs, evidenziandone le differenze rispetto alle forme classiche di mercenariato.

³⁵ Il *Private Security Monitor* è un progetto realizzato dal Sié Chéou-Kang Center dell'Università di Denver e il Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) di Ginevra, <http://psm.du.edu>.

Tabella 3. Come riconoscere una PMSC

Caratteristiche che contraddistinguono l'organizzazione	
Organizzazione	la struttura di base è societaria
Motivazione	non più spinta dal profitto individuale, ma spinta a un profitto affaristico per l'impresa nel suo complesso
Mercato aperto	buona parte della clientela è costituita da entità giuridiche pubbliche
Servizi	l'offerta è differenziata e fornita ad una clientela varia
Reclutamento	la ricerca di dipendenti è pubblica e condotta in maniera specializzata
Collegamenti	legami stretti con i mercati finanziari e gruppi industriali di grandi dimensioni

Fonte: Francesco Vignarca, *Mercenari S.p.A.*, cit., p. 86.

Può essere qui utile riproporre la sintesi degli aspetti specifici del modello organizzativo delle PMSCs elaborata da Stefano Ruzza³⁶:

- Integrazione (orizzontale/verticale)
- Flessibilità
- Scala (dimensione/*multitasking*)
- Ampliamento della gamma dei servizi
- Apparenza legittima
- Ampliamento della gamma dei potenziali clienti

Il primo aspetto si riferisce alla capacità di unirsi e fondersi ad altre aziende, siano esse altre PMSCs (orizzontale) o imprese di altri settori (verticale). L'integrazione può essere finalizzata ad obiettivi tattici, vale a dire l'associazione di competenze, ma anche alla diversificazione e quindi all'aumento del profitto. La flessibilità si riferisce invece alla possibilità di modificare la propria immagine (ad esempio cambiando nome), ma anche il proprio profilo giuridico spostando la sede dell'azienda nel caso in cui ciò risulti conveniente. Il terzo elemento – la scala – riguarda aspetti quantitativi. L'organizzazione aziendale permette infatti da un lato di fornire servizi quantitativamente superiori rispetto ad un gruppo generico di individui (dimensione); dall'altro, essa offre la possibilità di gestire simultaneamente più contratti e più clienti, eventualmente anche in contesti operativi differenti (*multitasking*). Dalle precedenti caratteristiche deriva la possibilità di ampliare la gamma delle prestazioni erogate, nonché il portafoglio clienti. Esistono ad oggi PMSCs in grado di proporre

³⁶ Stefano Ruzza, *Guerre conto terzi*, cit., pp. 81-91.

un'offerta globale, in ambito sia civile sia militare, che va dalla formazione alla ricostruzione, dalla protezione di personalità e popolazioni alla gestione delle crisi umanitarie. In relazione alla legittimità apparente, essa deriva dalla loro costituzione in società di diritto. Anche se le PMSCs rappresentano un segmento industriale *sui generis*, nulla impedisce di considerarle alla stregua di qualsiasi altra azienda strutturata operativa in altri settori produttivi. Anzi, il successo di quest'industria è proprio il frutto, tra le altre cose, della loro perfetta integrazione all'interno delle tendenze generali dell'economia mondiale. Inoltre, non esiste alcuno strumento giuridico che permetta di condannare queste attività e, anche se ci fosse, la flessibilità di cui sopra potrebbe venir loro in soccorso.

La PSI non è un settore che richiede investimenti elevati per la sua sopravvivenza. La proiezione di questo segmento industriale verso un elevato livello di componenti finanziarie, lo rende infatti indipendente dai cicli di produzione e di utilizzo delle risorse. Le barriere all'entrata sono pertanto particolarmente basse. Nel corso del tempo molte PMSCs hanno quotato le loro azioni sulle borse di tutto il mondo, aumentando notevolmente il proprio potere e le loro entrate finanziarie. Anche il fattore "capitale umano" non è particolarmente problematico. Le PMSCs possono attingere da un bacino di reclutamento, composto prevalentemente da ex membri delle forze armate regolari altamente qualificati, relativamente poco costosi ed in grandi quantità. In effetti, la prospettiva di guadagni superiori rispetto a quelli dei militari di professione, unita al declino del prestigio di molti eserciti nazionali, costituisce una grande attrattiva. Il personale di queste compagnie viene individuato sulla base di database che contengono un grande numero di nominativi di ex militari e membri delle forze di polizia. Il personale non è quindi formato da stranieri "reclutati per combattere", come nel caso del mercenariato tradizionale, ma può includere cittadini provenienti dai teatri in cui le PMSCs sono attive. I salari più elevati rispetto a quelli dei membri delle Forze Armate è motivato da contratti solitamente di breve durata e da una maggiore insicurezza in relazione al lavoro. Il sistema remunerativo delle PMSCs permette un'ampia flessibilità. Anche se i compensi sono maggiori, il risparmio deriva dall'impiego di personale dotato delle competenze necessarie ad una specifica missione e dalla possibilità di evitare impegni di lungo termine, quali ad esempio, le pensioni. Un'altra peculiarità delle PMSCs è la loro natura transnazionale. Tuttavia, pur trattandosi di un'industria sviluppata in tutto il mondo, è opportuno ricordare che le imprese caratterizzate da maggiori dimensioni e professionalità sono britanniche e statunitensi.

Le differenze in termini di funzioni e caratteristiche rendono la realtà delle PMSCs particolarmente complessa. Ci sono entità costituite da un numero ristretto di dipendenti, così come enormi imprese transnazionali. Molte PMSCs si affidano a contratti stipulati con grandi nazioni, quali Regno Unito e Stati Uniti, mentre altre sono imprese indigene agli Stati all'interno dei quali operano. Alcune PMSCs assumono perlopiù ex militari o membri delle forze di polizia dei propri Stati, mentre altre si affidano a *"third-country nationals"* (TCNs). Alcune PMSCs hanno una portata globale, mentre altre concentrano le proprie attività su particolari regioni o nazioni. Infine, vi sono PMSCs con un'immagine pubblica di alto profilo ed altre che rimangono relativamente anonime³⁷.

4.2. La gamma dei servizi offerti

Lo spettro delle prestazioni erogate dalle PMSCs presenta un elevato livello di diversificazione. In primo luogo, vi sono le imprese che erogano servizi di **supporto logistico**. Si tratta di attività realizzate dalla maggior parte delle PMSCs e la cui offerta spazia dall'*Air-to-Air refuelling* alla costruzione di caserme e campi per rifugiati. DynCorp e Pacific A&E, per esempio, sono state ingaggiate per funzioni di supporto logistico per la missione ONU in Sierra Leone (UNAMSIL) e per quella di *peacekeeping* a guida australiana a Timor Est nel 1999. Ci sono poi imprese che si occupano di **manutenzione**, mentre altre di **intelligence**, **sorveglianza**, **ricognizione** e **monitoraggio**. Si può citare l'americana CACI, i cui operatori sono stati coinvolti nello scandalo relativo alle brutali tattiche di interrogatorio utilizzate a danno di prigionieri iracheni detenuti nella prigione di Abu Ghraib nella primavera 2004. Altre PMSCs sono invece specializzate in attività di **sminamento** o, più in generale, di gestione di *Unexploded Ordnance* (UXOs). La danese Demex Services, per esempio, è coinvolta in progetti di *mine action* per conto dell'*United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), della Banca Mondiale e dell'UE. Un altro settore che vede impegnate le PMSCs è quello della **consulenza**, che può consistere in programmi di riforma e ristrutturazione delle Forze Armate, pianificazione tattica e operativa, ma anche in studi sull'analisi del

³⁷ Deborah D. Avant, Mark Berlin, Karl Kruse, *Monitoring the Global Private Military and Security Industry. What do we know, what do we need to know, and how can we know it?*, San Diego, University of California Institute on Global Conflict and Cooperation, 2011 (IGCC Occasional Paper, 4), <http://igcc.ucsd.edu/assets/001/502071.pdf>.

rischio in aree geografiche specifiche. Questo tipo di prestazione ha attirato l'attenzione mediatica in occasione delle guerre jugoslave degli anni '90, quando l'americana MPRI, ingaggiata per riformare la milizia croata, fu capace di trasformarla nel vittorioso esercito dell'*Operation Storm* nel 1995, durante la quale i militari croati riuscirono a strappare ai serbi la regione della Krajina. Anche il **training** rientra nel catalogo delle prestazioni offerte dalle PMSCs. È un'impresa privata, Vinnell, che si occupa dell'addestramento della Guardia Nazionale Saudita. La stessa azienda è stata ingaggiata nel 2003 dal Dipartimento della Difesa statunitense per ricreare il nuovo esercito iracheno. Infine, le PMSCs erogano servizi **armati offensivi/difensivi**. Per quanto riguarda i primi, il numero di operazioni implicanti lo scontro armato che hanno visto il coinvolgimento di PMSCs è stato alquanto limitato, così come lo è quello delle imprese interessate ad impegnarsi direttamente nello svolgimento di queste mansioni (l'esempio forse più noto è quello della più volte nominata EO). Tra i servizi difensivi rientrano invece quelle che possono essere definite prestazioni di *force protection*. Si tratta di un settore che, pur essendo piuttosto trascurato in letteratura, riveste una grande importanza sia in termini quantitativi che qualitativi. Anzi, è forse questo il settore dal quale, nel prossimo futuro, ci si aspetta la più grande espansione.

Questi servizi riguardano la protezione fisica di persone, come diplomatici, uomini d'affari, giornalisti, uomini politici, operatori umanitari e anche turisti³⁸. Allo stesso tempo, tali prestazioni sono volte alla protezione di convogli stradali civili, siti strategici, fabbriche e raffinerie, siti estrattivi e talvolta persino imprese militari.

A partire dal 2008, con l'aumento degli atti di pirateria marittima al largo delle coste yemenite e somale, così come nel Golfo di Guinea, alcune PMSCs hanno iniziato a proporre servizi di **sicurezza marittima** sotto forma di team armati imbarcati o scorta delle navi. All'interno di una zona che comprende il Golfo di Aden, il Corno d'Africa e l'Oceano Indiano fino alle Isole Seychelles, l'operazione EU NAVFOR Somalia – Operazione Atalanta dell'UE, così come la presenza di navi da guerra americane, russe e giapponesi, costituisce sicuramente un disincentivo agli attacchi dei pirati. Queste forze non possono tuttavia prevenire tutti i tipi di attacco e gli armatori di molte nazioni, tra cui l'Italia, anche in conseguenza dell'aumento dei premi assicurativi, decidono di affidarsi ad operatori privati. Poiché

³⁸ È il caso degli armatori che imbarcano team armati sulle loro navi quando attraversano zone ad alto rischio.

questo tema verrà affrontato in maniera diffusa successivamente, basti per il momento dire che la compagnia assicurativa Jardine Lloyd Thomson Group, che assicura il 14 per cento della flotta mondiale, ha seriamente affrontato l'ipotesi di creare una "marina privata" in collaborazione con Convoy Escort Program Ltd. (CEP)³⁹.

In materia di protezione fisica, le PMSCs sono ingaggiate sia da clienti istituzionali che da privati. Ci sono Ministeri degli Esteri che si affidano a prestazioni private per la protezione dei propri locali e del proprio personale nelle zone ad alto rischio, ma questi servizi vengono richiesti anche da agenzie governative incaricate dello sviluppo o degli aiuti umanitari. Le stesse Forze Armate di alcune nazioni ricorrono a prestazioni di *force protection* e di messa in sicurezza di imprese militari da parte di compagnie private. Le PMSCs vengono poi assoldate da aziende private per la scorta del proprio personale e per la messa in sicurezza dei propri siti strategici. Un uso estensivo di operatori privati è fatto anche da parte di organismi internazionali, media e ONG.

Il catalogo delle prestazioni offerte nel quadro dell'*outsourcing* è quanto mai variegato, così come lo è quello della clientela che si affida alle PMSCs (è sufficiente consultare i loro siti internet per rendersi conto della vasta lista di prestazioni offerte e di clienti)⁴⁰. Come sostiene Philippe Champleau:

Cette *versatilité* constitue d'ailleurs une capacité incontournable puisqu'elle permet à ces entreprises de ne pas baser leur pérennité sur les seuls contrats passés avec des armées opérant loin de leurs bases et d'adapter des solutions et des compétences civiles au domaine militaire⁴¹.

Quale che sia il tipo di servizio offerto, la relazione che intercorre tra prestatario e cliente è di tipo contrattuale: tutto inizia con una gara d'appalto e termina con un contratto debitamente sottoscritto. Si tratta dunque di contratti formali che non lasciano nulla al caso, testimoniando la professionalità degli operatori privati⁴².

³⁹ Eloise Lee, "The most dangerous shipping route in the world is getting its own navy", in *Business Insider*, 15 May 2012, <http://www.businessinsider.com/the-convoy-escort-program-will-be-patrolling-the-gulf-of-aden-2012-5>.

⁴⁰ Per una lista delle PMSCs si veda: http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_private_military_companies.

⁴¹ Philippe Champleau, *Les nouveaux entrepreneurs de la guerre. Des mercenaires aux sociétés militaires privées*, Paris, Magnard-Vuibert, 2011, p. 98.

⁴² Nel caso statunitense, per esempio, i contratti sono pubblicamente consultabili sul sito del *Federal Business Opportunities* o su quello del Pentagono.

Per quanto riguarda le aree geografiche di attività, è erroneo pensare che l'*outsourcing* alle PMSCs si pratichi solo al di fuori del territorio nazionale, lontano dagli sguardi indiscreti dei parlamenti e dei media. La gamma dei servizi domandati e offerti testimonia che il supporto agli eserciti, qualsiasi esso sia, non è limitato ad un tipo specifico di teatro operativo, ma viene effettuato sia in patria che all'estero. Contrariamente a quanto ci si possa aspettare è infatti sul territorio nazionale che le PMSCs guadagnano di più. Ad esempio, i grandi contratti di formazione e addestramento degli eserciti britannici, canadesi e australiani, sono realizzati in territorio metropolitano. Ciò non toglie che i recenti conflitti in Afghanistan ed Iraq abbiano provocato un'inflazione dei servizi esternalizzati e di conseguenza un aumento delle prestazioni internazionali delle PMSCs. Tenzialmente però, i casi di violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo, nonché quelli di condotte ritenute inappropriate, hanno avuto luogo all'estero dove il controllo è meno efficace. A queste problematiche si aggiungono poi le difficoltà derivanti dall'integrazione degli operatori privati nelle unità militari schierate all'estero e la mancanza di chiarezza relativa alla catena di comando. Ad ogni modo è evidente che, indipendentemente dalla localizzazione geografica dei servizi offerti, esistono problemi di responsabilità e di monitoraggio delle attività delle PMSCs.

Nei paesi di matrice anglosassone queste aziende sono diventate ormai degli interlocutori legittimi del potere politico e dei principali attori economici. Pur essendo state protagoniste di frodi constatate (e molto spesso lasciate impunte) e di derive etiche, le PMSCs sono state in grado di consolidare la convinzione che il loro impiego possa contribuire agli sforzi di difesa, alla protezione degli interessi nazionali, nonché al sostegno delle attività delle forze armate convenzionali. Inoltre, sembra che vi sia la speranza, da parte loro, di accrescere le proprie competenze e il loro raggio d'azione. È però difficile sostenere che l'intenzione dei manager e dei lobbisti delle PMSCs sia quella di privatizzare la guerra, rimpiazzando le forze armate nazionali con i propri uomini. Oltre al fatto che è all'interno degli eserciti che i futuri *contractor* acquisiscono competenze e professionalità, le PMSCs, in quanto imprese miranti al profitto, non hanno razionalmente interesse a ritrovarsi implicate in conflitti veri e propri che potrebbero comprometterne l'immagine e la reputazione nel caso in cui propri operatori si macchiassero di crimini. Al fine di evitare di incorrere in sanzioni a livello internazionale, per questi soggetti è quindi più proficuo occuparsi di consulenza, logistica ed addestramento.

2.

Regolamentazione e monitoraggio delle attività delle PMSCs e loro attuazione

Le PMSCs sono aziende assimilabili ad ogni altra impresa privata in termini di struttura e strategie di mercato. La criticità degli scenari operativi in cui le loro prestazioni vengono richieste determina però un quadro estremamente complesso da analizzare. Questo fenomeno non è stato ancora oggetto di una disciplina *ad hoc* a livello internazionale. Come si vedrà in seguito, è in corso di elaborazione un progetto di convenzione (*Draft Convention*) da negoziare nel quadro del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite.

Da un punto di vista giuridico questo settore industriale è in larga parte regolato dalle normative nazionali, così come per qualsiasi altra forma di fornitura di servizi privati. Dalla prospettiva del diritto internazionale emergono invece molteplici problemi quando i *contractor* privati vengono impiegati in sostituzione delle Forze Armate in situazioni di crisi internazionali, conflitti armati ed operazioni di *peacekeeping*, *peace-enforcement* e *peace-building*. La loro presenza in scenari di conflitto solleva la questione relativa all'adeguatezza del quadro legale attuale e quella di una sua regolamentazione futura per renderlo più aderente alle regole del diritto internazionale, del diritto internazionale umanitario e della normativa internazionale sul rispetto dei diritti umani.

A livello regionale ed internazionale sono state pertanto intraprese una serie di azioni miranti alla regolamentazione delle PMSCs e delle loro attività. Questi sviluppi sono stati portati avanti da specifiche iniziative da parte di governi nazionali, della PSI stessa o da attori commerciali a titolo individuale attraverso codici di condotta. I codici di condotta sono delle regole volontarie, elaborate a livello nazionale o internazionale, che riguardano procedure relative alle licenze, ai contratti, ai servizi offerti e all'impiego della forza. La prassi prevede che le PMSCs sviluppino questi strumenti re-

golamentari in collaborazione con altri attori, in modo particolare governi e ONG. Queste azioni riflettono da un lato la pervasività a livello globale della PSI, dall'altro testimoniano la volontà di giungere ad un coordinamento transnazionale da un punto di vista regolamentare. Pur non creando obblighi vincolanti, queste iniziative rappresentano uno sforzo inteso a stabilire principi comuni sulla base dei quali le PMSCs, il loro personale ed i fruitori dei servizi di sicurezza privata dovrebbero operare.

Tuttavia, è possibile sostenere che siano necessari ulteriori sforzi. La rapidità con cui questo settore cresce di giorno in giorno rischia infatti di far rimanere le attività e le funzioni svolte dalle PMSCs all'interno di un vuoto giuridico. Una delle principali questioni riguarda per esempio l'*accountability* delle PMSCs e del loro personale, nonché le conseguenze legali derivanti dalle loro azioni. Un ulteriore motivo di preoccupazione risiede nello status giuridico dei *contractor* in relazione alla distinzione fondamentale che il diritto internazionale umanitario opera tra combattenti e civili. L'analisi che segue non affronterà tali complesse questioni che richiederebbero un lavoro a se stante. Il proposito di questo capitolo è, infatti, quello di fornire una semplice illustrazione dei principali strumenti giuridici applicabili alle PMSCs e alle loro attività, al fine di delineare uno quadro d'insieme su quanto è stato finora fatto e sui possibili sviluppi futuri¹. All'interno di questo capitolo le PMSCs saranno indicate talvolta come PSCs in base a come le fonti utilizzate si riferiscono a tali soggetti.

1. IL DIRITTO INTERNAZIONALE APPLICABILE ALLE PMSCs

Gli standard legali applicabili alle PMSCs possono essere individuati in una serie di strumenti giuridici internazionali relativi alla responsabilità degli Stati, alla responsabilità penale individuale, al diritto internazionale umanitario e ai diritti umani fondamentali. Viene fornito di seguito un breve elenco dei documenti e trattati che possono in qualche modo essere applicabili alle attività delle PMSCs²:

¹ Nel mese di settembre 2012 l'autrice ha partecipato alla 15ma tavola rotonda sui problemi attuali del diritto internazionale umanitario "Le compagnie militari e di sicurezza private", organizzata dall'Istituto internazionale di diritto umanitario di Sanremo. Parte della trattazione successiva farà riferimento al materiale reperito nel corso di tale occasione. Per ulteriori informazioni sulle principali iniziative regolamentari circa i servizi militari e di sicurezza privati si rimanda al sito del Private Security Monitor: <http://psm.du.edu>.

² I documenti sono consultabili anche nel sito del *Private Security Monitor*, nella sezio-

- Convenzione dell'Aja concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra (1907): tale strumento giuridico impedisce agli Stati neutrali di fornire assistenza diretta o indiretta agli Stati belligeranti. In particolare, le nazioni neutrali non possono permettere il reclutamento di mercenari sul proprio territorio. Per questo motivo si può presumere che tale Convenzione impedisca agli Stati di consentire che le PMSCs operino sul proprio territorio.
- Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948): pur non trattandosi di uno strumento giuridico vincolante, si ritiene che essa ponga dei limiti al comportamento individuale in relazione alle attività connesse con la sicurezza.
- Convenzioni di Ginevra (1949) e i loro Protocolli addizionali (1977): tali strumenti giuridici sono considerati il cuore del diritto internazionale umanitario. Le Convenzioni proteggono coloro che non prendono parte o cessano la loro partecipazione alle ostilità: militari feriti e malati, prigionieri di guerra e popolazione civile. I Protocolli Addizionali riguardano invece la protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali e non internazionali. La questione sull'attribuzione dello status di civile o di combattente al personale delle PMSCs è ancora oggi dibattuta. Le Convenzioni e i Protocolli sono considerati diritto internazionale consuetudinario vincolante tutte le Parti ai conflitti.
- Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (1966): obbliga gli Stati parti al rispetto dei diritti civili e politici degli individui. Le violazioni di questi diritti possono essere commesse anche dalle PMSCs.
- Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (1984): si tratta di uno dei principali strumenti giuridici che il personale militare e di sicurezza è tenuto ad osservare nell'esercizio delle proprie funzioni.
- Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione (1993): varie linee guida e codici di condotta richiedono alle PMSCs di astenersi dall'impiego di armi illegali, incluse le armi chimiche.
- Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale (1998): lo Statu-

ne "International Regulation": http://psm.du.edu/international_regulation/generally_applicable_international_law.html.

to stabilisce la giurisdizione ed il funzionamento della Corte Penale Internazionale, competente a perseguire gli individui che si sono macchiati dei più gravi crimini internazionali, incluso il genocidio, i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità.

- Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti (2001): delinea la possibilità di imputare allo Stato una condotta individuale contraria agli obblighi derivanti dal diritto internazionale, anche qualora l'individuo in questione abbia agito al di fuori delle proprie competenze.
- Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (2006): identifica la sparizione forzata quale violazione dei diritti umani, proibisce la detenzione segreta e prevede il diritto delle famiglie ad ottenere informazioni.

Dal momento in cui al personale delle PMSCs sono spesso assegnati compiti che rientrano in una sfera occupata in precedenza dalle Forze Armate, è diffusa la percezione secondo cui questi soggetti altro non siano se non una versione moderna dei mercenari. Questi ultimi sono stati definiti in maniera specifica all'interno di tre trattati internazionali: il I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra (del 1949) del 1977, la Convenzione dell'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA) per l'eliminazione del mercenariato in Africa del 1977 e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il reclutamento, l'uso, il finanziamento e l'addestramento dei mercenari del 1989. Questi trattati riflettono il contesto internazionale degli anni '60-'70 del secolo scorso, quando la ricomparsa del mercenariato, parallelamente ai processi di decolonizzazione, ha condotto gli organismi internazionali all'elaborazione di strumenti giuridici che affrontassero la questione. Si tratta quindi di definizioni di mercenario difficilmente applicabili al fenomeno contemporaneo delle PMSCs. Data l'assenza di trattati internazionali che abbiano come oggetto specifico le PMSCs, può essere comunque opportuno illustrarne il contenuto.

L'art. 47, paragrafo 1, del I Protocollo stabilisce che "un mercenario non ha diritto allo status di combattente o di prigioniero di guerra"³. Di

³ Il testo del Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alle vittime dei conflitti armati internazionali (Ginevra, 8 giugno 1977) è disponibile sul sito del Comitato Internazionale della Croce Rossa: <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/index.jsp>. Per la traduzione non ufficiale in italiano si rimanda al testo della legge n. 762 dell'11 dicembre 1985 di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione del I Protocollo: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1985-12-11;762>.

conseguenza, in caso di cattura da parte del nemico nel corso di un conflitto armato internazionale, un mercenario potrebbe essere perseguito e punito in base alla legge locale, sia per atti ostili ritenuti leciti se commessi da combattenti sia per il fatto stesso di aver preso parte alle ostilità.

Il paragrafo successivo fornisce poi una lista di sei criteri cumulativi necessari affinché un individuo possa essere considerato un mercenario.

Con il termine “mercenario” si intende ogni persona:

- a) che sia appositamente reclutata, localmente o all'estero, per combattere in un conflitto armato;
- b) che di fatto prenda parte diretta alle ostilità;
- c) che prenda parte alle ostilità spinta dal desiderio di ottenere un profitto personale, e alla quale sia stata effettivamente promessa, da una Parte in conflitto o a suo nome, una remunerazione materiale nettamente superiore a quella promessa o corrisposta ai combattenti aventi rango e funzioni militari similari nelle forze armate di detta Parte;
- d) che non sia cittadino di una Parte in conflitto, né residente di un territorio controllato da una Parte in conflitto;
- e) che non sia membro delle forze armate di una Parte in conflitto; e
- f) che non sia stato inviato da uno stato non Parte nel conflitto in missione ufficiale quale membro delle forze armate di detto Stato.

La Convenzione dell'OUA contro il mercenariato in Africa incorpora, all'art 1, paragrafo 1, la definizione di mercenario del I Protocollo con una piccola modifica⁴. Non è infatti contemplato quanto previsto dall'art. 47, paragrafo 2, comma c), in relazione alla “netta superiorità della remunerazione materiale”. La Convenzione bandisce le attività mercenarie poiché impediscono il diritto dei popoli africani all'auto-determinazione o minano la sovranità degli Stati africani. Secondo l'art. 1, paragrafo 2, il reato di mercenariato consiste nell'ospitare, organizzare, finanziare, armare, assistere, sostenere, addestrare, reclutare, impiegare bande di mercenari o arruolarsi in esse, allo scopo di opporsi con la forza ad un processo di autodeterminazione, minare la stabilità o attentare all'integrità territoriale di un altro Stato.

⁴ Il testo della Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana sull'eliminazione del mercenariato in Africa (*OUA Convention for the Elimination of Mercenarism in Africa*, CM/817 (XXIX) Annex II Rev.1, Libreville, 3 July 1977) è disponibile sul sito: <http://www.au.int/en/content/convention-elimination-mercenarism-africa>.

Come il I Protocollo, anche la Convenzione dell'OUA non garantisce ai mercenari lo status di combattente, né di prigioniero di guerra in caso di cattura nel corso di un conflitto internazionale. Entrambi i documenti non proibiscono in realtà che gli Stati accordino lo status di prigioniero di guerra, ma semplicemente escludono che un mercenario possa avvalersene in sua difesa.

La Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 presenta una portata più elaborata e completa rispetto agli altri due trattati⁵. Innanzitutto, essa vieta le attività mercenarie in quanto tali a prescindere dal loro fine. In secondo luogo, la Convenzione mira ad eliminare completamente la pratica del mercenariato. Se l'articolo 1, paragrafo 1, riprende sostanzialmente la definizione di mercenario contenuta nel I Protocollo, il paragrafo 2 dello stesso articolo individua un'ulteriore categoria di mercenario:

L'espressione "mercenario" significa altresì, in ogni altra circostanza, ogni persona:

- a) espressamente reclutata nel paese o all'estero per partecipare ad un atto di violenza concordato mirante a:
 - i) rovesciare un governo o colpire, in qualsiasi altro modo, l'ordine costituzionale di uno Stato; oppure
 - ii) colpire l'integrità territoriale di uno Stato;
- b) che partecipa essenzialmente a tale atto essenzialmente in vista di ottenere un vantaggio personale significativo ed è spinta ad agire dietro promessa o pagamento di una remunerazione materiale;
- c) che non è cittadina, né residente dello Stato contro il quale tale atto è diretto;
- d) che non è stata inviata da uno Stato in missione ufficiale;
- e) che non è membro delle forze armate dello Stato sul di cui territorio l'atto ha avuto luogo.

La Convenzione considera un illecito non solo la partecipazione in qualità di mercenario alle ostilità o ad un azione di violenza organizzata, ma an-

⁵ Il testo della Convenzione internazionale contro il reclutamento, l'utilizzo, il finanziamento e l'addestramento di mercenari (UN General Assembly, *International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*, UN Doc. A/RES/44/34, 4 December 1989) è disponibile sul sito: <http://undocs.org/A/RES/44/34>. Per la traduzione non ufficiale in italiano si rimanda al testo della Legge n. 210 del 12 maggio 1995 di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1995-05-12;210@originale>.

che il reclutamento, l'impiego e l'addestramento di mercenari. Ogni tentativo di condurre queste attività o anche la semplice complicità sono considerati reati. Per quanto riguarda lo status dei mercenari, la Convenzione si limita a ribadire l'applicabilità delle norme relative ai conflitti armati e del diritto umanitario. Venendo all'Italia, essa è parte sia del I Protocollo (legge n. 762, 11 dicembre 1985) che della Convenzione internazionale del 1989 (legge n. 210, 12 maggio 1995).

1.1. *Definizioni giuridiche di mercenario e loro applicabilità alle PMSCs⁶*

L'art. 47 del I Protocollo contiene una definizione di mercenario piuttosto ristretta che non è inoltre volta, a differenza degli altri due trattati presi in considerazione, a vietare l'impiego di mercenari da parte degli Stati, ma ad escludere che al mercenario venga attribuito lo status di combattente o di prigioniero di guerra in caso di cattura nel corso di un conflitto armato internazionale.

Secondo il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), la definizione di mercenario contenuta nel Protocollo I ha ormai assunto il rango di norma consuetudinaria⁷. Il Protocollo è entrato in vigore da più di un trentennio, ma nel febbraio 2013 gli Stati parte risultano 173 rispetto ai 195 Stati parte alle Convenzioni di Ginevra⁸. Inoltre, la definizione di mercenari contenuta nel I Protocollo, e ripresa dalla Convenzione OUA e da quella delle Nazioni Unite, è stata inserita, seppur con qualche modifica, solo nei codici penali francese e russo⁹. La stessa definizione è poi contenuta in un numero esiguo di manuali militari ed è assente una significativa giurisprudenza interna che la richiami¹⁰. Poiché si definisce una consuetudine in diritto internazionale un comportamento costante ed

⁶ Per un approfondimento sulla possibilità di considerare i *contractor* come mercenari secondo il diritto internazionale si veda Marina Mancini, "Contractor: il nuovo mercenario?", in Lina Panella, Ersilia Grazia Spatafora (eds.), *Studi in onore di Claudio Zanghi*, Volume I, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 341-361.

⁷ Si veda Rule 108, http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule108.

⁸ L'elenco degli Stati parte del I Protocollo e delle Convenzioni di Ginevra del 1949 è disponibile sul sito del Comitato Internazionale della Croce Rossa: <http://www.icrc.org/ihl>. Tra gli Stati che non sono parte al I Protocollo si segnalano Israele e Stati Uniti.

⁹ Marina Mancini, *Private Military and Security Company Employees: Are They the Mercenaries of the Twenty-first Century?*, Firenze, European University Institute, 2010 (EUI Working Papers AEL 2010/5), p. 5, <http://hdl.handle.net/1814/14745>.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 5-6.

uniforme tra i membri della comunità internazionale, emergono dunque dei dubbi circa la possibilità di considerare l'art. 47 come tale.

La disciplina prevista dalla Convenzione dell'OUA, il cui ambito di applicazione è circoscritto al continente africano, si distingue da quella precedente perché il suo scopo è quello di vietare agli Stati ed ai loro rappresentanti, l'organizzazione, l'addestramento e l'impiego di mercenari. Così come il I Protocollo, anche la Convenzione dell'OUA è applicabile solo in caso di conflitto armato internazionale, all'interno del quale vengono ricondotte anche le lotte di liberazione nazionale.

La Convenzione delle Nazioni Unite trova invece applicazione sia in tempo di guerra che di pace e nel corso di conflitti armati sia internazionali che interni. Essa estende inoltre il campo di applicazione a situazioni di violenza organizzata suscettibili di condurre ad un colpo di Stato, ad una secessione o semplicemente ad una situazione di instabilità interna al paese. La Convenzione prevede quindi per gli Stati che ne fanno parte una disciplina volta a vietare non solo l'attività mercenaria posta in essere dal singolo individuo in territorio straniero, ma anche un'altra serie di attività considerate come mercenarie.

La figura del mercenario e quella del *contractor* sono state associate innanzitutto sulla base dell'elemento del guadagno privato relativo allo svolgimento di un'attività di tipo militare. L'applicazione della normativa sui mercenari alle PMSCs trova però un difficile riscontro. Oltre alla sostanziale differenza tra i due fenomeni, la necessità che i requisiti analizzati vengano applicati in maniera cumulativa è fortemente limitante. In particolare, il criterio previsto da tutte e tre le convenzioni, in base al quale il mercenario è reclutato per partecipare direttamente alle ostilità, è raramente riscontrabile nel caso delle PMSCs. Anche il requisito del compenso "nettamente superiore", previsto dall'art. 47, o "*significant private gain*", stabilito dalla Convenzione ONU, è difficilmente dimostrabile. A ciò si aggiunga che il personale delle PMSCs svolge la sua attività sulla base delle decisioni dell'impresa di cui è dipendente ed è quindi complicato considerare la sua partecipazione ad un conflitto, qualsiasi forma essa assuma, come motivata prevalentemente dalla remunerazione promessa. Anche il criterio della nazionalità limita l'applicabilità della definizione di mercenario ai *contractor*. Ad esempio, i *contractor* statunitensi impiegati dagli USA in Iraq o Afghanistan non potrebbero essere considerati alla stregua di mercenari. Infine, è importante sottolineare il carattere regionale della Convenzione dell'OUA ed il campo di applicazione ristretto ai soli conflitti armati internazionali del I Protocollo. Per quanto riguarda

la Convenzione delle Nazioni Unite, pur trattandosi di uno strumento dalla portata potenzialmente universale, a dicembre 2012 solo 32 Stati sono parti di questo trattato, con l'esclusione delle maggiori potenze mondiali¹¹.

*1.2. Status delle PMSCs in base al diritto internazionale umanitario*¹²

Il diritto umanitario non contempla alcuno status particolare per le PMSCs. Ad eccezione del caso estremo in cui una PMSC diventi in quanto tale parte non-statale in un conflitto armato, i suoi diritti ed obblighi non sono definiti dal diritto internazionale umanitario ma dalla legislazione nazionale. Il personale delle PMSCs che opera nel corso di un conflitto armato è comunque vincolato al rispetto del diritto umanitario, nonché responsabile penalmente per crimini di guerra a prescindere dal suo status. Quest'ultimo assume però una valenza significativa per quanto riguarda l'attribuzione di uno specifico regime protettivo o trattamento al personale delle PMSCs in base al diritto internazionale umanitario. Il regime applicabile varia a seconda della qualificazione di tale personale in base agli status previsti dal diritto internazionale umanitario: civile, civile che accompagna le Forze Armate, civile che partecipa direttamente alle ostilità, membro delle Forze Armate, combattente o mercenario. Nel caso in cui il personale delle PMSCs sia qualificato come "combattente", esso ha poi diritto, in caso di cattura, allo status di "prigioniero di guerra". Nella stessa eventualità, ma con la qualifica di "civile", il personale delle PMSCs ottiene invece lo status di "detenuto civile" ed è quindi protetto dalla IV Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra.

Attualmente la maggior parte delle PMSCs che operano nel corso di conflitti armati non è né "membro delle Forze Armate", né partecipa direttamente alle ostilità. Pertanto, esso gode dello status di "civile" e della protezione da un attacco. In ogni caso, la prossimità delle PMSCs alle

¹¹ La lista degli Stati parti alla Convenzione delle Nazioni Unite è disponibile sul sito: http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=XVIII-6&chapter=18&lang=en. Si segnala che nessuno dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza è parte della Convenzione.

¹² Per un approfondimento delle questioni relative al rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario che la fornitura di servizi militari e di sicurezza da parte delle PMSCs nel corso di conflitti armati si veda Francesco Francioni, Natalino Ronzitti (eds.), *War by Contract. Human Rights, Humanitarian Law, and Private Contractor*, Oxford and New York, Oxford University Press, 2011.

Forze Armate ed al conflitto stesso può esporle ad alti rischi di incidenti o di morte. Nel corso dei conflitti armati internazionali, il personale delle PMSCs formalmente autorizzato ad accompagnare le Forze Armate rimane “civile”, ma può essergli conferito lo status di “prigioniero di guerra” in caso di cattura. Come per qualsiasi altro “civile”, il personale delle PMSCs non gode dei privilegi dei “combattenti” e non ha quindi il diritto di partecipare direttamente alle ostilità. Nel caso in cui i *contrators* vengano invece incorporati nelle Forze Armate di una parte al conflitto, essi ne diventano parte a tutti gli effetti e godono quindi dei privilegi dei “combattenti” e dello status di “prigionieri di guerra”.

2. STANDARD GLOBALI E CODICI DI CONDOTTA

2.1. Il Documento di Montreux

Il ruolo crescente delle PMSCs nel corso di conflitti armati solleva numerose preoccupazioni sia di tipo umanitario che legale. Queste ragioni hanno condotto il CICR ed il governo svizzero a proporre un’iniziativa volta a riaffermare gli obblighi internazionali degli Stati in relazione alle attività delle PMSCs nel corso di conflitti armati e a fornire una lista di buone pratiche ad esse legate. Il risultato che ne è derivato è stata l’adozione, nel settembre del 2008, del Documento di Montreux¹³. Questo documento appartiene alla categoria della “*soft law*” e non ha pertanto efficacia giuridica vincolante. Inizialmente sottoscritto da 17 nazioni, esso rappresenta il primo documento internazionale che si occupa dell’applicazione del diritto internazionale alle attività delle PMSCs presenti nel corso di conflitti armati. Al momento è stato sottoscritto da 44 Stati ed un’organizzazione internazionale, l’Unione europea¹⁴. Le prescrizioni contenute in questo documento riaffermano regole di diritto umanitario, dei diritti umani o norme relative alla responsabilità degli Stati formulate in maniera tale da rendere chiara la loro applicabilità alle attività delle PMSCs in

¹³ Confederazione Svizzera, *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict*, Montreux, 17 September 2008, <http://undocs.org/A/63/467>.

¹⁴ La lista degli stati parte è disponibile nel sito del Dipartimento federale degli affari esteri della Confederazione Svizzera: <http://www.eda.admin.ch/eda/it/home/topics/intla/humlaw/pse/parsta.html>.

situazioni di conflitto armato. Si afferma inoltre che le PMSCs ed il loro personale sono vincolati dal rispetto del diritto umanitario durante tutte le fasi del conflitto, a prescindere dal loro status giuridico. Le prescrizioni sottolineano le responsabilità di tre tipi di Stato: lo Stato che impiega le PMSCs (*Contracting State*), lo Stato in cui le PMSCs operano (*Territorial State*) e lo Stato in cui le PMSCs hanno sede (*Home State*). In relazione a quest'ultimo, si fa riferimento alla nazione in cui le PMSCs hanno le loro sedi gestionali principali.

Le regole principali che vengono presentate all'interno del Documento sono le seguenti:

- Gli Stati non possono astenersi dall'assolvimento dei propri obblighi in rispetto del diritto umanitario e dei diritti umani quando impiegano le PMSCs.

Gli obblighi degli Stati previsti dal diritto internazionale rilevano anche nel caso in cui essi assumano un'impresa privata per lo svolgimento di alcune attività. Anche se il diritto internazionale non impedisce agli Stati di impiegare PMSCs, il mancato adempimento dei propri obblighi internazionali non può essere giustificato dall'esternalizzazione di un particolare compito. Per questo motivo, gli Stati devono assicurare che il rispetto e l'implementazione dei propri obblighi non siano ostacolati dalla decisione di assumere una PMSC.

- Gli Stati sono obbligati a garantire il rispetto del diritto umanitario da parte delle PMSCs.

Quest'obbligo vale sia per le autorità statali sia per le sue Forze Armate e consiste nel dovere di adottare misure preventive ed eventualmente repressive nel caso di violazioni del diritto umanitario anche da parte della popolazione civile e, in modo particolare, delle PMSCs.

- Gli Stati possono essere ritenuti responsabili per le violazioni del diritto umanitario commesse dalle PMSCs.

La violazione di una norma di diritto internazionale da parte di alcuni attori pubblici o privati può far sorgere la responsabilità dello Stato. Gli Stati devono investigare e, se legittimati, perseguire le violazioni di diritto umanitario che si presume siano state commesse dal personale delle PMSCs.

Innanzitutto, gli Stati hanno un chiaro obbligo di far valere la propria giurisdizione per gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra e del loro Protocollo Addizionale I. In secondo luogo, gli Stati hanno l'obbligo di

investigare, perseguire e punire serie violazioni di diritto umanitario se queste ultime vengono commesse dai propri cittadini o sul loro territorio. Gli Stati possono però anche decidere di far processare i sospettati dal tribunale di un altro Stato o da un Tribunale penale internazionale.

