



# Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona per l'Unione urgente regolamentare i contractor

DI NATALINO RONZITTI

**L**a sentenza della Corte di assise di Bari, commentata da Andrea Carcano (si veda pagina 15) evoca la tematica dei contractor, divenuta di grande attualità con il conflitto in Iraq del 2003 e dopo

l'invasione dell'Afghanistan del 2001. Secondo un rapporto dei servizi di ricerca del Congresso degli Stati Uniti, pubblicato il 2 luglio 2010, gli Usa impiegano a vario titolo in Iraq e in Afghanistan 207.600 contractor a fronte di 175mila soldati regolari. Quindi il rapporto tra contractor e soldati regolari è sbilanciato del 54% a favore dei contractors. Ma non si tratta di tematica nuova poiché i contractor erano stati ampiamente impiegati in precedenti conflitti, ad esempio nella ex-Jugoslavia dopo la dissoluzione di quello Stato e i conflitti cruenti che ne sono seguiti, specialmente in Bosnia-Herzegovina.

**Il termine contractor** - Di che cosa si tratta? Con il termine contractor si fa riferimento ai membri di società private che svolgono funzioni nel campo della sicurezza. Gli ambiti sono i più svariati e comprendono i più elementari, come il servizio di guardia alle am-

basciate e ad altri edifici pubblici o privati oppure la scorta armata di dignitari (compagnie private di sicurezza) fino all'espletamento di servizi che vengono resi nel quadro di un conflitto armato (compagnie militari private). Ma la linea distintiva non è mai netta, poiché spesso una società offre ambedue i tipi di servizi. Si tratta di attività che vengono rese all'estero e questo le differenzia da analoghe attività espletate in patria, ad esempio quelle rese dai vigilantes intorno a una banca. Inoltre le attività vengono di solito svolte in territori coinvolti in un conflitto armato o comunque caratterizzati da una grande instabilità e/o da diffusi atti di banditismo. Al quadro delineato si è recentemente aggiunto il fenomeno pirateria, di cui si è avuta una recrudescenza, e il problema che si è posto è se sia opportuno imbarcare sulle navi commerciali scorte armate per far fronte agli attacchi dei pirati.

**La privatizzazione della guerra** - La "privatizzazione della guerra" sta diventando per certi aspetti una realtà soprattutto a opera degli Stati Uniti (ma non solo) ed è improntata a un'ideologia liberista spinta all'eccesso. Senza nascondere che il ricorso a società private può comportare notevoli risparmi economici, poiché l'alto costo della società impiegata in un teatro di operazioni è compensato dalla durata a tempo determi-

nato del servizio. Mentre il mantenimento di un esercito regolare costa in termini di permanenza dei membri e di pagamento delle pensioni, le società militari non comportano esborsi del genere. Una volta terminato il contratto per una singola campagna o addirittura una singola operazione, lo Stato non si accolla ulteriori costi.

Il fenomeno dei contractor non è stato ancora oggetto di una disciplina *ad hoc* a livello internazionale. Sono in corso alcuni tentativi di cui si dirà successivamente.

**L'assenza di una disciplina *ad hoc*** - Il punto di partenza è il seguente: il moderno diritto internazionale aborre le guerre private e disciplina la violenza "pubblica", cioè quella espletata dagli Stati attraverso i loro eserciti. Il fenomeno delle compagnie di ventura appartiene a un'altra era. Gli eserciti sono sottoposti alla disciplina degli Stati che impongono l'osservanza delle regole del diritto dei conflitti armati (o diritto internazionale umanitario, come oggi si dice) e il diritto internazionale, cui appartengono le regole del diritto dei conflitti armati, può raggiungere i suoi scopi mediante la cooperazione degli Stati che impongono l'osservanza delle regole, evitando l'imbarbarimento del conflitto e qualificando come crimini di guerra le trasgressioni dei più elementari principi.