Per quanto riguarda il personale delle PMSCs, il Documento di Montreux richiama che:

- deve rispettare il diritto umanitario applicabile;
- il suo status è determinato dal diritto umanitario;
- se al personale delle PMSCs il diritto umanitario conferisce lo status di civile, esso non può essere oggetto di attacco armato a meno che, e per tutto il tempo in cui, esso prenda parte alle ostilità;
- può essere perseguito legalmente nel caso in cui commetta un atto considerato quale crimine dal diritto internazionale o nazionale.

Affinché questo strumento normativo possa dimostrare le proprie potenzialità, è necessaria una sua implementazione attraverso efficaci provvedimenti nazionali. Gli Stati dovrebbero pertanto adottare misure pratiche che assicurino il rispetto delle norme internazionali applicabili da parte delle PMSCs e del loro personale.

2.2. *L'International Code of Conduct for Security Service Providers (ICoC)*

L'ICoC è un codice di condotta che risale al novembre 2010. Frutto di un'iniziativa del governo svizzero, che ha coinvolto diversi portatori di interessi, questo strumento mira all'articolazione di una serie di standard e principi destinati alla PSI, di modo che le sue attività avvengano nel rispetto del diritto umanitario e dei diritti umani¹⁵. Ad oggi le imprese che hanno sottoscritto l'ICoC sono 630¹⁶. Tra le firmatarie il 59.6 per cento ha i suoi quartieri generali in Europa, il 15.2 per cento in Asia, l'11.5 per cento in Nord America, il 7.3 per cento in Africa, il 4.2 per cento in Australasia ed il restante 2.2 per cento in America Latina e Caraibi¹⁷. L'ICoC definisce le *Private Security Companies* e i *Private Security Service Providers* (PSCs)

¹⁵ Confederazione Svizzera, *International Code of Conduct for Security Service Providers* (ICoC), 9 November 2010, <http://www.icoc-psp.org>.

¹⁶ La lista delle compagnie firmatarie, aggiornata al 1 maggio 2013, è disponibile al seguente indirizzo: http://www.icoc-psp.org/uploads/Signatory_Companies_-_May_2013_-_Composite_List.pdf.

¹⁷ <http://www.icoc-psp.org/ICoCSignatoryCompanies.html>.

come “any Company whose business activities include the provision of Security Services either on its own or on behalf of another, irrespective of how such Company describes itself.”

Un'impresa che decida di sottoscriverlo si impegna ad operare nel rispetto del diritto umanitario, dei diritti umani, delle legislazioni e dei regolamenti nazionali, nonché dell'ICoC stesso. Nello specifico, la sottoscrizione di questo codice prevede un impegno da parte delle PSCs al rispetto, nel corso delle proprie attività, di una serie di principi e standard chiaramente articolati e riconosciuti a livello internazionale. Ad esempio, il codice prevede delle regole particolarmente stringenti sull'uso della forza. Le armi da fuoco possono essere usate solo in legittima difesa o per difendere altri individui da una minaccia di morte imminente o per prevenire un crimine che coinvolga una grave minaccia alla vita. Il codice prevede anche la proibizione di atti di tortura e altri trattamenti disumani e degradanti, nonché lo sfruttamento sessuale ed il traffico di esseri umani. Le PSCs si impegnano ad implementare alcune prescrizioni relative alla loro gestione e *governance*, tra cui l'incorporazione dell'ICoC nelle politiche dell'impresa, regole sul training e sul reclutamento del personale, gestione delle armi e resoconto di eventuali incidenti. Infine, le imprese firmatarie si impegnano, una volta che questo verrà stabilito, a sottoporsi ad un meccanismo di controllo esterno ed indipendente: l'*Independent Governance and Oversight Mechanism* (IGOM). Anche se si tratta di un lavoro in corso d'opera (nel momento in cui si scrive si trova agli ultimi stadi di sviluppo un documento che ne spieghi dettagliatamente i compiti ed il funzionamento), è possibile descrivere in linea di massima quali saranno le attività future dell'IGOM: 1) l'IGOM sarà governato da una *Board of Directors* che includerà ONG, Stati e membri delle PSCs; 2) esso rilascerà una certificazione alle compagnie che operano nel rispetto degli standard dell'ICoC; 3) l'IGOM condurrà un monitoraggio continuo ed indipendente sia nei quartieri generali delle PSCs che sul terreno delle operazioni; 4) è previsto lo sviluppo di un meccanismo imparziale per la presentazione di rimostranze (*Third Party Claims Process*).

2.3. *I Voluntary Principles on Security and Human Rights (VPs)*

I *Voluntary Principles on Security and Human Rights* (VPs) sono delle linee guida delineate specificamente per le aziende che operano in zone

conflittuali o all'interno di Stati fragili al fine di garantire che le forze di sicurezza – pubbliche o private – che si occupano della protezione delle loro attrezzature e sedi operino in maniera conforme al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹⁸. All'origine di questa iniziativa c'è stata la preoccupazione sentita a livello internazionale circa il modo in cui le forze di sicurezza operavano nel proteggere installazioni petrolifere e minerarie in molte parti del mondo¹⁹. Questi principi sono stati resi noti per la prima volta nel dicembre del 2000 da parte del Dipartimento di Stato americano e del *Foreign & Commonwealth Office* britannico, in seguito ad un processo di elaborazione di lungo corso a cui hanno partecipato funzionari governativi, imprese del settore estrattivo ed energetico e ONG. Ad oggi, i VP sono supportati dai governi di Stati Uniti, Regno Unito, Canada, Paesi Bassi, Norvegia, Colombia, Svizzera, da imprese operanti nel settore estrattivo ed energetico e da varie Ong²⁰.

Il ruolo delle aziende consiste nel garantire che il loro operato non causi, contribuisca o tragga beneficio da violazioni dei diritti umani. In aree caratterizzate da una *governance* fragile, questa responsabilità aumenta, perché a causa dell'assenza di istituzioni di governo l'impresa è obbligata a portare avanti processi di "*due diligence*" per prevenire incidenti e, se del caso, darne conto.

Molti dei principi contenuti nei VP sono applicabili alle *Private Security Companies* ed ai *Private Security Providers* (PSCs). In particolare, i VP prevedono innanzitutto che:

Where host governments are unable or unwilling to provide adequate security to protect a company's personnel or assets, it may be necessary to engage private security providers as a complement to public security²¹.

Dati i rischi elevati derivanti dall'impiego di PSCs, vengono poi riconosciuti alcuni principi volontari che ne guidino la condotta. In particolare, le PSCs devono rispettare le politiche dell'azienda che le assume sul il

¹⁸ Per il testo dei VP si veda <http://www.voluntaryprinciples.org/resources>.

¹⁹ Salil Tripathi, William Godnick and Diana Klein, *Voluntary Principles on Security and Human Rights: Performance Indicator*, London, International Alert, 2008, p. 1, <http://www.international-alert.org/resources/publications/voluntary-principles-security-and-human-rights-performance-indicators>.

²⁰ <http://www.voluntaryprinciples.org/participants>.

²¹ *Voluntary Principles on Security and Human Rights* (VPs), <http://www.voluntaryprinciples.org/resources>.

rispetto dei diritti umani, esse devono agire nel rispetto della legge e possedere delle proprie regole relative ad una condotta appropriata e all'uso della forza. Per minimizzare il rischio che una PSC vada al di là della sua autorità di fornitore di sicurezza e per garantire il rispetto dei diritti umani, i VP prevedono poi ulteriori principi che consentano, ad esempio, di porre termine al contratto in caso di condotte abusive. Le imprese hanno anche l'obbligo di controllare il background delle PSCs, in particolare per quanto riguarda l'impiego eccessivo della forza e di consultarsi con altre imprese, ufficiali del paese di provenienza, ufficiali locali e membri della società civile circa le relative esperienze con compagnie di sicurezza private.

Nel corso degli anni attorno ai VP sono state create varie strutture, quali un Comitato Direttivo, un Segretariato ed un Gruppo di Lavoro. Questi ultimi formano un'assemblea plenaria che rappresenta il principale organo decisionale dei VP. Ogni anno l'assemblea plenaria si riunisce per discutere ed elaborare nuove iniziative. Tra le più recenti si possono citare gli *Implementation Guidance Tools* (IGT) dell'autunno del 2011. Gli IGT delineano una serie di strumenti che assistano le compagnie nell'implementazione di VP a livello operativo. Tra i vari moduli che li uno è interamente dedicato ai *Private Security Providers*. Oltre a ribadire quanto previsto dai VP in relazione alle interazioni tra compagnie e PSCs, gli IGT incoraggiano i vari portatori di interessi a fare riferimento al Documento di Montreux e all'ICoC.

2.4. L'ANSI/ASIS PSC.1-2012

Nel 2012 l'American Security Industry Society (ASIS)²², un'associazione internazionale professionisti della sicurezza accreditata presso l'American National Standards Institute (ANSI)²³, ha sviluppato una serie di standard e linee guida volti ad assicurare la qualità dei servizi erogati dalle compagnie di sicurezza private²⁴. Pubblicato nel marzo 2012, l'*ANSI/ASIS PSC.1-2012 Management System for Quality of Private Security Company Operations. Requirements with Guidance* (PSC.1)²⁵, stabilisce un meccani-

²² Sito ufficiale: <https://www.asisonline.org>.

²³ L'ANSI è un'organizzazione privata non a fini di lucro che produce standard industriali per gli Stati Uniti.

²⁴ ASIS, "ASIS Completes Work on PSC Series of ANSI Standards", 11 April 2013, <https://www.asisonline.org/News/Press-Room/Press-Releases/2013/Pages/East.aspx>.

²⁵ ANSI, "ASIS International Releases American National Standard on Management of

simo di verifica che permette di dimostrare alle PSCs che operano all'estero, così come ai loro clienti, la conformità delle loro attività con quanto previsto dal Documento di Montreux e dall'ICoC. Lo standard non si applica invece alle PMCs, intese come quelle imprese che operano in contesti militari fornendo assistenza militare tattica diretta.

Al fine di facilitare le operazioni degli operatori di sicurezza privati, il PSC.1 fornisce criteri verificabili per le imprese ed i loro clienti tesi a dimostrare l'aderenza delle loro attività con i diritti umani e le libertà fondamentali e a prevenire e rimediare ad atti contrari a tali principi²⁶. Lo standard è già diventato un requisito di contrattazione per alcuni governi, quali quello statunitense e quello britannico, che impiegano compagnie di sicurezza privata in contesti esteriori²⁷.

Data la sua recente elaborazione, l'impatto del PSC.1 sui clienti delle PSCs è ancora in corso di verifica. Le implicazioni per un cliente che non richiede il suo rispetto nel processo di contrattazione con una PSCs devono quindi essere ancora chiarificate. In ogni caso, si può sostenere che l'implementazione di standard che migliorino la gestione degli affari, promuovendo allo stesso tempo il rispetto dei diritti umani, rappresenta sicuramente una buona strategia aziendale.

Private Security Providers", 3 May 2012, http://www.ansi.org/news_publications/news_story.aspx?articleid=3235.

²⁶ ASIS Europe, "UK Foreign and Commonwealth Office (FCO) Endorses ASIS Standard for Regulation of Private Military Companies", December 2012, <http://www.asisonline.eu/docs/2012-12-uk-foreign-commonwealth-office.html>.

²⁷ *Ibidem*.

3.

La domanda di sicurezza privata

In sintesi, l'esternalizzazione di funzioni legate alla sicurezza e alla difesa è motivata principalmente da tre sviluppi simultanei: il gap nel mercato della sicurezza derivante dai mutamenti relativi a domanda/offerta nell'era post bipolare, la trasformazione del *warfare* dovuta al progresso tecnologico e il "potere della privatizzazione e la privatizzazione del potere"¹. Questa situazione ha determinato un progressivo aumento di minacce private alla sicurezza internazionale al quale si è affiancato un ampliamento ed una diversificazione dei clienti che si rivolgono a soggetti privati per la propria protezione. Nonostante siano i governi statali a rappresentare attualmente il principale utente di servizi militari e di sicurezza privati, dal lato della domanda è infatti possibile individuare altri soggetti che usufruiscono delle possibilità offerte da questo mercato in piena espansione.

1. IL RUOLO DELLE PMSCs ALL'INTERNO DELLE NAZIONI UNITE

1.1. *Panoramica del rapporto ONU-PMSCs*

In termini di sicurezza, l'azione dell'ONU si fonda sul principio secondo cui la responsabilità circa la protezione del proprio personale, edifici e proprietà spetti al governo della nazione che ospita la missione (*Host-state security responsibility*)². Le divisioni tra il personale sul campo ed il Segretariato di New York hanno però condotto all'elaborazione di un altro principio, secondo il quale il sistema di gestione della sicurezza deve es-

¹ Peter W. Singer, *Corporate Warriors*, cit., p. 15.

² UN, *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*, New York, 9 December 1994, <http://www.un.org/law/cod/safety.htm>.

sere unificato ma decentralizzato a livello nazionale. Le debolezze nell'applicazione di entrambi questi principi rappresentano una delle principali motivazioni alla base dell'*outsourcing* di funzioni legate alla sicurezza³. Le Nazioni Unite continuano infatti ad operare in rispetto del primo dei principi menzionati, nonostante in molti casi non vi siano accordi formali col governo della nazione ospitante o quest'ultima non disponga delle capacità necessarie a garantire una protezione adeguata.

Se durante i primi cinquant'anni della sua esistenza le Nazioni Unite si sentivano protette dal proprio status di attore neutrale all'interno delle dinamiche internazionali, a partire dagli anni '90 vi è stato però un aumento del numero di morti e feriti tra il suo personale, divenuto oggetto di attacchi mirati⁴. Inoltre, i mandati dell'Organizzazione hanno subito un'evoluzione, con un risultante incremento dei funzionari dispiegati sul campo all'interno di situazioni particolarmente rischiose. Allo stesso tempo, anche le operazioni di *peacekeeping* hanno cambiato la loro natura e sempre più spesso il personale umanitario viene dispiegato a fianco delle unità militari.

Al fine di dotare l'ONU degli strumenti necessari ad affrontare le nuove minacce alla sicurezza, nel 2001 l'Assemblea Generale ha autorizzato la creazione dello *United Nations Security Coordinator* (UNSECOORD), al quale è stato affidato il coordinamento delle attività del sistema di gestione della sicurezza dell'ONU sul campo. In aggiunta al UNSECOORD il *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), istituito nel 1992 al fine di orientare ed assistere le missioni di pace mantenendo i contatti tra l'Organizzazione, i paesi contribuenti e le parti in conflitto, aveva già una sua struttura separata dedicata alla sicurezza del personale civile presente sul campo. Inoltre, ognuna delle basi principali dell'ONU nel mondo aveva i propri *Security and Safety Services* (SSS) che operavano indipendentemente dal sistema di gestione della sicurezza presente sul campo e da ogni altra direzione centrale.

All'inizio degli anni 2000 il nuovo UNSECOORD ha fatto numerosi sforzi al fine di professionalizzare la gestione della sicurezza del personale attraverso un sistema migliorato di reclutamento, addestramento e isti-

³ Åse Gilje Østensen, *UN Use of Private Military and Security Companies. Practices and Policies*, Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011 (SSR Papers, 3), <http://www.dcaf.ch/Publications/UN-Use-of-Private-Military-and-Security-Companies-Practices-and-Policies>.

⁴ Per informazioni sul sistema di gestione della sicurezza del personale ONU si rimanda a: <https://trip.dss.un.org>.

tuzionalizzando il coordinamento della sicurezza all'interno del sistema delle Nazioni Unite. Il risultato che ne è derivato è stata la nascita di una rete inter-agenzia per la sicurezza denominata *Inter-Agency Security Management Network* (IASMN). Ad ogni modo, sia la struttura deputata alla sicurezza dei SSS che quella del DPKO hanno continuato ad operare come entità separate rispetto alle missioni sul campo. Inoltre, questo sistema ha sofferto di una costante scarsità in termini di personale professionista della sicurezza e di una mancanza di flessibilità a livello organizzativo nel ricollocare i funzionari in casi di emergenza.

Queste difficoltà hanno quindi condotto le agenzie delle Nazioni Unite a rivolgersi al settore privato al fine di acquisire le competenze necessarie⁵. Nel frattempo, infatti, la fine del bipolarsimo aveva introdotto cambiamenti rilevanti nelle dottrine militari e strategiche degli Stati occidentali, all'interno delle quali il concetto di esternalizzazione aveva preso piede ed il ricorso alle PMSCs iniziava a diffondersi rapidamente. Anche le Nazioni Unite hanno sin da subito seguito questa tendenza⁶. In molti casi infatti l'impiego di PMSCs per consulenza, training e valutazioni del rischio è stato considerato come l'unica soluzione possibile per evitare di dislocare operazioni umanitarie urgenti in contesti troppo rischiosi prima dell'arco di tempo necessario per il reclutamento e il dispiegamenti di funzionari internazionali.

In seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, i timori dell'ONU circa la protezione del proprio personale e basi sono aumentati considerevolmente. Tali preoccupazioni si sono rivelate nella loro fondatezza quando, nell'estate del 2003, una ventina di funzionari incluso il Rappresentante Speciale Sergio Veira de Mello sono stati uccisi nel corso del bombardamento dei quartieri generali dell'ONU a Baghdad. Poco tempo prima, un gruppo indipendente di esperti della sicurezza – l'*Independent Panel on Safety and Security* – aveva iniziato un'analisi sul sistema di gestione della sicurezza delle Nazioni Unite, arrivando alla conclusione che fosse necessario sviluppare ed implementare una *governance* ed un sistema di attribuzione di responsabilità maggiormente integrato tra i quartieri generali ed il personale umanitario e quello civile impegna-

⁵ Åse Gilje Østensen, *UN Use of Private Military and Security Companies. Practices and Policies*, Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011 (SSR Papers, 3), <http://www.dcaf.ch/Publications/UN-Use-of-Private-Military-and-Security-Companies-Practices-and-Policies>.

⁶ David Isenberg, "UN Use of PMSC? It's a Reality, Not a Hypothetical", in *The Huffington Post*, 1 March 2012, http://www.huffingtonpost.com/david-isenberg/united-nations-military-contractors_b_1180272.html.

to nelle operazioni di pace. L'idea era che dall'unificazione del sistema di gestione della sicurezza sarebbe derivato un suo rafforzamento. Le riflessioni del *Panel* hanno portato alla creazione, nel dicembre 2004, dello *United Nations Department of Safety and Security* (UNDSS) che ha riunito le componenti di gestione della sicurezza dell'UNSECOORD, i SSS nei quartieri generali e non, e le componenti civili deputate alla sicurezza del DPKO. Lo UNDSS, formalmente istituito nel gennaio 2005, è responsabile della conduzione, del supporto operativo e del monitoraggio del sistema di gestione della sicurezza. Le agenzie, i programmi e i fondi dell'ONU si basano sulle disposizioni dello UNDSS ma anche su componenti proprie deputate alla sicurezza e, in caso di necessità, queste ultime ricorrono ai servizi offerti dalle PMSCs.

La diversificazione degli obiettivi e la maggior richiesta di interventi non hanno solo influito sulla domanda dell'ONU di servizi di sicurezza e di protezione, ma hanno anche incrementato significativamente il bisogno di una serie di capacità e di servizi di supporto. Le Nazioni Unite hanno quindi dovuto affrontare numerosi e sempre più frequenti rischi per il proprio personale e strutture schierati nel corso delle missioni. Allo stesso tempo, molti Stati ospitanti si sono dimostrati reticenti o non in grado di fornire la sicurezza necessaria ai nuovi e complessi contesti operativi. L'unificazione del sistema della sicurezza soffre in parte delle stesse difficoltà precedenti la riforma del 2005 e i vuoti che permangono si sono rivelati una preziosa occasione per l'industria della sicurezza privata.

Le Nazioni Unite si rivolgono alle PMSCs per lo svolgimento di vari servizi. Questi ultimi possono essere riassunti come segue:

- servizi di protezione (nella maggior parte dei casi si tratta di guardie disarmate reclutate localmente che si occupano della sorveglianza statica all'entrata delle basi dell'Organizzazione e delle residenze del personale spiegato nelle missioni. Nel corso dell'ultimo decennio l'impiego di PMSCs si esteso sino ad includere servizi di sicurezza mobile per convogli destinati a missioni umanitarie e di soccorso. Attualmente, l'uso di personale privato armato sta diventando sempre più comune, sebbene si tratti di una pratica limitata a situazioni ad alto rischio e comunque in ultima istanza);
- training;
- valutazione/stima del rischio e sua pianificazione;
- servizi di consulenza;
- equipaggiamento militare e sua manutenzione: in questa categoria

rientrano ad esempio la fornitura di elicotteri e veicoli blindati, ma anche di piloti ed autisti;

- altri servizi: le Nazioni Unite impiegano le PMSCs per varie attività quali lo sminamento, la gestione della sicurezza delle telecomunicazioni, l'organizzazione di elezioni e servizi di logistica.

Sin dalle prime missioni post Guerra Fredda sono stati numerosi i contratti sottoscritti e le proposte di contratto da parte dell'ONU. Nel 1992 le Nazioni Unite hanno richiesto a Defence Systems Limited (DSL) di dispiegare 7.000 guardie gorkha per la protezione dei propri convogli di soccorso in Somalia ma l'impresa rifiutò l'offerta⁷. Nello stesso anno l'ONU ha poi ingaggiato quattro compagnie, tra cui DSL e DynCorp, per la fornitura di servizi alla missione di *peacekeeping* in Bosnia. Questi contratti hanno coinvolto circa 2.000 uomini per un periodo di quattro anni. Lo staff delle compagnie guidava macchine blindate, si occupava della sicurezza ai confini e intraprendeva altri compiti estremamente rischiosi. Åse Gilje Østensen sottolinea che:

DSL employees wore civilian-pattern UN uniforms with UN badges and identification papers, and were fully integrated into the UNPROFOR organisation. Where regular soldiers normally would serve for six months, DSL personnel would typically serve for the entire contracted period of four years, thus increasing their indispensability. DSL contractors were also given access to classified information⁸.

Subito dopo il dispiegamento della missione bosniaca, DynCorp è stata coinvolta in un grande scandalo. Il suo personale, sotto contratto statunitense ma comandato dalle Nazioni Unite, è stato infatti accusato di essere coinvolto in traffici sessuali e prostituzione organizzata⁹. Allo scandalo è stata data un'ampia copertura mediatica che ha causato un grande imbarazzo alle Nazioni Unite. Nel 1998 le Nazioni Unite hanno sottoscritto un contratto con LifeGuard e DSL per la protezione della missione di soccorso in Sierra Leone, prima ancora che venisse dispiegata la missione di *peacekeeping*. LifeGuard si occupava della protezione delle abitazioni e degli uffici dei funzionari ONU. Inoltre, sembra che la stessa impresa

⁷ Lou Pingeot, *Dangerous Partnership. Private Military & Security Companies and the UN*, New York and Berlin, Global Policy Forum and Rosa Luxemburg Foundation, 2012, p. 22, http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPF_Dangerous_Partnership_Full_report.pdf.

⁸ Åse Gilje Østensen, *UN Use of Private Military and Security Companies*, cit., pp. 16-17.

⁹ Da questa vicenda è stato anche tratto un film intitolato *The Whistleblower* (2010).

sia stata anche impiegata dallo staff della missione per l'utilizzo di elicotteri da trasporto militare¹⁰. Durante la missione in Sierra Leone è stata ingaggiata anche Sandline per la fornitura di servizi di *intelligence* ed il trasporto su elicotteri.

In seguito al fallimento dell'Organizzazione nel prevenire e gestire le minacce, evidenziato dagli attacchi del 2003 a Baghdad, Global Strategies Group è stata impiegata per una serie di servizi sul territorio iracheno. La presenza delle PMSCs è quindi anche il risultato di situazioni in cui il rapido deterioramento del livello di sicurezza si combina all'inadeguatezza di risorse *in-house* a disposizione dell'ONU. L'*outsourcing* di servizi legati alla sicurezza è stato poi ulteriormente incrementato in seguito agli attacchi alle basi dell'ONU a Beirut nell'estate del 2006 e agli uffici di Algeri nell'inverno 2007.

All'interno del sistema delle Nazioni Unite, è previsto che solo le istituzioni specializzate possano ingaggiare direttamente le PMSCs. Gli altri enti devono quindi rivolgersi ad un'agenzia specializzata o al *Department of Field Support* (DFS), che si occupa del supporto sul campo alle missioni di *peacekeeping* e a quelle politiche. Spesso però le PMSCs vengono reclutate dagli Stati membri a titolo individuale. Questa pratica è particolarmente diffusa per quanto riguarda gli Stati Uniti. Poiché la struttura amministrativa statunitense non consente il dispiegamento di ufficiali della polizia federale in missioni internazionali, il Dipartimento di Stato si affida esclusivamente a personale di polizia privato. Sino al 2004 DynCorp era l'unico fornitore di personale di polizia civile ingaggiato dal Dipartimento di Stato americano. Questo significa che tutti gli ufficiali di polizia dispiegati dagli Stati Uniti nelle missioni di polizia civile delle Nazioni Unite (UNCIVPOL) erano impiegati di DynCorp¹¹. Successivamente, anche Pacific Architects&Engineers (PAE) ha fornito personale di polizia civile per le missioni in Liberia ed ad Haiti¹². Anche le nazioni in via di sviluppo utilizzano i servizi delle PMSCs per ottenere le capacità necessarie per partecipare alle operazioni di *peacekeeping*. Paramount Group, ad esempio, che si definisce "*the leading defence equipment contractor for African peacekeeping forces*", si è specializzata nella fornitura di "*peacekeeping packages*" volti ad aiutare i paesi in via di sviluppo a rispettare i requisiti richiesti dall'ONU in termini di equipaggiamento, addestramento e logistica¹³.

¹⁰ Lou Pingeot, *Dangerous Partnership*, cit., p. 22.

¹¹ Åse Gilje. Østensen, *UN Use of Private Military and Security Companies*, cit., p. 12.

¹² *Ibidem*, p. 12-13.

¹³ Si veda Paramount Group, *International Peacekeeping*, <http://www.paramount->

I servizi delle PMSCs possono anche essere richiesti in maniera specifica dall'Organizzazione e poi pagati dagli Stati membri. Ad esempio, Aegis e Global Risks sono state pagate dagli Stati membri per fornire protezione ai funzionari dell'ONU in Iraq¹⁴. Talvolta poi le PMSCs prendono parte alle operazioni dell'ONU attraverso procedure di subappalto. È questo il caso di contratti finalizzati al supporto o alla ricostruzione, per i quali possono essere richieste misure di sicurezza. Alcuni Stati membri adempiono la loro responsabilità di protezione verso le Nazioni Unite, in qualità di governo del territorio sul quale si svolge una missione, fornendo personale di sicurezza privato invece di garantire una protezione pubblica. Infine, alcune volte le Nazioni Unite assumono direttamente le PMSCs per la fornitura di servizi presso i propri quartieri generali o nel corso di missioni sul campo.

Per le attività di sminamento e la rimozione di ordigni esplosivi l'*outsourcing* rappresenta la regola generale dell'Organizzazione. All'interno del sistema delle Nazioni Unite esiste la *UN Mine Action Service* (UNMAS), ma si tratta di una struttura con funzioni di coordinamento. Per via delle capacità tecniche altamente qualificate necessarie all'effettiva rimozione delle mine, molte PMSCs sono riuscite ad impossessarsi di un'ampia fetta di questo mercato. È questo il caso di ArmorGroup che ha ottenuto ormai una certa reputazione nel settore, insieme a EOD Technology e ad Olive Group¹⁵. Per quanto riguarda attività legate al *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (DDR), una delle PMSCs maggiormente coinvolte è stata MPRI (che dal luglio 2012 ha cambiato nome diventando Engility). La stessa impresa è attiva nel settore della SSR offrendo servizi che spaziano dal training sul rispetto dei diritti umani alla gestione delle risorse naturali. Anche le attività logistiche e di *intelligence* sono frequentemente oggetto di esternalizzazione. In questi settori DSL ha fornito supporto ai contingenti nazionali dell'*International Force* spiegata a Timor Est (INTERFET), mentre DynCorp si è occupata del trasporto aereo e della rete di comunicazione satellitare¹⁶.

Attualmente la filiale kenyota di G4S – G4S Security Services Kenya

group.biz/en/solutions/international-peacekeeping.

¹⁴ Åse Gilje. Østensen, *UN Use of Private Military and Security Companies*, cit., p. 13.

¹⁵ *Ibidem*, p. 35.

¹⁶ Azeez O. Olaniyan, "Unorthodox peacekeepers and responses in Africa", in Sabelo Gumedze (ed.), *From market for force to market for peace. Private military and security companies in peacekeeping operations*, Pretoria, Institute for Security Studies, 2011 (ISS Monograph, 183), pp. 8-12, <http://www.issafrica.org/publications/monographs/from-market-for-force-to-market-for-peace-private-military-and-security-companies-in-peacekeeping-operation>.

Ltd. – fornisce servizi di sicurezza per *United Nations Support Office for AMISOM* (UNSOA) con un contratto del valore di 205.153 dollari per il periodo marzo 2012-febbraio 2013¹⁷. Sempre a G4S è stato poi affidato dalla *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH) un contratto annuale del valore di 141.676 dollari finalizzato alla protezione armata degli uffici della missione a Santo Domingo¹⁸. Anche la *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) e la *United Nations Assistance Mission in Iraq* (UNAMI) si sono rivolte alle PMSCs per servizi di *risk assessment*, di pianificazione del rischio, ma anche per la propria protezione fisica. È questo il caso dell'irachena Security&Logistics Services (SLS) che si è aggiudicata un contratto per la fornitura di servizi di sorveglianza disarmata per la base di Erbil dell'UNAMI. Il contratto prevede una spesa di 64.829 dollari per il periodo dicembre 2012-marzo 2013¹⁹. Nel novembre 2010, l'UNAMA ha stipulato invece un contratto annuale del valore di 9.314.486 dollari con IDG Security Ltd. per la protezione armata dei suoi edifici²⁰. Oltre a rappresentare uno dei maggiori contratti per servizi di sicurezza da parte delle Nazioni Unite, quest'ultimo esempio rappresenta anche uno dei casi più conosciuti circa l'impiego di PMSCs. La presenza di guardie armate private è infatti venuta alla luce in seguito ad un incidente verificatosi nell'aprile 2011, quando uomini di IDG e membri del personale ONU sono stati uccisi durante un attacco agli edifici dell'ONU a Mazar-e Sharif²¹.

L'Organizzazione classifica i servizi erogati dalle PMSCs come “*security services*” o “*safety/security*”. All'interno del sistema delle Nazioni Unite, l'ente che ha speso maggiormente in servizi di sicurezza privati è lo *United Nations Development Programme* (UNDP), con 30 milioni di dollari in esborsi visibili²². Questa cifra è in parte spiegata dal fatto che lo UNDP si occupa della contrattazione con privati anche per altri dipartimenti, pro-

¹⁷ UN Procurement Divisions, *2012 Contract Awards for Field Missions – Others*, http://www.un.org/depts/ptd/12_field_contract_others.htm.

¹⁸ UN Procurement Divisions, *2011 Contract Awards for Field Missions – Others*, http://www.un.org/depts/ptd/11_field_contract_others.htm.

¹⁹ UN Procurement Divisions, *2012 Contract Awards for Field Missions – Others*, cit.

²⁰ UN Procurement Divisions, *2010 Contract Awards for Field Missions – Others*, http://www.un.org/Depts/ptd/10_others_contract_field.htm.

²¹ Dion Nissembaum and Maria Abi-Habib, “Inside the Massacre at Afghan Compound”, in *The Wall Street Journal*, 4 April 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703712504576241110591067484.html>; Lekhanath Pandey, “Four Nepalis killed, two still missing”, in *The Himalayan Times*, 3 April 2011, <http://www.thehimalayantimes.com/fullNews.php?NewsID=282417>.

²² Lou Pingeot, *Dangerous Partnership*, cit., p. 46.

grammi ed agenzie. Al secondo posto si colloca invece la *UN Procurement Division*, organismo deputato alle forniture private per le missioni di pace. Le informazioni sull'esternalizzazione di servizi di sicurezza da parte di questa divisione sono disponibili a partire dal 2004, quando la categoria "*Security & Safety Equipment & Services*" è entrata a far parte delle "*Major Commodities*" ottenute tramite contrattazione privata. Nel periodo 2004-2012 la spesa per questo tipo di servizi è aumentata di circa 31.5 milioni di dollari²³. Al terzo posto, con un esborso pari a 12 milioni di dollari nel 2010, si colloca l'UNHCR²⁴. Le informazioni relative ad altri enti sono invece incomplete o inesistenti.

La delicatezza dell'argomento, unita alla dispersione delle informazioni a causa di una gestione non coordinata delle pratiche di esternalizzazione della sicurezza, rende infatti la reperibilità di dati precisi estremamente difficoltosa ed impedisce l'istituzione di un chiaro meccanismo di attribuzione delle responsabilità. La mancanza di resoconti ufficiali sulla spesa effettiva in servizi di sicurezza rappresenta sicuramente un deficit di trasparenza da parte dell'ONU che non può essere giustificato né dalle preoccupazioni relative allo staff impiegato nelle missioni, né dalla confidenzialità delle informazioni commerciali. La portata di queste considerazioni è ancor più significativa se si pensa che, oltre a svolgere un'ampia gamma di servizi, le PMSCs dispongono ormai di una certa influenza sulle politiche di sicurezza delle Nazioni Unite. Oltretutto, anche escludendo lo scandalo DynCorp in Bosnia, e nonostante la "*zero policy tolerance*" sul procacciamento²⁵, sembra che le Nazioni Unite abbiano più volte usufruito dei servizi di PMSCs dalla storia controversa²⁶.

1.2. *La UN Policy on Armed Private Security Companies*

Sino a poco tempo fa, le Nazioni Unite non avevano una politica comune riguardante l'impiego di guardie armate private e le condizioni sulla base

²³ UN, *Statistics for the United Nations Procurement Division*, <http://www.un.org/Depts/ptd/statistics.htm>.

²⁴ Lou Pingeot, *Dangerous Partnership*, cit., p. 46.

²⁵ Si veda il sito delle Nazioni Unite *UN Global Marketplace* (<http://www.ungm.org>): "Zero policy tolerance: Please note that United Nations agencies participating in the UN Global Marketplace strictly enforces a policy of zero tolerance concerning unethical, unprofessional or fraudulent acts of UN contractors. Accordingly, any registered company that is found to have undertaken unethical, unprofessional or fraudulent activities will be suspended or forbidden from continuing business relations with the United Nations."

²⁶ Lou Pingeot, *Dangerous Partnership*, cit., pp. 28-29.

delle quali tali servizi dovevano essere utilizzati. La prassi prevedeva infatti che, nel caso in cui altre opzioni non fossero disponibili o sufficienti a soddisfare le esigenze dell'Organizzazione, le PMSCs venissero ingaggiate sulla base di contratti *ad hoc*. Questa mancanza è stata però notata da un gruppo di lavoro operante all'interno del Consiglio dei Diritti Umani e nel maggio 2011, in seguito ad una lunga serie di consultazioni, il Segretario Generale ha deciso di sviluppare una linea politica volta a richiedere che l'impiego di PMSCs fosse governato da un chiaro quadro di attribuzione delle responsabilità. Nel novembre 2012 lo *United Nations Department of Safety & Security* (UNDSS) ha quindi pubblicato una "*Policy on Armed Private Security Companies*"²⁷, con annesse "*Guidelines on the use of Armed Security Services from Private Security Companies*"²⁸. La *Policy* è limitata alle attività di sicurezza e di protezione svolte dalle *Armed Private Security Companies* (APSCs). Inoltre, si prevede la possibilità di usufruire di questi servizi solo in assenza di alternative ed in contesti operativi particolarmente rischiosi. Il documento specifica che le Nazioni Unite possono utilizzare i servizi forniti dalle APSCs esclusivamente per i seguenti fini: 1) per proteggere il proprio personale, edifici e proprietà; 2) per fornire protezione mobile al proprio personale e proprietà²⁹. In questo contesto sono stati poi sviluppati dei criteri stringenti di selezione ed un "contratto modello" che stabilisce gli obblighi che le APSCs devono rispettare, nonché degli standard di condotta³⁰. I *contractor* non sono considerati membri delle operazioni di pace, ma terze parti indipendenti che forniscono beni e servizi nel corso delle operazioni sulla base di un contratto commerciale. Essi non godono quindi di alcuna immunità dalla giurisdizione locale. Per quanto riguarda l'uso della forza, alle APSCs è richiesto lo sviluppo di una "*Use of force policy*" che rispetti le leggi nazionali applicabili e che sia altrettanto restrittiva di quella dell'ONU³¹. Infine, il monitoraggio delle attività delle APSCs spetta al personale delle Nazioni Unite presente

²⁷ UNDSS, *Security Policy Manual, Chapter IV, Section I, Armed Private Security Companies*, 8 November 2012, consultabile anche nel sito del *Private Security Monitor*, nella sezione "International Regulation: UN Initiatives: Internal Controls": http://psm.du.edu/international_regulation/un_initiatives/index.html.

²⁸ UNDSS, *Guidelines on the Use of Armed Services from Private Security Companies*, 8 November 2012, consultabile nella stessa sezione.

²⁹ UNDSS, *Security Policy Manual, Chapter IV, Section I, Armed Private Security Companies*, cit., par. 9.

³⁰ UNDSS, *Guidelines on the Use of Armed Services from Private Security Companies - Annex B Model Contract*, 8 November 2012, consultabile nella stessa sezione.

³¹ UNDSS, *Guidelines on the Use of Armed Services from Private Security Companies - Annex A Statement of Works*, 8 November 2012, par. 43, consultabile nella stessa sezione.

nel luogo dove i servizi vengono erogati, il quale deve occuparsi del controllo delle prestazioni delle compagnie ingaggiate e dell'implementazione del contratto.

1.3. La privatizzazione delle attività di peacekeeping

Se l'impiego di PMSCs da parte delle Nazioni Unite è una pratica diffusa in relazione a funzioni di supporto alle operazioni e per la protezione del personale schierato nel corso delle missioni, sono numerosi gli studi che hanno visto in questi attori la soluzione alle mancanze dell'Organizzazione, di fatto prospettando un processo di "privatizzazione della pace". In effetti, già nel 2005 Doug Brooks aveva dichiarato che:

PMSCs offer the only military forces both willing and capable to provide rapid and effective military services in most Third World conflicts. PMC operations in the past have saved tens of thousands of lives, but their potential is even greater. Working as a 'force multipliers' PMCs can provide the competent military backbone to ensure the success of UN or regional multinational peacekeeping or peace enforcement operations³².

La legittimità che l'ONU è riuscita ad ottenere attraverso le missioni di pace fondate sulla cooperazione internazionale, non è stata infatti sufficiente a colmare le grandi lacune di cui le Nazioni Unite soffrono in termini di capacità operative. La mancanza di volontà politica da parte degli Stati membri nel mettere a disposizione le proprie truppe per le operazioni di *peacekeeping* ha condotto ad intravedere nella soluzione commerciale la risposta ai problemi legati al mantenimento della sicurezza³³. Il nuovo ruolo che le PMSCs potrebbero ricoprire nel caso di un processo di pace "privatizzato" sarebbe quello di una "Forza di reazione rapida" all'interno delle operazioni di pace³⁴. Un'altra alternativa prevederebbe invece l'*outsourcing* totale della missione³⁵. A testimonianza del realismo di queste considerazioni, nel 2004 Blackwater US aveva espresso il suo interesse nello spiegare truppe ed equipaggiamento per porre fine al con-

³² Doug Brooks, *Protecting People: the PMC Potential*, cit., p. 6.

³³ Oldrich Bures, "Private Military Companies: A Second Best Peacekeeping Option?", in *International Peacekeeping*, Vol. 12, No. 4, Winter 2005, pp. 533-546.

³⁴ Peter W. Singer, "Peacekeepers, Inc.", in *Policy Review*, No. 119, June 2003, pp. 59-70, <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/7437>.

³⁵ *Ibidem*.

flitto in Darfur³⁶. In sostanza, non solo le PMSCs potrebbero essere l'unica soluzione in alcune situazioni, ma le loro prestazioni potrebbero essere "*faster, cheaper and better*" di quelle dei *peacekeepers* tradizionali³⁷. Pur impiegando già le PMSCs per funzioni di supporto, le Nazioni Unite sono state però sino ad ora piuttosto reticenti anche solo nell'affrontare l'argomento. Inoltre, anche se la possibilità di "privatizzare la pace" è ancora sulla carta, la questione appare ancora troppo intricata perché si possa individuare una soluzione univoca.

1.4. L'Attività del Working Group sull'uso dei mercenari e la UN Draft Convention

Il "*Working Group* sull'Uso dei Mercenari" è stato istituito dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite tramite la risoluzione 2005/2 del 7 aprile 2005³⁸. Il *Working Group* (WG) è costituito da cinque esperti, provenienti da ognuno dei gruppi regionali previsti dal sistema delle Nazioni Unite, con un mandato triennale³⁹. Nel 2008 il mandato del WG è stato esplicitamente esteso al fine di coprire le attività delle PMSCs. Al WG è stato infatti richiesto di studiare gli effetti delle attività di tali attori sul godimento dei diritti umani e di delineare una bozza contenente i principi internazionali fondamentali al fine di incoraggiare il rispetto dei diritti umani da parte delle PMSCs nella conduzione delle loro attività⁴⁰. L'estensione del mandato riflette le preoccupazioni tra i membri del Consiglio dei Diritti Umani circa l'aumentato impiego delle PMSCs. Tale sviluppo ha dato vita ad un ampio dibattito relativo all'appropriatezza dell'uso delle

³⁶ Willis Witter, "Private firms eye Darfur", in *The Washington Times*, 2 October 2006, <http://www.washingtontimes.com/news/2006/oct/01/20061001-114438-5654r>.

³⁷ Doug Brooks and Gaurav Laroia, "Privatized Peacekeeping", in *The National Interest*, No. 80, Summer 2005, pp. 121-124.

³⁸ UN Commission on Human Rights, *The Use of Mercenaries As a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination*, UN Doc. E/CN.4/RES/2005/2, 7 April 2005, http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-2.doc.

³⁹ Gruppo dell'Africa, Gruppo dell'Asia-Pacifico, Gruppo dell'Europa dell'est, Gruppo dell'America Latina e Caraibi (GRULAC) e Gruppo dell'Europa occidentale e altri gruppi (WEOG).

⁴⁰ Human Rights Council, *Mandate of the Working Group on the Use of Mercenaries As a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination*, U.N. Doc. A/HRC/RES/7/21, 8 March 2008, http://psm.du.edu/media/documents/international_regulation/united_nations/human_rights_council_and_ga/wg_on_mercenaries/resolutions/a-hrc-res-7_21.pdf.

PMSCs e a come esso dev'essere regolamentato. In questo frangente, il WG ha quindi adempiuto al suo nuovo mandato tramite l'elaborazione della *UN Draft Convention on the Regulation, Oversight and Monitoring of Private Military and Security Companies* che è stata sottoposta al Consiglio dei Diritti Umani nell'agosto 2012⁴¹.

La *Draft Convention* si differenzia sia dal Documento di Montreux che dall'ICoC poiché mira alla creazione di regole giuridiche vincolanti per le PMSCs. Inoltre, a differenza del Documento di Montreux, le regole contenute nella Convenzione saranno applicabili sia in tempo di guerra che di pace.

Nella *Draft Convention* le PMSCs vengono definite come "a corporate entity which provides on a compensatory basis military and/or security services by physical persons and/or legal entities"⁴². Con "servizi militari" la Convenzione fa riferimento a servizi specializzati collegati ad azioni militari. Essi includono la pianificazione strategica, attività di *intelligence*, operazioni di volo e sorveglianza satellitare, trasferimento di conoscenze con applicazioni militari, nonché il supporto materiale e tecnico alle forze armate e le attività ad esso relative⁴³. I "servizi di sicurezza" includono invece la sorveglianza armata o la protezione di individui ed edifici, qualsiasi trasferimento di conoscenze con applicazioni nel campo della sicurezza e della vigilanza, ma anche lo sviluppo e l'implementazione di misure di sicurezza di tipo informativo e le attività ad essi collegate⁴⁴. Secondo Faiza Patel, membro del WG:

While one might quibble with particulars of this definition, a broad definition is appropriate because while most people think of PMSCs in the context of Iraq and Afghanistan, in fact they operate in many spheres. (...) When thinking about PMSCs it is important to recall that we are not just talking about war zones, but also areas where there are other kinds of instability⁴⁵.

⁴¹ Human Rights Council, *Submission by the Working Group on the Use of Mercenaries As a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination*, U.N Doc. A/HRC/WG.10/2/CRP.1, 6 August 2012, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/WG.10/2/CRP.1.

⁴² UN General Assembly, *Use of Mercenaries As a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination*, UN Doc. A/65/325, 25 August 2010, <http://undocs.org/A/65/325>, Annex- Elements of a proposal draft conventions on private military and security companies, art. 2.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Faiza Patel, *United Nations Working Group on the Use of Mercenaries*, intervento alla "XXXV Tavola Rotonda sui problemi attuali del Diritto Internazionale Umanitario-Le compagnie militari e di sicurezza private", Sanremo 6-8 settembre 2012, <http://www.iihl.org/>

La *Draft Convention* prevede che alcune funzioni di competenza esclusiva dei governi non possano essere oggetto di esternalizzazione. La lista contenuta all'interno della Convenzione si spinge ben al di là dei requisiti previsti dal diritto internazionale umanitario e considera quali attività non-esternalizzabili: la diretta partecipazione alle ostilità, intraprendere una campagna bellica e/o operazioni di combattimento, la presa di prigionieri, legiferare, attività di spionaggio, attività di *intelligence*, trasferimento di conoscenze con un'applicazione militare, di sicurezza e di vigilanza, l'impiego di armi di distruzione di massa ed altre attività ad esso correlate, disporre di poteri di polizia, in particolare i poteri di arresto o detenzione incluso l'interrogatorio dei detenuti⁴⁶.

Sebbene all'interno della comunità internazionale sia comunemente accettato che alcune di queste funzioni non possano essere esternalizzate alle PMSCs, ve ne sono altre – attività di *intelligence* ed il trasferimento di conoscenze – che sono oggetto di disaccordo.

La *Draft Convention* include poi delle prescrizioni che obbligano gli Stati a regolamentare preventivamente le PMSCs. Tali obblighi sarebbero vincolanti non solo per il *Territorial State*, il quale molto spesso ricorre alle PMSCs a causa di una situazione di instabilità, ma anche per gli *Home States* delle PMSCs. L'imposizione di obblighi specifici sugli *Home States* deriva dal diritto umanitario e dagli obblighi degli Stati previsti dal rispetto dei diritti umani circa la garanzia della protezione dei diritti umani e la prevenzione delle violazioni di tali diritti. A tal proposito Faiza Patel sottolinea come:

One of the big problems in this field is that there is no international standard requiring States to control PMSCs. Given that PMSCs perform functions that were traditionally performed by highly regulated State entities such as militaries and police forces, the development of such a standard is essential. The international community needs to agree on due diligence obligations of States vis-à-vis this sector⁴⁷.

In base a tali considerazioni, la *Draft Convention* richiede agli Stati di stabilire a livello nazionale un regime regolamentare e di controllo. Tale regime dovrebbe includere un registro delle PMSCs, un sistema di licenze che dovrebbe occuparsi anche dell'import/export di servizi militari e di

iihl/Documents/Patel.pdf.

⁴⁶ General Assembly, U.N Doc. A/65/325, cit.

⁴⁷ Faiza Patel, *United Nations Working Group on the Use of Mercenaries*, cit.

sicurezza, norme relative al controllo delle credenziali del personale, training sul diritto internazionale umanitario per le PMSCs e norme nazionali sull'uso della forza e delle armi da fuoco⁴⁸.

Al contrario, la *Draft Convention* richiede che gli Stati adottino misure legislative, amministrative e di altra natura al fine di garantire che le PMSCs ed il loro personale siano responsabili per le eventuali violazioni commesse. In particolare, ad ogni Stato sarebbe richiesta l'emanazione di leggi che proibiscano l'esternalizzazione delle attività considerate non esternalizzabili e che vietino alle PMSCs ed al loro personale la violazione dei diritti umani, del diritto umanitario, del diritto penale internazionale, nonché restrizioni sull'uso di armi da fuoco.

Ogni Stato dovrebbe poi prendere le misure necessarie per perseguire e punire eventuali violazioni e per garantire rimedi effettivi alle vittime. Gli Stati dovrebbero inoltre stabilire misure che permettano di non ottemperare eventuali accordi di immunità il cui rispetto sarebbe d'ostacolo alla punizione delle violazioni del diritto umanitario e dei diritti umani. Quest'ultimo aspetto assume una valenza particolarmente significativa dal momento in cui, nonostante i molti casi di gravi violazioni dei diritti umani da parte delle PMSCs, le persecuzioni legali da parte degli *Home States* sono state piuttosto rare. Ciò alimenta la percezione che queste imprese possano operare nell'impunità. Pur riconoscendo la centralità della legislazione nazionale nel monitoraggio delle attività delle PMSCs, la *Draft Convention* prevede comunque un modesto livello di supervisione internazionale che si ispira ai trattati delle Nazioni Unite sui diritti umani. La *Draft Convention* stabilisce infatti un *Oversight Committee* composto da esperti che possa ricevere resoconti nazionali sulle misure adottate per dare applicazione alla Convenzione.

In sostanza quindi, questo documento rappresenta un tentativo di delineare un quadro regolamentare che combini un approccio privato nei confronti della sicurezza con un sistema di sanzioni pubblico capace di contrastare condotte abusive⁴⁹. Inoltre, la *Draft Convention* allarga la base per la partecipazione statale al diritto internazionale eliminando la possibilità che ogni nazione sia libera di scegliere a quale regime internazio-

⁴⁸ General Assembly, U.N Doc. A/65/325, cit.

⁴⁹ Laurence Juma, "Privatisation, human rights and security: Reflections on the Draft International Convention on Regulation, Oversight and Monitoring of Private Military and Security Companies", in *Law, Democracy & Development*, Volume 15, 2011, http://www.idd.org.za/index.php?option=com_zine&view=issue&id=30%3Avolume-15-2011&Itemid=165.

nale sottoporsi nei suoi eventuali rapporti con le PMSCs. La distinzione netta che la Convenzione stabilisce tra mercenari e PMSCs può essere poi considerata come una forma di accettazione dell'ideologia del libero mercato e della privatizzazione nel settore. Si tratta quindi di uno strumento che sembra aver compreso le dinamiche caratteristiche dell'industria della sicurezza privata. Affinché esso possa contribuire effettivamente a contenerne le criticità, è necessario però il supporto dell'intera comunità internazionale.

Mentre in America Latina, Asia e Africa la maggior parte delle nazioni ha quantomeno indicato un sostegno formale alla *Draft Convention*, le nazioni occidentali, in particolare USA e Regno Unito, hanno espresso seri dubbi circa la necessità di un regime multilaterale di questo tipo. Vi sono alcune motivazioni principali alla base di tale opposizione⁵⁰. Innanzitutto, tali nazioni ritengono che la regolamentazione esistente sia sufficiente dal momento in cui non sono ancora state testate del tutto le potenzialità offerte dal Documento di Montreux e dall'ICoC. In secondo luogo vi è un disaccordo su quali siano le funzioni "inerentemente governative" per le quali l'esternalizzazione dovrebbe essere legalmente esclusa. In terzo luogo, il WG è stato accusato di aver oltrepassato il proprio mandato tentando di imporre uno strumento legislativo riguardante i diritti umani, quando il suo obiettivo dovrebbe essere quello di investigare le attività mercenarie e assistere gli Stati nello sradicare tale minaccia. Gli oppositori alla Convenzione sostengono inoltre che la procedura di licenze così come prefigurata sarebbe troppo costosa per gli Stati.

Nell'estate del 2010 il Consiglio dei Diritti Umani ha poi istituito un gruppo di lavoro intergovernativo dalla durata indefinita il cui obiettivo consiste nel considerare la possibilità di elaborare un quadro regolamentare internazionale per le PMSCs. Tale gruppo di lavoro deve altresì considerare l'opzione di sviluppare uno strumento normativo legalmente vincolante basato su quanto previsto dalla *Draft Convention*⁵¹. Nonostante l'opposizione di molti Stati, inclusi i principali *Host States* e *Contracting States*, tale processo è attualmente in corso di svolgimento. Nell'agosto 2012, in occasione del secondo incontro del gruppo intergovernativo, i

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ UN Human Rights Council, *Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination* (containing "The draft of a possible Convention on Private Military and Security Companies" in the annex), UN Doc. A/HRC/15/25, 5 July 2012, <http://undocs.org/A/HRC/15/25>.

partecipanti hanno deciso per *consensus* che la discussione circa la possibilità di un trattato che regoli le PMSCs dovrà continuare.

2. IL RUOLO DELLE PMSCs NELL'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA

Se in termini quantitativi l'esternalizzazione di funzioni di sicurezza è principalmente una prerogativa degli Stati Uniti, anche l'UE e i suoi Stati membri si affidano sempre di più alle PMSCs nell'ambito delle proprie operazioni multilaterali. Secondo l'EUobserver, nel corso del 2012 il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) ha pianificato una spesa di circa 15 milioni di euro per l'ingaggio di PMSCs al fine di proteggere i propri diplomatici all'estero. Questa somma includeva la fornitura di una copertura completa, in termini di protezione, alle basi SEAE di Beirut, Bengasi, Islamabad, Gerusalemme, Kabul, Port-au-Prince, Riyad, San'a' e Tripoli. Altri 35 milioni di euro sono invece stati impiegati per assumere giornalmente guardie di sicurezza destinate alla protezione delle altre 136 delegazioni estere del SEAE⁵².

Nel mese di maggio 2012, il SEAE ha pianificato di spendere sino a 50 milioni di euro per l'impiego di guardie di sicurezza private da destinare alla sua missione in Afghanistan per i quattro anni successivi⁵³. Ad aggiudicarsi il contratto è stata la britannica Page Group – il cui personale è reclutato tra ex Gurkha nepalesi – che si è dunque occupata della protezione del complesso di edifici della delegazione UE a Kabul e del suo staff. In particolare, Page Group provvede alla scorta dell'ambasciatore europeo di stanza a Kabul. L'impresa ungherese Argus è invece impiegata per la protezione delle ambasciate europee ad Haiti, in Libano, in Libia, in Arabia Saudita e nello Yemen. Un'altra impresa con sede nel Regno Unito, Control Risks, opera in Israele, mentre Saladin, sempre britannica, si occupa del Pakistan. Gli stretti rapporti tra PMSCs e SEAE sono testimoniati anche dall'apertura da parte di Control Risks, nel gennaio 2012, di un piccolo ufficio a Bruxelles, creato al fine di incrementare le relazioni con la clientela di Belgio e Lussemburgo, incluse le istituzioni europee. Sempre in Belgio, inoltre, più di 1.500 guardie di sicurezza di G4S sono già impie-

⁵² Andrew Rettman, "Ashton to spend €15mn on private security firms", in *EUobserver*, 9 March 2012, <http://euobserver.com/very-private/115541>.

⁵³ Andrew Rettman, "EU to spend €50mn on private security in Afghanistan", in *EUobserver*, 11 May 2012, <http://euobserver.com/very-private/116224>.

gate per la protezione degli edifici del SEAE, della Commissione europea, del Consiglio europeo e del Parlamento europeo a Bruxelles. La stessa impresa si è poi vista conferire da parte del SEAE, nel mese di maggio del 2012, un cospicuo contratto per l'erogazione di servizi di protezione sul territorio libico. Il contratto, del valore di 10 milioni di euro, è finalizzato alla protezione delle delegazioni del SEAE a Tripoli e Bengasi per quattro anni a partire dal 1 giugno 2012⁵⁴.

2.1. *L'impiego di PMSCs nelle missioni civili e militari dell'UE*

Se il corpo diplomatico europeo riunito nel SEAE ha dimostrato una certa propensione ad avvalersi di servizi di sicurezza privati per sopperire alla protezione dei suoi rappresentanti all'estero, le PMSCs hanno trovato un terreno favorevole anche all'interno delle missioni dell'UE realizzate nell'ambito della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC). L'impiego di PMSCs è stato motivato dalla considerazione che, in alcune circostanze e con un'opportuna regolamentazione, esse possano fornire un supporto considerevole alle missioni dell'Unione. Nella maggioranza dei casi però, sono i singoli Stati membri dell'UE a stipulare contratti con le PMSCs per il supporto dei propri contingenti nazionali impegnati in interventi multilaterali. È questo il caso del Regno Unito, che impiega *contractor* privati per garantire la sicurezza del proprio personale schierato in missione. Anche la Germania ha fatto uso di guardie di sicurezza private in Afghanistan. In linea generale, comunque, si può riscontrare un aumento della partecipazione di PMSCs nelle operazioni della PSDC. È pertanto impellente una riflessione sul possibile impatto che i *contractor* possono avere sulle missioni e sui loro obiettivi. Quest'urgenza è resa ancor più necessaria dal fatto che oltre il 50 per cento delle PMSCs presenti su scala mondiale ha sede in Europa⁵⁵.

Dal 2003 sono state 28 le operazioni di polizia civile e militari realizzate dall'UE nell'ambito della PSDC. Secondo i dati del Consiglio dell'Unione europea, aggiornati a dicembre 2012, il numero delle operazioni in corso di svolgimento nel quadro della PSDC ammonta a 15⁵⁶. La presenza simul-

⁵⁴ Andrew Rettman, "Question marks over EU contract for Libya security firm", in *EU-observer*, 8 May 2012, <http://euobserver.com/institutional/116152>.

⁵⁵ Per la distribuzione geografica delle PMSCs a livello mondiale si veda http://psm.du.edu/articles_reports_statistics/data_and_statistics.html#global.

⁵⁶ Operazioni e anno di inizio: EUCAP SAHEL Niger (2012); EUAVSEC Sud Sudan

tanea in più nazioni di queste operazioni ha comportato un sovraccarico significativo per gli eserciti europei. Con i contingenti nazionali limitati e occupati in missioni ed operazioni congiunte, gli Stati membri hanno mostrato un certo grado di riluttanza nello svolgimento di funzioni quali la sorveglianza armata, considerata al di fuori delle *core functions* militari. Inoltre, la concentrazione di molti eserciti europei sulla difesa del territorio nazionale durante la Guerra Fredda, ne limita le attuali capacità di proiezione in teatri remoti. Poiché è probabile che tali capacità si mantengano ridotte nel futuro prossimo, le PMSCs si stanno perfettamente adeguando alle esigenze operative tramite la diversificazione della propria offerta di servizi. Nonostante ciò, si deve rilevare che l'impiego di PMSCs nelle missioni PSDC passate e correnti sia stato piuttosto limitato, soprattutto se comparato all'uso fatto da altri attori internazionali. Le ragioni principali vanno ricercate nella natura civile della maggior parte delle operazioni e nei ridotti livelli di violenza nei teatri in cui gli eserciti europei sono stati schierati. Inoltre, se è vero che l'industria della sicurezza privata ha sviluppato nel corso degli ultimi decenni un'esperienza tale da indurre molti governi europei a considerare con maggiore attenzione l'*outsourcing* quale soluzione alle difficoltà riscontrate, d'altro canto la maggior parte di essi si trova ancora in una fase di riflessione sulla propria posizione e le proprie politiche riguardo all'impiego di PMSCs.

Tra questi, Regno Unito, Germania, Paesi Bassi e Olanda impiegano regolarmente PMSCs. Altre nazioni europee per le quali si è a conoscenza di pratiche di *outsourcing* di funzioni un tempo riservate alle Forze Armate, sono Belgio, Portogallo e Spagna, i quali ricorrono a PMSCs per funzioni di supporto logistico e manutenzione⁵⁷.

Italia, Francia e Grecia dichiarano invece di non ricorrere a PMSCs nelle operazioni internazionali poiché ritengono l'esternalizzazione di funzioni operative strategiche una violazione del principio del monopolio statale sull'uso legittima della forza e che la presenza di *contractor* possa creare, in situazioni di conflitto armato, una pericolosa confusione circa l'identità delle forze in campo⁵⁸.

(2012); EUCAP NESTOR, Corno d'Africa (2012); EUTM Somalia (2010); EUNAVFOR Somalia (2008); EULEX Kosovo (2008); EUMM Georgia (2008); EUPOL Afghanistan (2007); EUPOL RD Congo (2007); EUPOL COPPS, Territori Palestinesi (2006); EUBAM Rafah, Territori Palestinesi (2005); EUSEC RD Congo (2005); EUJUST LEX Iraq/Bruxelles (2005); EUBAM Moldavia e Ucraina (2005); EUFOR ALTHEA, Bosnia Erzegovina (2004).

⁵⁷ Finabel, *Possibilities and Limitations of the Operational Co-operation with Private "Military" Companies (PMC)*, A.24.R, Brussels, 8 October 2008.

⁵⁸ *Ibidem*.

Tabella 4. Impiego di PMSCs nelle missioni dell'UE

Attore	Impiego di PMSCs
UE: Missioni civili e di polizia	EUPM Bosnia Erzegovina: protezione ravvicinata, servizi di <i>bodyguard</i>
	EUPOL Afghanistan: protezione dei <i>compound</i> e del personale internazionale, addestramento delle forze di sicurezza afgane, supporto logistico
	EULEX Kosovo: protezione degli edifici
	EUPOL COPPS Territori palestinesi: sorveglianza e protezione ravvicinata, telecomunicazioni, addestramento degli autisti
	EUPOL RDC: protezione dei quartier generali e di altri luoghi
UE: Operazioni militari	EUFOR Ciad: <i>airlift</i> , gestione dei campi, supporto logistico
	EUFOR ALTHEA Bosnia Erzegovina: ricognizione, sorveglianza aerea
	ARTEMIS RDC: costruzione dei campi base, servizi di lavanderia
Stati membri	Regno Unito: protezione del personale governativo e degli uffici all'estero, riforma delle forze di polizia, logistica, manutenzione
	Germania: protezione dei centri di formazione delle forze di polizia e programmi di sviluppo, <i>airlift</i> , costruzione dei campi base, gestione dei servizi sanitari, manutenzione e riparazione, <i>catering</i>
	Paesi Bassi: sorveglianza e messa in sicurezza dei perimetri di basi ed ambasciate all'estero, supporto logistico, manutenzione, traduzione
	Irlanda: <i>airlift</i>
	Spagna: manutenzione, logistica
	Portogallo: logistica
	Belgio: logistica, manutenzione, traduzione

Fonte: Elke Krahmann and Cornelius Friesendorf, *The Role of Private Security Companies (PSCs) in CSDP missions and operations*, PE 433.829, Brussels, European Parliament, April 2011, p. 20 (Directorate-General for External Policies - Policy Department Study), <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/sede/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=49068>.

In linea di massima a livello europeo esiste una sostanziale convergenza sull'esclusione delle PMSCs dallo svolgimento di azioni offensive. Sarebbe invece necessario regolamentare in modo uniforme la possibilità da parte dei *contractor*, che risultano in ogni caso "personale civile", di utilizzare armi militari. Generalmente l'*outsourcing* è considerato ragionevole per quanto riguarda il supporto logistico, la manutenzione di materiale bellico e l'addestramento. In relazione alla pianificazione strategica o alla raccolta di informazioni di *intelligence* provenienti da varie fonti, non è in-

vece possibile riscontrare una posizione comune tra Stati membri. Anche nel caso delle funzioni per cui si attesta una propensione nei confronti dell'esternalizzazione, vi potrebbero essere casi di situazioni ad alto rischio per le quali tale pratica risulterebbe meno vantaggiosa del previsto.

Il coordinamento tra contingenti nazionali, organizzazioni internazionali e *contractor* nel corso delle operazioni della PSDC è poi essenziale. L'UE ha a tal fine sviluppato una tipologia di contratto a livello centrale circa la gestione delle capacità, così come delle linee guida base sul *Contractor Support to Operations* (CSO) contenuto nel *EU Concept for Logistic Support del 2011*⁵⁹. La pratica più diffusa consiste però nella sottoscrizione di contratti a livello di singoli Stati membri. Da ciò discendono disaccordi sul ruolo svolto dai *contractor* e informazioni carenti circa le responsabilità per singole PMSCs.

2.2. Le policies dell'UE

L'UE non dispone allo stato attuale di una legislazione specifica o di norme regolamentari sulle PMSCs e le loro attività. Ciò nonostante, negli ultimi anni le varie istituzioni dell'Unione sono state coinvolte nell'elaborazione di alcune *policies* al riguardo. Nell'intento di sviluppare un quadro normativo adeguato, la Commissione europea ha inoltre promosso nel 2008 un programma di ricerca denominato PRIV-WAR, nell'ambito del quale sono state formulate una serie di raccomandazioni per l'UE circa l'azione regolamentare da intraprendere nei confronti delle PMSCs e dei loro servizi⁶⁰. Innanzitutto, le misure regolamentari devono essere volte ad un rispetto maggiore dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, dal momento in cui spesso le PMSCs agiscono in contesti di conflitto armato. Le misure regolamentari proposte dovrebbero permettere di stabilire un sistema normativo che includa criteri di registrazione, di licenza e di monitoraggio delle PMSCs con sede giuridica in uno degli Stati membri dell'UE, ma anche di quelle ingaggiate da tali Stati o da altri enti ed organizzazioni. In particolare, si raccomanda l'elaborazione di

⁵⁹ European External Action Service, *EU Concept for Logistic Support for EU-led Military Operations*, EUMS 3853/11, Brussels, 4 April 2011, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st08/st08641.en11.pdf>.

⁶⁰ Priv-War Consortium, *Priv-War Recommendations for EU Regulatory Action in the Field of Private Military and Security Companies and their Services*, March 2011, http://priv-war.eu/wordpress/wp-content/uploads/2013/03/Priv-War_Recommendations-FINAL-.pdf.

standard minimi in relazione al monitoraggio e alle sanzioni applicabili agli Stati membri che non si apprestano a regolamentare l'impiego delle PMSCs per renderlo conforme al rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

Nel maggio 2011 il Parlamento europeo ha poi approvato una risoluzione in cui:

(si) ritiene necessario adottare misure normative europee incluso un sistema normativo globale finalizzato a stabilire, registrare, autorizzare, monitorare e riferire in merito alle violazioni del diritto applicabile da parte delle compagnie militari private, a livello interno ed esterno⁶¹.

L'importanza di un'effettiva regolamentazione delle attività delle PMSCs è stata sottolineata anche dal Consiglio dei ministri degli Esteri tenutosi a Bruxelles nel febbraio del 2012. È stato in questa circostanza che il Consiglio ha dichiarato la sua approvazione all'iniziativa dell'Alto Rappresentante riguardante il supporto dell'Unione al Documento di Montreux⁶².

L'iniziativa più recente dell'UE relativa al fenomeno delle PMSCs è lo *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, adottato dal Consiglio dell'Unione nel giugno 2012⁶³. All'*Action Point 21*, che riguarda la conformità dell'azione dell'Unione al diritto umanitario, l'UE si impegna a promuovere l'adesione di altre nazioni al Documento di Montreux. La responsabilità della realizzazione di quest'obiettivo è affidata agli Stati membri e al SEAE.

Senza nulla togliere al ruolo propositivo che l'UE ha assunto finora, si può sostenere che sarebbe necessario un approccio più concreto nell'elaborazione di un quadro normativo adeguato al controllo delle attività delle PMSCs, anche in considerazione dell'aumento delle competenze in materia di sicurezza e difesa seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁶⁴.

⁶¹ Parlamento europeo, *Risoluzione sullo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, P7_TA(2011)0228, Strasburgo, 11 maggio 2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0228&language=IT>.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Council of the European Union, *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, 11855/12, Luxembourg, 25 June 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf.

⁶⁴ Natalino Ronzitti, "Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona per l'Unione urgente regolamentare i contractor", in *Guida al Diritto*, n. 2, 8 gennaio 2011.

3. IL RUOLO DELLE PMSCs NEGLI INTERVENTI DELLA NATO

3.1. La strategia NATO sull'uso delle PMSCs

Le attuali minacce alla sicurezza internazionale richiedono risposte militari efficaci, fondate sulla capacità di schierare rapidamente forze di spedizione in grado di condurre operazioni adeguate alla grande varietà di contesti operativi. In tali circostanze, l'esternalizzazione di funzioni legate alla sicurezza e alla difesa rappresenta uno dei meccanismi attraverso i quali questo processo di adattamento può essere articolato. Tra le raccomandazioni relative alla cooperazione tra la NATO ed altri attori operanti a livello internazionale si sottolinea infatti l'esigenza di:

Determine whether the Alliance would be willing and able to out-source aspects of security, stabilisation or reconstruction to private military companies (PMC), and if so, which aspects. This will require NATO to develop a comprehensive policy on the Alliance's engagement with and relationship to PMCs⁶⁵.

Già nel 2004, i Comandanti Strategici NATO avevano sostenuto nella *Bi-Strategic Command Procurement Directive 60-70* che:

With military budgets and available resources stretched, NATO may well turn to commercial sources to perform functions that traditionally have been performed by NATO civilians and/or military personnel. (...) Examples of typical commercial activities include custodial services, grounds maintenance, base supply, vehicle operations and maintenance, etc.⁶⁶.

Nel gennaio del 2006 il Consiglio Atlantico ha poi approvato la *NATO Policy on Contractor Support to Operations*, le cui linee strategiche sono state successivamente inserite nel *NATO Logistic Handbook* del 2007. Questa linea politica offre una serie di principi di *governance* e di buone pratiche circa l'impiego di *contractor* a sostegno delle operazioni, nonché delle

⁶⁵ NATO Allied Command Transformation, *Multiple Futures Project Final Report*, April 2009, p. 59, <http://www.act.nato.int/subpages/nato-multiple-futures-project-documents>.

⁶⁶ NATO Allied Command Operations, *Bi-Strategic Command Procurement Directive*, Bi-SC 60-70, 22 December 2004, par. 2-22(a), http://www.aco.nato.int/resources/20/finance/dir60_70.pdf.

considerazioni per integrare l'*outsourcing* nella pianificazione della difesa. Inoltre, essa attribuisce in maniera inequivocabile le responsabilità durante la preparazione, lo sviluppo e l'impiego dei *contractor* nelle operazioni.

Il *NATO Logistic Handbook* del 2007 definisce il *Contractor Support to Operations* (CSO) come uno strumento capace di fungere da moltiplicatore di forze per la NATO, i suoi Stati membri e i suoi partner⁶⁷. Si tratta di un meccanismo che permette ad entità commerciali competenti di provvedere alla fornitura di parte del supporto sul campo, in maniera tale da assicurare un impiego efficiente ed efficace delle risorse. La pianificazione del CSO implica la determinazione di quali capacità di supporto per un'operazione siano suscettibili di essere esternalizzate ad un fornitore privato. Nel caso in cui invece si tratti di contratti *ad hoc*, essi rispondono a necessità non previste che possono emergere nel corso di un'operazione. In entrambi i casi, comunque, si tratta di una pratica che consente al personale militare di dedicarsi ad altre funzioni. Il CSO presenta molteplici vantaggi e risulta particolarmente prezioso quando⁶⁸:

- la forza del personale militare all'interno di un contingente nazionale o in una *Joint Operations* area (JOA) è limitata da una decisione politica;
- le risorse militari non sono in grado di fornire le capacità richieste;
- le capacità necessarie non sono state rese disponibili ai fini di un'operazione;
- la capacità militare è richiesta per altre missioni e/o vi è stato un accordo circa l'impiego di *contractor* locali nell'ambito di un piano di cooperazione civile-militare;
- l'impiego di *contractor* nello svolgimento di alcune funzioni ed in alcune circostanze risulta più vantaggioso in termini di costi ed efficacia;
- vi è un bisogno operativo di continuità ed esperienza che non possono essere fornite dall'impiego di personale militare a rotazione.

Il supporto fornito dai *contractor* deve essere focalizzato a soddisfare i requisiti operativi necessari a garantire il successo della missione. Agli Stati membri e alle autorità della NATO è attribuita la responsabilità collettiva per la pianificazione e l'implementazione del supporto fornito dai

⁶⁷ NATO, *NATO Logistics Handbook*, Brussels, 2007, p. 101.

⁶⁸ *Ibidem*.

contractor nel corso delle operazioni multinazionali⁶⁹. Il Comandante NATO al livello pertinente deve avere l'autorità sufficiente ed il controllo sulle risorse private per poter ricevere, impiegare, sostenere e ridispiegare le forze che gli sono state fornite dagli Stati membri nella maniera più efficace.

L'esternalizzazione è applicabile ad un numero limitato di funzioni di *combat support* e ad un più ampio spettro di funzioni del tipo *combat service support* che possono includere:

- la costruzione di infrastrutture fisiche quali torri di controllo aereo, muri perimetrali, caserme etc.;
- prestazioni di *force protection*;
- gestione di sistemi di informazione e comunicazione;
- supporto ad attività di *intelligence*⁷⁰.

È invece escluso l'impiego di *contractor* per lo svolgimento di funzioni di combattimento⁷¹.

Nel 2008 sono stati assegnati numerosi contratti di *outsourcing* per una spesa totale di circa 240 milioni di euro⁷². L'anno precedente, l'impresa ATCO Frontec Europe Ltd, specializzata nella fornitura di servizi logistici per gli eserciti e nel corso di missioni di soccorso in seguito a catastrofi naturali, si era aggiudicata cinque contratti per fornire diversi servizi di supporto per l'Aeroporto Internazionale di Kabul (KAIA) e per quello di Kandahar (anche conosciuto come *Kandahar Airfield-KAF*) in Afghanistan. Più di 350 impiegati di ATCO sono stati assunti e spiegati al KAF per la fornitura di vari servizi a beneficio di più di 10.000 truppe dell'*International Security Assistance Force* (ISAF)⁷³. Quest'ultima ha inoltre ricorso all'*outsourcing* per due ulteriori progetti, i quali hanno suscitato un'attenzione particolare a causa dei costi elevati e del fatto che inizialmente tali capacità fossero fornite dalle truppe statunitensi. In particolare, l'esternalizzazione ha riguardato attività di trasporto aereo in teatro in vari *Regional Commands* dell'ISAF, prima assicurati da elicotteri americani, ed il controllo del traffico aereo al KAF. Dopo un intenso periodo di consultazione tra gli Alleati, il Consiglio Atlantico ha approvato

⁶⁹ *Ibidem*, p. 103.

⁷⁰ Patrick Wouters, *The good, the bad & the ugly of outsourcing security to Private Military Companies (PMCs)*, Brussels, Royal Higher Institute for Defence, 2008, p. 83, <http://www.irsd.be/website/index.php?Itemid=346>.

⁷¹ *Ibidem*, p. 104.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*, p. 83.

un progetto di esternalizzazione che ha visto l'americana Mesopotamia Group aggiudicarsi il contratto⁷⁴. Questa scelta è stata fondata su un riconoscimento da parte della NATO della presenza di deficit in termini di capacità critiche suscettibili di ripercuotersi negativamente sulle performance operative dell'Alleanza⁷⁵.

Un altro interessante caso di *outsourcing* ha riguardato i servizi di sorveglianza. Una delle prime applicazioni è stata realizzata per il campo di Al-Rustimayah nell'ambito della *NATO Training Mission in Iraq* (NTM-1). All'interno di questo campo, dove gli addestratori della NATO svolgono la loro missione, normalmente i servizi di sorveglianza sono erogati tramite una *Combined Joint Statement of Requirements* (CJSOR)⁷⁶. La mancanza di personale militare fornito dagli Stati membri ha però condotto il *Joint Forces Command* (JFC)⁷⁷ di Brunssum ad istituire nel 2005 una gara d'appalto estesa alle PMSCs. L'ufficio che si è occupato della sottoscrizione del contratto è stato di Dipartimento del Commercio statunitense. Una situazione simile si è poi verificata in Kosovo, quando il contingente nazionale destinato alla sorveglianza del quartiere generale della *Kosovo Force* (KFOR) non poteva essere rimpiazzato⁷⁸. Nel tentativo di preservare la disponibilità del battaglione assegnato alla KFOR nello svolgimento dei suoi compiti essenziali, la possibilità di impiegare PMSCs per il controllo all'accesso e per servizi di sorveglianza per le infrastrutture del quartier generale è stata dunque proposta alle nazioni contribuenti. Detto ciò, nel *NATO Strategic Concept* del 2010⁷⁹ non vi è alcun riferimento alle PMSCs, né in relazione alla problematiche rappresentate dal ricorso ai loro servizi, né in relazione ai possibili vantaggi derivanti dal loro impiego.

Se quanto finora esposto rappresenta l'approccio adottato dalla NATO

⁷⁴ *Ibidem*, p. 84.

⁷⁵ Ragnheidur Árnadóttir, *Current and future capabilities priorities for the Atlantic Alliance*, 160 DSCTC 08 E REV 1, Report of the Sub-Committee on Transatlantic Defence and Security Co-operation, Brussels, NATO Parliamentary Assembly, 30 April 2008, <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1474>.

⁷⁶ Nell'ambito del processo di generazione di forze finalizzato alla fornitura di uomini, il documento elenca tutto ciò che è necessario per una missione: truppe, equipaggiamento, capacità essenziali e nazione/i offerenti. Le nazioni contribuenti sono responsabili per il finanziamento e per il supporto logistico delle proprie unità.

⁷⁷ Il JFC di Brunssum (Olanda) rappresenta, insieme al JFC di Napoli ed al Joint Headquarter (JHQ) di Lisbona, la struttura di comando operativa della NATO.

⁷⁸ Patrick Wouters, *The good, the bad & the ugly...*, cit., p. 85.

⁷⁹ NATO, *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, Lisbon, November 2010, http://www.nato.int/cps/en/SID-81A7DBA8-D774BB92/natolive/topics_82705.htm.

nel suo complesso in relazione all'impiego di PMSCs nel corso delle sue missioni, tra gli Stati membri non è possibile riscontrare una visione comune sulla questione. Da ciò derivano due sviluppi critici. Innanzitutto, un approccio eccessivamente frammentario circa l'impiego di PMSCs potrebbe danneggiare la legittimità della NATO quale attore unitario delle relazioni internazionali. In secondo luogo, l'aumento dell'impiego di PMSCs potrebbe essere percepito come un'opzione migliore rispetto al coinvolgimento di quegli alleati europei che si trovano in difficoltà a modernizzare e rendere interoperabile il proprio strumento militare. L'erosione della coesione tra Stati membri potrebbe avere delle implicazioni sulla solidarietà interna alla NATO.

3.2. La regolamentazione in ambito NATO

Lo sviluppo regolamentare più importante in ambito NATO è rappresentato dalla stesura e dall'adozione di uno strumento destinato all'uso interno: l'*ACO Directive concerning the contracting with Private Security Companies 060-101* (AD 060-101)⁸⁰. La contrattazione con le PSCs⁸¹ richiede un'attenta valutazione delle credenziali e dei servizi che saranno oggetto di esternalizzazione. Secondo Andreas Munoz Mosquera e Nikoleta Chalanouli:

Blurring the lines even if it is for including non-security or military services moves the contract to an uncategorized territory. Besides security considerations (...), situations of unfair advantage and unfair competition come also into place in such instances⁸².

La AD 060-101 non impone direttamente obblighi in capo alle PSCs, ma vi è una relazione contrattuale che prescrive i loro vincoli in termini di fornitura dei servizi. Il maggior contributo normativo della Direttiva riguarda probabilmente le misure preventive che devono essere adottate

⁸⁰ Andres B. Munoz Mosquera, Nikoleta P. Chalanouli, *Regulation and Monitoring PMSCs in NATO Operations*, paper presentato alla "XXXV tavola rotonda sui problemi attuali del diritto internazionale umanitario "Le compagnie militari e di sicurezza private", Sanremo 6-8 settembre 2012, [http://www.iihl.org/iihl/Documents/Regulating%20and%20Monitoring%20PMSCs%20in%20NATO%20Operations-Andres%20Munoz%20Mosquera%20\(3\).pdf](http://www.iihl.org/iihl/Documents/Regulating%20and%20Monitoring%20PMSCs%20in%20NATO%20Operations-Andres%20Munoz%20Mosquera%20(3).pdf).

⁸¹ In questo paragrafo viene impiegato l'acronimo PSCs poiché è quello impiegato dal documento che è analizzato.

⁸² Andres B. Munoz Mosquera, Nikoleta P. Chalanouli, *Regulation and Monitoring PMSCs in Nato Operations*, cit, p. 15.

prima di procedere alla sottoscrizione di un contratto con le PSCs. L'esternalizzazione di servizi legati alla sicurezza rappresenta una questione piuttosto delicata e suscettibile di numerose ripercussioni. È dunque apparso necessario stabilire delle procedure di controllo sin dall'inizio di tale processo. In questo modo, è possibile dettare i termini del contratto attraverso la descrizione dettagliata non solo dei servizi richiesti, ma anche dei limiti a cui le PSCs devono sottostare. Dalla stesura della gara d'appalto sino a quella del contratto e alla successiva realizzazione dello stesso, vengono quindi stabiliti dei chiari confini sulle responsabilità delle PSCs prima del loro dispiegamento in teatro. Allo stesso tempo, anche la condotta del funzionario che si occupa del processo di contrattazione è soggetta ad una continua supervisione. La AD 060-101 rappresenta quindi uno strumento innovativo che dimostra come i rapporti con la PSI necessitino di procedure differenziate rispetto agli altri segmenti industriali⁸³. Oltre a tale documento di uso interno, è però possibile affermare che l'approccio dell'Alleanza sulla questione richieda ulteriori aggiornamenti.

3.3. ONG, attività umanitaria e sicurezza privata

Una delle possibilità verso cui le organizzazioni umanitarie si sono indirizzate nell'affrontare l'incremento nel livello di insicurezza nel corso delle operazioni umanitarie è stato il ricorso alle PMSCs per la fornitura di vari servizi volti alla protezione del proprio staff e sedi⁸⁴. Un primo incentivo a favore dell'impiego di PMSCs proviene dalla constatazione che il modello di sicurezza fondato sul "consenso" delle parti non sia più in grado di garantire un'adeguata protezione agli attori umanitari a causa, tra i vari fattori, del mancato rispetto del diritto internazionale umanitario da parte di alcuni attori non-statali e del *targeting* intenzionale del personale umanitario⁸⁵. Inoltre, se nel passato le connessioni tra attori militari e civili erano state oggetto di critica a causa del rischio di politicizzare

⁸³ NATO Allied Command Operations, *Bi-Strategic Command Procurement Directive*, cit.

⁸⁴ Abby Stoddard, Adele Harmer, Victoria DiDomenico, *The use of private security providers and services in humanitarian operations*, London, Overseas Development Institute, 2008, (HPG Report, 27), <http://www.odi.org.uk/resources/docs/3703.pdf>.