**La nozione di «combattente**



**legittimo»** - Ciò spiega perché la disciplina delle ostilità faccia capo alla nozione di «combattente legittimo». Il quale ha diritto a portare le armi, esercitare la violenza bellica, e a essere trattato, in caso di cattura, come prigioniero di guerra. Il regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 1907 qualifica come combattenti legittimi gli appartenenti alle forze armate regolari dello Stato, quindi persone inquadrati nella sua organizzazione di governo. Il regolamento dell'Aja qualifica come combattenti legittimi anche le forze armate irregolari, cioè le milizie e i corpi volontari, ma li assoggetta a una disciplina più rigida delle forze armate regolari, stabilendo inoltre che essi debbono appartenere a una parte in conflitto, cioè a uno dei belligeranti. Le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 hanno aggiunto un'altra categoria di combattenti legittimi, cioè i "partigiani", ovvero le forze armate irregolari che combattono contro il nemico quando il territorio nazionale sia occupato. Per arrivare poi al I Protocollo addizionale del 1977, che unifica in una sola categoria regolari e irregolari, sottoponendoli ai requisiti dell'organizzazione, dell'obbedienza a un comando responsabile, dell'appartenenza a una parte belligerante e del rispetto del diritto internazionale umanitario (articolo 43).

**La figura del mercenario** - Il I Protocollo addizionale disciplina anche la figura del mercenario affermando espressamente che egli non ha diritto allo statuto di combattente e di conseguenza a quello di prigioniero di guerra in caso di cattura. Ma la disposizione sui

**La "privatizzazione della guerra" sta diventando, per certi aspetti, una realtà soprattutto a opera degli Stati Uniti, ma non solo, ed è improntata a un'ideologia liberista spinta all'eccesso**

mercenari, cioè l'articolo 47 del I Protocollo, stabilisce sei condizioni per la configurazione del mercenario (tra cui quella di essere spinto da motivi di lucro e dalla promessa di un compenso superiore a chi svolge funzioni simili nelle Forze armate regolari) che difficilmente si realizzano. Il mercenariato ha toccato il suo apice in Africa a partire dagli anni '60 durante le lotte per l'autodeterminazione e infatti l'Organizzazione dell'Unità Africana (ora Unione Africana) ha adottato una Convenzione per l'eliminazione di tale fenomeno in Africa nel 1977. Successivamente è stata conclusa il 4 dicembre 1989, sotto gli auspici delle Nazioni Unite, una Convenzione internazionale contro il reclutamento, l'utilizzazione, il finanziamento e l'istruzione dei mercenari, di cui l'Italia è diventata parte nel 1995.

**Le proposte per inquadrare il contractor** - I contractor non possono essere qualificati come legittimi combattenti, poiché di regola essi non sono incorporati nelle Forze armate del belligerante. D'altra parte è difficile che essi ri-

cadano nella categoria dei mercenari, poiché, per essere qualificati tali, dovrebbero non solo partecipare direttamente alle ostilità, ma anche rientrare cumulativamente in tutti gli altri criteri stabiliti dall'articolo 47 del I Protocollo addizionale, evenienza che non sempre si realizza. Si aggiunga che gli Stati Uniti, uno dei paesi che maggiormente impiega i contractor, non hanno ratificato né il I Protocollo addizionale né la Convenzione del 1989 sui mercenari.

Le difficoltà di inquadrare i contractor in una delle figure attualmente disciplinate dal diritto dei conflitti armati sono state d'impulso per una loro regolamentazione a livello internazionale. Essa dovrebbe eliminare o comunque contenere gli abusi che si sono verificati specialmente in Iraq, dove le compagnie private sono state coinvolte in operazioni militari, provocando vittime tra i civili, o nella conduzione di interrogatori nel carcere di Abu Ghraib non sempre conformi ai diritti dell'uomo.

Si contano tre principali proposte:

- a) l'iniziativa svizzera;
- b) il progetto di convenzione da negoziare nel quadro del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite;
- c) il codice internazionale di condotta per i fornitori di servizi privati di sicurezza.

Il filo conduttore dovrebbe essere quello di proibire una partecipazione diretta dei contractor alle ostilità, che resta una funzione governativa, svolta esclusivamente dalle Forze armate dello Stato.