⁸⁵ Il modello del "consenso", elaborato dal Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) sin dalla sua fondazione nel 1863, si basa sulla convinzione che la protezione del personale umanitario debba fondarsi sul consenso negoziato tra le parti al conflitto. Tale scelta è stata motivata da ragioni pragmatiche e di principio. Il consenso delle parti è infatti considerato da parte del CICR sia la base fondante della sicurezza del personale che il modo migliore per rispettare il suo mandato di neutralità e imparzialità.

o militarizzare le missioni umanitarie, quest'impostazione è mutata e si assiste ad una maggiore propensione alla cooperazione con gli eserciti. Questa tendenza apre la strada ad un maggior utilizzo delle PMSCs in aggiunta o in alternativa alle Forze Armate.

Molte ONG dedite all'assistenza umanitaria non possiedono al loro interno personale qualificato per la gestione della propria sicurezza. In linea generale, esse decidono di ricorrere a servizi di sicurezza privata in seguito ad un incidente specifico o ad una serie di incidenti che portano a presumere un complessivo deterioramento delle condizioni di sicurezza. In Afghanistan, ad esempio, varie organizzazioni hanno optato per l'impiego di PMSCs dopo i tumulti a Kabul del maggio 2006 nel corso dei quali gli edifici di alcune organizzazioni umanitarie erano stati oggetto di attacchi⁸⁶. Altre motivazioni riguardano considerazioni economiche e di attribuzione delle responsabilità⁸⁷. Detto ciò, le implicazioni derivanti dagli eventuali abusi perpetrati da impiegati delle PMSCs potrebbero essere devastanti per quanto riguarda la reputazione, l'immagine e la credibilità di un'organizzazione.

I servizi più comunemente erogati dalle PMSCs sono l'analisi e la stima del rischio, il training dello staff in materia di sicurezza, la consulenza sulla gestione delle crisi e, in particolare, la fornitura di guardie (nella maggioranza dei casi disarmate) per la protezione di uffici, magazzini e residenze. La sorveglianza di edifici e proprietà è generalmente affidata a PMSCs locali deputate al controllo all'accesso, e all'identificazione di personale e visitatori. Tra le organizzazioni che hanno usufruito di tali servizi è possibile menzionare CARE, Caritas, GOAL, International Rescue Committee (IRC), Save the Children e Worldvision⁸⁸. Dal lato delle aziende, una lista di PMSCs che hanno lavorato per attori umanitari include ArmorGroup, Control Risks Group, Global Risk Strategies, Erinys, Hart Security, KROLL, Lifeguard, MPRI, Olive, RONCO, Southern Cross Security e Triple Canopy⁸⁹.

⁸⁶ Abby Stoddard, Adele Harmer, Victoria DiDomenico, *The use of private security providers and services in humanitarian operations*, cit., pp. 21-22.

⁸⁷ James Cockayne, *Commercial Security in Humanitarian and Post-Conflict Settings: An Exploratory Study*, New York, International Peace Academy, March 2006 (IPI Policy Papers), <http://www.ipinst.org/publication/policy-papers/detail/128-commercial-security-in-humanitarian-and-post-conflict-settings-an-exploratory-study.html>.

⁸⁸ Christopher Spearin, *Humanitarian Non-Governmental Organizations and International Private Security Companies: The "Humanitarian" Challenges of Moulding a Marketplace*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, July 2007, p. 5 (DCAF Policy Papers, 16), <http://www.dcaf.ch/Publications/Humanitarian-Non-Governmental-Organizations-and-International-Private-Security-Companies>.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 5-6.

L'impiego di personale privato per la scorta dello staff o dei convogli umanitari – sebbene meno diffuso rispetto alla protezione statica – è una pratica abbastanza comune. Scorte armate sono utilizzate regolarmente nelle grandi operazioni logistiche quali quelle realizzate da CARE o dal *World Food Programme* (WFP). Generalmente a tali scorte provvedono i governi ospitanti ma, in alcune circostanze, l'unico modo di operare in situazioni instabili tra fazioni in lotta consiste nell'impiego di PMSCs. Un altro settore in cui le PMSCs sono particolarmente attive è quello dello sminamento. Più di 60 PMSCs sono state ingaggiate da organizzazioni umanitarie per la rimozione di mine, un'attività un tempo spettante esclusivamente alle forze armate regolari, in nazioni quali Afghanistan, Angola, Bosnia, Iraq e Mozambico. Le aziende coinvolte includono Parsons Corp., EOD Technology Inc., Tetra Tech Inc., USA Environmental Inc. e le africane Mechem, Mine-Tech e SCS⁹⁰.

Non esistono ad oggi informazioni sistematiche circa le interazioni tra ONG e PMSCs. L'impressione è che si tratti di un fenomeno più esteso di quanto appaia e che il mercato sia dominato da un numero ristretto di compagnie. Su scala globale, ArmorGroup detiene una lista clienti che include un numero consistente di ONG. Southern Cross Security è un'altra impresa impiegata da varie organizzazioni umanitarie in Sierra Leone. Per quanto riguarda prestazioni di *risk assessment* le compagnie più utilizzate dagli operatori umanitari sono Control Risks Group e Centurion. In linea generale, comunque, si assiste ad una prevalenza nell'impiego di PMSCs locali rispetto a quelle attive a livello internazionale.

Nonostante la fornitura di servizi di sicurezza privati nel corso delle operazioni umanitarie rappresenti un fenomeno in espansione, sia riguardo al livello di impiego che alla gamma delle prestazioni erogate, lo sviluppo di un serio dibattito in seno alle organizzazioni umanitarie è limitato da una serie di ostacoli. L'impiego di PMSCs fa infatti parte di un più ampio processo di politicizzazione e militarizzazione degli aiuti umanitari che potrebbe minare la legittimità del lavoro che le organizzazioni presenti sul campo tentano di svolgere. Per le organizzazioni umanitarie vi sono profonde implicazioni derivanti dal *trade off* tra la sicurezza dei propri operatori e quella delle popolazioni oggetto di aiuto. Se infatti da

⁹⁰ Peter W. Singer, "Humanitarian principles, private military agents: some implications of the privatized military industry for the humanitarian community", in Victoria Wheeler and Adele Harmer (eds.), *Resetting the rules of engagement. Trends and issues in military-humanitarian relations*, London, Overseas Development Institute, March 2006, p. 70 (HPG Report, 21), <http://www.odi.org.uk/resources/docs/273.pdf>.

un lato è comprensibile che le organizzazioni umanitarie che forniscono assistenza e soccorso in contesti critici abbiano bisogno di un'elevata protezione, d'altro canto, la natura stessa degli scenari nei quali la risposta umanitaria ha luogo rende la presenza di PMSCs suscettibile di influire sul contesto politico e di sicurezza nel suo insieme.

3.4. *Industria e sicurezza privata*

L'industria privata rappresenta uno dei maggiori utenti delle PMSCs. In particolare, sono le *Transnational Corporations* (TNCs)⁹¹ ad impiegare le PMSCs per propria protezione. Il loro utilizzo è diffuso sia all'interno di nazioni in cui la sicurezza garantita dalle istituzioni statali è inadeguata e/o insufficiente e i principi dello Stato di diritto vengono raramente rispettati, che in contesti dove la presenza statale risulta maggiormente efficace. È però difficile elaborare un'analisi quantitativa al riguardo. Anche se sono disponibili informazioni sul numero di imprese di sicurezza private registrate a livello nazionale, non esiste infatti un database che fornisca una scomposizione di questi dati su scala globale in grado di mostrare la distribuzione dell'uso di *contractor* da parte di diversi committenti, tra cui appunto le TNCs.

L'industria privata che opera a livello transnazionale è stata da sempre interessata alla protezione dei propri investimenti e proprietà, individuando la sicurezza come una delle componenti principali dei propri piani di gestione del rischio. Molto spesso tali piani vengono elaborati attraverso una concertazione con le nazioni di provenienza e con quelle in cui si decide di aprire nuovi mercati. La comparsa di nuovi tipi di minacce, tra cui quella terroristica, ha richiesto all'industria privata l'elaborazione di nuove strategie di gestione delle crisi. Al fine di mitigare i rischi derivanti dalle nuove forme di violenza politica, anche i privati hanno dovuto prendere dei provvedimenti. Innanzitutto, il ricorso a polizze assicurative riguardanti rischi politici è aumentato drasticamente. In secondo luogo, vi è stato lo sviluppo di strategie finalizzate alla protezione di personale e proprietà. La crescita fenomenale dell'impiego di PMSCs da parte di aziende private che operano in contesti ad alto rischio è parte di questa nuova domanda. Imprese quali ArmorGroup, G4S, Global Risk ed altre provvedono alla fornitura di un'ampia gamma di servizi: dalla valutazione della minaccia all'elaborazione di piani di sicurezza, dalla mitigazione

⁹¹ Società di capitali o imprese che operano in almeno due nazioni.

del rischio alla sorveglianza di siti strategici⁹². Nel caso in cui poi si tratti di imprese a partecipazione statale o le cui operazioni all'estero rientrino nell'interesse nazionale della madrepatria, sono gli stessi governi di tali nazioni ad incentivare e finanziare il ricorso a PMSCs, mettendo in evidenza le opportunità lavorative disponibili in molte aree critiche. È questo il caso degli Stati Uniti che, tramite il Dipartimento di Stato, finanziano alcune PMSCs in un'ottica secondo la quale il loro impiego rappresenta una soluzione ai problemi di sicurezza che molte aziende devono affrontare in giro per il mondo. Talvolta le TNCs lavorano direttamente con i governi delle nazioni ospitanti, tramite il finanziamento di parte delle loro forze di sicurezza che vengono poi dislocate per provvedere alla *security* di specifici interessi aziendali⁹³.

Le imprese private si rivolgono dunque alle PMSCs per l'erogazione di diverse prestazioni:

- sicurezza non armata: pattugliamento o sicurezza statica quali, ad esempio, il controllo di checkpoints o il monitoraggio di telecamere di sorveglianza;
- funzioni di consulenza: stima delle minacce, analisi del rischio e consulenza tecnica;
- sicurezza armata: scorta di convogli, protezione ravvicinata di VIPs, trasferimenti di denaro, interventi o risposte a sistemi di allarme in siti industriali ma anche sorveglianza di fabbriche, raffinerie etc.

In linea di massima le industrie private non ricorrono a PMSCs che dispongono di capacità di tipo offensivo, anche se talvolta ciò accade, soprattutto in aree ad alto rischio. La norma è invece quella di ricorrere a imprese che, al fine di proteggere individui e *assets*, siano in grado di utilizzare la forza in via preventiva o difensiva, inclusa l'autodifesa. Queste PMSCs non operano al di fuori dei limiti della legalità, ma in qualità di imprese legalmente registrate che offrono i propri servizi come in qualsiasi altro settore⁹⁴. Secondo il sondaggio *Small Arms Survey 2011* le TNCs sono tra i maggiori consumatori di sicurezza privata e contribuiscono quindi in misura significativa all'espansione del settore⁹⁵. In particolare, le TNCs

⁹² Deborah D. Avant, "NGOs, Corporations and Security Transformation in Africa", in *International Relations*, Vol. 21, No. 2, June 2007, pp. 143-161, http://psm.du.edu/media/documents/related_resources/avant_ngos_corps_and_security_trans_in_africa.pdf.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Rita Abrahamsen and Michael C. Williams, *Security Beyond the State. Private Security in International Politics*, Cambridge and New York, Cambridge University Press, 2011, p. 125.

⁹⁵ Nicolas Florquin et al., "A Booming Business. Private Security and Small Arms", in

e le grandi industrie in generale si attestano al secondo posto, in termini di volume, tra i committenti delle PMSCs, precedute solo dai governi nazionali. Alcune fonti ritengono addirittura che il primo posto spetti alle imprese del settore estrattivo ed energetico di rilevanza strategica nazionale⁹⁶. In effetti, sono proprio le industrie energetiche – operando spesso in zone di conflitto o in regioni instabili – a ricorrere maggiormente alle PMSCs. L'attività geograficamente circoscritta di queste aziende dà spesso origine alla creazione di *enclaves*, vale a dire aree altamente protette che vengono tagliate fuori dalle comunità circostanti. All'interno di tali aree, gli operatori della sicurezza privata lavorano a fianco dei governi e delle forze di pubblica sicurezza. Quindi esse sono parte integrante di una complessa *governance* della sicurezza in cui attori pubblici e privati, locali ed internazionali interagiscono tra loro. In questo contesto, le PMSCs assumono un'influenza considerevole sulle strategie di sicurezza e sul governo del territorio⁹⁷.

Molte delle grandi imprese in questione, pur disponendo di personale addetto alla sicurezza, decidono di ricorrere all'*outsourcing* pur mantenendo, generalmente, la supervisione delle attività attraverso propri manager competenti in materia. La tendenza all'esternalizzazione può essere spiegata da numerosi fattori. In primo luogo, la sicurezza rappresenta un servizio specializzato e complesso che non rientra tra i *core business* di un'azienda. Provvedere a garantire la sicurezza delle proprie risorse, umane e non, tramite il proprio personale risulterebbe pertanto più costoso perché l'impresa dovrebbe farsi carico del training iniziale e del continuo aggiornamento dello staff addetto a tali funzioni. Al contrario, l'impiego di PMSCs permette alle imprese di decidere, nel caso in cui qualcosa andasse storto, di terminare anticipatamente il contratto, garantendosi inoltre la possibilità di prendere le distanze dall'operato della PMSC in questione e quindi di evitare rischi in termini di responsabilità e reputazione. È chiaro, infatti, che per un'azienda sarebbe più difficile licenziare un proprio impiegato che abbia usato impropriamente la forza, piuttosto che revocare un contratto con un'impresa esterna. L'estraneità delle PMSCs rispetto all'azienda permette inoltre una maggiore oggettività nel monitoraggio delle attività dello staff che devono proteggere riguardo a possibili illeciti. Ci sono poi casi di aziende che optano per un uso combinato di personale *in-house* e personale esterno.

Small Arms Survey 2011: States of Security, <http://www.smallarmssurvey.org/?id=435>.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Rita Abrahamsen and Michael C. Williams, *Security Beyond the State*, cit., p. 126.

Tra le imprese che decidono di esternalizzare la propria sicurezza ad operatori privati, la maggior parte propende per PMSCs locali. Se invece si decide di impiegare PMSCs internazionali, queste ultime sono generalmente composte da personale locale, sebbene le funzioni dirigenziali possano spettare a stranieri. Lo *Small Arms Survey 2011* rileva che in alcune nazioni, come ad esempio la Nigeria, la legge locale prevede che le PMSCs debbano essere di proprietà di cittadini nazionali. Non solo: nel caso in cui il governo nigeriano consideri alcuni stabilimenti sensibili o rispondenti all'interesse nazionale, come nel caso di installazioni petrolifere, alle aziende private viene richiesto l'impiego di forze di sicurezza pubblica. In Angola invece il criterio della nazionalità si applica solo per il personale impiegato. Inoltre, in alcuni settori specifici del mercato domestico, quale quello diamantifero, la legislazione angolana ritiene le imprese private responsabili della propria sicurezza. Se poi le aziende pianificano di utilizzare personale armato, vi sono nazioni quali il Sud Africa che concedono la licenza all'uso di armi da fuoco solo a cittadini o residenti permanenti. Un'impresa che decide di ricorrere a servizi di sicurezza *in-house* o a PMSCs internazionali, è poi obbligata a rivolgersi alle forze di sicurezza pubblica locali nel caso in cui abbia necessità di protezione armata. Paesi quali Colombia e Sierra Leone non pongono invece alcuna restrizione circa la scelta di PMSCs nazionali o internazionali.

Volendo riassumere i benefici che spingono l'industria privata ad esternalizzare la propria sicurezza alle PMSCs è possibile individuarne alcuni principali:

- 1) Convenienza economica, flessibilità e tempi operativi ridotti.
- 2) Preoccupazioni legate all'affidabilità delle forze di sicurezza pubblica locali, sia in termini di efficacia delle prestazioni, che di rischi legati alla corruzione e alla violazione di diritti umani.
- 3) Disponibilità del personale. Spesso infatti le nazioni ospitanti non sono interessate alla protezione delle risorse delle industrie private o non vogliono impiegare le proprie forze per funzioni non *core* quali la sorveglianza di proprietà private o la protezione di individui.
- 4) Miglior controllo (reale o percepito) sulla fornitura di sicurezza, esercitato tramite mezzi economici/contrattuali e la richiesta di un determinato livello di addestramento e di competenze quale parte degli accordi sottoscritti.

Un'analisi comparativa dei vantaggi derivanti dall'impiego di PMSCs internazionali e locali suggerisce che le prime dispongono generalmente di

un migliore addestramento, migliori tecnologie e conoscenza dei sistemi di sicurezza, mentre le seconde presentano invece costi ridotti, perfetta conoscenza della lingua e dei costumi locali e del territorio. Gli accordi stipulati dalle industrie private per la propria protezione possono quindi variare in base a scelte strategiche ed economiche ed ai limiti ai quali esse sono sottoposte dalla legislazione delle nazioni ospitanti.

4.

L'approccio italiano alle PMSCs: un'analisi esploratrice

La posizione dell'Italia nei confronti delle PMSCs è di difficile inquadramento. I fattori che hanno contribuito all'indeterminatezza dell'approccio italiano sembrano prevalentemente di tipo culturale, poiché le profonde trasformazioni di tipo economico, politico e strategico che hanno concorso alla nascita e allo sviluppo delle compagnie militari e di sicurezza privata in molte nazioni industrializzate non hanno di certo escluso il nostro paese. Se, infatti, la maggior parte delle PMSCs sono di matrice anglo-sassone, anche in paesi tradizionalmente statalisti quali, ad esempio, Francia e Germania, si è potuta comunque riscontrare la presenza di un vivace dibattito sulla questione¹.

L'Italia, che dispone di una normativa sulla sicurezza privata che – nonostante alcune recenti riforme – è rimasta sostanzialmente analoga a quella dell'epoca precedente il secondo conflitto mondiale, sembra invece aver prestato limitata attenzione nei confronti di questa realtà. L'eccezione è costituita da un breve periodo nel 2004, quando il fenomeno delle PMSCs ha ottenuto una certa risonanza mediatica in seguito al rapimento

¹È comunque doveroso ricordare il contributo fornito alla letteratura sul tema da alcuni studiosi italiani. Si vedano, in particolare, Antonino Adamo, *I nuovi mercenari*, Milano, Medusa, 2003 e Gabriella Pagliani, *Il mestiere della guerra. Dai mercenari ai manager della sicurezza*, Milano, Franco Angeli, 2004, oltre ai già citati Fabio Mini, *La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Torino, Einaudi, 2003; Francesco Vignarca, *Mercenari S.p.A*, Milano, BUR, 2004; Stefano Ruzza, *Guerre conto terzi. Aziende di sicurezza e privatizzazione della funzione militare*, Bologna, Il Mulino, 2011. Si veda inoltre Giorgia Pace (ed.), *Private Military Companies: difficoltà di inquadramento giuridico e considerazioni sull'opportunità del ricorso al loro utilizzo*, Roma, Centro militare di studi strategici, 2011 (Ricerche CeMiSS), http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/PrivateMilitary.aspx.

Altri contributi di studiosi italiani sul tema sono stati pubblicati in lingua inglese. Si segnalano, in particolare, alcune opere di estremo interesse pubblicate dall'Istituto universitario europeo di Firenze nell'ambito del già menzionato progetto PRIV-WAR, coordinato dall'istituto in cooperazione con la LUISS "Guido Carli" di Roma.

di quattro *security contractor* italiani, e alla morte di uno di essi – Fabrizio Quattrocchi – durante il conflitto in Iraq². È stato questo l'unico caso in cui è emersa anche una riflessione giuridica sulla questione, che non ha però prodotto grandi risultati. Per di più, non solo quest'episodio non ha stimolato alcuna riflessione costruttiva a livello nazionale, ma, al contrario, ha forse contribuito a radicare una certa diffidenza, se non aperta ostilità, nei confronti delle PMSCs stesse. Di certo non sono stati di aiuto i media italiani, per i quali l'associazione *contractor*-mercenari è apparsa il più delle volte scontata. Per questo motivo, come si vedrà tra poco, i *contractor* italiani non amano definire se stessi come tali. Inoltre, anche nei pochi casi in cui il governo italiano ha fatto ricorso a operatori di sicurezza privati stranieri per la protezione di propri funzionari ed esperti civili in teatri ad alto rischio, questa scelta non è stata il frutto di un'analisi di lungo periodo, ma di decisioni contingenti e in merito alle quali l'opinione pubblica è stata tenuta quasi del tutto all'oscuro. Questo capitolo rappresenta quindi il tentativo di esplorare, nei limiti delle informazioni disponibili, l'approccio italiano alla complessa realtà delle PMSCs.

1. LA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA

Come si è accennato precedentemente, l'Italia è parte sia del I Protocollo del 1977 addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949 che della Convenzione delle Nazioni Unite contro il Reclutamento, l'Uso, il Finanziamento e l'Addestramento dei Mercenari del 1989. L'art. 3, comma 1, della L. 210/1995 di autorizzazione alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite incorpora la definizione di mercenario prevista dall'art. 47, paragrafo 2, del I Protocollo, ad eccezione del requisito relativo al livello di remunerazione promessa³:

Chiunque, avendo ricevuto un corrispettivo economico o altra utilità o avendone accettato la promessa, combatte in un conflitto armato nel territorio comunque controllato da uno Stato estero di cui non sia né cittadino né stabilmente residente, senza far parte

² Il sequestro è avvenuto ad opera di un gruppo di miliziani autoproclamatisi le Falangi verdi di Maometto, una microformazione di miliziani sunniti formata da ex appartenenti al disciolto corpo militare iracheno dei "Feddayn di Saddam".

³ Legge n. 210, 12 maggio 1995, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 126 del 1 giugno 1995, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1995-05-12;210@originale>.

delle forze armate di una delle Parti del conflitto o essere inviato in missione ufficiale quale appartenente alle forze armate di uno Stato estraneo al conflitto, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con la reclusione da due a sette anni⁴.

La L. 210/1995 ha inasprito (art. 7) le pene relative ai reati previsti dagli articoli 244 e 288 del codice penale italiano (c.p.). L'art. 244 c.p. riguarda l'arruolamento e il compimento di atti ostili nei confronti di uno Stato estero, che espongono l'Italia al pericolo di guerra, senza l'approvazione del governo⁵. L'art. 288 c.p. punisce invece l'arruolamento o l'armamento non autorizzato di cittadini al servizio di uno Stato straniero⁶.

Nel 2009 l'Italia ha poi aderito al Documento di Montreux. Per quanto riguarda gli altri strumenti di *soft law* analizzati in precedenza, nessuna impresa di sicurezza privata italiana è firmataria dell'ICoC, né alcuna impresa ha aderito ai VPs.

1.1. La giurisprudenza italiana sul mercenariato

Il codice penale italiano non prevede una regolamentazione specifica sulle PMSCs e le loro attività. Tuttavia, in merito alla vicenda sopraccitata del

⁴ L'art. 3, comma 2, della stessa legge stabilisce che: "Chiunque, avendo ricevuto un corrispettivo economico o avendone accettato la promessa, partecipa ad un'azione, preordinata e violenta, diretta a mutare l'ordine costituzionale o a violare l'integrità territoriale di uno Stato estero di cui non sia né cittadino né stabilmente residente, senza far parte delle forze armate dello Stato ove il fatto sia stato commesso né essere inviato in missione speciale da altro Stato, è punito, per la sola partecipazione all'atto, se il fatto non costituisce più grave reato, con la reclusione da tre a otto anni". L'art. 4 punisce invece con la reclusione da quattro a quattordici anni chiunque recluti, utilizzi, finanzia o istruisca delle persone al fine di far loro commettere alcuni dei fatti previsti nell'art. 3.

⁵ Art. 244 – Atti ostili verso uno Stato estero, che espongono lo Stato italiano al pericolo di guerra "Chiunque, senza l'approvazione del Governo, fa arruolamenti o compie altri atti ostili contro uno Stato estero, in modo da esporre lo Stato italiano al pericolo di guerra, è punito con la reclusione da sei a diciotto anni; se la guerra avviene è punito con l'ergastolo. Qualora gli atti ostili siano tali da turbare soltanto le relazioni con un Governo estero, ovvero da esporre lo Stato italiano o i suoi cittadini, ovunque residenti, al pericolo di rappresaglie o di ritorsioni, la pena è della reclusione da tre a dodici anni. Se segue la rottura delle relazioni diplomatiche, o se avvengono le rappresaglie o le ritorsioni, la pena è della reclusione da cinque a quindici anni".

⁶ Art. 288 – Arruolamenti o armamenti non autorizzati a servizio di uno Stato estero "Chiunque nel territorio dello Stato e senza approvazione del Governo arruola o arma cittadini, perché militino al servizio o a favore dello straniero, è punito con la reclusione da quattro a quindici anni. La pena è aumentata se fra gli arruolati sono militari in servizio, o persona tuttora soggette agli obblighi del servizio militare".

sequestro dei quattro cittadini italiani in Iraq nell'aprile del 2004, il Tribunale di Bari ha emanato alcune ordinanze nelle quali i giudici si sono interrogati sulla possibilità di applicare l'art. 288 c.p. ai *contractor*, e quindi di definirli come mercenari⁷. Oltre a proibire ai cittadini italiani la militanza armata al servizio o a favore di uno Stato straniero, l'art. 288 c.p. vieta anche la semplice organizzazione di servizi di scorta e di vigilanza all'interno di nazioni straniere in cui il nostro paese è presente con operazioni militari, anche se queste ultime rientrano nella categoria delle missioni di pace⁸.

I quattro uomini – Umberto Cupertino, Salvatore Stefio, Maurizio Agliana e Fabrizio Quattrocchi – si trovavano in territorio iracheno per conto di un'impresa di sicurezza privata gestita da italiani, la Presidium International Corporation, per prestare servizio a favore di un'altra impresa privata statunitense, la DTS Security LLC., che supportava le forze anglo-americane durante il conflitto. Secondo le informazioni divulgate nel periodo interessato, la Presidium International Corporation è un'impresa che opera nei settori della sicurezza, difesa, protezione del business e gestione di crisi in aree a medio ed alto rischio. L'impresa ha sede alle Seychelles e mantiene uffici di rappresentanza a Hereford (Gran Bretagna), Roma, Sammichele di Bari e Olbia (Italia), Lagos e Abuja (Nigeria)⁹. I quattro svolgevano mansioni di vigilanza alle dipendenze di DTS Security LLC. per la sicurezza dei dipendenti di un'impresa estera impegnata nella ricostruzione in Iraq. In seguito alla loro liberazione ed al rientro in Italia, il loro reclutatore, Giampiero Spinelli, socio della Presidium, è stato indagato dalla magistratura italiana ai sensi dell'art. 288 c.p. In base all'articolo, l'incriminazione riguarda esclusivamente l'usurpazione del monopolio statale sul potere di coscrizione e di dispiegamento di forze militari all'estero. Di conseguenza, è punito solamente chi arruola o dota di armi, ma non i soggetti reclutati o armati. Questi ultimi, anche nell'eventualità in cui si siano offerti spontaneamente, non possono essere puniti a meno

⁷ Per la giurisprudenza italiana sulla legge 210/1995 si veda anche Walter Galbiati, "Quei massoni volevano fare un golpe in Angola", in *La Repubblica*, 30 settembre 2010, <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2010/09/30/quei-massoni-volevano-fare-un-golpe-in.html>.

⁸ Giorgia Pace (a cura di), *Private Military Companies: difficoltà di inquadramento giuridico e considerazioni sull'opportunità del ricorso al loro utilizzo*, Roma, Centro militare di studi strategici, 2011 (Ricerche CeMiSS), pp. 54-56, http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/PrivateMilitary.aspx.

⁹ Le informazioni circa la Presidium International Corporation risalgono al 2004 e sono tratte da vari articoli pubblicati all'epoca. Una copia del sito della società è disponibile in WebArchive: <http://web.archive.org/web/20030622154536/http://www.presidium.net>.

che non abbiano compiuto altri reati, quali, ad esempio, il porto d'armi o la diserzione. Si tratta quindi di un vuoto giuridico all'interno del nostro ordinamento, il quale potrebbe incrementare l'adozione di pratiche contestabili in una zona grigia della legalità. Il reato in questione si considera tale anche con l'arruolamento di un solo cittadino. Per applicare l'art. 288 c.p. è necessaria, oltre alla volontà di arruolare o armare cittadini italiani a servizio o a favore dello straniero, la dimostrazione che il reclutatore non sia autorizzato dal governo italiano¹⁰. In linea teorica non esiste un divieto assoluto di arruolamenti da parte di soggetti terzi nell'ambito delle missioni militari internazionali, ma ciò deve avvenire su delega e sotto il controllo del governo. In caso contrario si profila infatti la responsabilità penale ai sensi dell'art. 288 c.p.¹¹. Per perseguire questo crimine è poi necessaria l'autorizzazione del Ministro della Giustizia.

Nell'ordinanza che doveva decidere sulla richiesta del Pubblico Ministero di vietare l'espatrio a Spinelli quale misura cautelare, il Giudice per le Indagini Preliminari (Gip) si è pronunciato sulla configurazione giuridica dei *contractor* italiani nel quadro del conflitto iracheno. Il Gip ha sostenuto che i quattro cittadini italiani si trovavano nel paese in "veste di mercenari" e ha definito la Presidium un "centro di addestramento per mercenari"¹².

La richiesta del Gip è stata però annullata dalla Sezione del riesame del Tribunale di Bari che ne ha confutato la tesi – Ordinanza n. 1467, 18 ottobre 2004¹³.

Secondo il Tribunale del Riesame per verificare la commissione del reato ai sensi dell'art. 288 c.p. era necessario dimostrare che Spinelli avesse, senza l'approvazione governativa, reclutato o armato cittadini affinché prestassero "attività militare vera e propria" entrando a far parte delle Forze Armate straniere ovvero operando in armi a favore dello straniero, anche senza essere formalmente inquadrati nelle sue forze militari rego-

¹⁰ Tale è l'orientamento consolidato della Corte di Cassazione. Si veda Cass. Sez.III, 4 dicembre 1939, Pacini e Sez.I, 27 marzo 2009, n. 13597.

¹¹ Si veda Corte di Assise di Bari, Sentenza n. 7, 16 luglio-12 ottobre 2010, [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/Corte%20di%20Assise%20di%20Bari,%2016.7.2010%20\(sent.\),%20Pres.%20Galantino,%20Est.%20Liuni.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/Corte%20di%20Assise%20di%20Bari,%2016.7.2010%20(sent.),%20Pres.%20Galantino,%20Est.%20Liuni.pdf).

¹² Tribunale di Bari, Ordinanza 1 ottobre 2004 sul rapimento di italiani in Iraq, <http://old.magistraturademocratica.it/platform/node/165>.

¹³ Tribunale di Bari-Sezione del riesame, Ordinanza 18 ottobre 2004, n. 1467, *Mercenari sì o no? In punto di diritto il Tribunale del Riesame ribalta l'impostazione del GIP di Bari sul caso degli italiani rapiti in Iraq*, <http://www.avvocatinovara.com/mercenari-si-o-no-in-punto-di-diritto-il-tribunale-del-riesame-ribalta-l-impostazione-del-gip-di-bari-sul-caso-degli-italiani-rapiti-in-iraq-tribunale-civile-e-penale-di-bari-sezione-del-riesame>.

lari. Inoltre, per dichiarare la sussistenza dell'illecito occorreva analizzare che cosa si intendesse per "straniero", stabilendo dunque chi fosse il soggetto beneficiario della "militanza armata".

A questo proposito, come osserva Letizia Cinti:

Per i giudici i cittadini italiani, operanti per conto della società privata *Dts* prestando servizi di sicurezza a dipendenti di un'altra società estera impegnata nella ricostruzione del territorio iracheno, si ponevano al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 288 cod. pen., poiché si trattava di "rapporti di carattere meramente privatistico intercorrenti tra il cittadino italiano, anche se operante in armi – ma non militante (...) -, e soggetti od enti privati esteri estranei ad implicazioni funzionali di carattere pubblicistico od istituzionale con lo Stato di appartenenza o di riferimento. L'attività prestata dai cittadini italiani in Iraq doveva considerarsi quindi quella di guardie private di sicurezza assunte in Italia ma destinate ad operare all'estero "secondo schemi tipicamente privatistici" e pertanto ogni collegamento con l'autorità anglo-americana sarebbe da ritenersi, secondo i giudici, "solo eventuale ed occasionale"¹⁴.

L'ordinanza non si è pronunciata sull'applicabilità delle Convenzioni sul mercenariato di cui l'Italia è parte. Tuttavia, essa coglie alcuni degli aspetti originali che caratterizzano il fenomeno transnazionale delle PMSCs. In particolare, la diversificazione delle funzioni svolte, ma anche della gamma dei loro clienti, rende necessaria, ai fini di un'eventuale regolamentazione, un'analisi comprensiva dei contratti stipulati e delle attività che effettivamente i *contractor* svolgono in territorio estero.

Il problema principale tuttavia che si pone è comprendere se, ed eventualmente *in quali circostanze*, tali società rispondano per le violazioni delle norme di diritto internazionale commesse dai *contractor* e se la loro responsabilità sia esclusa nel caso in cui non si riscontrino collegamenti "pubblicistici" con uno Stato, come implicitamente sembrerebbe dedursi dal ragionamento del Tribunale del Riesame di Bari¹⁵.

Nell'ottobre del 2010 la Corte di Assise di Bari ha poi stabilito in maniera definitiva che i quattro *contractor* italiani sequestrati in Iraq non poteva-

¹⁴ Letizia Cinti, "La prestazione privata di servizi bellici nel diritto internazionale e nella giurisprudenza italiana", in *In.Law Journal*, n. 2, Morlacchi Editore, Perugia, marzo-aprile 2006, pp. 66-81, http://www.morlacchilibri.com/inlaw/downloads/in.law_04.pdf.

¹⁵ *Ibidem*.

no essere qualificati come mercenari. I giudici hanno infatti assolto dal reato previsto dall'art. 288 c.p. i due imputati, Salvatore Stefio e Giampiero Spinelli, ritenuti colpevoli di aver reclutato mercenari.

Secondo la Corte d'Assise infatti, gli imputati:

(...) non hanno reclutato personale da inviare in Iraq per apportare un contributo causale al raggiungimento degli obiettivi militari della missione internazionale (nel che si risolve il significato della militanza a favore dello straniero), bensì per ritagliarsi uno spazio lavorativo ai margini degli eventi che hanno interessato lo Stato iracheno, offrendosi come operatori di sicurezza a tutela di cose e persone non direttamente coinvolte nel conflitto armato o nella missione militare multilaterale¹⁶.

Inoltre, dalla lettura dei contratti di lavoro risulta che era escluso “in radice il requisito della partecipazione diretta alle ostilità o comunque alle operazioni militari, che costituisce il *proprium* della figura del mercenario”¹⁷.

Analizzando il concetto di “militanza a favore dello straniero” la Corte ha tuttavia dichiarato che:

Il carattere militare dell'attività non si ricava (...) da una particolare connotazione dell'attività, quanto dalla sua finalizzazione a raggiungere gli scopi avuti di mira dallo Stato estero (o dalle sue articolazioni) nell'ambito del suo impegno militare. Pertanto, rientra nel concetto di militanza quell'attività che apporta un effettivo contributo al raggiungimento della causa militare della forza coadiuvata¹⁸.

Tra le attività proibite dall'art. 288 c.p. possono dunque rientrare anche attività di carattere civile (ad esempio quella di medico, cuoco o di conducente di autoveicoli) che, pur differenziandosi dal mercenariato di tipo tradizionale, siano finalizzate al raggiungimento degli scopi militari di uno Stato estero¹⁹. Secondo quest'impostazione potrebbe essere conside-

¹⁶ Corte di Assise di Bari, Sentenza n. 7, 16 luglio-12 ottobre 2010, [http://www.penal-econtemporaneo.it/upload/Corte%20di%20Assise%20di%20Bari,%2016.7.2010%20\(sent.\),%20Pres.%20Galantino,%20Est.%20Liuni.pdf](http://www.penal-econtemporaneo.it/upload/Corte%20di%20Assise%20di%20Bari,%2016.7.2010%20(sent.),%20Pres.%20Galantino,%20Est.%20Liuni.pdf).

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem* (nota n. 24).

rato violazione dell'art. 288 c.p. anche l'arruolamento di personale civile italiano al servizio di un'amministrazione di occupazione (ad esempio la *Coalition Provisional Authority* nel caso iracheno) senza l'approvazione del governo italiano²⁰.

La sentenza della Corte d'Assise di Bari rappresenta uno dei pochissimi casi in cui la realtà delle PMSCs viene presa in considerazione in un documento ufficiale. Nelle sue conclusioni la Corte ha inoltre sottolineato come in futuro sarà necessario registrare l'esistenza di una varietà di prestatori di servizi accessori diretti a consentire, per quanto possibile, lo svolgersi della vita civile in condizioni di sicurezza²¹. La sentenza in esame ha tracciato una chiara linea di demarcazione tra mercenari e *contractor*²². Esiste comunque la possibilità che altri giudici decidano diversamente e permane dunque un vuoto legale al riguardo.

1.2. La regolamentazione della sicurezza privata

Ad oggi nessuna impresa privata che svolge servizi di tipo militare è stata registrata sul territorio nazionale. Esistono invece società private che impiegano *security contractor*, ma la loro configurazione giuridica non sembra aver nulla a che fare con quanto è stato illustrato nei capitoli precedenti. I *contractor* previsti dalla normativa italiana sono infatti esclusivamente gli istituti di vigilanza e i loro impiegati – le guardie giurate (propriamente dette “guardie particolari giurate” – GPG). Gli obblighi relativi a questi soggetti e alle loro attività sono stabiliti per la maggior parte dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS), emanato con Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, e poi specificate dal Regolamento per l'esecuzione del Testo Unico, Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635²³.

²⁰ Per un commento sulla sentenza in esame si veda Andrea Carcano, “Sanzionato solo il contributo del Paese straniero per il raggiungimento dei suoi obiettivi militari”, in *Guida al Diritto*, n. 2, 8 gennaio 2011, pp. 30-32.

²¹ *Ibidem*.

²² Marina Castellaneta, “I giudici italiani tracciano la linea di demarcazione tra contractors e mercenari”, 29 ottobre 2010, <http://www.marinacastellaneta.it/blog/i-giudici-italiani-tracciano-la-linea-di-demarcazione-tra-contractors-e-mercenari.html>.

²³ Si fa riferimento in particolare al Titolo IV, Delle guardie particolari e degli istituti di vigilanza e di investigazione privata, Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, *Testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza*, <http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/1%20Codici/TULPS/TULPS.htm>. Le disposizioni contenute nel TULPS sono poi specificate dal Regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, *Regolamento per l'esecuzione del Testo Unico 18 giugno 1931, n. 773 delle Leggi di Pubblica Sicurezza*, http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/1%20Codici/Reg_Tulps_2/Reg_Tulps%20index.htm.

Ulteriori disposizioni sono poi contenute in alcuni strumenti giuridici che risalgono all'incirca allo stesso periodo storico²⁴.

Sulla base dell'interesse pubblico rivestito dalla sicurezza, le attività degli istituti di vigilanza sono subordinate al nullaosta da parte dell'autorità pubblica. La normativa italiana vieta espressamente l'impiego di guardie giurate a tutela delle persone fisiche, consentendo loro esclusivamente la tutela di beni, mobili e immobili, appartenenti ad enti pubblici, enti collettivi e ai privati (artt. 133-134 TULPS). Non deve trarre in inganno la presenza in territorio italiano di figure quali i *bodyguards*. L'*escamotage* individuato è infatti quello di farli passare come segretari il cui compito è quello di provvedere alla protezione dei beni degli individui interessati.

L'impiego di GPG dev'essere preceduto da una dichiarazione, da consegnare al Prefetto, contenente le generalità del personale e i beni da custodire. Inoltre, per ottenere l'autorizzazione ad associarsi per la nomina delle guardie, gli enti o i proprietari devono consegnare al Prefetto anche un atto scritto contenente le generalità e le firme dei consociati, la durata della consociazione e le forme di aggregazione, sostituzione e recesso dei soci. L'autorizzazione può essere negata o revocata per ragioni di sicurezza pubblica e di ordine pubblico (art. 136 TULPS).

La concessione della licenza

Ci sono poi le condizioni necessarie affinché un istituto privato ottenga la licenza da parte del Prefetto. Queste condizioni sono state modificate nel 2008 in seguito a ripetute condanne da parte della Corte di Giustizia Europea per la violazione del diritto alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi²⁵. La riforma ha inciso innanzitutto sulle disposizioni che prevedevano la concessione della licenza esclusivamente a cittadini italiani, singoli individui o imprese (ex art. 134 TULPS), estendendo questa possibilità anche a cittadini di uno Stato membro dell'UE, i

²⁴ Legge 19 marzo 1936, n. 508, *Conversione in legge del Regio decreto-legge, 26 settembre 1935, n. 1952 concernente la disciplina del servizio delle guardie particolari giurate*, http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/RicercaGiuridica/altra_Normativa/Leggi/GuaGiurate/RDL_26Settembre1935-508.pdf; Regio decreto-legge 12 novembre 1936, n. 2144, *Disciplina degli istituti di vigilanza privata*, http://www.edizionieuropee.it/data/html/46/zn81_01_003.html.

²⁵ Legge 6 giugno 2008, n. 101, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2008;101>.

quali possono conseguirla alle stesse condizioni dei cittadini italiani. La licenza è in ogni caso negata a chi è sottoposto a misure di sicurezza (art. 11 TULPS) e non può essere concessa a chi ha riscontrato una condanna per delitto non colposo, né per operazioni che implicano un esercizio di pubbliche funzioni o una menomazione della libertà individuale. La riforma ha anche aggiunto la disciplina sulle modalità di rilascio della licenza per l'esercizio di attività di vigilanza privata da parte di un'impresa legalmente autorizzata a svolgere la stessa attività in un altro Stato membro dell'UE e alle stesse condizioni delle imprese ed istituti stabiliti in Italia (art. 134-*bis*). Al fine di eliminare ogni corrispondenza tra l'esercizio dell'attività e la compatibilità con un controllo amministrativo sulle leggi del mercato, è stata poi abrogata una disposizione che legittimava la possibilità di rifiutare la licenza in funzione del numero e delle dimensioni degli istituti presenti in una provincia (art. 136.2 TULPS).

Gli istituti privati sono tenuti a prestare le proprie attività su richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza. I loro agenti sono inoltre obbligati ad aderire a tutte le richieste che vengono loro rivolte dagli agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria (art. 139 TULPS).

Requisiti delle GPG

La normativa italiana sulla sicurezza privata stabilisce che le GPG debbano soddisfare i seguenti requisiti (art. 138 TULPS):

- 1) cittadinanza italiana o di uno Stato membro dell'Unione europea;
- 2) maggiore età e adempimento dei compiti di leva;
- 3) saper leggere e scrivere;
- 4) non aver riportato condanna per delitto;
- 5) essere persona di buona condotta morale;
- 6) essere in possesso di carta d'identità;
- 7) essere iscritto all'INAIL.

L'autorità deputata al loro controllo è il Prefetto, che deve approvare la designazione delle GPG tramite un decreto apposito. Per i cittadini degli Stati membri dell'UE, il Prefetto tiene conto dei controlli e delle verifiche eseguite dalle rispettive nazioni. La nomina delle GPG è approvata dal Prefetto ed ha validità biennale. Con l'approvazione, il Prefetto rilascia anche la licenza per il porto d'armi, a tassa ridotta, con validità di pari durata.

Nell'ambito delle funzioni di custodia e vigilanza di beni mobili e immobili le GPG rivestono la qualità di "incaricati di pubblico servizio". Per quanto riguarda la competenza territoriale dell'autorità pubblica, oltre a quella

del Prefetto, gli istituti privati e le GPG devono poi richiedere ed ottenere anche l'approvazione del Questore del circuito amministrativo competente. Il Questore può modificare le regole dei servizi proposti e aggiungere gli obblighi che ritiene necessari ai fini dell'interesse pubblico. Nel caso in cui questi obblighi siano violati, il Questore sospende immediatamente le GPG, la cui licenza può poi essere revocata dal Prefetto. Anche le agenzie di investigazione privata che hanno più di 20 dipendenti sono sottoposte alla sorveglianza del Questore che, se lo ritiene opportuno, può estendere la sua autorità ad agenzie costituite da un numero inferiore di impiegati.

Porto d'armi

Le GPG sono titolari della licenza di porto d'armi per difesa personale (art. 42 TULPS e art. 71 del Regolamento di esecuzione). Le GPG detengono quindi un porto d'armi analogo a quello previsto per la generalità dei cittadini, con l'unica eccezione consistente nel pagamento di una tassa di importo inferiore a quella comune.

1.3. Possibile contributo della sicurezza privata in ambito internazionale

La normativa italiana sulla sicurezza privata non contiene riferimenti sulla possibilità che istituti di vigilanza e GPG siano impiegati in contesti internazionali. È però possibile individuare un'apertura in questo senso nella previsione dell'obbligo in capo agli istituti e alle GPG di svolgere attività a favore dello Stato se e quando richiesto dalle autorità di pubblica sicurezza, inclusa la polizia giudiziaria.

L'esame delle caratteristiche degli istituti di vigilanza e delle GPG italiani rileva una profonda differenza rispetto alle PMSCs e ai *security contractor* internazionali. La competitività ed il successo delle PMSCs derivano dall'impiego di personale con un passato militare, spesso proveniente da reparti delle forze speciali e quindi capace di operare in contesti internazionali ad alto rischio. Non si tratta solamente della conoscenza di strategie e tattiche militari o di sofisticati sistemi d'arma, ma anche di caratteristiche psicologiche quali la gestione dello stress in situazioni di pericolo per se stessi e per i propri committenti. Alla GPG viene richiesto invece di svolgere mansioni totalmente differenti. Spesso non ha alcun tipo di passato militare e l'ambiente all'interno del quale opera – sorveglianza di banche piuttosto che in centri commerciali – non può sicuramente defi-

nirsi ostile. Si tornerà su questo punto più avanti quando si analizzerà la L. 130/2011, che prefigura l'impiego di GPG a bordo del naviglio mercantile in funzione di protezione dalla pirateria. Dovrebbe essere però chiaro sin da ora come concepire le GPG quali potenziali sostituti di delle Forze Armate possa sollevare alcuni dubbi.

Sulla base dei requisiti necessari ad un ente privato per ottenere la licenza prefettizia, nonché le prerogative delle autorità amministrative competenti a livello territoriale, sembra piuttosto difficile il coinvolgimento di istituti di vigilanza privata e di GPG in operazioni militari all'estero. Anche con la riforma del 2008, che pur ha manifestato la consapevolezza di un rinnovamento della legislazione, non sono state introdotte previsioni di questo tipo.

2. L'OUTSOURCING DELLA PROTEZIONE ARMATA IN CONTESTI INTERNAZIONALI

2.1. La posizione del governo

Il Ministero degli Esteri (MAE) italiano protegge il proprio personale all'estero che opera in scenari critici attraverso due modalità: la vigilanza e la scorta armata. La vigilanza è di norma affidata all'arma dei Carabinieri, in particolare ai reparti di blocco. Anche la scorta viene effettuata ricorrendo all'arma dei Carabinieri ma, in questo caso, il MAE si rivolge alla 2^a Brigata Mobile²⁶. Tutti i reparti inquadrati nella 2^a Brigata Mobile sono preposti allo svolgimento di missioni all'estero, anche ad alto profilo operativo, e sono parte integrante della lotta al terrorismo internazionale. Nel corso delle missioni all'estero i loro compiti spaziano dalle funzioni di polizia militare sino al mantenimento della pace e dell'ordine pubblico all'interno di diversi scenari operativi. Inoltre, questi reparti sono adibiti alla scorta degli Ambasciatori e dei Consoli Generali nelle sedi diplomatiche a rischio elevato tramite *Close Protection Teams*, letteralmente squadre di protezione ravvicinata.

Per quanto riguarda l'impiego di *contractor* nello svolgimento di que-

²⁶ La 2^a Brigata mobile è una grande unità di cui fanno parte il 1° Reggimento carabinieri paracadutisti Toscana con sede a Livorno, il 7° Reggimento carabinieri Trentino Alto Adige con sede a Laives, in provincia di Bolzano, il 13° Reggimento carabinieri Friuli Venezia Giulia con sede a Gorizia ed il Gruppo Intervento Speciale (G.I.S.).

ste delicate funzioni, l'approccio della Farnesina è di ricorrervi solo come *extrema ratio*. Questa scelta è motivata da diversi fattori. All'interno di paesi caratterizzati da una forte instabilità, la tutela della sicurezza è intesa come costitutiva dell'attività diplomatica e rientra tra le funzioni sovrane di uno Stato. L'*outsourcing* della protezione del personale diplomatico andrebbe quindi a confliggere con l'istituto della sovranità statale. Ci sono poi considerazioni relative al mantenimento di buone relazioni con le popolazioni locali. La presenza di *contractor* in sostituzione di ufficiali statali è vista infatti con preoccupazione perché potrebbe minare la reputazione che i reparti della 2^a Brigata Mobile sono riusciti a guadagnarsi nel corso degli anni. Chi si occupa della scorta dei funzionari del MAE dislocati all'estero è inoltre a conoscenza, proprio per la peculiarità della funzione svolta, di informazioni sui loro incontri e spostamenti. Se queste informazioni dovessero trapelare o venissero intenzionalmente fornite a soggetti ostili si correrebbe quindi il rischio di compromettere i risultati ottenuti della diplomazia, se non addirittura intere missioni. Si pone dunque il problema dell'affidabilità dei *contractor*. Il grande successo delle PMSCs di matrice anglo-sassone è in parte dovuto alla loro credibilità e alla fiducia che conseguentemente esse ispirano. Questo perché, come si è osservato in precedenza, si tratta nella maggior parte dei casi di aziende fondate e costituite da ex militari o ufficiali di polizia cui vengono riconosciute competenza, professionalità e riservatezza.

Nella storia del nostro paese si possono riscontrare due casi in cui il MAE ha impiegato PMSCs, in entrambe le occasioni straniere. Il primo ha avuto luogo in seguito al ritiro delle truppe italiane dall'Iraq nel 2006. Nella relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del decreto-legge 4/2007 ("Decreto missioni"), presentato dal Governo Prodi ed approvato alla Camera l'8 marzo 2007, alla voce "Sicurezza dell'USR"²⁷ si leggeva:

Considerato che il contingente militare italiano, che garantiva la sicurezza e l'incolumità del personale civile presente presso la USR, non sarà più presente in Iraq nel corso del 2007, il Governo Italiano ha la necessità di stipulare un contratto con una società di sicurezza che già sia operante in Iraq con personale locale. Ciò, al fine di garantire l'incolumità dei civili presenti a Nassiriya e di consentire loro di uscire dal perimetro della base militare internazionale per monitorare i progetti ed incontrare le personalità locali in un contesto di massima sicurezza²⁸.

²⁷ Unità di sostegno alla ricostruzione.

²⁸ Camera dei Deputati, Disegno di legge n. 2193, *Conversione in legge del decreto-legge*

La cifra prevista per questo contratto era di circa 3.5 milioni di euro. Nello specifico, il Governo Prodi ha sottoscritto un contratto con la britannica Aegis Defence Services²⁹ per garantire la sicurezza del personale italiano impiegato presso l'USR nella provincia di Dhi Qar, a nord di Basra. Il contratto stipulato dal MAE prevedeva la consegna del denaro all'ambasciata di Londra che avrebbe poi pagato l'impresa³⁰.

Questa decisione ha suscitato un breve dibattito mediatico, con la pubblicazione di alcuni articoli critici non solo sull'impiego di un'impresa di sicurezza privata in quanto tale, ma anche e soprattutto sulla scelta di Aegis³¹. Si sosteneva infatti che il suo fondatore, Tim Spicer, già a capo di Sandline International – una PMSCs diventata nota negli anni '90 per aver ferocemente represso una ribellione per conto del governo di Papua Nuova Guinea ed aver esportato armi in Sierra Leone nonostante l'embargo delle Nazioni Unite – fosse coinvolto in abusi contro i diritti umani e violazioni internazionali. La risonanza mediatica, pur di poco rilievo, ha condotto alcuni parlamentari preoccupati per la vicenda a presentare delle interrogazioni scritte alla Commissione Difesa del Senato. Nella sua risposta, l'allora viceministro degli Affari Esteri, Ugo Intini, ha sostenuto che Aegis aveva una comprovata esperienza e conoscenza del terreno nella provincia di Dhi Qar, che si trattava di un'impresa di diritto britannico e pertanto soggetta alla normativa di un Paese dell'UE in regime di trasparenza finanziaria e contabile, e che non risultava che Spicer avesse mai subito condanne penali³². All'impresa sono quindi state affidate la ricognizione della zona di operatività, attività di pubbliche relazioni, ma anche la scorta dei funzionari dell'USR nei loro spostamenti nell'area³³. Nonostante le critiche iniziali, il lavoro di Aegis per conto del governo italiano

31 gennaio 2007, n. 4, recante proroga della partecipazione italiana a missioni umanitarie e internazionali, presentato alla Camera il 31 gennaio 2007, p. 33, http://legxv.camera.it/_dati/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?Pdl=2193.

²⁹ Sito ufficiale: <http://www.aegisworld.com>.

³⁰ Intervista dell'autrice, Ministero degli Esteri, febbraio 2013.

³¹ Maura Gualco, "Iraq, nel ddl 3 milioni di euro per i 'contractors'", in *L'Unità*, 16 marzo 2007; http://www.sincobas.org/categorie/livello4/singola_rs.asp?id=576; Rete italiana per il disarmo, *Il decreto sulle missioni all'estero appena approvato prevede 3,5 milioni di euro per la stipula di un contratto per la protezione dell'Unità di Sostegno alla Ricostruzione irachena*, 29 marzo 2007, <http://www.disarmo.org/rete/a/21092.html>.

³² Senato della Repubblica, *Interrogazione a risposta scritta*, Atto Senato n. 4/01810, risposta pubblicata il 16 luglio 2007, http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/stenografici/sed189/btris.htm.

³³ Si veda la scheda paese Iraq nel sito della Cooperazione italiana allo sviluppo, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Scheda_paese/iraq/Cooplt.html.

è stato apprezzato grazie all'enfasi che l'azienda è riuscita a conferire alla leadership civile italiana dell'USR. In questo modo l'impresa ha minimizzato la sua componente militare distinguendosi da altre PMSCs operanti in Iraq, la cui presenza ha invece suscitato numerose polemiche³⁴.

Nella legge che ha fatto seguito (L. 38/2007) pur scomparendo i riferimenti espliciti a "società di sicurezza", si riscontra comunque un'apertura nei confronti del settore privato. In particolare, al comma 3 dell'art. 1 – "Interventi di cooperazione allo sviluppo" in Afghanistan, Libano e Sudan – si legge che:

per le finalità e nei limiti temporali previsti dal comma 1 (vale a dire per l'anno 2007), il Ministero degli Esteri è autorizzato ad affidare incarichi temporanei di consulenza (*o specifiche attività*) anche ad enti ed organismi specializzati, nonché a stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa con personale estraneo alla pubblica amministrazione, in possesso di specifiche professionalità³⁵.

La stessa disposizione è poi prevista ai commi 3 e 5, dell'art 2 – "Missione umanitaria, di stabilizzazione e ricostruzione in Iraq". È con questa modalità che viene contemplata la possibilità di ricorrere ad operatori esterni nello svolgimento di funzioni diverse dalla consulenza, inclusi i servizi di sicurezza privata.

Il secondo caso di ricorso a PMSCs riguarda invece la SKA Arabia³⁶, impresa britannica con sede operativa a Dubai, ingaggiata per la scorta di un "funzionario" del governo italiano in Somalia durante i suoi spostamenti nell'area del Corno d'Africa³⁷. L'accordo assume la forma di "contratto a tagliando" nel senso che SKA provvede alla scorta dove e quando necessario, e non solo al funzionario in questione, ma a tutti i funzionari governativi operanti nell'area che lo richiedano. Alla base di questa iniziativa ci sono i crescenti timori sulla garanzia di un'efficace tutela delle missioni diplomatiche in seguito all'attacco di Bengasi dell'11 settembre 2012. Per rendere la scorta armata compatibile con l'embargo sulle armi

³⁴ Ed Burke, "Basra: a better model", in *The Guardian*, 15 April 2009, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/apr/15/basra-handover-iraq>.

³⁵ Legge 29 marzo 2007, n. 38, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 4, recante proroga della partecipazione italiana a missioni umanitarie e internazionali* (GU n. 76 del 31-3-2007), <http://www.camera.it/parlam/leggi/07038l.htm>.

³⁶ Sito ufficiale: <http://www.ska-arabia.com/skalive/index.php>.

³⁷ Nostra intervista, febbraio 2013.

nei confronti della Somalia, è stata necessaria l'autorizzazione del Comitato Sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite³⁸.

La prassi che deriva dai due casi esaminati è dunque quella di ricorrere ad agenzie che si trovano già sul posto e pertanto provviste delle licenze e dei permessi necessari. Nel futuro non si escludono altri casi di impiego di PMSCs, ma resta una pratica considerata esclusivamente in ultima istanza e che, a quanto pare, non viene ritenuta particolarmente vantaggiosa, né in termini economici né politici. Tra i benefici dell'*outsourcing* si può citare la flessibilità delle PMSCs in relazione ai servizi offerti. Le necessità di tutela della sicurezza sono spesso determinate da elementi geografici, che comportano una maggiore attenzione alle sedi diplomatiche per le quali esistono rischi elevati. Tali aspetti non vengono presi in considerazione in seno all'Arma dei Carabinieri, che adotta una serie di criteri fissi per garantire una rotazione efficace del proprio personale. Il loro numero potrebbe pertanto risultare eccessivo in alcune aree geografiche per cui è sufficiente un contingente di dimensioni inferiori, e viceversa sottodimensionato laddove le condizioni sul campo richiedano un maggiore impegno di personale di sicurezza. Le PMSCs, in grado di offrire "pacchetti" di servizi su misura, potrebbero rispondere al meglio a queste esigenze di flessibilità operativa.

Riguardo agli aspetti normativi, l'esternalizzazione di servizi di sicurezza da parte del governo richiede un intervento legislativo (presumibilmente il "Decreto missioni") che, missione per missione, autorizzi il MAE ad assegnare ad enti privati – le PMSCs – "specifiche attività" dalla natura temporanea. Per ovviare a questo tipo di regolamentazione *ad hoc*, sarebbe opportuno elaborare una nuova legge che disciplini il coinvolgimento di queste imprese all'interno di scenari internazionali.

2.2. L'industria privata italiana

L'esternalizzazione di funzioni di sicurezza al settore privato rappresenta una pratica recente per lo Stato italiano. Non si tratta invece di un fenomeno nuovo per l'industria privata del nostro paese. Da tempo, infatti, le grandi imprese italiane che operano in contesti ad alto rischio – in particolare quelle impegnate in settori strategici quali quelli dell'estrazione e del trasporto delle risorse energetiche – ricorrono a compagnie straniere la cui legislazione nazionale prevede la figura professionale del *security contractor*.

³⁸ Nostra intervista, febbraio 2013.

Si è osservato come in alcune nazioni, quali ad esempio gli Stati Uniti, sia lo stesso Dipartimento di Stato a finanziare alcune PMSCs affinché proteggano le imprese nazionali le cui attività hanno rilievo strategico per il paese. In Italia, invece, le imprese a partecipazione statale o le cui attività contribuiscono all'interesse nazionale possono avvalersi delle Forze Armate. Inoltre, all'interno dei grandi gruppi industriali la maggiore parte dei *Security Manager* e, in generale, il personale che opera nel settore della *security* aziendale, proviene in larga parte da un passato nelle Forze Armate. Esiste quindi una certa contiguità tra gli addetti alla sicurezza aziendale e le Forze Armate, che facilita la tutela degli interessi reciproci in patria e all'estero, in modo simile a quanto avviene negli altri paesi tra militari e *contractor*.

Detto ciò, le motivazioni che spingono le imprese italiane ad esternalizzare la propria sicurezza alle PMSCs sono sostanzialmente le stesse riscontrate in generale per le *corporations* di altre nazioni. Anche nel caso italiano, sono le aziende del settore estrattivo ed energetico quelle che ricorrono maggiormente all'impiego di *security contractor* per la protezione dei propri *assets*, personale e proprietà. Non ci sono quindi aspetti particolarmente significativi da segnalare al proposito.

Riguardo alla regolamentazione delle PMSCs a livello internazionale, si può però sottolineare il contributo di Eni S.p.A. in materia di "diritti umani e sicurezza". Dal 2007 l'impresa si è dotata di "Linee guida sui diritti umani" che regolano gli aspetti di tutela e promozione di questi diritti in tutte le azioni dell'azienda. A questo documento specifico, che si affianca al "Codice etico", si aggiungono poi le "Policy di sostenibilità e di persone", ultimate nel 2011, e le "*Management System Guidelines di Security* e di pianificazione e controllo" che contemplano anche il rispetto dei diritti umani³⁹. Il sistema di *due diligence* in materia di diritti umani è inoltre coerente con le indicazioni elaborate nel 2010 dal Rappresentante speciale delle Nazioni Unite per i diritti umani e le imprese.

Pur non essendo firmataria dei *Voluntary Principles on Security and Human Rights*, Eni ha realizzato, a partire dal 2009, un programma di formazione sul tema che ha coinvolto i propri *Security Manager* e le forze di sicurezza – pubbliche e private – che svolgono le loro attività sul territorio nazionale e all'estero. Il progetto, che prevede lo svolgimento di corsi di formazione, è stato già realizzato, oltre che nel nostro paese, in Egitto, Nigeria, Pakistan, Iraq, Repubblica Democratica del Congo e Angola⁴⁰.

³⁹ ENI, *La due diligence di Eni*, http://www.eni.com/it_IT/sostenibilita/etica-impresa/impegno-diritti-umani/diligence-eni/la-due-diligence-eni.shtml.

⁴⁰ ENI, *Eni è impegnata per la tutela e la promozione dei diritti umani nell'ambito della*

3. IL MERCATO ITALIANO DELLA SICUREZZA PRIVATA

Il numero di *contractor* italiani presenti all'estero è decisamente limitato: si ritiene che essi non superino la cinquantina⁴¹. Altrettanto vale per le PMSCs italiane in grado di operare in ambito internazionale, il cui numero è probabilmente inferiore a dieci. Gli scenari che vedono impiegati i nostri connazionali sono sia quello terrestre sia quello marittimo. Alcuni *contractor* sono attivi in nazioni con livelli elevati di conflittualità, quali Iraq e Afghanistan, dove operano come specialisti assunti da PMSCs straniere. Ci sono poi italiani che lavorano come consulenti per aziende nazionali impegnate nel nord del continente africano. Infine, recentemente si è riscontrata la presenza di *contractor* italiani nella fornitura di servizi armati di contrasto alla pirateria, prevalentemente per imprese straniere sulle rotte ad alto rischio dell'Oceano Indiano.

Analogamente ai *contractor* stranieri, anche quelli italiani hanno, nella maggior parte dei casi, un background militare. Quasi tutti provengono dai reparti speciali e dai corpi d'élite delle nostre Forze Armate, quali la Brigata paracadutisti "Folgore", il Primo Reggimento Carabinieri paracadutisti "Tuscania", il Comando subacquei ed incursori (Comsubin), il Gruppo di Intervento Speciale (G.I.S) e il Reggimento dei fanti di marina "San Marco".

Anche se la denominazione di *contractor* è quella più utilizzata dai media nazionali, i compiti svolti dal personale italiano sono molto diversi da quelli evidenziati nell'analisi delle PMSCs di matrice anglo-sassone. Quasi tutte le imprese italiane del settore sono riconducibili a quelle che Singer ha definito *Military Consulting Firms*, vale a dire aziende specializzate nella consulenza e nell'addestramento⁴². Si tratta quindi di imprese che non operano direttamente sul "campo di battaglia", ma che forniscono servizi di tipo strategico, operativo ed organizzativo. Il loro impatto non è però di minore importanza rispetto alle altre categorie di PMSCs. Al contrario, negli scenari bellici contemporanei l'applicazione di conoscenze specializzate e di un addestramento mirato sono spesso tanto indispensabili quanto l'utilizzo di armi da fuoco. Si è osservato come l'offerta della

sua attività?, http://www.eni.com/it_IT/faq/sostenibilita/sost-stakeholder-diritti-umani/faq-sost-tutela-promozione-diritti-umani.shtml.

⁴¹ Leonardo Piccini, "Gli italiani soldati ombra delle missioni impossibili", in *Libero*, 26 settembre 2012, p. 21, http://www.iai.it/pdf/Ritagli_stampa/Convegno-Missioni_Rs/Libero_120926.pdf.

⁴² Peter W. Singer, *Corporate Warriors*, cit., pp. 95-97.

maggior parte delle PMSCs straniere affermate sulla scena internazionale comprende una gamma di servizi ampiamente diversificata. La normativa italiana non consente invece alle imprese di sicurezza di operare in aree di crisi con personale armato e con team di protezione propri. Di conseguenza, le aziende attive nel settore sono state costrette a specializzarsi in altri compiti. La maggior parte dei *contractor* italiani sono quindi consulenti e non addetti ai servizi di protezione ravvicinata o di scorta armata in contesti ad alto rischio. Le imprese italiane che offrono questi servizi devono infatti necessariamente rivolgersi a partner locali, i quali agiscono nel rispetto della normativa del proprio paese.

È questo quello che fa **Security Consulting Group** (Sgc)⁴³ di Roma, una società di sicurezza privata che si occupa di consulenza e training per attori privati e/o istituzionali che operano in aree a rischio. Sgc propone cicli formativi ad aziende, ma anche alle Forze Armate e alle forze di polizia. La società, alla quale la RAI aveva chiesto una stima del rischio per i suoi operatori presenti a Baghdad (2004) e che ha prestato la sua consulenza al Ministero degli Esteri in relazione alla protezione dell'ambasciata in Sudan (2006), ha anche collaborato con la polizia dello Stato di San Paolo in Brasile⁴⁴. Per quanto riguarda i servizi di protezione armata, Sgc ricorre a personale straniero, tramite partnership mirate con imprese locali. Secondo Carlo Biffani, direttore generale di Sgc:

Il nostro compito nel caso della protezione e della difesa di una personalità o di un uomo d'affari, è quello di organizzare l'intera filiera della cosiddetta 'attività di protezione ravvicinata'. Nel corso degli ultimi anni ci siamo specializzati nella fornitura di servizi a supporto di aziende sia in termini di investigazione pura che di *intelligence* a livello internazionale⁴⁵.

Oltre ai training formativi e a servizi di *risk analysis*, l'offerta di sicurezza di Scg comprende:

- servizi di prevenzione delle crisi, i quali includono l'elaborazione e l'implementazione di piani di contingenza ed evacuazione, la pianificazione e la gestione della crisi;
- *business intelligence*;
- servizi di investigazione.

⁴³ Sito ufficiale: <http://www.securitycg.com>.

⁴⁴ Intervista dell'autrice, Security Consulting Group, febbraio 2013.

⁴⁵ Leonardo Piccini, "Gli italiani soldati ombra delle missioni impossibili", cit.

Nel settore della sicurezza marittima, la società offre team di protezione, training agli equipaggi e addestramento sull'uso di strumenti e tecnologie dissuasive⁴⁶.

Un'altra società di sicurezza italiana è la **Dual Risk Management (Drm)**⁴⁷ di Brescia. Drm è attiva nell'ambito della sicurezza economica di imprese ed organizzazioni, nella prevenzione e gestione delle crisi, nella sicurezza marittima e nel supporto allo sviluppo internazionale. Anche in questo caso, ad eccezione delle attività relative alla sicurezza economica, la società si serve di imprese e professionisti del paese in cui vengono erogati i servizi. Secondo Antonio De Felice, *senior partner* di Drm:

Noi, i nostri professionisti li chiamiamo *security advisor*, perché sia chiaro il loro ruolo. (...) L'*advisor* deve conoscere le tecniche della difesa e della sicurezza, ma anche saper capire la situazione, prevenire le tensioni e i pericoli. Può essere un locale o uno straniero, purché conosca il paese. Due terzi dei nostri clienti sono italiani, quindi spesso ci serviamo di *advisor* che parlino italiano per facilitare i rapporti con il cliente⁴⁸.

Non tutti i *contractor* italiani operano come consulenti o addestratori. Vi sono infatti connazionali che lavorano per PMSCs straniere. Il loro numero non è però elevato, anche in ragione della minore esperienza internazionale di cui sono provvisti rispetto ai *contractor* inglesi, americani e francesi, che non consente loro di essere competitivi sul mercato internazionale⁴⁹.

Nell'ambito della sicurezza marittima è poi possibile menzionare la società **Triskel Services**⁵⁰, amministrata da un italiano, Massimo Cauci, ma con base a Londra. L'impresa muove più di un centinaio di operatori imbarcati lungo le rotte tra Africa e Asia, oltre a gestire attività di scorta e di analisi del rischio per aziende in Libia e in altre regioni critiche⁵¹. An-

⁴⁶ Sul sito internet di Sgc non viene specificato se si tratta di team armati o meno.

⁴⁷ Sito ufficiale: <http://www.dualriskmanagement.com>.

⁴⁸ Adnkronos, "La vita sconosciuta dei contractor italiani", in *Giornalettismo*, 27 novembre 2011, <http://www.giornalettismo.com/archives/172581/la-vita-sconosciuta-dei-contractor-italiani>.

⁴⁹ Fabrizio Gatti, "Tra i cacciatori di pirati", in *L'Espresso*, 5 dicembre 2011, <http://espresso.repubblica.it/dettaglio/tra-i-cacciatori-di-pirati/2167752>.

⁵⁰ Sito ufficiale: <http://www.triskelservices.com/maritime.php>.

⁵¹ Fabrizio Gatti (intervista a Massimo Cauci), "Ma non siamo mercenari", in *L'Espresso*, 2 dicembre 2011, <http://espresso.repubblica.it/dettaglio/Ma%20non%20siamo%20mercenari/2167757>.

che in questo caso, in un'intervista rilasciata a *L'Espresso*, Cauci definisce gli operatori della sua azienda non come *contractor*, ma come "consulenti per la sicurezza".

4. L'OPZIONE PRIVATA: TRA PASSATO, PRESENTE E FUTURO

Con l'esternalizzazione di alcuni servizi di sicurezza in ambito internazionale, l'Italia ha di fatto riconosciuto la validità, l'importanza e il potenziale contributo dell'industria della sicurezza privata. Si potrebbe quindi ritenere che il nostro paese si stia allineando ad una tendenza condivisa da altri attori internazionali, creando le basi per lo sviluppo di un'industria di servizi di sicurezza. In realtà però la concezione italiana della sicurezza privata è molto diversa rispetto a quella di matrice anglo-sassone. L'approccio delle nostre istituzioni è infatti ancora connotato da un radicato statalismo che concorre a generare una diffidenza manifesta, talvolta pregiudizievole, nei confronti delle PMSCs in generale e dei *security contractor* in particolare. Se l'impiego di tali imprese da parte non solo di potenze mondiali quali gli Stati Uniti, ma anche di organizzazioni internazionali come l'ONU, testimonia il riconoscimento della loro professionalità a livello internazionale, in Italia l'associazione tra il *contractor* e il mercenario è ancora sorprendentemente attuale. Ciò che stupisce ancora di più è che non si tratta di una diffidenza nei confronti del fenomeno in generale, ma piuttosto rispetto a coloro che nel nostro paese cercano di intraprendere iniziative in questo settore. Ciò è dimostrato, seppur in misura modesta, dal ricorso a PMSCs straniere da parte del governo italiano. A tal proposito, si potrebbe anzi sottolineare la potenziale pericolosità derivante dall'acquisizione di informazioni sensibili circa le attività dei nostri funzionari istituzionali impegnati in missioni all'estero da parte di operatori stranieri. Allo stesso tempo, tuttavia, va sottolineato come il ricorso a PMSCs straniere da parte del MAE e delle industrie private del settore estrattivo ed energetico sia motivato dall'assenza di un'offerta competitiva da parte di imprese dello stesso tipo sul territorio nazionale. Ci si potrebbe dunque chiedere se non sia arrivato il momento di consentire, tramite un'opportuna regolamentazione e meccanismi di monitoraggio adeguati, lo sviluppo di questo settore industriale.

In effetti, dal momento in cui l'esternalizzazione ad imprese di sicurezza private da parte del governo è un fenomeno recente, ed il numero di imprese di sicurezza italiane assimilabili alle PMSCs straniere è estre-

mamente ridotto, l'Italia potrebbe trovarsi facilitata nel provvedere ad una regolamentazione del settore. Da un punto di vista esclusivamente economico, incoraggiare lo sviluppo di un mercato della sicurezza privata sul modello anglosassone potrebbe contribuire positivamente al bilancio dello Stato. Inoltre, data l'esigenza di ridurre ulteriormente il numero delle nostre Forze Armate – manifestata in maniera evidente dalla recente riforma dello strumento militare approvata dal Parlamento – uno sviluppo del settore privato faciliterebbe il ricollocamento di parte del personale in esubero. È chiaro che l'esternalizzazione dovrebbe avvenire nel rispetto dei principi costituzionali che tutelano il monopolio statale sull'uso della forza, e quindi riguardare esclusivamente funzioni accessorie a quelle militari vere e proprie. Nel caso in cui l'Italia dovesse decidere di intraprendere questo cammino, sarebbe però necessaria una riconfigurazione sostanziale della sicurezza privata, tale da consentire agli operatori del settore un più ampio margine di azione.

5.

Maritime Security Companies (MSCs): un caso di studio

Data l'importanza che il commercio marittimo riveste per il nostro paese, e in seguito alle preoccupazioni circa la recrudescenza della minaccia piratesca manifestate da soggetti quali la Confederazione Italiana Armatori (Confitarma) e la Federazione nazionale imprese di pesca (Federpesca), l'Italia si è recentemente dotata di una legislazione in materia di contrasto alla pirateria marittima. La risposta al complesso problema dell'autodifesa delle navi battenti bandiera nazionale consiste nella possibilità di impiegare a bordo di navi italiane che transitano su rotte ad alto rischio, sia team di militari sia operatori di sicurezza privata. La proposta italiana, contenuta nella L. 130/2011, è estremamente significativa ai fini di questo lavoro, poiché rappresenta l'unico caso in cui si è riconosciuto in maniera ufficiale il potenziale contributo di operatori privati alla sicurezza nazionale in contesti internazionali. L'idea di fondare l'autodifesa delle navi italiane su di un partenariato pubblico-privato è indubbiamente originale. Tuttavia, è evidente come il passaggio da una sostanziale assenza di politiche sull'impiego di imprese di sicurezza privata alla previsione di un loro impiego per un'attività così delicata, sia stato piuttosto drastico. Non stupisce pertanto che le modalità attuative della normativa in questione presentino ancora numerosi aspetti critici.

1. LA LOTTA “PRIVATA” ALLA PIRATERIA MARITTIMA

La pirateria marittima costituisce una delle minacce principali alla sicurezza internazionale. La drammaticità della situazione appare chiara se si considera che il 90 per cento del commercio mondiale, e oltre la metà di quello nazionale, transita via mare. Allo stato attuale, l'area maggiormente minacciata dall'attività dei pirati è la vasta porzione dell'Oceano Indiano che, a partire dalle coste somale e dal Golfo di Aden, va estendendosi

fino all'India. In quest'area si sviluppano il 15 per cento del traffico mondiale delle merci, il 30 per cento del traffico mondiale di petrolio e la metà del traffico mondiale di *containers*. Su questa rotta transitano ogni anno 22.000 navi, di cui 2.000 di interesse italiano. Quotidianamente, sono circa una decina le navi battenti bandiera nazionale presenti nell'area. La densità del traffico marittimo rende ovviamente le navi un facile bersaglio dei pirati tanto che nel 2011, dei 439 attacchi di pirateria registrati a livello mondiale, 237 sono stati opera dei pirati somali. Nello stesso anno il numero dei membri di equipaggio tenuto ostaggio dei pirati è arrivato a 802. Per quanto riguarda le navi italiane, dal 2005 al 2012 ne sono state attaccate 42, di cui 6 sequestrate¹.

La minaccia della pirateria nel Golfo di Aden e nell'Oceano Indiano ha spinto molti operatori che transitano in quest'area ad individuare nuove rotte ed evitare completamente la regione, oppure ad aumentare la velocità di navigazione con un conseguente incremento nel consumo di carburante. Anche i premi assicurativi per le imbarcazioni in transito hanno subito un'escalation a causa dei sequestri e della presa di ostaggi. Oltre a rappresentare una minaccia alla sicurezza internazionale, la pirateria comporta quindi dei costi elevati per l'economia mondiale. Da alcuni studi emerge infatti che, ad oggi, ha un impatto sull'economia globale che oscilla tra i 7 ed i 12 miliardi di dollari all'anno². Queste cifre includono sia i costi diretti, quali ad esempio quelli derivanti dal pagamento di riscatti e di premi assicurativi, dal cambiamento delle rotte e dall'incremento della velocità, ma anche quelli indiretti relativi all'impatto economico-commerciale e di sicurezza sulle regioni limitrofe³. Non vanno poi trascurati i costi in termini di perdite umane.

Il 2012 ha però segnato una svolta nella lotta alla pirateria nelle aree di sua maggior concentrazione. Se infatti nel 2011 il totale degli attacchi ammontava a 439, di cui 275 nelle zone costiere prospicienti il Corno d'A-

¹ I dati relativi agli atti di pirateria su scala globale sono disponibili sul sito dell'International Maritime Bureau (IMB). In seguito ad un'impennata di attacchi, nel 1992 l'IMB ha istituito il Piracy Reporting Centre (PRC) con sede a Kuala Lumpur, Malesia, che monitora e aggiorna costantemente i dati relativi agli atti di pirateria su scala globale, <http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/piracynewsfigures>. Per il caso italiano si rimanda a Confitarma (statistiche), <http://www.confitarma.it/page.php?idpage=KFAAAAAA>.

² Anna Bowden et al., *The Economic Cost of Maritime Piracy*, Broomfield, One Earth Future Foundation, December 2010 (One Earth Future Working Paper), <http://oceansbeyondpiracy.org/cost-of-piracy/economic>.

³ Per un approfondimento sui costi economici della pirateria marittima si veda Valérie Miranda, "All'arrembaggio di conti e profitti", in *Risk*, a. 13., n. 67=23, maggio-giugno 2012, pp. 14-18, http://issuu.com/risk_rivista/docs/risk_23_web.

frica e nel Golfo di Guinea, nel 2012 il numero di navi che hanno subito attacchi da parte dei pirati si è ridotto a 297⁴. La diminuzione degli attacchi rappresenta un indubbio successo della strategia di contrasto della comunità internazionale nelle aree di maggior concentrazione di questa piaga. Questa strategia è fondata su tre pilastri:

- 1) il pattugliamento delle zone ad alto rischio con naviglio militare;
- 2) l'adozione di misure di difesa passiva da parte delle imbarcazioni in transito;
- 3) la presenza a bordo di nuclei di protezione armata, militari o civili.

In seguito ad una serie di attacchi a distanza ravvicinata a mercantili italiani nell'estate del 2005, il nostro paese è stato il primo ad attirare l'attenzione della comunità internazionale sull'emergenza della minaccia piratesca, inviando una fregata nel bacino somalo per l'operazione "Mare sicuro" e nuovamente nel 2008 con l'operazione "Mediterraneo Allargato" (MEDAL). Dal 2009 sono state poi avviate al largo delle coste somale la missione di pattugliamento *Ocean Shield* della NATO e l'EUNAVFOR-Operazione Atalanta dell'UE, il cui mandato prevede la scorta delle navi del *World Food Programme* (WFP) e la salvaguardia della libertà dei traffici marittimi al largo delle coste somale. È inoltre presente nell'area la *Combined Task Force 151* (CTF 151), una *coalition of the willing* in funzione anti-pirateria comandata da USA, Corea del Sud e Turchia. La CTF 151 è operativa al largo delle coste somale ed in particolare in prossimità del corridoio internazionale di transito istituito nel Golfo di Aden. Alcuni Stati, quali Cina, India, Arabia Saudita, Giappone, Yemen, Iran, Malesia, Corea del Sud e Russia, hanno poi schierato unilateralmente le proprie forze areonavi contro la pirateria somala.

Nonostante i risultati ottenuti sul campo dalle unità navali internazionali, la dimensione dell'area, che comprende circa due milioni di miglia nautiche, rende difficoltoso realizzare strategie completamente efficaci contro la pirateria. Inoltre, la reazione dei pirati è stata un'espansione del loro raggio d'azione sino a comprendere il Canale di Mozambico ed il Mar Arabico, nonché un miglioramento delle loro capacità e tattiche operative. La comunità internazionale ha pertanto dovuto ricorrere ad ulteriori misure difensive, sia attive che passive, per la protezione delle navi che transitano nelle aree infestate dai pirati. A tal proposito, da un lato l'*International Maritime Organization* (IMO) ha definito delle *Best*

⁴ IBM Piracy Reporting Centre, <http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/piracynewsfigures>.

Management Practices per armatori e comandanti. Dall'altro, si è ampiamente diffusa la pratica di imbarcare team di guardie armate a bordo delle navi. Questi team possono essere formati da militari o da personale civile a contratto – le *Maritime Security Companies* (MSCs)⁵. Oltre all'Italia, anche il Belgio prevede entrambe le opzioni militare e civile⁶. Il gruppo di nazioni europee che consentono l'impiego di *contractor* include, tra le altre, Regno Unito, Danimarca, Norvegia, Grecia, Spagna e Cipro. Al contrario, Francia, Germania e Paesi Bassi ritengono che l'esercizio di funzioni di protezione armata spetti in via esclusiva allo Stato⁷. Sembra comunque che anche queste nazioni si stiano orientando verso il ricorso a compagnie private⁸.

A livello internazionale, i timori suscitati dalla recrudescenza della pirateria, uniti ad una riduzione a livello globale dei bilanci destinati alla difesa, hanno condotto il mercato a privilegiare l'opzione civile⁹. L'efficacia dei due sistemi dipende dalle legislazioni nazionali e dal contesto operativo. Va comunque rilevato che, ad oggi, nessuna imbarcazione con personale armato a bordo, sia esso civile o militare, è mai stata sequestrata. Riguardo ai team militari un importante elemento da tenere in considerazione è che, pur trattandosi di pubblici ufficiali, il loro impiego avviene a spese degli armatori. Si tratta di uno sviluppo estremamente significativo poiché, sia optando per i team militari che per quelli civili, o per entrambe le opzioni, la lotta alla pirateria marittima sta diventando sempre più "privatizzata".