1) L'iniziativa svizzera è un progetto intrapreso in cooperazione con il Comitato internazionale



della Croce Rossa allo scopo di elaborare un codice di comportamento per le compagnie private militari di sicurezza, che si è concluso con la redazione di un documento la cui ultima versione è del 7 gennaio 2010, dopo varie sessioni di un gruppo di lavoro cui hanno partecipato 17 Stati: oltre a quelli maggiormente coinvolti, come Stati Uniti, Regno Unito e Afghanistan, anche Francia e Germania. Le compagnie private sono state consultate. Brilla l'assenza dell'Italia durante tutto l'esercizio. Il documento, la cui prima versione è stata discussa nel quadro di un incontro a livello di esperti governativi e non che si è svolto a Montreux il 13/14 novembre 2006, non è giuridicamente vincolante, ma prefigura regole di comportamento per le compagnie private militari e di sicurezza, in conformità ai diritti dell'uomo e al diritto internazionale umanitario. Chiara è la filosofia che ispira il Documento svizzero. Invece di pervenire a una completa proibizione delle compagnie private, è meglio prevedere una loro regolamentazione. Tanto più che, data la diffusione del fenomeno, la sua rilevanza economica e le legislazioni permissive di taluni Stati, una loro soppressione sembra impossibile.

2) Il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha istituito un gruppo di lavoro volto alla predisposizione di una Convenzione sui contractor. Nel 2010 il Gruppo ha elaborato il progetto di una "possibile" Convenzione sulle compagnie private e militari di sicurezza, da negoziare nel quadro del Consiglio dei diritti umani. Anche il progetto di Convenzione del Gruppo di lavoro parte dalla

**Il primo Protocollo addizionale disciplina anche la figura del mercenario affermando espressamente che egli non ha diritto allo statuto di combattente e di conseguenza a quello di prigioniero in caso di cattura**

premessa secondo cui è sconsigliabile pervenire a una totale proibizione dei contractor, quantunque detti una disciplina più severa di quella stabilita dal Codice di condotta svizzero. Il Consiglio dei diritti umani ha preso atto, in una risoluzione adottata il 1° ottobre scorso, dei lavori finora svolti, e ha proposto l'istituzione di un gruppo di lavoro a livello governativo. Il problema di questo foro negoziale è che il Consiglio è istituzione molto radicale, dove gli Stati occidentali sono in minoranza.

3) Il codice internazionale di condotta per i fornitori di servizi privati di sicurezza è stato adottato il 9 novembre 2010 sotto gli auspici del Governo svizzero. Esso contiene l'impegno delle compagnie private militari e di sicurezza a comportarsi secondo regole conformi ai diritti dell'uomo e al diritto umanitario. Il codice è stato sottoscritto da un numero importante di compagnie di sicurezza, ma molte mancano all'appello.

**I servizi antipirateria** - Come si diceva all'inizio, talune compagnie stanno offrendo i loro servizi in funzione antipirateria. Esse non sono ben viste dall'Organizza-

zione marittima internazionale, che preferisce che la lotta alla pirateria sia affidata alle marine da guerra dei singoli Stati o nell'ambito di coalizioni a guida Nato o dell'Unione Europea (missione Atalanta). Mentre la caccia ai pirati a opera di contractor solleva problemi giuridici di non facile soluzione, poiché solo le navi da guerra o in servizio pubblico governativo possono essere adibite allo scopo, le norme di diritto internazionale non vietano che team armati siano a bordo di navi private e respingano eventuali attacchi nell'esercizio del diritto di legittima difesa. La legislazione italiana, al contrario di quella di altri paesi, è molto restrittiva e proposte di legge sono pendenti in Parlamento volte ad autorizzare la presenza di personale armato a bordo delle navi.

**L'opportunità di una regolamentazione dell'Unione europea** - In conclusione, il fenomeno dei contractor, vista la loro diffusione e la connessione con l'industria della difesa è difficile da eliminare. Tra l'altro talune imprese svolgono servizi di sicurezza essenziali per l'industria, spesso operante in zone turbolente dove la polizia locale non è in grado di offrire adeguata protezione. Meglio è quindi una regolamentazione della materia mediante una convenzione internazionale o codici di condotta non giuridicamente vincolanti, qualora lo strumento convenzionale si riveli di difficile attuazione. Il tema dei contractor si è posto all'attenzione anche del Parlamento Europeo. È bene che l'Unione europea predisponga una regolamentazione in proposito, ora che le competenze in materia di sicurezza e di difesa sono aumentate con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona. ■