2. MSCs IN AZIONE

In passato servizi privati di sicurezza sono stati largamente utilizzati per garantire la protezione di installazioni petrolifere, lussuosi yachts privati

⁵ In inglese gli operatori della sicurezza privata impiegati a bordo delle navi mercantili vengono definiti Privately Contracted Armed Security Personnel (PCASP).

⁶ Bibi van Ginkel, Frans-Paul van der Putten and Willem Molenaar, *State or Private Protection against Maritime Piracy? A Dutch Perspective*, Clingendael Report, The Hague, Clingendael Institute, 2013, <http://www.clingendael.nl/research/publications/?id=9231>.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem* e Netherlands Government, *Cabinet clears the way for private security on board merchant vessels*, 26 April 2013, <http://www.government.nl/news/2013/04/26/cabinet-clears-the-way-for-private-security-on-board-merchant-vessels.html>.

⁹ James Brown, *Pirates and privateers: managing the Indian Ocean's private security boom*, Sydney, Lowy Institute for International Policy, September 2012, <http://www.lowyinstitute.org/publications/pirates-and-privateers-managing-indian-oceans-private-security-boom>.

e cavi sottomarini. Negli ultimi anni, il numero di imprese private in grado di fornire prestazioni sotto forma di guardie armate e altri servizi di sicurezza anche per le imbarcazioni commerciali che transitano nelle aree a rischio pirateria è aumentato considerevolmente. Allo stato attuale, il ricorso a compagnie di sicurezza privata da parte degli armatori prevale numericamente rispetto all'utilizzo dei team militari, e tale tendenza appare in espansione¹⁰.

Tra le imprese private che si occupano di sicurezza marittima è possibile menzionare EOS Risk Management, Secopex, Hart Group, Olive Group e Xe Services¹¹.

L'ampia gamma di servizi offerti include:

- conduzione di verifiche e controlli finalizzati all'identificazione di specifiche vulnerabilità e lacune nell'organizzazione della sicurezza delle imbarcazioni e della loro prontezza di reazione in caso di attacco;
- corsi di addestramento per l'equipaggio su come rispondere in caso di attacco;
- installazione e manutenzione di mezzi di sorveglianza e di misure di difesa passiva rafforzati, quali filo spinato, cannoni ad acqua, idranti, cittadelle, etc;
- aiuto nel recupero di navi sequestrate e/o negoziazione di riscatti;
- dispiegamento di guardie – armate e disarmate – e occasionalmente fornitura di battelli da scorta ai mercantili che transitano in acque ad alto rischio.

Il loro personale è generalmente composto da ex membri delle marine nazionali che dispongono di competenze e addestramento altamente qualificati. La maggior parte dei *contractor* sono statunitensi o inglesi, ma è comune anche l'impiego di cittadini australiani e neozelandesi il cui addestramento militare è interoperabile a quello di Stati Uniti e Regno Unito¹². I *contractor* presenti sulle navi sono equipaggiati con kit medici, comunicazioni satellitari, attrezzatura per le attività notturne e armi. I porti d'imbarco più utilizzati sono quelli vicini al Golfo di Aden, inclusi quelli di Gibuti, Salalah, Muscat e Dar-Es-Salaam. Un porto noto per lo sbarco è invece quello di Galle nel sud dello Sri Lanka.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Peter Chalk, "Piracy in the Horn of Africa. A Growing Maritime Security Threat", in *CTC Sentinel*, Vol. 3, No. 9, September 2010, pp. 11-14, <http://www.ctc.usma.edu/posts/piracy-in-the-horn-of-africa-a-growing-maritime-security-threat>.

¹² James Brown, *Pirate and privateers*, cit.

Le imprese private che si sono inserite nel settore della sicurezza marittima hanno visto aumentare i propri profitti tramite la sottoscrizione di ricchi contratti. Control Risks Group, ad esempio, ha dichiarato un aumento del 50 per cento del proprio giro di affari nel 2011, dovuto in larga parte ad attività connesse alla pirateria¹³. Ingaggiare una MSCs dotata di licenza per la fornitura di guardie armate per il transito nel Golfo di Aden può costare sino a 60.000 dollari e le navi private pagano circa 5.000 dollari al giorno per un team composto da quattro guardie armate per un periodo che va dai quattro ai venti giorni¹⁴. Altri operatori del settore sostengono che l'imbarco di un team di quattro guardie armate con esperienza per circa dieci giorni di transito tra Suez e Galle costi circa 55.000 dollari, ma imprese senza esperienza offrono lo stesso servizio per una cifra che oscilla tra i 15.000-20.000 dollari¹⁵.

La maggior parte delle MSCs si riforniscono di armi in Europa occidentale e dichiarano di conformarsi alle norme degli Stati di bandiera circa il loro trasporto. Allo stesso tempo, esistono numerose "bandiere ombra" che prevedono regimi ispettivi molto limitati. Alcune imprese acquisiscono armi illegalmente e semplicemente le depositano fuori bordo al termine del percorso. Se le guardie armate sulle navi adottano perlopiù misure anti-pirateria di tipo difensivo, all'interno dell'offerta di servizi di alcune MSCs vi è anche la fornitura di battelli che provvedono alla scorta dei mercantili¹⁶. I battelli di scorta rappresentano una grande attrazione per le compagnie di navigazione, poiché non richiedono il trasporto d'armi e non compromettono quindi il loro diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale di nazioni terze¹⁷.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ David Isenberg, "The Rise of Private Maritime Security Companies", in *The Huffington Post*, 29 May 2012, http://www.huffingtonpost.com/david-isenberg/private-military-contractors_b_1548523.html.

¹⁵ "Private navy to protect convoys", in *DefenceWeb*, 10 November 2011, http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=20969.

¹⁶ James Brown, *Pirate and privateers*, cit.

¹⁷ Secondo l'art. 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS):

"1. Il passaggio è inoffensivo fintantoché non arreca pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero. prevede il diritto al cosiddetto passaggio inoffensivo in acque territoriali. Tale passaggio dev'essere eseguito conformemente alla presente Convenzione e alle altre norme del diritto internazionale.

2. Il passaggio di una nave straniera è considerato pregiudizievole per la pace, il buon ordine e la sicurezza dello Stato costiero se, nel mare territoriale, la nave è impegnata in una qualsiasi delle seguenti attività: a) minaccia o impiego della forza contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica dello Stato costiero, o contro qualsiasi al-

Alcune nazioni prospicienti il Mar Rosso, il Mar Arabico ed il Golfo di Oman dispongono di una normativa molto restrittiva, risultando inaccessibili alle MSCs armate¹⁸. Altri Stati, quali Eritrea e Somalia, sono invece soggetti all'embargo sulle armi stabilito dalle Nazioni Unite. Queste limitazioni, unite al desiderio delle MSCs di risparmiare tempo e denaro evitando il transito nei porti, hanno condotto all'emergere di "arsenali galleggianti", gestiti o di proprietà delle stesse imprese di sicurezza private¹⁹. Si tratta di solito di vecchie imbarcazioni utilizzate come piattaforme per custodire e trasferire armi e munizioni in alto mare. Tale pratica permette ai *contractor* di imbarcarsi sulle navi dei loro clienti nei porti e di prendere poi armi ed equipaggiamento una volta usciti dalle acque territoriali. Secondo il *Monitoring Group on Somalia and Eritrea* delle Nazioni Unite nell'estate del 2012 erano circa una ventina le imbarcazioni impiegate dalle MSCs sotto forma di arsenali presenti nel Mar Rosso, nel Golfo di Oman e nel Canale di Mozambico²⁰.

L'impiego di *contractor* armati a bordo delle navi private nell'area del Corno d'Africa è stato accolto in maniera favorevole da numerosi interlocutori internazionali. È questo il caso di Andrew J. Shapiro, consigliere

tro principio del diritto internazionale enunciato nella Carta delle Nazioni Unite; b) ogni esercitazione o manovra con armi di qualunque tipo; c) ogni atto inteso alla raccolta di informazioni a danno della difesa o della sicurezza dello Stato costiero; d) ogni atto di propaganda diretto a pregiudicare la difesa o la sicurezza dello Stato costiero; e) il lancio, l'appontaggio o il recupero di aeromobili; f) il lancio, l'appontaggio o il recupero di apparecchiature militari; g) il carico o lo scarico di materiali, valuta o persone in violazione delle leggi e dei regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione vigenti nello Stato costiero; h) inquinamento intenzionale e grave, in violazione della presente Convenzione; i) attività di pesca; j) la conduzione di ricerca scientifica o di rilievi; k) atti diretti a interferire con i sistemi di comunicazione o con qualsiasi altra attrezzatura o installazione dello Stato costiero; l) ogni altra attività che non sia in rapporto diretto con il passaggio." Legge n. 689, 2 dicembre 1994, *Ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982*, <http://www.normattiva.it/atto/carica-DettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1994-12-19&atto.codiceRedazionale=-094G0717¤tPage=1>.

¹⁸ Oman, Arabia Saudita e Emirati Arabi Uniti.

¹⁹ Oscar Rickett, "Piracy fears over ships laden with weapons in international waters", in *The Guardian*, 10 January 2013, <http://www.guardian.co.uk/world/2013/jan/10/pirate-weapons-floating-armouries>.

²⁰ UN Security Council, *Letter dated 11 July 2012 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 751 (1992) and 1907 (2009) concerning Somalia and Eritrea addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/2012/544, 13 July 2012, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/544. Tra le MSCs che gestiscono o possiedono questi arsenali si possono menzionare FRC Sarmed (Egitto), Mercator International Ltd. (Regno Unito), Ekitala International (Sudafrica) e Moran Maritime Group Ltd. (Russia).

per gli affari politico-militari del Segretario di Stato americano, che ha esplicitamente appoggiato l'impiego di team di protezione privata in ambito marittimo. Shapiro, sottolineando come le imbarcazioni protette da *contractor* non siano vittime di attacchi efficaci da parte di pirati, ha evidenziato che:

The role of the private sector has been critical. Perhaps the most significant factor in the decline of successful pirate attacks has been the steps taken by commercial vessels to prevent and deter attacks from happening in the first place. We have found that the best defense against piracy is vigilance on the part of the maritime industry. In the last few years, we have worked with industry in developing and implementing a variety of measures that are having a tremendous impact²¹.

Anche le compagnie assicurative sono favorevoli all'impiego di MSCs da parte degli armatori, tanto da arrivare a ridurre fino al 40 per cento i premi assicurativi per quelle navi che usufruiscono di team privati di protezione a bordo. Nel 2008 Hart Group ha lanciato la prima *joint venture* con una compagnia assicurativa. In base all'accordo, tutte le imbarcazioni che utilizzano i servizi messi a disposizione da Hart Group potranno beneficiare di tassi assicurativi più bassi quando transitano nelle acque prospicienti le coste somale²². Il favore incontrato dalle MSCs è principalmente motivato dalla maggiore flessibilità che garantiscono alle compagnie di navigazione rispetto alle iniziative statali in materia di contrasto alla pirateria. Esse offrono infatti una protezione individuale, che è sicuramente al di là dello scopo del dispiegamento di forze navali nel Golfo di Aden. Allo stesso tempo, così come le missioni multinazionali, la loro presenza ha effetto di deterrente per i pirati.

L'impiego di *contractor* presenta però anche una serie di svantaggi e limiti. Una prima complicazione è rappresentata dalla mancanza di un registro pubblico che includa le diverse imprese che erogano servizi di protezione armata, e che potrebbe essere utilizzato per controlli sulle loro credenziali e performance operative²³. Inoltre si è osservato come le pre-

²¹ Andrew J. Shapiro, *Expanding Private Sector Partnerships Against Piracy*, Remarks to the U.S Chamber of Commerce, Washington, 13 March 2012, <http://www.state.gov/t/pm/rls/rm/185697.htm>.

²² Peter. Chalk, *Private Maritime Security Companies (PMSCs) and Counter-Piracy*, UAE Counter Piracy Conference Briefing Paper, June 2012, <http://www.counterpiracy.ae/upload/Briefing/Peter%20Chalk-Essay-Eng.pdf>.

²³ *Ibidem*.

stazioni offerte siano particolarmente costose, risultando abbordabili per compagnie di navigazione di grandi dimensioni ma difficilmente sostenibili da medi e piccoli armatori. Ciò risulta maggiormente problematico per il fatto che, nei due terzi dei casi, proprio quest'ultimi sono l'obiettivo degli attacchi dei pirati nel Corno d'Africa²⁴.

La maggior parte degli Stati costieri ha manifestato forti resistenze al sistema di protezione privato. In modo particolare, nazioni quali Egitto, India, Pakistan ed Arabia Saudita hanno mostrato numerose preoccupazioni circa l'uso indebito che può essere fatto dell'armamento trasportato da privati – spesso associati a forze di tipo mercenario – in prossimità dei propri confini, che già risultano soggetti a seri problemi di sicurezza e controllo²⁵. Molti Stati costieri non permettono ad imbarcazioni armate l'entrata nel proprio mare territoriale poiché tale transito si pone in contrasto con il diritto di passaggio inoffensivo²⁶. Nei casi in cui l'ingresso è consentito, viene poi spesso richiesta la consegna delle armi all'autorità portuale competente mentre la nave è ormeggiata e, talvolta, viene imposto il pagamento di tasse sulle munizioni²⁷. Queste questioni tecniche determinano un insieme di complicazioni legali, rese ulteriormente difficoltose nel caso in cui i viaggi prevedano l'attracco in numerosi porti, come avviene d'altronde per la maggior parte dei vascelli mercantili.

Nonostante le difficoltà associate all'impiego di MSCs nelle operazioni di contrasto alla pirateria, la realtà attuale non suggerisce una riduzione del loro ruolo nel breve periodo. Al contrario, sembra che l'impiego di guardie private a bordo delle navi mercantili sia destinato ad aumentare.

²⁴ Peter Chalk, Laurence Smallman and Nicholas Burger, *Countering Piracy in the Modern Era. Notes from a RAND Workshop to Discuss the Best Approaches for Dealing with Piracy in the 21st Century*, Santa Monica, RAND, 2009, http://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF269.html.

²⁵ Min. pl. Gianni Ghisi, intervento alla "XXXV Tavola Rotonda sui problemi attuali del Diritto Internazionale Umanitario-Le compagnie militari e di sicurezza private", Sanremo 6-8 settembre 2012, <http://www.iihl.org/iihl/Documents/GHISI.pdf>.

²⁶ Peter. Chalk, *Private Maritime Security Companies (PMSCs) and Counter-Piracy*, UAE Counter Piracy Conference Briefing Paper, June 2012, <http://www.counterpiracy.ae/upload/Briefing/Peter%20Chalk-Essay-Eng.pdf>. Le nazioni di bandiera che permettono l'impiego di team armati privati sono: Cipro, Danimarca, Finlandia, Germania, Grecia, Hong Kong, India, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti. Si veda Anna Bowden, Shikha Basnet, *The Economic Costs of Somali Piracy 2011*, Broomfield, One Earth Future Foundation, 2011 (One Earth Future Working Paper), http://oceansbeyond-piracy.org/sites/default/files/economic_cost_of_piracy_2011.pdf.

²⁷ Peter Chalk, *Private Maritime Security Companies (PMSCs) and Counter-Piracy*, cit.

3. LE NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE APPLICABILI ALLE MSCs

In base al diritto internazionale la pirateria marittima è considerata un crimine internazionale, perseguibile in quanto tale da tutti gli Stati della comunità internazionale, sia congiuntamente che singolarmente, in base al principio della giurisdizione universale. La disciplina internazionale sulla pirateria, la quale comprende regole che codificano la consuetudine internazionale, è contenuta nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (UNCLOS), che riprende quelle della Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 1958. L'Italia è parte di entrambe le Convenzioni²⁸. Le disposizioni contenute in questi documenti vincolano anche gli Stati che non sono parte all'UNCLOS o in quanto dichiarative del diritto consuetudinario, il cui rispetto si impone alla totalità degli Stati della comunità internazionale, o perché alcune nazioni, pur non essendo parte dell'UNCLOS, hanno invece ratificato la Convenzione del 1958²⁹.

All'interno dell'UNCLOS la pirateria marittima è disciplinata dagli artt. 100-107³⁰. La Convenzione impone un dovere di "massima collaborazione" tra gli Stati per reprimere la pirateria marittima (art. 100 UNCLOS), la quale è definita come un atto di violenza, sequestro o rapina commesso dall'equipaggio o dai passeggeri di una nave nei confronti di un'altra nave in alto mare per "fini privati" (art. 101 UNCLOS)³¹. La lotta alla pirateria è un compito che spetta esclusivamente alle navi da guerra o alle navi in

²⁸ Ratificate rispettivamente tramite la legge n. 689, 2 dicembre 1994 (GU n. 295, 19 dicembre 1994) e la legge n. 1658, 8 dicembre 1961 (GU n. 75, 22 marzo 1962).

²⁹ È questo il caso per esempio di Stati Uniti, Turchia, Libia, Israele e Siria. Si veda Fabio Caffio e Natalino Ronzitti, *La pirateria: che fare per sconfiggerla?*, Roma, Camera dei deputati, aprile 2012 (Approfondimenti dell'Osservatorio di politica internazionale, 44), http://www.iai.it/pdf/Oss_Polinternazionale/pi_a_0044.pdf.

³⁰ Rileva anche l'art. 110 concernente il diritto di visita.

³¹ Art. 101 – *Definizione di pirateria*

"Si intende per pirateria uno qualsiasi degli atti seguenti: a) ogni atto illecito di violenza o di sequestro, o ogni atto di rapina, commesso a fini privati dall'equipaggio o dai passeggeri di una nave o di un aeromobile privati, e rivolti: i) nell'alto mare, contro un'altra nave o aeromobile o contro persone o beni da essi trasportati; ii) contro una nave o un aeromobile, oppure contro persone e beni, in un luogo che si trovi fuori della giurisdizione di qualunque Stato; b) ogni atto di partecipazione volontaria alle attività di una nave o di un aeromobile, commesso nella consapevolezza di fatti tali da rendere i suddetti mezzi nave o aeromobile pirata; c) ogni azione che sia di incitamento o di facilitazione intenzionale a commettere gli atti descritti alle lettere a) o b).

servizio di Stato, chiaramente contrassegnate e autorizzate a tali operazioni (art. 107 UNCLOS). Le stesse tipologie di navi possono procedere all'arresto dei pirati e sottoporli alla giurisdizione dei propri tribunali (art. 105 UNCLOS).

È quindi proibito ad imbarcazioni private armate di dare "la caccia ai pirati". Per farlo, un mercantile dovrebbe essere convertito in nave da guerra secondo i requisiti previsti dalla Convenzione dell'Aia del 1907³². In questa eventualità, il comando della nave spetterebbe ad un ufficiale accreditato e l'equipaggio sarebbe sottoposto alla disciplina militare.

Tuttavia, il diritto internazionale non prevede disposizioni specifiche che vietino l'impiego di team armati a bordo di navi private, i quali possono respingere eventuali attacchi nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale e collettiva. Tale questione era stata già affrontata da parte della Commissione di diritto internazionale durante i lavori di redazione della Convenzione di Ginevra del 1958. In questa occasione la Commissione aveva infatti affermato che una nave privata aveva il diritto di difendersi di pirati. Questi ultimi, in caso di cattura da parte dell'equipaggio nell'esercizio del diritto di legittima difesa, avrebbero poi dovuto essere consegnati ad una nave da guerra o all'autorità giudiziaria di uno Stato costiero³³. Riguardo al comportamento che i *contractor* sono tenuti ad osservare nell'eventualità di un attacco dei pirati durante il "passaggio inoffensivo" nel mare territoriale o il transito negli stretti internazionali, secondo Natalino Ronzitti:

Quantunque a stretto rigore non si possa parlare di pirateria *iuris gentium*, poiché questa si realizza per definizione in alto mare, a nostro parere la legittima difesa consente la reazione armata. Ma in questo caso occorre tener conto delle leggi e dei regolamenti dello Stato costiero e la disciplina sull'uso delle armi³⁴.

³² Convenzione dell'Aia (1907), VII Sezione-Conversione delle navi mercantili in navi da guerra.

³³ Natalino Ronzitti, "The Use of Private Contractors in the Fight against Piracy: Policy Options", in Francesco Francioni and Natalino Ronzitti (eds.), *War by Contract. Human Rights, Humanitarian Law, and Private Contractors*, Oxford and New York, Oxford University Press, 2011, pp. 37-51.

³⁴ Natalino Ronzitti, "Un passo avanti per la tutela delle navi italiane ma troppa cautela nella legge di conversione", in *Guida al Diritto*, n. 43, 29 ottobre 2011.

4. NORMATIVA DI *SOFT LAW* E CODICI DI CONDOTTA

Il numero limitato delle disposizioni di diritto internazionale applicabili alle MSCs si pone in netto contrasto con il crescente corpo di norme di *soft law* che sono state sviluppate nel corso degli ultimi anni. Se da un lato si tratta di strumenti basati sull'autoregolamentazione e perciò dipendenti dalla volontà e dalla responsabilità delle MSCs stesse; d'altra parte questi standard e linee guida potrebbero essere fonte d'ispirazione per gli Stati nei loro sforzi volti ad una migliore regolamentazione del fenomeno³⁵.

Si possono nuovamente menzionare il Documento di Montreux e l'I-CoC. Questi documenti, pur non prevedendo misure specifiche per le MSCs poiché elaborati per contesti diversi da quello marittimo, costituiscono comunque un punto di riferimento importante. A livello regionale, uno strumento giuridico che potrebbe rilevare per le MSCs e le loro attività è il *Code of Conduct concerning the Repression of Piracy and Armed Robbery against Ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden*, anche conosciuto come *Djibouti Code of Conduct* (DCoC)³⁶. Pur non riguardando in maniera specifica le MSCs, tra le misure da adottare per reprimere la pirateria e la rapina armata sul mare il documento prende in considerazione la cooperazione con gli Stati e con "altri portatori di interessi", tra cui potrebbero essere incluse le imprese di sicurezza private³⁷.

È infine importante segnalare che, grazie al finanziamento del Governo italiano, lo United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) sta sviluppando un'iniziativa volta all'elaborazione di linee guida e standard relativi all'impiego di *security contractor* a bordo dei mercantili, nonché un codice di condotta che possa guidare le loro attività³⁸.

³⁵ Bibi van Ginkel, Frans-Paul van der Putten and Willem Molenaar, *State or Private Protection against Maritime Piracy? A Dutch Perspective*, cit.

³⁶ IMO Council, *Code of conduct concerning the Repression of Piracy and Armed Robbery against Ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden*, C 102/14, Annex, Djibouti, 3 April 2009, pp. 5-16, <http://www.imo.org/OurWork/Security/PIU/Pages/DCoC.aspx>. Sottoscritto a Gibuti nel 2009, il DCoC prende in considerazione e promuove l'implementazione delle risoluzioni 1816, 1838, 1846, 1851 del 2008 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e della risoluzione 63/111 dell'Assemblea Generale, per gli aspetti che rientrano nelle competenze dell'IMO.

³⁷ DCoC, art. 6, paragrafo 2.

³⁸ Si veda "Maritime Piracy" nel sito dell'UNICRI: <http://www.unicri.it/topics/piracy>.

4.1. *Le Best Management Practices dell'IMO*

Dal momento in cui l'impiego di personale armato a bordo di navi si è diffuso tra le compagnie di navigazione, l'*International Maritime Organization* (IMO) ha dovuto prendere una posizione in materia. Inizialmente l'Organizzazione si era dichiarata contraria a questa pratica, ritenendo preferibile l'adozione di misure preventive non-letali finalizzate ad essere una guida per le imbarcazioni che transitano nelle aree ad alto rischio. Queste misure, definite *Best Management Practices* (BMP), includono l'uso di filo spinato all'esterno della nave, l'uso di idranti o cannoni ad acqua e la costruzione di una cittadella, vale a dire una "*panic room*" all'interno della quale si può rifugiare l'equipaggio di una nave attaccata dai pirati in attesa dell'intervento di una nave da guerra. In seguito, l'*International Parcel Tanker Association* (IPTA), un'associazione internazionale di armatori, ha richiesto al *Maritime Safety Committee* dell'IMO, organo deputato alla sicurezza marittima, di elaborare delle disposizioni sull'impiego di guardie armate a bordo delle navi mercantili. Nel 2011 il *Committee* ha quindi emanato delle linee guida sull'impiego dei *contractor* a bordo³⁹ e, nel maggio 2012, ha dato mandato all'*International Organization for Standardization* (ISO) di elaborare standard internazionali a questo proposito. L'ISO standard è stato pubblicato nel 2013 e stabilisce dei criteri a cui le MSCs devono dimostrare di conformarsi per essere accreditate⁴⁰.

4.2. *La regolamentazione del settore privato*

Anche il settore privato ha dato vita a standard e codici di condotta. Nel 2012 la *Security Association for the Maritime Industry* (SAMI), un'organizzazione internazionale che rappresenta le imprese che operano nel settore della sicurezza marittima e in quelli ad essa collegati, ha svilup-

³⁹ IMO, MSC.1/Circ.1406/Rev. 1, *Interim recommendations for flag states regarding the use of privately contracted armed security personnel on board ships in the high risk area*, 16 September 2011, <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/piracy/Documents/1406-Rev-1.pdf>; MSC.1/Circ.1405/Rev.2, *Interim guidance to ship owners, ship operators and shipmasters on the use of privately contracted armed security personnel (PCASP) on board ships in the high risk area*, 25 May 2012, <http://www.imo.org/Our-Work/Security/SecDocs/Documents/Piracy/MS.1-Circ.1405-Rev2.pdf>.

⁴⁰ ISO, ISO/PAS 28007:2012, *Ships and marine technology - Guidelines for Private Maritime Security Companies (PMSC) providing privately contracted armed security personnel (PCASP) on board ships (and pro forma contract)*, Geneva, January 2013, http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=42146.

pato un programma di certificazione per le MSCs. Quest'ultimo permette all'industria marittima di valutazione dell'idoneità e l'affidabilità di un'impresa e del suo personale a svolgere operazioni di sicurezza nelle aree a rischio pirateria⁴¹.

La già citata American Security Industry Society (ASIS) ha poi elaborato uno standard – PSC.4 – che sarà pubblicato nel luglio 2013 e che rappresenta una guida all'implementazione dell'ANSI/ASIS PSC.1 nel contesto marittimo⁴².

Una guida destinata alle imprese che sono intenzionate a svolgere o già svolgono servizi di sicurezza armata a bordo di navi private è stata invece pubblicata nel giugno 2012 dalla International Association of Maritime Security Professionals (IAMSP)⁴³.

Dal lato delle compagnie di navigazione, il Baltic and International Maritime Council (BIMCO), ha pubblicato nel 2012 un *Model Contract for the employment of security guards* (GUARDCON) che include delle linee guida sulle regole dell'uso della forza (*Rules for the Use of Force* – RUF) da parte dei *contractor* a bordo dei mercantili⁴⁴. Queste ultime stabiliscono una serie di indicazioni volte ad assicurare che, nel caso in cui l'impiego di operatori privati della sicurezza sia consentito dallo Stato di bandiera, essi impieghino la forza in maniera ragionevole e proporzionata⁴⁵. Le RUF devono rispettare la legislazione dello Stato di bandiera, la regolamentazione prevista da ogni porto e da ogni Stato costiero circa lo stoccaggio e l'impiego di armi da parte dei *contractor*. L'impiego della forza per proteggere e difendere equipaggio e imbarcazione deve avvenire solo come *extrema ratio*. Esso dev'essere altresì parte di un dettagliato “piano di emergenza” che sia proporzionato alla minaccia. In questo frangente, le RUF devono stabilire chiaramente il ruolo ricoperto dal comandante della nave e dal “*leader*” del team privato. Viene inoltre raccomandato che queste re-

⁴¹ SAMI, *Certification for PMSCs*, London, February 2012, <http://www.seasecurity.org/sami-certification-for-pmscs>.

⁴² ASIS, *ASIS Completes Work on PSC series of ANSI Standards*, 15 April 2013, <https://www.asisonline.org/About-ASIS/Who-We-Are/Whats-New/Pages/ASIS-Completes-Work-on-PSC-Series-of-ANSI-Standards.aspx>.

⁴³ IAMSP, *Training/Certification Framework-Armed Security Services*, 20 June 2012, <http://iamsponline.org/2012/06/20/training-certification-framework-armed-security-services>.

⁴⁴ BIMCO, *GUARDCON. Standard Contract for the Employments of Security Guards on Vessels*, Bagsværd, 28 March 2012, <https://www.bimco.org/Chartering/Documents/Security/GUARDCON.aspx>.

⁴⁵ BIMCO, *Guidance on Rules for the Use of Force (RUF) by Privately Contracted Armed Security Personnel (PCASP) in Defence of a Merchant Vessel (MV)*, https://www.bimco.org/Chartering/Documents/Security/~/_media/Chartering/Document_Samples/Sundry_Other_Forms/Sample_Copy_Guidance_on_the_Rules_for_the_Use_of_Force.ashx.

gole vengano allegate a qualsiasi contratto/accordo relativo all fornitura di servizi di sicurezza privata a bordo e che gli armatori le sottopongano al proprio Stato di bandiera prima dell'imbarco dei *contractor*. Infine, un sistema di controllo indipendente per le MSCs, denominato *SafeGage*, è stato sviluppato da alcune compagnie di assicurazione norvegesi⁴⁶.

5. LA PROPOSTA ITALIANA: PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO NELLA SICUREZZA MARITTIMA E NELLA LOTTA ALLA PIRATERIA

Con la normativa contenuta nella L. 130/2011 l'Italia si è dotata di una strategia di contrasto alla minaccia piratesca⁴⁷. Il provvedimento, adottato in seguito ad un'indagine condotta dalla Commissione Difesa del Senato che ha preso in considerazione le misure di autodifesa adottate da altri paesi, prevede l'impiego di team militari – i Nuclei Militari di Protezione (NMP) – sulla base di convenzioni stipulate tra il Ministero della Difesa e la Confederazione italiana armatori (Confitarma). La stessa legge prevede poi che gli armatori possano, in via sussidiaria, ricorrere a guardie particolari giurate (GPG) in conformità a condizioni generali che inquadrano il loro impiego, tra cui l'autorizzazione del Ministero dell'Interno a svolgere il servizio, un'apposita licenza per il possesso delle armi e il superamento di specifici corsi di formazione. A livello teorico, le guardie giurate vengono dunque assimilate ai *contractor* che operano in ambito internazionale.

L'attuazione delle regole sull'utilizzo delle guardie giurate è subordinata all'emanazione di un decreto *ad hoc* da parte del Ministero dell'Interno, di concerto con quello della Difesa e quello delle Infrastrutture e dei Trasporti. A questo decreto, che doveva essere in origine emanato entro la fine di marzo 2012, ma che è entrato in vigore all'inizio di aprile 2013, spetta la regolamentazione della formazione delle GPG destinate alla protezione dei mercantili italiani, nonché quella relativa all'imbarco/

⁴⁶ Norwegian Hull Club (NHC) and Norwegian War Risk Association (DNK), *SafeGage™ Vetting of Private Maritime Security Companies (PMSCs)*, Bergen, 2011, <http://www.bes-tia.no/english/services/safegage>.

⁴⁷ Art. 5 "Ulteriori misure di contrasto alla pirateria", in 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. Misure urgenti antipirateria*, GU n. 181 del 5-8-2011, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2011;130>.

sbarco delle armi, al loro porto/trasporto e alla loro quantità e tipologia⁴⁸. Esso disciplina inoltre i rapporti tra le GPG ed il Comandante della nave. A causa del ritardo nell'emanazione del decreto, inizialmente il governo ha previsto che, sino alla fine del 2012, sarebbe stato possibile imbarcare anche le guardie giurate che non avevano frequentato i corsi di formazione di cui sopra, purché avessero partecipato per almeno sei mesi, quali appartenenti delle Forze Armate, alle missioni internazionali con incarichi operativi certificati dal Ministero della Difesa⁴⁹. L'attuale Legge di stabilità ha poi ulteriormente posticipato tale scadenza al 30 giugno 2013⁵⁰.

La normativa di rango secondario relativa alla L. 130/2011 attualmente in vigore include:

- Decreto del Ministro della Difesa (1 settembre 2011) che individua gli spazi marittimi internazionali a rischio pirateria nei quali può essere previsto l'impiego di NMP⁵¹;
- Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (7 ottobre 2011) circa le procedure tecnico-amministrative relative alla sicurezza della navigazione e la sicurezza marittima nell'ambito delle misure urgenti anti-pirateria⁵²;
- Protocollo d'intesa tra Ministero della Difesa e Confindustria (11 ottobre 2011) e reso operativo dalla Convenzione tra Ministero della Difesa e l'armatore che intende fruire dei NMP⁵³;

⁴⁸ Ministero dell'Interno, Decreto 28 dicembre 2012, n. 266, *Regolamento recante l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria*, GU n. 75 del 29-3-2013, <http://gazzette.comune.jesi.an.it/2013/75/1.htm>.

⁴⁹ Legge 24 febbraio 2012, n. 13, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 215, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia*, GU n. 48 del 27-2-2012 - Suppl. Ordinario n. 36), <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012;13>.

⁵⁰ Legge 24 dicembre 2012, n. 228, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità)*, (GU n. 302 del 29-12-2012 - Suppl. Ordinario n. 212), <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-12-24;228>.

⁵¹ Ministero della Difesa, Decreto 1 settembre 2011, *Individuazione degli spazi marittimi internazionali a rischio di pirateria nell'ambito dei quali può essere previsto l'imbarco dei Nuclei militari di protezione (NMP)*, GU n. 212 del 12-09-2011, <http://www.gazzettaufficiale.biz/atti/2011/20110212/11A12009.htm>.

⁵² Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Decreto 7 ottobre 2011, n. 963, *Disciplina delle procedure tecnico-amministrative afferenti la materia della sicurezza della navigazione (Safety) e la sicurezza marittima (Maritime security) in relazione alle misure urgenti antipirateria*, GU n. 248 del 24-10-2011, <http://www.marina.difesa.it/attivita/op-erativa/nmp/Documents/Decreto%20963%20del%207%20ottobre%202011.pdf>.

⁵³ Ministero della Difesa, *Protocollo d'intesa tra Ministero della Difesa e Confederazione italiana armatori (Confindustria)*, Roma, 11 ottobre 2011, <http://www.marina.difesa.it/>

- Decreto del Ministero dell'Interno (28 dicembre 2012) – Regolamento recante l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale in data 29 marzo 2013).

5.1. *L'opzione militare: i Nuclei Militari di Protezione (NMP)*

La tardiva emanazione del decreto attuativo ha consentito sino ad ora agli armatori italiani di usufruire della sola “opzione militare”. Nell'esercizio della sua sovranità l'Italia può, infatti, decidere di distaccare unità militari a bordo delle navi che transitano nelle zone di mare soggette ad attacchi di pirati. Poiché i militari sono organi dello Stato ogni loro azione e l'eventuale uso illegittimo della forza armata comporterà la diretta responsabilità dello Stato italiano. Lo status della nave mercantile non muta a causa della presenza di militari a bordo: per essere considerata nave da guerra, un'imbarcazione deve appartenere alle Forze Armate, portare segni distintivi esterni ed essere sottoposta al comando di un ufficiale di marina al servizio dello Stato di bandiera e iscritto nelle liste ufficiali. L'equipaggio deve inoltre essere sottoposto alla disciplina militare (art. 29 UNCLOS).

I presupposti per l'impiego dei NMP possono essere riassunti come segue⁵⁴:

- impiego su navi battenti bandiera nazionale;
- adesione alla Convenzione Difesa-Confitarma da parte dell'armatore⁵⁵;
- adozione da parte del mercantile delle BMP dell'IMO.

Va nuovamente sottolineato che la missione assegnata ai NMP non è quella di debellare il fenomeno della pirateria nella sua generalità, ma di contribuire alla difesa della nave mercantile alla quale sono assegnati. Come si è infatti osservato in precedenza, secondo la Convenzione delle Nazioni

attività/operativa/nmp/Documents/A_101011_Protocollo_Difesa_CONFITARMA_UG.pdf; *Convenzione allegata al Protocollo*, http://www.marina.difesa.it/attività/operativa/nmp/Documents/B_101011_Convenzione_Difesa_CONFITARMA_UG.pdf.

⁵⁴ Senato della Repubblica, Commissione Difesa, *Audizione del Comandante in Capo della Squadra Navale, Ammiraglio di Squadra G. De Giorgi*, 28 aprile 2012, http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/comm04/documenti_acquisiti/Amm.%20sq.%20De%20Giorgi%201.pdf.

⁵⁵ Per la documentazione necessaria alla richiesta dei NMP si veda, <http://www.marina.difesa.it/attività/operativa/nmp/Pagine/ModuloRichieste.aspx>.

Unite sul diritto del mare, la “caccia ai pirati” è un compito che spetta in via esclusiva alle navi da guerra o alle navi in servizio di Stato, debitamente autorizzate e contrassegnate. I NMP sono incaricati della protezione degli equipaggi e dei vettori navali nazionali, dell’acquisizione e condivisione delle informazioni operative, del training degli equipaggi circa l’applicazione delle BMP per mettere in sicurezza il mercantile e del supporto al Comandante della nave nelle attività decisionali di evasione in termini di manovre per evitare l’efficacia di un attacco⁵⁶. Per lo svolgimento di questi compiti la Marina italiana ha qualificato il personale del Reggimento dei fanti di marina “San Marco”, che già alimenta le squadre che operano sulle navi militari con il ruolo di team di abbordaggio per visite/ispezioni dei mercantili e prestazioni di *force protection*. I nuclei sono costituiti da 6-9 militari, a seconda delle dimensioni delle imbarcazioni, e svolgono dei turni di dispiegamento di circa 2-3 mesi per nucleo, di cui i tre quarti in mare⁵⁷. La loro area di operatività è particolarmente estesa, e copre la vasta porzione dell’Oceano Indiano – riconosciuta dalla comunità internazionale a rischio pirateria – che dalle coste somale e dal Golfo di Aden si estende fino alle all’India. Al suo interno, sulla base di accordi stipulati con le nazioni interessate, i porti individuati per l’imbarco e lo sbarco dei nuclei sono stati scelti in funzione delle principali rotte di transito dei mercantili italiani⁵⁸. La L. 130/2011 prevede che il servizio di protezione armata non comporti alcun onere a carico della finanza pubblica (art. 5, comma 6- *ter*). Pertanto, i costi dell’opzione militare sono a carico dell’armatore che è tenuto a rimborsare gli oneri connessi con l’impiego dei NMP al Ministero della Difesa, incluse le spese accessorie per il personale, il funzionamento ed il sostegno logistico in area, per un totale pari a 467,00 euro giornalieri a persona⁵⁹.

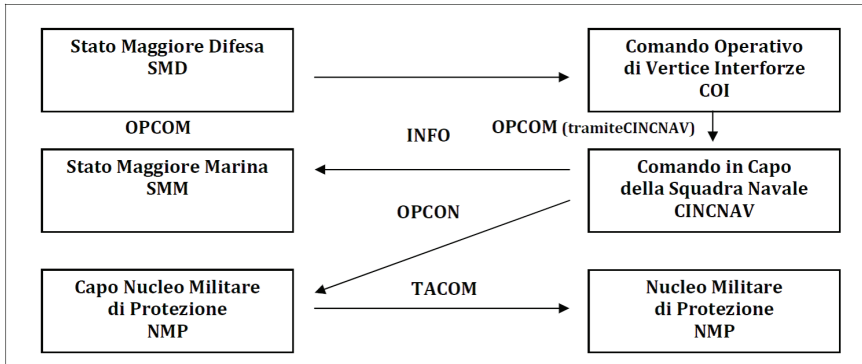
⁵⁶ Senato della Repubblica, Commissione Difesa, *Audizione del Comandante in Capo della Squadra Navale*, cit.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ L’imbarco/sbarco dei NMP avviene prevalentemente nel porto di Gibuti. Gli altri *Hubs* portuali di ingresso/uscita dall’area a rischio vengono scelti, sulla base di valutazioni di tipo tecnico ed operativo tra quelli di Dar Es Salam (Tanzania), Salalah (Oman), Mombasa (Kenya), Port Victoria (Seychelles), Durban (Sudafrica), Maputo (Mozambico), Port Louis (Mauritius), Abu Dhabi (Emirati Arabi Uniti), Kochi (India) e Colombo (Sri Lanka). Si veda Ministero della Difesa, *Protocollo d’intesa tra Ministero della Difesa e Confederazione italiana armatori (Confitarma)*, cit. La stipula di accordi con le nazioni interessate è necessaria anche per la sosta in un porto straniero di una nave con NMP a bordo, a meno che la loro presenza non venga considerata “fatto interno” alla nave e quindi sottratto alla giurisdizione dello Stato costiero. Natalino Ronzitti, “Un passo avanti per la tutela della navi italiane ma troppa cautela nella legge di conversione”, cit.

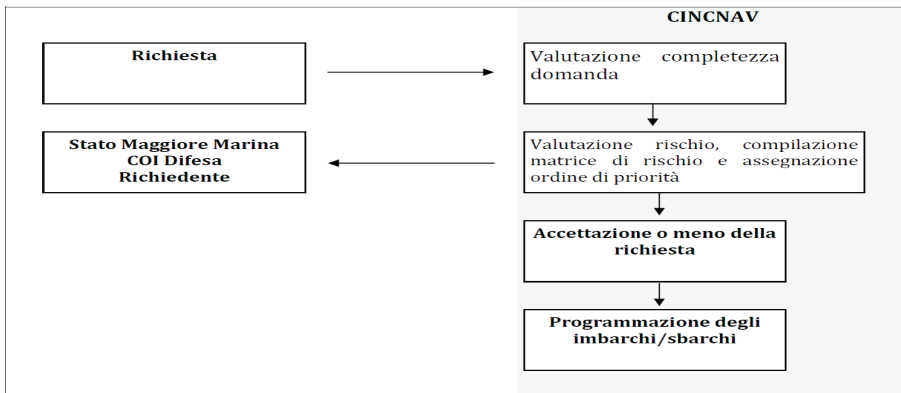
⁵⁹ Ministero della Difesa, *Protocollo d’intesa tra Ministero della Difesa e Confederazione italiana armatori (Confitarma)*, cit.

Figura 1. Catena di comando e controllo



Fonte: Martino Baldari, *Nuclei Militari di Protezione (NMP)*, Presentazione, Santa Rosa, 19 ottobre 2011, <http://www.marina.difesa.it/attivita/operativa/nmp/Documents/Presentazione%20NMP.pdf>.

Figura 2. Processo di assegnazione



Fonte: Martino Baldari, *Nuclei Militari di Protezione (NMP)*, Presentazione, Santa Rosa, 19 ottobre 2011, <http://www.marina.difesa.it/attivita/operativa/nmp/Documents/Presentazione%20NMP.pdf>.

Il personale militare opera secondo le direttive e le regole d'ingaggio stabilite dal Ministero della Difesa e, in caso di attacco da parte dei pirati è al comandante di ciascun nucleo che spetta decidere quali misure adottare. A quest'ultimo e ai membri del NMP il codice della navigazione attribuisce, rispettivamente, la qualifica di ufficiale e di agente di polizia giudiziaria (art. 1235 cod. navig.) in relazione al reato di pirateria (art. 1135 cod. navig.) e sospetta pirateria (art. 1136 cod. navig.)⁶⁰. Per quanto riguarda

⁶⁰ Regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, *Codice della navigazione* (aggiornato al 2002), Art. 1235 *Ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria*: "Agli effetti dell'articolo 221 del Codice di procedura penale sono ufficiali di polizia giudiziaria:

1) i comandanti gli ufficiali del Corpo delle capitanerie di porto, gli ufficiali del Corpo

l'esercizio della giurisdizione penale sui pirati nell'eventualità di una loro cattura, i militari, il quanto agenti di polizia giudiziaria, sono competenti a procedere all'arresto, anche se la custodia temporanea dei prigionieri è di competenza del Comandante della nave⁶¹. A quest'ultimo, oltre al controllo ed al comando della nave, spetta la responsabilità di tutte le attività di navigazione non collegate alla tutela militare. Riguardo all'uso della forza armata la L.130/2011 prevede che, nell'eventualità di un attacco piratesco, il team militare possa reagire sulla base della "necessità di protezione del naviglio commerciale". La causa di giustificazione

equipaggi militari marittimi appartenenti al ruolo servizi portuali, i sottufficiali del Corpo equipaggi militari marittimi appartenenti alla categoria servizi portuali, i direttori e i delegati di aeroporto, i delegati di campo di fortuna, riguardo ai reati previsti dal presente Codice, nonché riguardo ai reati comuni commessi nel porto o nell'aerodromo, se in tali luoghi mancano uffici di pubblica sicurezza. Negli aerodromi in cui non ha sede un direttore di aeroporto o non risiede alcun delegato, le funzioni di ufficiale di polizia giudiziaria: sono attribuite al direttore di aeroporto nella cui circoscrizione l'aerodromo è compreso;

2) i comandanti delle navi o degli aeromobili, riguardo ai reati commessi a bordo in corso di navigazione, nonché riguardo agli atti di polizia giudiziaria ordinati e alle delegazioni disposte dall'autorità giudiziaria;

3) i consoli, riguardo ai reati previsti da questo Codice commessi all'estero, oltre che negli altri casi contemplati dalla legge consolare;

4) i comandanti delle navi da guerra nazionali per gli atti che compiono su richiesta dell'autorità consolare o, in caso di urgenza di propria iniziativa. I comandanti stessi vigilano sia in alto mare sia nelle acque territoriali di altro Stato sulla polizia giudiziaria esercitata dai comandanti delle navi nazionali.

Sono agenti di polizia giudiziaria, riguardo ai reati previsti dal presente Codice, nonché riguardo ai reati comuni commessi nel porto, se in tale luogo mancano uffici di pubblica sicurezza, i sottocapi e comuni del Corpo equipaggi militari marittimi appartenenti alla categoria, servizi portuali. Assumono le funzioni di agenti di polizia giudiziaria i sottocapi e comuni di altre categorie del Corpo equipaggi militari marittimi destinati presso le capitanerie di porto e uffici marittimi minori, i funzionari e gli agenti dell'Amministrazione della navigazione interna, i funzionari e gli agenti degli aerodromi statali o privati, in seguito alla richiesta di cooperazione da parte degli ufficiali di polizia giudiziaria. Sono inoltre agenti di polizia giudiziaria gli agenti degli uffici di porto ovvero di aerodromo statale o privato in servizio di ronda".

Art. 1135 *Pirateria*: Il comandante o l'ufficiale di nave nazionale o straniera, che commette atti di depredazione in danno di una nave nazionale o straniera o del carico, ovvero a scopo di depredazione commette violenza in danno di persona imbarcata su una nave nazionale o straniera, è punito con la reclusione da dieci a venti anni. Per gli altri componenti dell'equipaggio la pena è diminuita in misura non eccedente un terzo; per gli estranei la pena è ridotta fino alla metà.

Art. 1136 *Nave sospetta di pirateria*: Il comandante di nave nazionale o straniera, fornita abusivamente di armi, che naviga senza essere munita delle carte di bordo, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni.

⁶¹ Senato della Repubblica, Commissione Difesa, *Audizione della Prof. Angela Del Vecchio*, 15 giugno 2011, http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/comm04/documenti_acquisiti/InterventoDel%20Vecchio.pdf.

è quindi diversa da quella della legittima difesa che è stata mutuata, con alcuni adattamenti, da quella costituita dalla “necessità delle operazioni militari” (legge 197/2009)⁶². La normativa anti pirateria fa riferimento al naviglio commerciale che transita negli spazi marittimi internazionali. Non viene quindi contemplata la possibilità che l'imbarcazione venga attaccata mentre transita in “passaggio inoffensivo” nelle acque territoriali di un altro Stato o in uno stretto internazionale⁶³.

La prima operazione dei NPM è avvenuta il 28 ottobre 2011, con l'imbarco sulla nave Montecristo. A partire da questa data sino al settembre 2012, sono state eseguite 105 attività di protezione su un totale di 134 richieste⁶⁴. Le 29 richieste non eseguibili derivano, per 15 casi, dalla mancata osservanza dei termini stabiliti dalla convenzione per avere accesso al servizio e, per i restanti 14 casi, dall'indisponibilità dei NMP al momento del transito della nave in area.

5.2. L'opzione civile: le Guardie Particolari Giurate (GPG)

In caso di indisponibilità dei servizi di protezione dei NMP, la L.130/2011 prevede che gli armatori italiani possano ricorrere all'impiego di guardie giurate.

Dato il consistente numero di navi battenti bandiera italiana che transitano nelle zone a rischio pirateria, il contributo della sola Marina militare non appariva infatti sufficiente a rispondere alle esigenze dei soggetti maggiormente interessati. Sia Confitarma che la Federpesca avevano inoltre espresso una posizione maggiormente favorevole all'opzione privata⁶⁵. In particolare, sulla base dei diversi sistemi adottati da Francia e

⁶² Legge n. 197, 29 dicembre 2009, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 novembre 2009, n. 152, recante disposizioni urgenti per la 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*, (GU n. 303, 31 dicembre 2009), <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009;197>. Su questo punto si veda Natalino Ronzitti, “Un passo avanti per la tutela della navi italiane ma troppa cautela nella legge di conversione”, cit.

⁶³ Secondo Natalino Ronzitti in questa eventualità, pur non potendo parlare di pirateria poiché l'atto non è commesso in alto mare e quindi escludendo la necessità di protezione del naviglio quale causa di giustificazione, il team armato potrebbe comunque reagire in legittima difesa secondo il diritto internazionale del mare. Si veda Natalino Ronzitti, “Un passo avanti per la tutela della navi italiane ma troppa cautela nella legge di conversione”, cit.

⁶⁴ Senato della Repubblica, Commissione Difesa, *Risoluzione*, Doc. XXIV, n. 46, 2 ottobre 2012, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/680131.pdf>.

⁶⁵ Senato della Repubblica, Commissione Difesa, *Resoconto sommario*, n. 209, 1 giug-

Spagna – pubblico nel primo caso, privato nel secondo – le motivazioni che hanno spinto a considerare preferibile l'impiego di team civili sono le seguenti⁶⁶:

- l'eccessiva rigidità operativa dei NMP in relazione a regole d'ingaggio, contro la maggiore flessibilità assicurata dai *contractor*;
- i costi dei NMP, la cui copertura è a carico degli armatori, che risultano particolarmente elevati a causa del necessario adeguamento ai criteri operativi imposti dall'imbarco della squadra militare;
- la protezione dei NMP è molto utile per le navi in transito nelle acque a rischio pirateria, ma non per le navi da pesca, come le tonniere, che sostano in mare per lunghi periodi;
- i limiti dei NMP in termini di logistica e unità concretamente impiegabili.

Si è posto quindi il problema di individuare quale soggetto privato avrebbe potuto provvedere all'erogazione di un servizio così delicato come la protezione armata del naviglio. La scelta obbligata è ricaduta sull'unica forma di sicurezza privata strutturata contemplata all'interno del nostro ordinamento: gli istituti di vigilanza e i loro dipendenti – le guardie giurate. Gli armatori italiani hanno però colto sin da subito la differenza sostanziale esistente tra gli standard dei servizi offerti da GPG e quelli dei *security contractor*, come dimostra il fatto che, nonostante le deroghe di cui sopra, nessuno di essi abbia finora autorizzato l'imbarco di operatori della sicurezza privati nazionali.

Non risulta quindi difficile comprendere le difficoltà riscontrate dal Ministero dell'Interno nell'elaborazione delle modalità attuative dell'opzione civile prevista dalla normativa anti-pirateria. Questo spiega, almeno in parte, il ritardo nell'emanazione del decreto. Come sottolineato in precedenza, la legislazione italiana non consente alle GPG di espletare compiti di vigilanza sull'incolumità delle persone fisiche o sul mantenimento dell'ordine pubblico, ma solo sui beni immobili o mobili. Il loro impiego è quindi limitato alla tutela del bene – la nave e le merci trasportate – escludendo la possibilità di fornire servizi di protezione delle persone. Inoltre, è di primaria importanza la disciplina relativa all'impiego di armi, che le GPG possono detenere solo per difesa personale, nonché le modalità di imbarco/sbarco delle stesse nei porti degli

no 2011, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=565300>.

⁶⁶ *Ibidem*.

Stati confinanti a rischio pirateria. In questo processo, era necessario prevedere che gli armatori potessero disporre di armi a bordo solo per il periodo strettamente necessario ai servizi di protezione, contemplando quindi la possibilità di imbarco/sbarco delle stesse nei territori degli Stati prossimi alle aree a rischio pirateria. Si tenga però conto del fatto che le rotte vengono di solito programmate quando le navi si trovano già in acque estere. Riguardo poi alla comunicazione tra armatore ed istituto di vigilanza circa i luoghi di imbarco/sbarco, spesso vi sono navi che, pur battendo bandiera italiana, non attraccano mai sulle nostre coste. Un altro aspetto da tener in considerazione riguarda poi il fatto che, essendo le navi italiane parte del territorio nazionale, l'imbarco/sbarco di armi dev'essere preceduto dall'autorizzazione all'importazione/esportazione delle stesse. La responsabilità sulle armi è del Comandante della nave che, una volta imbarcate, ne ottiene la consegna e le custodisce in luogo apposito. Sempre al Comandante spetta la responsabilità di decidere quando utilizzarle.

Ci sono poi le regole di imbarco del personale di sicurezza. Le GPG non possono, infatti, risultare come passeggeri delle navi che devono proteggere, essendo quest'ultime navi mercantili. Le guardie giurate dovrebbero pertanto figurare quali membri dell'equipaggio, ma anche in questo caso emergono difficoltà di varia natura. In primo luogo, spesso le navi non dispongono dell'attrezzatura necessaria per imbarcare un numero di personale maggiore rispetto alla norma. Secondo, per poter essere ospitate a bordo è necessario che le GPG dispongano del libretto di navigazione.

Tabella 5. L'uso della forza armata

Team privati/Regole d'ingaggio
Le guardie giurate possono utilizzare le armi in dotazione della nave, custodite in appositi locali e previa autorizzazione rilasciata all'armatore dal Ministero dell'Interno
Le guardie giurate possono disporre di proprie armi, acquistate o cedute in comodato. Per il loro possesso, acquisto e trasporto è necessaria l'autorizzazione del Ministero dell'Interno
L'utilizzo delle armi può avvenire solo entro i limiti delle acque internazionali: i team privati non possono serviresene nel mare territoriale altrui, ma possono impiegarle negli spazi marini al di là del mare territoriale (zona contigua, zona economica esclusiva)
L'uso delle armi da parte delle guardie giurate trova la propria ragion d'essere nella legittima difesa, individuale e collettiva

Fonte: Natalino Ronzitti, "Un passo avanti per la tutela delle navi italiane ma troppa cautela nella legge di conversione", in *Guida al Diritto*, n. 43, 29 ottobre 2011.

Come ha osservato Angela Del Vecchio:

Per quanto riguarda ogni azione e l'eventuale uso illegittimo delle armi da parte dei *contractor*, la responsabilità dello Stato di bandiera (nel nostro caso l'Italia) esisterà solo qualora si dimostri – secondo quanto previsto dal diritto internazionale per gli atti illeciti compiuti da privati – che esso ha omesso di prevenire o non ha punito a livello di diritto interno le condotte illecite. La responsabilità delle azioni dei *contractor* ricadrebbe quindi sulle compagnie armatoriali, come del resto su di esse ricadrebbe in generale anche la responsabilità nei confronti delle famiglie dei *contractor* eventuali vittime di uno scontro con i pirati. Il comandante della nave potrebbe non aver tentato di evitare l'abbordaggio, per esempio non cambiando rotta, o non attuando tutte le manovre possibili o non utilizzando tutte le moderne tecnologie atte ad evitare l'attacco⁶⁷.

Nel caso di cattura dei pirati da parte delle GPG, il codice della navigazione stabilisce che sia il Comandante della nave a procedere all'arresto (art. 1237 cod.navig.)⁶⁸. Riguardo alla formazione delle GPG, la L.130/2011 prevede che esse frequentino – e superino – dei corsi teorico-pratici. Quest'ultimi sono stati istituiti nell'ambito della normativa antiterrorismo del 2005, e riguardano l'impiego delle GPG con compiti di sicurezza sussidiaria nell'ambito, tra l'altro, dei porti⁶⁹.

⁶⁷ Senato della Repubblica, Commissione Difesa, *Audizione della Prof. Angela Del Vecchio*, cit.

⁶⁸ Art. 1237 – *Reati in corso di navigazione*: 1. Quando è stato commesso un reato in corso di navigazione, il comandante della nave o dell'aeromobile, prima della partenza dal luogo di primo approdo, e comunque, entro ventiquattro ore da tale approdo, consegna le persone che siano in istato di arresto o di fermo, le denunce, le querele, i rapporti, gli altri atti compilati, i referti e i corpi di reato all'autorità marittima o a quella preposta alla navigazione interna o all'autorità aeronautica locale della Repubblica; ovvero, all'estero, all'autorità consolare o, in mancanza, ai comandanti delle navi da guerra che si trovino nel luogo.

2. Dell'eseguita consegna le dette autorità redigono processo verbale, che trasmettono immediatamente, insieme con gli atti e i corpi di reato, al competente procuratore della Repubblica. Le autorità medesime inoltre, dispongono che le persone in istato di arresto o di fermo siano custodite nelle carceri giudiziarie.

3. Il comandante di nave da guerra nazionale, che ha in consegna persone imputate o indiziate di reati ovvero atti processuali o corpi di reato, al primo approdo in un porto della Repubblica è tenuto a consegnarli all'ufficiale di polizia giudiziaria. Se approda in un paese estero, provvede d'accordo con l'autorità consolare.

⁶⁹ Art. 6 del decreto del Ministero dell'Interno, 15 settembre 2009, n. 154, *Regolamento recante disposizioni per l'affidamento dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà*,

Sebbene il recente decreto ministeriale abbia tentato di dare risposta a queste numerose problematiche, permangono però ancora alcuni nodi da sciogliere. In base alla normativa italiana sulla sicurezza privata le GPG possono essere sia dipendenti diretti degli armatori che degli istituti di vigilanza privata⁷⁰. I presupposti per il loro impiego sono gli stessi di quelli dei NMP⁷¹. È previsto inoltre che le navi mercantili siano dotate di appositi armadi per la custodia delle armi⁷².

Per svolgere i servizi di protezione, oltre a quanto stabilito dal TULPS, le guardie giurate devono possedere i seguenti requisiti:

- aver preferibilmente prestato servizio nelle Forze Armate, anche come volontari, con l'esclusione dei militari di leva;
- aver superato i corsi teorico-pratici, stabiliti con regolamento del Ministro dell'Interno, per l'espletamento di servizi di sicurezza sussidiaria;
- aver superato un corso di addestramento specifico, con oneri a carico dei destinatari, coordinato dal Ministero dell'Interno, in collaborazione con quello della Difesa e quello delle Infrastrutture e dei Trasporti. Al Ministero della Difesa spetta l'addestramento relativo alle procedure di sicurezza a bordo nave, nonché la formazione e l'addestramento circa le procedure di comunicazione necessarie per operare nello specifico contesto, rilasciando attestato di superamento del corso;
- essere in possesso di porto di arma lunga per difesa personale.

Per quanto riguarda le condizioni e le modalità per lo svolgimento dei servizi, il decreto stabilisce la predisposizione di un regolamento di servizio che tenga conto di alcune prescrizioni⁷³:

- il numero di GPG deve essere adeguato alle esigenze di difesa e rapportato alla tipologia di nave, alle merci ed ai valori trasportati, nonché al numero e alla tipologia dei sistemi di autoprotezione at-

adottato ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155. (09G0161), <http://gazzette.comune.jesi.an.it/2009/258/1.htm>.

⁷⁰ Artt. 133-134 TULPS.

⁷¹ Le aree in cui possono operare le GPG sono quelle individuate con decreto del Ministero della Difesa; l'imbarco può avvenire solo su navi mercantili battenti bandiera italiana; la nave deve aver predisposto almeno una delle BMP dell'IMO.

⁷² Art. 6, comma 3 del decreto del Ministero dell'Interno, 28 dicembre 2012, n. 266, cit.

⁷³ Il regolamento di servizio è predisposto ai sensi dell'allegato D del decreto del Ministero dell'Interno 1 dicembre 2010, n. 269, per quanto applicabile, approvato dal Questore della provincia dove ha sede l'istituto di vigilanza privata ovvero, nel caso in cui le guardie giurate siano dipendenti degli armatori, della provincia d'iscrizione della nave.

- tivati a bordo e, tenuto conto dei limiti di utilizzo delle armi, non inferiore a quattro;
- per ogni team deve essere nominato un responsabile, in base all'esperienza delle guardie, cui spetta l'organizzazione operativa del nucleo stesso, nel rispetto del regolamento di servizio e delle direttive del Comandante;
 - contenere esplicito rinvio al decreto dirigenziale del Comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera, relativamente alla disciplina delle procedure tecnico-amministrative in materia di sicurezza della navigazione (*safety*) e sicurezza marittima (*maritime security*), in relazione alle misure anti-pirateria;
 - limitare l'uso delle armi esclusivamente in base al diritto di difesa legittima (art. 52 del codice penale);
 - in caso di imbarco direttamente nei porti degli Stati confinanti le aree a rischio pirateria, l'istituto di vigilanza ovvero l'armatore, comunica al Questore della provincia dove ha sede l'istituto di vigilanza o, nel caso in cui le guardie dipendano direttamente dall'armatore, della provincia di iscrizione della nave, le generalità delle GPG che svolgeranno il servizio, la nave sulla quale opereranno, la durata del servizio, nonché i porti di imbarco/sbarco.

Le GPG possono utilizzare le armi comuni da sparo, nonché quelle in dotazione delle navi, appositamente predisposte per la loro custodia⁷⁴. Per custodire queste armi, l'armatore deve ottenere l'autorizzazione del Ministro dell'Interno. L'autorizzazione è rilasciata all'armatore anche per l'acquisto, il trasporto e la cessione in comodato, nonché per l'imbarco/sbarco delle armi, nei porti degli Stati le cui acque territoriali sono considerate a rischio pirateria dal decreto del Ministro della Difesa. L'impiego delle armi è disposto dal Comandante della nave che deve consegnare le chiavi degli appositi armadi corazzati al *Ship Security Officer* (SSO), responsabile della sicurezza di bordo, che a sua volta consegnerà le armi alle GPG in servizio. Una volta terminate le esigenze di impiego delle armi, e comunque al di fuori degli ambiti considerati a rischio pirateria, le stesse vanno riposte degli armadi blindati e la loro chiave riconsegnata al Comandante della nave. Il numero delle armi imbarcate deve essere pari, al

⁷⁴ Le armi in questione sono quelle portatili individuali, anche a funzionamento automatico, di calibro pari o inferiore a 308 Win. Le armi ed il loro munizionamento devono essere inserite nel ruolo equipaggio, come previsto dall'art. 107 del Codice della navigazione, nonché nell'elenco degli attrezzi ed altri oggetti di corredo ed armamento di tipo previsto dalle norme sulla sicurezza della navigazione del Giornale nautico.

massimo, al numero delle GPG in servizio più due di riserva. Se l'armatore detiene armi sul territorio nazionale, queste devono essere custodite in un deposito le cui caratteristiche sono disciplinate in maniera dettagliata dal decreto attuativo.

Come sottolineato in precedenza, i servizi svolti dalle GPG avvengono sotto la direzione del Comandante della nave. Quest'ultimo ovvero l'armatore sono tenuti ad inviare con opportuno anticipo una comunicazione contenente la quantità e la tipologia delle armi, nonché la rotta prevista agli Stati nelle cui acque interne la nave ha in programma di passare. Il Comandante ovvero l'armatore, devono anche comunicare al Comando in capo della Squadra Navale della Marina Militare (CINCPNAV), al Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto, al Ministero degli Esteri⁷⁵, nonché all'autorità diplomatico-consolare competente a livello territoriale, i movimenti previsti negli spazi marittimi individuati dal Ministero della Difesa. Queste informazioni devono comprendere le direttrici di transito e i porti di sosta, il numero di armi e di GPG imbarcate, la loro nazionalità e ogni altro elemento utile ad una piena conoscenza del traffico nazionale nell'area.

Per facilitare l'applicazione del decreto è attesa la diramazione di una circolare "esplicativa" da parte del dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno.

5.3. Risultati raggiunti

L'analisi della normativa nazionale anti-pirateria sottolinea la disparità delle condizioni in cui versano le due opzioni a disposizione degli armatori italiani. Fermo restando la responsabilità primaria dello Stato in materia di contrasto alla pirateria, sembra che l'opzione civile sia una soluzione di ripiego, il che toglie molto valore all'apertura (quantomeno concettuale) che il nostro paese sembrava aver dimostrato nei confronti dell'industria della sicurezza privata.

Il perdurare della minaccia piratesca rende però impellente una concreta applicazione della normativa nella sua totalità. A questo proposito si è espresso il Presidente di Confitarma Paolo d'Amico che, al fine di verificare l'operatività del Decreto 266/2012, ha chiesto al Ministro dell'Interno l'apertura immediata di un tavolo di lavoro che includa i rappresentanti di Confitarma e gli altri Ministeri interessati (Difesa, Esteri, e

⁷⁵ Unità per le autorizzazioni dei materiali d'armamento (UAMA).

Trasporti), ma anche i rappresentati degli Istituti di Vigilanza. D'Amico ha inoltre sostenuto l'impellente necessità della realizzazione dei corsi di formazione teorico-pratici per le guardie giurate, requisito imprescindibile per un loro impiego a bordo delle navi italiane, facendo richiesta al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Economia e delle Finanze di prorogare al 31 dicembre 2013 la data che, come si è osservato precedentemente, la Legge di stabilità 2013 fissa al 30 giugno 2013, quale termine di scadenza per l'impiego di GPG che, pur non avendo superato i corsi di formazione di cui sopra, abbiano partecipato per almeno sei mesi, quali appartenenti alle Forze Armate, alle missioni internazionali in incarichi operativi e che questa condizione sia attestata dal Ministero della Difesa⁷⁶.

La possibilità di consentire agli armatori la maggiore flessibilità possibile nella scelta degli strumenti anti-pirateria è inoltre esemplificata dal numero di richieste non eseguibili per indisponibilità dei NMP nel loro primo anno di operatività, che ha, infatti, evidenziato un limite nella copertura assicurata. In caso di risposte parziali o insoddisfacenti, il pericolo è che gran parte della nostra flotta cambi bandiera, come già verificatosi in alcuni casi⁷⁷, in modo da poter usufruire dei servizi di protezione armata offerti da imprese di sicurezza straniera. Se questa tendenza dovesse intensificarsi l'Italia correrebbe un rischio economico consistente, considerando che il giro di affari attuale dei mercantili e dei pescherecci che battono bandiera nazionale ammonta a circa il 3 per cento del prodotto interno lordo.

Tali considerazioni assumono un'importanza ancora maggiore in considerazione della crisi con l'India innescata dalla vicenda dell'*Enrica Lexie*⁷⁸, in seguito alla quale alcuni esponenti istituzionali hanno prospettato la sospensione degli accompagnamenti militari dei mercantili per consentire una revisione dei meccanismi applicativi della disciplina sul contrasto alla pirateria marittima⁷⁹.

⁷⁶ Confitarma, *Allarme di Paolo d'Amico: "Non possiamo imbarcare i contractor"*, Roma, 4 aprile 2013, <http://www.confitarma.it/dyn/doc/4059.pdf>.

⁷⁷ "Quel decreto insabbiato dal governo che eviterebbe altri 'casi Marò'", in *Il Foglio*, 21 dicembre 2012, <http://www.ilfoglio.it/soloqui/16290>.

⁷⁸ In questa ricerca si è scelto consapevolmente di non approfondire la vicenda dell'*Enrica Lexie* in quanto considerata al di là dello scopo del lavoro. Su questo punto si veda l'*Addendum* di Natalino Ronzitti in Fabio Caffio e Natalino Ronzitti, *La pirateria: che fare per sconfiggerla?*, Roma, Camera dei deputati, aprile 2012 (Approfondimenti dell'Osservatorio di politica internazionale, 44), http://www.iai.it/pdf/Oss_Polinternazionale/pi_a_0044.pdf. Vari articoli sul tema sono inoltre stati pubblicati in *Affari Internazionali*, <http://www.affarinternazionali.it/>.

⁷⁹ Si vedano Confitarma, *Lettera aperta di Paolo d'Amico, Presidente Confitarma*, Roma, 29 marzo 2013, <http://www.confitarma.it/dyn/doc/4052.pdf>; Gianandrea Gaiani, "Sbar-

Se l'analisi finora effettuata ha messo in luce le numerose problematiche relative all'utilizzo di personale di sicurezza privato, anche l'opzione militare presenta degli inconvenienti. Sebbene l'impiego di NMP non abbia riscontrato particolari difficoltà attuative dal momento in cui si è inserito in un sistema istituzionale già predisposto, si tratta di una pratica che rende la separazione tra interessi politici e commerciali piuttosto ambigua. La decisione da parte delle Forze Armate di fornire i NMP rappresenta una cessione di autorità al Comandante della nave civile e alla compagnia di navigazione. Questo significa che lo Stato di nazionalità potrebbe subire le conseguenze di decisioni private. In sostanza, quello che accade sulla nave ha delle dirette implicazioni per il governo nazionale.

L'uso di team civili, al contrario, proprio per la natura privatistica del rapporto che si instaura tra armatore e imprese di sicurezza, offre un grado di separazione che in caso di incidenti permetterebbe di evitare complicazioni di carattere politico e diplomatico. Inoltre, poiché l'impiego di guardie private è destinato non tanto al contrasto alla pirateria, quanto alla protezione delle imbarcazioni, l'opzione civile sembrerebbe più appropriata. Si ritiene quindi di poter sostenere che, se opportunamente regolata a livello internazionale e nazionale, l'opzione civile non solo debba essere implementata, ma potrebbe anche essere considerata la scelta preferibile.

5.4. *Potenzialità e prospettive*

In seguito all'adozione della L. 130/2011, la Commissione Difesa del Senato ha avviato un'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della normativa sul contrasto della pirateria⁸⁰. L'iniziativa ha coinvolto, tra gli altri, anche alcune delle poche imprese di sicurezza privata presenti sul territorio nazionale. In questo frangente, la Commissione ha sviluppato alcune considerazioni che pur essendo relative ad un contesto specifico – la pirateria marittima – potrebbero costituire il punto di partenza per una futura riconfigurazione della sicurezza privata in Italia.

Innanzitutto, la Commissione ha ritenuto necessario un ripensamento della nozione concettuale di guardia giurata e dell'istituto di vigilanza, da effettuarsi eventualmente attraverso atti legislativi. Questo perché è stata

care i Marò dai mercantili? Un regalo ai pirati", in *Analisi Difesa*, 30 marzo 2013, <http://www.analisedifesa.it/2013/03/sbarcare-i-maro-dai-mercantili-un-regalo-ai-pirati/>.

⁸⁰ Senato della Repubblica, Commissione Difesa, *Risoluzione*, Doc. XXIV, n. 46, 2 ottobre 2012, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/680131.pdf>.

appurata la sostanziale differenza tra l'ambiente operativo a basso rischio in cui è solita operare la guardia giurata, vale a dire il territorio nazionale, rispetto alle acque colpite dalla pirateria. Riguardo alla formazione delle stesse, la Commissione ha considerato utile che essa avvenga con la collaborazione delle imprese o associazioni di imprese private del settore della sicurezza privata già in possesso dell'addestramento necessario e presenti sul mercato nazionale ed internazionale. La Commissione ha inoltre sottolineato la presenza di un limite contenuto all'interno della normativa, vale a dire la possibilità concessa agli armatori di impiegare solo cittadini e imprese di vigilanza italiani e cittadini dell'UE. Non sono invece esplicitamente contemplate le imprese di sicurezza europee, il che potrebbe essere interpretato come una distorsione del mercato interno. Restano poi fuori dal raggio d'azione dell'armatoria nazionale i cittadini extracomunitari e, soprattutto, le imprese extra-europee che costituiscono la grande maggioranza del mercato dei servizi di vigilanza armata. Questo aspetto assume una valenza particolarmente importante, dal momento in cui si è avuto modo di constatare che non sono molte le imprese di sicurezza privata italiane in grado di operare a livello internazionale.

Pur ribadendo la specificità del contesto in cui sono emerse queste riflessioni, esse rappresentano un'assunzione di consapevolezza da parte istituzionale circa la necessità di allineare il mondo della sicurezza privata italiana alle tendenze globali. Allo stesso tempo, esse dimostrano una potenziale apertura del nostro paese anche nei confronti dell'industria del settore operante a livello globale. Tuttavia, all'interno del decreto ministeriale di recente pubblicazione la portata innovativa di quanto elaborato dalla Commissione non sembra aver trovato molto spazio.

Le potenzialità della normativa anti-pirateria sono state invece riprese e sviluppate all'interno di alcuni disegni di legge che configurano la possibilità di dare vita in Italia a PMSCs ricalcate sul modello anglo-sassone. In particolare, nel gennaio 2012, è stato presentato al Senato un disegno di legge che prevede la possibilità di reimpiegare, in regime di esternalizzazione, il personale militare in congedo anticipato per lo svolgimento di servizi necessari al supporto delle Forze Armate in Italia e nei teatri operativi internazionali⁸¹. A tal fine, il personale militare in questione può costituire imprese/cooperative nazionali che potrebbero svolgere:

⁸¹ Senato della Repubblica, *Disposizioni in materia di congedo anticipato di personale militare, da impiegare in servizi tecnico-logistici-amministrativi e di sicurezza, a protezione di soggetti istituzionali e privati*, Atto Senato n. 3127, presentato il 31 giugno 2012, http://leg16.senato.it/leg/16/BGT/Schede_v3/Ddliter/37899.htm.

- servizi di sorveglianza e di presidio di opere e strutture realizzate all'estero dalla cooperazione italiana o dalle ONG nazionali;
- servizi di protezione alle imprese italiane, in particolare quelle impegnate in settori strategici quale quello dell'estrazione e del trasporto delle risorse energetiche, nonché delle merci su nave.

Un disegno di legge analogo è stato poi presentato al Senato nel novembre dello stesso anno⁸². Anche questa seconda proposta prevede il reimpiego dei militari in congedo anticipato, in regime di esternalizzazione, nei teatri operativi internazionali. Sulla base dell'approccio adottato nella lotta alla pirateria, si prevede che le imprese pubbliche e private che operano in settori strategici possano, in caso di indisponibilità dello strumento militare, provvedere in proprio alla loro sicurezza. Come nel caso precedente il personale in questione potrà dare vita a società cooperative nazionali, le quali potranno svolgere servizi di protezione e sicurezza in aree di conflitto o di crisi.

Insieme alle riflessioni sviluppate dalla Commissione Difesa, questi disegni di legge costituiscono il potenziale avvio di un processo che porti alla creazione e consolidamento di un'industria della sicurezza privata nel nostro paese. Sicuramente sarà necessario aspettare altro tempo affinché dall'elaborazione teorica si passi ad un'applicazione concreta e, anche nel caso in cui ciò avvenga, bisognerà comunque fornire all'opinione pubblica gli strumenti per rapportarsi a tale cambiamento. Tuttavia, e nonostante il ritardo nell'applicazione dell'opzione civile della normativa italiana in materia di lotta alla pirateria, si può sostenere che l'iniziativa abbia creato le basi affinché si possa procedere in questa auspicabile direzione.

⁸² Senato della Repubblica, *Disposizioni concernenti il congedo anticipato di personale militare, da impiegare in servizi tecnico-logistici-amministrativi e di sicurezza*, Atto Senato n. 559, presentato il 21 novembre 2012, http://leg16.senato.it/leg/16/BGT/Schede_v3/Ddliter/39102.htm.

Conclusioni

Nell'ultimo ventennio le *Private Military and Security Companies* (PMSCs) hanno imposto la loro presenza sulla scena internazionale dando vita ad un mercato che, in controtendenza rispetto agli altri settori economici, non ha fatto registrare alcun periodo di recessione. L'*outsourcing* dei servizi di sicurezza rappresenta ormai per i principali attori del sistema internazionale uno strumento indispensabile nel rispondere alle sfide della conflittualità contemporanea. In Italia, invece, l'attenzione prestata nei confronti di questa realtà, sia a livello istituzionale che mediatico, è stata piuttosto limitata.

Il caso italiano è apparso sin da subito *sui generis*. La normativa italiana sulla sicurezza privata risale al 1931, un'epoca nella quale non era stata chiaramente presa in considerazione la possibilità di coinvolgere operatori privati in interventi internazionali. I *contractor* che essa configura sono gli istituti di vigilanza e i loro impiegati – le guardie giurate – ai quali è concessa esclusivamente la tutela di beni mobili ed immobili, ma non quella delle persone fisiche. Nel 2008 la normativa è stata riformata, ma le modifiche apportate non sono state altro che la risposta a ripetute condanne inflitte all'Italia dalla Corte di Giustizia Europea per il mancato rispetto di diritti di primaria importanza, quali la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi.

Partendo da queste basi è stato quindi impossibile sperimentare, nel breve periodo, lo sviluppo di un'industria del settore paragonabile a quella di matrice anglosassone. Ciò nonostante, il successo economico delle PMSCs su scala internazionale ha condotto alla verifica dell'approccio delle nostre istituzioni di fronte a questa prospettiva, soprattutto in virtù della recente normativa adottata in materia di contrasto alla pirateria marittima. Quest'ultima prevede, infatti, la possibilità di impiegare guardie giurate a bordo dei mercantili nazionali nello svolgimento di funzioni di

protezione. Il riconoscimento del potenziale contributo di servizi di sicurezza privata in ambito internazionale, in controtendenza rispetto all'approccio adottato sino ad ora, ha evidenziato l'importanza del tema di questo lavoro incrementando il convincimento circa la sua necessità.

Per effettuare un'analisi completa del caso italiano si è però reso necessario un inquadramento preventivo delle dinamiche dell'offerta e della domanda del mercato internazionale dei servizi di sicurezza privata. Solo una volta stabilita la rilevanza e l'intensità del fenomeno delle PMSCs a livello internazionale potevano essere acquisiti gli strumenti necessari ai fini di un'analisi comparativa.

La prima parte della trattazione ha quindi approfondito le caratteristiche peculiari delle PMSCs, aziende orientate al profitto che reclutano personale con un background militare altamente qualificato. Pur potendo stabilire alcuni parallelismi tra questi soggetti e la pratica mercenaria, l'analisi ha rilevato sin da subito che le PMSCs ne rappresentano un sofisticato e complesso adattamento. I servizi militari e di sicurezza che le PMSCs propongono in maniera competitiva rispetto a quelli erogati da strutture statali sono estremamente flessibili e diversificati. Il loro successo deriva infatti da un'offerta costituita da "pacchetti su misura" in base alle esigenze della loro variegata clientela. Nella maggior parte dei casi i servizi offerti non prevedono un uso della violenza di tipo offensivo. L'impiego delle armi avviene prevalentemente a scopo difensivo nello svolgimento di servizi di scorta e di protezione di beni e persone fisiche.

Dal punto di vista giuridico, l'industria della sicurezza privata è in larga parte regolata dalla normativa nazionale, come per qualsiasi altro servizio privato. Dalla prospettiva del diritto internazionale invece, l'impiego di *contractor* in situazioni di crisi internazionali solleva numerose questioni relative all'adeguatezza del quadro legale attuale e ad una sua regolamentazione futura. Gli strumenti giuridici disponibili sono difficilmente applicabili alle PMSCs e alle loro attività, perché tarati su una concezione di mercenariato risalente all'epoca della decolonizzazione. Esistono "codici di condotta" e standard nazionali ed internazionali, ma sono sprovvisti di un'efficacia giuridica vincolante. Inoltre, data la rapidità con cui il settore evolve, si rendono sicuramente necessari ulteriori sforzi al fine di evitare un sostanziale vuoto giuridico.

Nella consapevolezza che i governi statali rappresentano i maggiori committenti delle PMSCs, la ricerca ha poi dato spazio all'*outsourcing* di servizi di sicurezza da parte di alcune organizzazioni internazionali: l'ONU, l'UE e la NATO.

L'ONU ha impiegato le PMSCs nelle sue missioni sin dagli anni '90 per la fornitura di un'ampia gamma di servizi, tra cui protezione, addestramento, *risk assesment*, consulenza, equipaggiamento militare, ma anche per attività più specialistiche come lo sminamento. La ragione principale è stata la mancanza di personale reso disponibile dagli Stati membri. La diffusione dell'uso di *contractor* è stata così pervasiva da condurre alcuni autori ad ipotizzare la privatizzazione delle attività di *peacekeeping*, delegandole completamente alle PMSCs. L'approccio nei confronti delle PMSCs risulta comunque estremamente frammentario ed impedisce l'istituzione di un sistema chiaro di attribuzione delle responsabilità.

A livello dell'UE è stato riscontrato un impiego di PMSCs sia da parte del SEAE, per la protezione dei suoi rappresentanti all'estero, che nelle missioni civili e militari realizzate nel quadro della PSDC, prevalentemente per servizi di protezione e consulenza. Anche in questo caso, l'*outsourcing* è motivato dalla mancanza di personale militare da destinare ai molteplici impegni multilaterali intrapresi dagli Stati membri. In ogni caso, si tratta di una pratica piuttosto limitata per via della natura civile della maggior parte delle operazioni. Gli Stati membri convergono sull'esclusione dei *contractor* dallo svolgimento di funzioni offensive, ma riguardo agli altri servizi non vi è una posizione comune.

La NATO impiega le PMSCs per lo svolgimento di un numero limitato di funzioni che includono: costruzione di infrastrutture, prestazioni di *force protection*, gestione di sistemi di informazione e comunicazione e supporto di attività di *intelligence*. L'uso di *contractor* è inoltre limitato ai servizi che l'Alleanza non riesce ad erogare con risorse *in-house*. Il maggior ricorso all'esternalizzazione è stato riscontrato nel corso delle operazioni dell'*International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan. Così come nel caso dell'UE, non vi è una posizione comune circa l'*outsourcing* di funzioni di sicurezza tra gli Stati membri.

Infine, all'interno di scenari particolarmente critici, i *contractor* sono impiegati anche dalle ONG per funzioni di consulenza, per la scorta dello staff o dei convogli umanitari, oltre che dall'industria privata, soprattutto quella del settore estrattivo e di quello energetico, per la protezione del proprio personale, *assets* e proprietà.

Alla luce di quanto appreso dall'analisi del settore a livello internazionale, la lettura del modello italiano ha permesso di rilevare sostanziali differenze, ma anche alcune analogie e potenziali sviluppi. Le poche PMSCs italiane, se così possono essere definite, in grado di operare all'estero non arrivano a superare la decina e, in ogni caso, dal momento in cui la

normativa italiana non consente ai privati la tutela delle persone fisiche, il loro personale è specializzato per lo più in attività di consulenza. C'è qualche connazionale che lavora per PMSCs straniere, ma si tratta di casi estremamente ridotti. Le imprese che offrono servizi di scorta o di protezione fisica a tutela di soggetti terzi devono necessariamente ricorrere ad accordi di partenariato col personale presente in loco che opera sulla base della legislazione nazionale, il che comporta una loro esclusione da uno dei settori più grandi del mercato della sicurezza privata internazionale.

Così come accade a livello internazionale, anche i *contractor* italiani vengono reclutati tra le fila dei reparti d'élite delle nostre Forze Armate, sebbene poi essi non abbiano modo di operare sul campo se non in funzioni, quali il *risk assessment* o la pianificazione strategica, che non prevedono un coinvolgimento diretto nel teatro degli scontri.

La situazione in cui versa la sicurezza privata in Italia è in parte riconducibile alla storia criminale del nostro paese, che ha radicato profondi timori nei confronti della delega a privati dell'uso della forza. D'altro canto, vicende come il "Caso Quattrocchi" hanno sicuramente contribuito a generare nell'immaginario collettivo un'idea delle PMSCs che non corrisponde alla realtà. Al contrario, le esigenze di ulteriore riduzione del personale previste dalla recente riforma dello strumento militare approvata dal Parlamento, la drammatica situazione finanziaria in cui versa il paese, e il successo economico dell'industria della sicurezza privata internazionale, rendono di difficile comprensione le ragioni alla base del limitato sviluppo del settore delle PMSCs in Italia.

Per quanto riguarda la posizione del governo sull'*outsourcing*, la regola vuole che siano le Forze Armate e di sicurezza a proteggere i funzionari italiani all'estero e questo principio è stato quasi sempre osservato. I casi in cui il governo ha deciso di ricorrere ai servizi di PMSCs straniere sono infatti talmente limitati da non poter essere considerati una prassi.

Dal punto di vista giuridico, al contrario di quanto osservato circa il diritto internazionale, nel caso italiano l'associazione mercenariato – PMSCs si è presentata utile alla trattazione. È stato infatti proprio sulla base di imputazioni legate a questo crimine, che la Corte d'Assise di Bari ha osservato la profonda differenza che esiste tra soggetto mercenario e *contractor*, riconoscendo per la prima volta a livello istituzionale la distinta professionalità di questi ultimi.

Ulteriori sviluppi sono poi emersi dall'analisi delle misure di contrasto alla pirateria marittima, disciplinate dalla L. 130/2011. La normativa in questione rappresenta un *unicum* rispetto al tema trattato. La sua attua-

zione nella parte riguardante l'impiego di guardie giurate presenta però numerosi aspetti critici. Per rendere l'opzione civile operativa è necessario un ripensamento della nozione concettuale di *contractor*/guardia giurata, eventualmente attraverso atti legislativi. Esiste infatti una profonda differenza tra il territorio nazionale, dove questi soggetti operano abitualmente, rispetto alle acque a rischio pirateria. La scelta stessa di affidare i servizi di protezione agli istituti di vigilanza e alle guardie giurate non sembra quindi opportuna, ma circa le sue reali motivazioni non ci si sente di arrivare a conclusioni univoche. Ad ogni modo, l'esclusione di PMSCs straniere dallo svolgimento di questi servizi, le quali tra l'altro forniscono prestazioni notevolmente superiori rispetto alle poche imprese di sicurezza italiane, priva i nostri armatori di parte dei possibili benefici derivanti dalla scelta di imbarcare team civili di protezione. Non si tratta di un aspetto marginale, perché non sono molte le imprese di sicurezza privata italiane in grado di operare a livello internazionale. Il perdurare della minaccia piratesca rende però impellente che all'armatoria italiana venga consentita la maggiore flessibilità possibile nella scelta degli strumenti anti-pirateria.

La normativa introdotta dalla L.130/2011 ha comunque manifestato le sue potenzialità innovative nelle riflessioni suscitate all'interno della Commissione Difesa del Senato, che possono sicuramente costituire un buon punto di partenza per la riconfigurazione della sicurezza privata nel nostro paese. Allo stesso modo, la previsione di *contractor* in funzione di protezione dei mercantili nazionali ha stimolato la riflessione di alcuni senatori, che hanno intravisto in quest'opzione la possibilità di reimpiegare alcune categorie di militari in congedo per lo svolgimento di servizi di supporto alle Forze Armate, all'industria privata, nonché alle strutture delle ONG nazionali.

Le numerose problematiche riscontrate portano a ritenere che la "rivoluzione culturale" della sicurezza privata di cui l'Italia necessita non avrà luogo nel breve periodo. È possibile tuttavia sostenere che la strada affinché il fenomeno delle PMSCs possa prevedere un suo vero "caso italiano" sia stata spianata. La speranza è che questo lavoro possa costituire uno strumento di riflessione verso tale cambiamento.

Bibliografia

Volumi e articoli

Rita Abrahamsen and Michael C. Williams, *Security Beyond the State. Private Security in International Politics*, Cambridge and New York, Cambridge University Press, 2011.

Antonino Adamo, *I nuovi mercenari*, Milano, Medusa, 2003.

Massimo A. Alberizzi, Carlo Biffani e Guido Olimpio, *Bandits. La lotta alla pirateria somala del XXI secolo*, Roma, Fuoco Edizioni, 2009.

Fabio Armao, "La rinascita del privateering: lo Stato e il nuovo mercato della guerra", in Angelo d'Orsi (a cura di), *Guerre globali. Capire i conflitti del XXI secolo*, Roma, Carocci, 2003, pp. 91-101, <http://www.scienzeinternazionali.it/scienzeinternazionali/doc/Rinascitaprivateering.pdf>.

Deborah D. Avant, "The Implications of Marketized Security for IR Theory: The Democratic Peace, Late State Building, and the Nature and Frequency of Conflict", in *Perspectives on Politics*, Vol. 4, No. 3, September 2006, pp. 507-528.

Deborah D. Avant, *The Market for Force. The Consequences of Privatizing Security*, Cambridge and New York, Cambridge University Press, 2005.

Deborah D. Avant, "NGOs, Corporations and Security Transformation in Africa", in *International Relations*, Vol. 21, No. 2, June 2007, pp. 143-161, http://psm.du.edu/media/documents/related_resources/avant_ngos_corps_and_security_trans_in_africa.pdf.

Deborah D. Avant, Mark Berlin, Karl Kruse, *Monitoring the Global Private Military and Security Industry. What do we know, what do we need to know, and how can we know it?*, San Diego, University of California Institute on Global Conflict and Cooperation, 2011 (IGCC Occasional Paper, 4), <http://igcc.ucsd.edu/assets/001/502071.pdf>.

- Deane-Peter Baker, *Just Warriors, Inc. The ethics of privatized force*, London and New York, Continuum, 2011.
- Anna Bowden et al., *The Economic Cost of Maritime Piracy*, Broomfield, One Earth Future Foundation, December 2010 (One Earth Future Working Paper), <http://oceansbeyondpiracy.org/cost-of-piracy/economic>.
- Anna Bowden, Shikha Basnet, *The Economic Costs of Somali Piracy 2011*, Broomfield, One Earth Future Foundation, 2011 (One Earth Future Working Paper), http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/economic_cost_of_piracy_2011.pdf.
- Željko Branović, *The Privatization of Security in Failing States: A Quantitative Assessment*, Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011 (DCAF Occasional Papers, 24), <http://www.dcaf.ch/Publications/The-Privatisation-of-Security-in-Failing-States-A-Quantitative-Assessment>.
- Doug Brooks, *Protecting People: the PMC Potential*, Comments and Suggestions for the UK Green Paper on Regulating Private Military Services, Alexandria, 2002, <http://www.hoosier84.com/0725brookspmcregs.pdf>.
- Doug Brooks and Gaurav Laroia, "Privatized Peacekeeping", in *The National Interest*, No. 80, Summer 2005, pp. 121-124.
- James Brown, *Pirates and privateers: managing the Indian Ocean's private security boom*, Sydney, Lowy Institute for International Policy, September 2012, <http://www.lowyinstitute.org/publications/pirates-and-privateers-managing-indian-oceans-private-security-boom>.
- Alan Bryden and Marina Caparini (eds.), *Private actors and security governance*, Geneva, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, 2006 (DCAF Yearly Books), <http://www.dcaf.ch/Publications/Private-Actors-and-Security-Governance>.
- Oldrich Bures, "Private Military Companies: A Second Best Peacekeeping Option?", in *International Peacekeeping*, Vol. 12, No. 4, Winter 2005, pp. 533-546.
- Fabio Caffio e Natalino Ronzitti, *La pirateria: che fare per sconfiggerla?*, Roma, Camera dei deputati, aprile 2012 (Approfondimenti dell'Osservatorio di politica internazionale, 44), www.parlamento.it/documenti/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/Approfondimento_44_IAI_Pirateria.pdf.
- Nicolò Carnimeo, *Nei mari dei pirati. I nuovi predoni degli oceani*, Milano, Longanesi, 2009.
- Peter Chalk, "Piracy in the Horn of Africa. A Growing Maritime Security Threat", in *CTC Sentinel*, Vol. 3, No. 9, September 2010, pp. 11-14,

- <http://www.ctc.usma.edu/posts/piracy-in-the-horn-of-africa-a-growing-maritime-security-threat>.
- Peter. Chalk, *Private Maritime Security Companies (PMSCs) and Counter-Piracy*, UAE Counter Piracy Conference Briefing Paper, June 2012, <http://www.counterpiracy.ae/upload/Briefing/Peter%20Chalk-Essay-Eng.pdf>.
- Peter Chalk, Laurence Smallman and Nicholas Burger, *Countering Piracy in the Modern Era. Notes from a RAND Workshop to Discuss the Best Approaches for Dealing with Piracy in the 21st Century*, Santa Monica, RAND, 2009, http://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF269.html.
- Philippe Chapleau, *Les nouveaux entrepreneurs de la guerre. Des mercenaires aux sociétés militaires privées*, Paris, Magnard-Vuibert, 2011.
- Letizia Cinti, "La prestazione privata di servizi bellici nel diritto internazionale e nella giurisprudenza italiana", in *In.Law Journal*, n. 2, Morlacchi Editore, Perugia, marzo-aprile 2006, pp. 66-81, http://www.morlacchilibri.com/inlaw/downloads/in.law_04.pdf.
- James Cockayne, *Commercial Security in Humanitarian and Post-Conflict Settings: An Exploratory Study*, New York, International Peace Academy, March 2006 (IPI Policy Papers), <http://www.ipinst.org/publication/policy-papers/detail/128-commercial-security-in-humanitarian-and-post-conflict-settings-an-exploratory-study.html>.
- Tania Cook, "Dogs of war or tomorrow's peacekeepers? The role of mercenaries in the future management of conflict", in *Culture Mandala: The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies*, Vol. 5, No. 1, January 2002, <http://epublications.bond.edu.au/cm/vol5/iss1/1>.
- Guido den Dekker, "The Regulatory Context of Private Military and Security Contractors at the EU Level", in Christine Bakker and Mirko Sossai (eds.), *Multilevel Regulation of Military and Security Contractors. The interplay between international, European and domestic norms*, Oxford and Portland, Hart, 2012, pp. 31-53. Previously publ. as "The Regulatory context of private military and security services at the European Union level", in *Priv-War National Reports*, 04/09, April 2009, http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/privwar_national-report_den-decker-european-union.pdf.
- Charles J. Dunar III, Jared L. Mitchell, Donald L. Robbins III, *Private Military Industry Analysis: Private and Public Companies*, Monterey, U.S. Naval Postgraduate School, 2007 (MBA Professional Report), <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA476026>.

- Finabel, *Possibilities and Limitations of the Operational Co-operation with Private "Military" Companies (PMC)*, A.24.R, Brussels, 8 October 2008.
- Scott Fitzsimmons, "Dogs of Peace: A Potential Role for Private Military Companies in Peace Implementation", in *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 8, No. 1, Fall 2005, <http://www.jmss.org/jmss/index.php/jmss/article/view/164>.
- Nicolas Florquin et al., "A Booming Business. Private Security and Small Arms", in *Small Arms Survey 2011: States of Security*, <http://www.smallarmssurvey.org/?id=435>.
- Francesco Francioni and Natalino Ronzitti (eds.), *War by Contract. Human Rights, Humanitarian Law, and Private Contractors*, Oxford and New York, Oxford University Press, 2011.
- Gianandrea Gaiani, "Sbarcare i Marò dai mercantili? Un regalo ai pirati", in *Analisi Difesa*, 30 marzo 2013, <http://www.analisdifesa.it/2013/03/sbarcare-i-marò-dai-mercantili-un-regalo-ai-pirati/>.
- Cecilia Hull, *What future for privatized peacekeeping? Prospects and Realities in the UN debate*, Stockholm, Swedish Defence Research Agency, 2008 (FOI Report, FOI-R-2540-SE), <http://www.foi.se/en/Search/Abstract/?rNo=FOI-R--2540--SE>.
- Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower", in *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2, March-April 1999, pp. 35-49.
- David Isenberg, "The Rise of Private Maritime Security Companies", in *The Huffington Post*, 29 May 2012, http://www.huffingtonpost.com/david-isenberg/private-military-contractors_b_1548523.html.
- David Isenberg, *Soldiers of Fortune Ltd.: A Profile of Today's Private Sector Corporate Mercenary Firms*, Washington, Center for Defense Information, November 1997, <http://www.aloha.net/~stroble/mercs.html>.
- David Isenberg, "UN Use of PMSC? It's a Reality, Not a Hypothetical", in *The Huffington Post*, 1 March 2012, http://www.huffingtonpost.com/david-isenberg/united-nations-military-contractors_b_1180272.html.
- Laurence Juma, "Privatisation, human rights and security: Reflections on the Draft International Convention on Regulation, Oversight and Monitoring of Private Military and Security Companies", in *Law, Democracy & Development*, Volume 15, 2011, http://www.ldd.org.za/index.php?option=com_zine&view=issue&id=30%3Avolume-15-2011&Itemid=165.
- Mary Kaldor, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Roma, Carocci, 1999.
- Christopher Kinsey, *Corporate Soldiers and International Security. The Rise*

- of Private Military Companies*, London and New York, Routledge, 2006.
- Christian Kjelstrup, *NATO and Private Military Contractors. Different approaches, and challenges to internal cohesion and solidarity*, Master Thesis - Department of Political Science, University of Oslo, 2011, <http://hdl.handle.net/10852/13142>.
- Elke Krahmann, *States, Citizens and the Privatization of Security*, Cambridge and New York, Cambridge University Press, 2010.
- Elke Krahmann and Cornelius Friesendorf, *The Role of Private Security Companies (PSCs) in CSDP missions and operations*, PE 433.829, Brussels, European Parliament, April 2011 (Directorate-General for External Policies - Policy Department Study), <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/sede/studiesdownload.html?language=Document=EN&file=49068>.
- Anna Leander, "The Market for Force and Public Security: the Destabilizing Consequences of Private Military Companies", in *Journal of Peace Research*, Vol. 42, No. 5, September 2005, pp. 605-622, <http://jpr.sagepub.com/content/42/5/605.short>.
- Edward N. Luttwak, "Towards Post-Heroic Warfare", in *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 3, May-June 1995, pp. 109-122.
- Marina Mancini, "Contractor: il nuovo mercenario?", in Lina Panella, Ersiliagrazia Spatafora (eds.), *Studi in onore di Claudio Zanghi*, Volume I, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 341-361.
- Marina Mancini, *Private Military and Security Company Employees: Are They the Mercenaries of the Twenty-first Century?*, Firenze, European University Institute, 2010 (EUI Working Papers AEL 2010/5), <http://hdl.handle.net/1814/14745>.
- Don Mayer, "Peaceful Warriors: Private Military Security Companies and the Quest for Stable Societies", in *Journal of Business Ethics*, Vol. 89, Suppl. No. 4, 2009, pp. 387-401.
- Fabio Mini, *An analysis of Private Military and Security Companies*, Firenze, European University Institute, 2010 (EUI Working Papers, AEL 2010/7), <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/18294>.
- Fabio Mini, *La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Torino, Einaudi, 2003.
- Valérie Miranda, "All'arrembaggio di conti e profitti", in *Risk*, a. 13, n. 67=23, maggio-giugno 2012, pp. 14-18, http://issuu.com/risk-rivista/docs/risk_23_web.
- Christian Mölling and Sophie-Charlotte Brune (eds.), *The impact of the financial crisis on European defence*, PE 433.830, Brussels, Europe-

- an Parliament, April 2011 (Directorate-General for External Policies - Policy Department Study), <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/sede/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=40671>.
- Andres B. Munoz Mosquera, Nikoleta P. Chalanouli, *Regulation and Monitoring PMSCs in NATO Operations*, paper presentato alla “35ma tavola rotonda sui problemi attuali del diritto internazionale umanitario “Le compagnie militari e di sicurezza private”, Sanremo 6-8 settembre 2012, [http://www.iihl.org/iihl/Documents/Regulating%20and%20Monitoring%20PMSCs%20in%20NATO%20Operations-Andres%20Munoz%20Mosquera%20\(3\).pdf](http://www.iihl.org/iihl/Documents/Regulating%20and%20Monitoring%20PMSCs%20in%20NATO%20Operations-Andres%20Munoz%20Mosquera%20(3).pdf).
- Azeez O. Olaniyan, “Unorthodox peacekeepers and responses in Africa”, in Sabelo Gumedze (ed.), *From market for force to market for peace. Private military and security companies in peacekeeping operations*, Pretoria, Institute for Security Studies, 2011 (ISS Monograph, 183), pp. 8-12, <http://www.issafrica.org/publications/monographs/from-market-for-force-to-market-for-peace-private-military-and-security-companies-in-peacekeeping-operation>.
- Carlors Ortiz, *Private Armed Forces and Global Security. A Guide to the Issues*, Santa Barbara, Praeger, 2010.
- Åse Gilje Østensen, *UN Use of Private Military and Security Companies. Practices and Policies*, Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011 (SSR Papers, 3), <http://www.dcaf.ch/Publications/UN-Use-of-Private-Military-and-Security-Companies-Practices-and-Policies>.
- Inger Österdahl, *The Public-Private in Armed Conflicts. The Accountability of Private Security Companies*, Uppsala, Uppsala Faculty of Law, 2010 (Uppsala Faculty of Law Working Paper, 2010/3), <http://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:306083>.
- Giorgia Pace (a cura di), *Private Military Companies: difficoltà di inquadramento giuridico e considerazioni sull’opportunità del ricorso al loro utilizzo*, Roma, Centro militare di studi strategici, 2011 (Ricerche CeMiSS), http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/PrivateMilitary.aspx.
- Gabriella Pagliani, *Il mestiere della guerra. Dai mercenari ai manager della sicurezza*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- Faiza Patel, *United Nations Working Group on the Use of Mercenaries*, intervento alla “35ma tavola rotonda sui problemi attuali del diritto internazionale umanitario “Le compagnie militari e di sicurezza private”, Sanre-

- mo 6-8 settembre 2012, <http://www.ihl.org/ihl/Documents/Patel.pdf>.
- Lou Pingeot, *Dangerous Partnership. Private Military & Security Companies and the UN*, New York and Berlin, Global Policy Forum and Rosa Luxemburg Foundation, 2012, http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPF_Dangerous_Partnership_Full_report.pdf.
- Priv-War Consortium, *Priv-War Recommendations for EU Regulatory Action in the Field of Private Military and Security Companies and their Services*, March 2011, http://priv-war.eu/wordpress/wp-content/uploads/2013/03/Priv-War_Recommendations-FINAL-.pdf.
- Christopher M. Rochester, *A private alternative to a Standing United Nations Peacekeeping Force*, Washington, Peace Operations Institute, 2007 (White Paper), http://peaceops.org/poi/images/stories/poi_wp_privatealternative.pdf.
- Natalino Ronzitti, "Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona per l'Unione urgente regolamentare i contractor", in *Guida al Diritto*, n. 2, 8 gennaio 2011.
- Natalino Ronzitti, "Contro il vuoto normativo sulle "scorte antipirati" nuove convenzioni e un provvedimento d'urgenza", in *Guida al Diritto*, n. 16, 14 aprile 2012.
- Natalino Ronzitti, "The Use of Private Contractors in the Fight against Piracy: Policy Options", in Francesco Francioni and Natalino Ronzitti (eds.), *War by Contract. Human Rights, Humanitarian Law, and Private Contractors*, Oxford and New York, Oxford University Press, 2011, pp. 37-51.
- Natalino Ronzitti, "Un passo avanti per la tutela della navi italiane ma troppa cautela nella legge di conversione", in *Guida al Diritto*, n. 43, 29 ottobre 2011.
- Jean-Didier Rosi, *Privatisation de la violence. Des mercenaires aux sociétés militaires et de sécurité privées*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- Stefano Ruzza, *Guerre conto terzi. Aziende di sicurezza e privatizzazione della funzione militare*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- Peter W. Singer, *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca, Cornell University Press, 2003.
- Peter W. Singer, "Humanitarian principles, private military agents: some implications of the privatized military industry for the humanitarian community", in Victoria Wheeler and Adele Harmer (eds.), *Resetting the rules of engagement. Trends and issues in military-humanitarian relations*, London, Overseas Development Institute, March 2006, p. 70 (HPG Report, 21), <http://www.odi.org.uk/resources/docs/273.pdf>.

- Peter W. Singer, "Peacekeepers, Inc.", in *Policy Review*, No. 119, June 2003, pp. 59-70, <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/7437>.
- Elisabeth Sköns et al., "Military expenditure and arms production", in *SIPRI Yearbook 1998*, pp. 185-213.
- Christopher Spearin, *Humanitarian Non-Governmental Organizations and International Private Security Companies: The "Humanitarian" Challenges of Moulding a Marketplace*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, July 2007, p. 5 (DCAF Policy Papers, 16), <http://www.dcaf.ch/Publications/Humanitarian-Non-Governmental-Organizations-and-International-Private-Security-Companies>.
- Christopher Spearin, "UN Peacekeeping and the International Private Military and Security Industry", in *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 2, April 2011, pp. 196-209.
- Tim Spicer, *An Unorthodox Soldier. Peace and War and the Sandline Affair*, Edinburgh, Mainstream, 1999.
- Giampiero Spinelli, *Contractor*, Milano, Mursia, 2009.
- Philip Spoerri, *The Montreux Document*, intervento alla "35ma tavola rotonda sui problemi attuali del diritto internazionale umanitario "Le compagnie militari e di sicurezza private", Sanremo 6-8 settembre 2012, <http://www.iihl.org/iihl/Documents/SPOERRI.pdf>.
- Abby Stoddard, Adele Harmer, Victoria DiDomenico, *The use of private security providers and services in humanitarian operations*, London, Overseas Development Institute, 2008, (HPG Report, 27), <http://www.odi.org.uk/resources/docs/3703.pdf>.
- Janice E. Thomson, *Mercenaries, Pirates and Sovereigns. State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- Salil Tripathi, William Godnick and Diana Klein, *Voluntary Principles on Security and Human Rights: Performance Indicator*, London, International Alert, 2008, p. 1, <http://www.international-alert.org/resources/publications/voluntary-principles-security-and-human-rights-performance-indicators>.
- Nikolaos Tzifakis, *Contracting out to Private Military and Security Companies*, Brussels, Centre for European Studies, 2012, <http://thinkingeurope.eu/publications/contracting-out-private-military-and-security-companies>.
- Rolf Uessler, *Servants of War. Private Military Corporations and the Profit of Conflict*, Brooklyn, Soft Skull Press, 2008.

- Alessandro Ursic, "Blackwater down", in *PeaceReporter*, 28 aprile 2006, <http://it.peacereporter.net/articolo/5301>.
- U.S. Department of State, Bureau of Verification and Compliance, *World Military Expenditures and Arms Transfers (WMEAT) 1998*, <http://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/wmeat/index.htm>.
- Bibi van Ginkel, Frans-Paul van der Putten and Willem Molenaar, *State or Private Protection against Maritime Piracy? A Dutch Perspective*, Clingendael Report, The Hague, Clingendael Institute, 2013, <http://www.clingendael.nl/research/publications/?id=9231>.
- Francesco Vignarca, *Mercenari S.p.A*, Milano, BUR, 2004.
- Nigel D. White and Sorcha MacLeod, "EU Operations and Private Military Contractors: Issues of Corporate and Institutional Responsibility", in *The European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 5, November 2008, pp. 965-988, <http://dx.doi.org/10.1093/ejil/chn067>.
- James K. Wither, "European Security and Private Military Companies: the Prospects for Privatized "Battlegroups", in *Connections*, Vol. 4, No. 2, Summer 2005, pp. 107-126, <https://pfpconsortium.org/journal-article/european-security-and-private-military-companies-prospects-privatized-battlegroups>.
- Patrick Wouters, *The good, the bad & the ugly of outsourcing security to Private Military Companies (PMCs)*, Brussels, Royal Higher Institute for Defence, 2008, p. 83, <http://www.irsd.be/website/index.php?Itemid=346>.

Principali documenti di riferimento

I) Nazioni Unite

- UN, *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*, New York, 9 December 1994, <http://www.un.org/law/cod/safety.htm>.
- UN Commission on Human Rights, *The Use of Mercenaries As a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination*, UN Doc. E/CN.4/RES/2005/2, 7 April 2005, http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-2.doc.
- UN General Assembly, *International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*, UN Doc. A/RES/44/34, 4 December 1989, <http://undocs.org/A/RES/44/34>.
- UN General Assembly, *Use of Mercenaries As a Means of Violating Human*

- Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination*, UN Doc. A/65/325, 25 August 2010, <http://undocs.org/A/65/325>.
- UN Human Rights Council, *Mandate of the Working Group on the Use of Mercenaries As a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination*, UN Doc. A/HRC/RES/7/21, 8 March 2008, http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_21.pdf.
- UN Human Rights Council, *Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination* (containing "The draft of a possible Convention on Private Military and Security Companies" in the annex), UN Doc. A/HRC/15/25, 5 July 2012, <http://undocs.org/A/HRC/15/25>.
- UN Human Rights Council, *Second session of the open-ended intergovernmental working group to consider the possibility of elaborating an international regulatory framework on the regulation, monitoring and oversight of the activities of private military and security companies*, Geneva, 13-17 August 2012, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/OEIWGMilitarySession2.aspx>.
- UNDSS, *Guidelines on the Use of Armed Services from Private Security Companies*, 8 November 2012, http://psm.du.edu/media/documents/international_regulation/united_nations/internal_controls/un_unsms-operation-manual_guidance-on-using-pmsc_2012.PDF.
- UNDSS, *Guidelines on the Use of Armed Services from Private Security Companies - Annex A Statement of Works*, 8 November 2012, http://psm.du.edu/media/documents/international_regulation/united_nations/internal_controls/un_unsms-operation-manual_statement-of-work_2012.PDF.
- UNDSS, *Guidelines on the Use of Armed Services from Private Security Companies - Annex B Model Contract*, 8 November 2012, http://psm.du.edu/media/documents/international_regulation/united_nations/internal_controls/un_unsms-operation-manual_model-contract_2012.PDF.
- UNDSS, *Security Policy Manual, Chapter IV, Section I, Armed Private Security Companies*, 8 November 2012, http://psm.du.edu/media/documents/international_regulation/united_nations/internal_controls/un_unsms-policy-manual_ch4-armed-pscs_2012.PDF.
- UN Security Council, *Letter dated 11 July 2012 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 751 (1992) and 1907*

(2009) concerning Somalia and Eritrea addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2012/544, 13 July 2012, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/544.

II) Unione europea

Consiglio dell'Unione europea, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia Europea in materia di Sicurezza*, Bruxelles, 13 dicembre 2003, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>.

Council of the European Union, *Council conclusions on EU priorities at the UN Human Rights Fora*, 3222nd Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 18 february 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135514.pdf.

Council of the European Union, *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, 11855/12, Luxembourg, 25 June 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf.

European External Action Service, *EU Concept for Logistic Support for EU-led Military Operations*, EUMS 3853/11, Brussels, 4 April 2011, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st08/st08641.en11.pdf>.

Parlamento europeo, *Risoluzione sulla relazione annuale sui diritti umani nel mondo nel 2010 e la politica dell'Unione europea in materia, comprese le conseguenze per la politica strategica dell'UE in materia di diritti umani*, P7_TA(2012)0086, Strasburgo, 18 aprile 2012, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-126&language=IT>.

Parlamento europeo, *Risoluzione sullo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, P7_TA(2011)0228, Strasburgo, 11 maggio 2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0228&language=IT>.

III) NATO

Ragnheidur Árnadóttir, *Current and future capabilities priorities for the Atlantic Alliance*, 160 DSCTC 08 E REV 1, Report of the Sub-Committee on Transatlantic Defence and Security Co-operation, Brussels, NATO

- Parliamentary Assembly, 30 April 2008, <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1474>.
- Sven Mikser, *Giungere a una transizione in Afghanistan: valutazione degli sforzi in materia di sicurezza*, Assemblea parlamentare della NATO, Commissione difesa e sicurezza, 8 aprile 2011 (traduzione non ufficiale), http://www.senato.it/documenti/repository/lavori/affariinternazionali/nato/2011_Varna/078_DSC_11_IT_Mikser.pdf.
- NATO, *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, Lisbon, November 2010, http://www.nato.int/cps/en/SID-81A7DBA8-D774BB92/natolive/topics_82705.htm.
- NATO, *NATO Logistics Handbook*, Brussels, 2007.
- NATO, *NATO Rules of Engagement Manual MC 362-1*, 23 July 2003.
- NATO Allied Command Operations, *Bi-Strategic Command Procurement Directive*, Bi-SC 60-70, 22 December 2004, http://www.aco.nato.int/resources/20/finance/dir60_70.pdf.
- NATO Allied Command Transformation, *Multiple Futures Project Final Report*, April 2009, p. 59, <http://www.act.nato.int/subpages/nato-multiple-futures-project-documents>.

IV) Italia

- Camera dei Deputati, Disegno di legge n. 2193, *Conversione in legge del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 4, recante proroga della partecipazione italiana a missioni umanitarie e internazionali*, presentato alla Camera il 31 gennaio 2007, http://legxv.camera.it/_dati/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?Pdl=2193.
- Corte di Assise di Bari, sentenza depositata il 12 ottobre 2010, [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/Corte%20di%20Assise%20di%20Bari,%2016.7.2010%20\(sent.\),%20Pres.%20Galantino,%20Est.%20Liuni.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/Corte%20di%20Assise%20di%20Bari,%2016.7.2010%20(sent.),%20Pres.%20Galantino,%20Est.%20Liuni.pdf).
- Legge 19 marzo 1936, n. 508, *Conversione in legge del Regio Decreto-Legge, 26 settembre 1935, n. 1952 concernente la disciplina del servizio delle guardie particolari giurate*, http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/RicercaGiuridica/altra_Normativa/Leggi/GuaGiurate/RDL_26Settembre1935-508.pdf.
- Legge 2 dicembre 1994, n. 689, *Ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fat-*

- ta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, nonché dell'accordo di applicazione della parte XI della convenzione stessa, con allegati, fatto a New York il 29 luglio 1994*, (GU n. 295 del 19-12-1994 - Suppl. Ordinario n. 164), <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1994-12-02;689>.
- Legge 29 marzo 2007, n. 38, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 4, recante proroga della partecipazione italiana a missioni umanitarie e internazionali* (GU n. 76 del 31-3-2007), <http://www.camera.it/parlam/leggi/07038l.htm>.
- Legge n. 197, 29 dicembre 2009, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 novembre 2009, n. 152, recante disposizioni urgenti per la 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*, (GU n. 303, del 31-12-2009), <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009;197>.
- 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. Misure urgenti antipirateria*, (GU n. 181 del 5-8-2011), <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2011;130>.
- Legge 24 febbraio 2012, n. 13, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 215, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia*, (GU n. 48 del 27-2-2012 - Suppl. Ordinario n. 36), <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012;13>.
- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità)*, (GU n. 302 del 29-12-2012 - Suppl. Ordinario n. 212), <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-12-24;228>.
- Ministero della Difesa, Decreto 1 settembre 2011, *Individuazione degli spazi marittimi internazionali a rischio di pirateria nell'ambito dei quali può essere previsto l'imbarco dei Nuclei militari di protezione (NMP)*, GU n. 212 del 12-09-2011, <http://www.gazzettaufficiale.biz/atti/2011/20110212/11A12009.htm>.
- Ministero della Difesa, *Protocollo d'intesa tra Ministero della Difesa e Confederazione Italiana Armatori (Confitarma)*, Roma, 11 ottobre 2011,

- http://www.marina.difesa.it/attivita/operativa/nmp/Documents/A_101011_Protocollo_Difesa_CONFITARMA_UG.pdf.
- Ministero della Difesa, *Protocollo d'intesa tra Ministero della Difesa e Confederazione Italiana Armatori (Confitarma)*, Convenzione allegata al Protocollo, Roma, 11 ottobre 2011, http://www.marina.difesa.it/attivita/operativa/nmp/Documents/B_101011_Convenzione_Difesa_CONFITARMA_UG.pdf.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Decreto 7 ottobre 2011, n. 963, *Disciplina delle procedure tecnico-amministrative afferenti la materia della sicurezza della navigazione (Safety) e la sicurezza marittima (Maritime security) in relazione alle misure urgenti antipirateria*, GU n. 248 del 24-10-2011, <http://www.marina.difesa.it/attivita/operativa/nmp/Documents/Decreto%20963%20del%207%20ottobre%202011.pdf>.
- Ministero dell'Interno, Decreto 15 settembre 2009, n. 154, *Regolamento recante disposizioni per l'affidamento dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà*, adottato ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155. (09G0161), <http://gazzette.comune.jesi.an.it/2009/258/1.htm>.
- Ministero dell'Interno, Decreto 28 dicembre 2012, n. 266, *Regolamento recante l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria*, GU n. 75 del 29-3-2013, <http://gazzette.comune.jesi.an.it/2013/75/1.htm>.
- Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, *Testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza*, <http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/I%20Codici/TULPS/TULPS.htm>.
- Regio Decreto-Legge 12 novembre 1936, n. 2144, *Disciplina degli istituti di vigilanza privata*, http://www.edizionieuropee.it/data/html/46/zn81_01_003.html.
- Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635, *Regolamento per l'esecuzione del Testo Unico 18 giugno 1931, n. 773 delle Leggi di Pubblica Sicurezza*, http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/I%20Codici/Reg_Tulps_2/Reg_Tulps%20index.htm.
- Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327, *Codice della navigazione* (aggior-

- nato al 2002), http://www.regione.piemonte.it/trasporti/demanio/normativa/dwd/rd327_30_03_42.pdf.
- Senato della Repubblica, *Disposizioni concernenti il congedo anticipato di personale militare, da impiegare in servizi tecnico-logistici-amministrativi e di sicurezza*, Atto Senato n. 559, presentato il 21 novembre 2012, http://leg16.senato.it/leg/16/BGT/Schede_v3/Ddliter/39102.htm.
- Senato della Repubblica, *Disposizioni in materia di congedo anticipato di personale militare, da impiegare in servizi tecnico-logistici-amministrativi e di sicurezza, a protezione di soggetti istituzionali e privati*, Atto Senato n. 3127, presentato il 31 giugno 2012, http://leg16.senato.it/leg/16/BGT/Schede_v3/Ddliter/37899.htm.
- Senato della Repubblica, *Interrogazione a risposta scritta*, Atto Senato n. 4/01810, risposta pubblicata il 16 luglio 2007, http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/stenografici/sed189/btris.htm.
- Senato della Repubblica, Commissione Difesa, *Audizione del Comandante in Capo della Squadra Navale, Ammiraglio di Squadra G. De Giorgi*, 28 aprile 2012, http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/comm04/documenti_acquisiti/Amm.%20sq.%20De%20Gior%20gi%201.pdf.
- Senato della Repubblica, Commissione Difesa, *Audizione della Prof. Angela Del Vecchio*, 15 giugno 2011, http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/comm04/documenti_acquisiti/Intervento-Del%20Vecchio.pdf.
- Senato della Repubblica, Commissione Difesa, *Resoconto sommario*, n. 209, 1 giugno 2011, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=565300>.
- Senato della Repubblica, Commissione Difesa, *Risoluzione*, Doc. XXIV, n. 46, 2 ottobre 2012, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/680131.pdf>.
- Tribunale di Bari, *Ordinanza del GIP di Bari sul rapimento di italiani in Iraq*, 1 ottobre 2004, <http://old.magistraturademocratica.it/platform/node/165>.
- Tribunale di Bari-Sezione del riesame, *Ordinanza* 18 ottobre 2004, n. 1467, 16 novembre 2004, *Mercenari sì o no? In punto di diritto il Tribunale del Riesame ribalta l'impostazione del GIP di Bari sul caso degli italiani rapiti in Iraq*, Tribunale civile e penale di Bari, <http://www.avvocatinovara.com/mercenari-si-o-no-in-punto-di-diritto-il-tribunale-del-riesame-ribalta-l-impostazione-del-gip-di-bari-sul-caso-degli-italiani-rapiti-in-iraq-tribunale-civile-e-penale-di-bari-sezione-del-riesame>.

V) Altri

Confederazione Svizzera, *International Code of Conduct for Security Service Providers (ICoC)*, 9 November 2010, <http://www.icoc-psp.org>.

Confederazione Svizzera, *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict*, Montreux, 17 September 2008, http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf.

Council of Europe Parliamentary Assembly, Political Affairs Committee, *Private military and security firms and the erosion of the state monopoly of the use of force*, Doc. 11787, 22 December 2008, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12221>.

IMO, MSC.1/Circ.1405/Rev. 2, *Interim guidance to ship owners, ship operators and shipmasters on the use of privately contracted armed security personnel (PCASP) on board ships in the high risk area*, 25 May 2012, <http://www.imo.org/OurWork/Security/SecDocs/Documents/Piracy/MSC.1-Circ.1405-Rev2.pdf>.

IMO, MSC.1/Circ.1406/Rev. 1, *Interim recommendations for flag states regarding the use of privately contracted armed security personnel on board ships in the high risk area*, 16 September 2011, <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/piracy/Documents/1406-Rev-1.pdf>.

IMO Council, *Code of conduct concerning the Repression of Piracy and Armed Robbery against Ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden*, C 102/14, Annex, Djibouti, 3 April 2009, pp. 5-16, <http://www.imo.org/OurWork/Security/PIU/Pages/DCoC.aspx>.

ISO, ISO/PAS 28007:2012, *Ships and marine technology - Guidelines for Private Maritime Security Companies (PMSC) providing privately contracted armed security personnel (PCASP) on board ships (and pro forma contract)*, Geneva, January 2013, http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=42146.

Organisation of African Unity, *Convention for the Elimination of Mercenarism in Africa*, CM/817 (XXIX) Annex II Rev.1, Libreville, 3 July 1977, <http://www.au.int/en/content/convention-elimination-mercenarism-africa>.

I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alle vittime dei conflitti armati internazionali, Ginevra, 8 giugno 1977, http://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20041031182655.

Finito di stampare nel mese di luglio 2013
con tecnologia print on demand
presso il Centro Stampa "Nuova Cultura"
p.le Aldo Moro n. 5, 00185 Roma
www.nuovacultura.it

per ordini: ordini@nuovacultura.it

[Int_9788868120870_17x24bn_LM03]

L'outsourcing di servizi di sicurezza alle *Private Military and Security Companies* (PMSCs) costituisce ormai una prassi per gli attori principali dell'attuale sistema internazionale. Le PMSCs sono imprese orientate al profitto che propongono sul mercato le proprie capacità di prestatrici di servizi di sicurezza in maniera competitiva rispetto a quelli erogati da strutture statali. Nell'ultimo ventennio, l'industria della sicurezza privata ha dato vita ad un mercato in piena espansione che, in controtendenza rispetto agli altri settori economici, non ha osservato alcun periodo di recessione. In Italia invece questo fenomeno è stato oggetto di una scarsa attenzione, sia a livello istituzionale che mediatico. Il successo economico delle PMSCs conduce però alla verifica dell'approccio del nostro paese nei confronti di questa realtà, soprattutto in virtù della recente normativa adottata in materia di contrasto alla pirateria marittima che prevede la possibilità di impiegare *contractor* – nella veste di guardie giurate – a bordo dei mercantili nazionali nello svolgimento di funzioni di protezione. Il Quaderno delinea una mappatura degli scenari operativi delle PMSCs su scala globale, e quindi dei loro principali committenti. Se ne descrivono le caratteristiche principali e la gamma dei servizi offerti, al fine di comprendere le motivazioni alla base del loro utilizzo, nonché le problematiche e le potenzialità che tale impegno comporta rispetto alle tradizionali forze armate e di sicurezza.

Esther Marchetti ha conseguito la laurea magistrale in "Relazioni Internazionali" presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia.

www.nuovacultura.it



SEGUICI SUI SOCIAL NETWORK

13.30 EURO

ISBN 978-88-6812-087-0



9 788868 120870

9788868120870_166_fm_3