

COPIA



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE AFFARI GENERALI
Servizio Polizia Amm.va e Sociale
Div. 1^a - Sez. 2^a

Roma, lì 11 luglio 1988

N.559/C.21581.10089.D.1 (1)

OGGETTO: VIGILANZA PRIVATA - DIRETTIVE.

AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI
AL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA
AI QUESTORI DELLA REPUBBLICA

LORO SEDI
TRENTO
BOLZANO
AOSTA
LORO SEDI

e, per conoscenza:

AL COMMISSARIO DELLO STATO NELLA REGIONE SICILIANA
AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO NELLA REGIONE SARDA
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
AL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE DI COORDINAMENTO
PER LA VALLE D'AOSTA
AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI
AL COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

PALERMO
CAGLIARI
LORO SEDI
AOSTA
ROMA
ROMA

L'indagine conoscitiva promossa da questo Ministero sulla vigilanza privata ha portato al raggiungimento di ottimi risultati, data la sollecitudine e la sensibilità dimostrata dalle SS.LL. nel fornire esaurienti elementi di risposta che, unitamente a suggerimenti e proposte avanzati da più parti, hanno fatto acquisire conoscenze anche sugli aspetti del problema finora meno approfonditi.

Con riguardo al settore della vigilanza privata, dove opera ormai una estesa rete di istituti ed un rilevante numero di guardie particolari giurate, si ravvisano problematiche che spesso derivano da una inadeguata normativa di riferimento, stante il mancato aggiornamento del T.U.L.P.S., il cui testo risale all'ormai lontano 1931.

COPIA

./.



Ministero dell'Interno

2

Nella pratica preoccupa tra l'altro un insistente e diffuso pericolo di forme di concorrenza sleale tra gli istituti per le tariffe praticate di fatto da alcuni di essi, con difficoltà degli Organi preposti ad instaurare adeguate forme di controllo.

In questo contesto si è avuto modo di constatare, in più occasioni, che nella quotidiana trattazione della materia i competenti uffici, in sede provinciale, incontrano sovente e con fondati motivi, delle difficoltà nell'individuare la più appropriata risposta agli interrogativi lasciati insoluti dalla normativa.

Le disposizioni che seguono si pongono, pertanto, come un contributo di chiarificazione rispetto a temi e problemi che, secondo l'esperienza di questo Ministero, costituiscono più frequentemente fonte di perplessità per i funzionari impegnati nel settore.

Con la circolare che si propone all'attenzione delle SS.LL., inoltre, si è inteso fornire uno strumento operativo per una verifica ed eventualmente una revisione degli orientamenti seguiti in materia, sì da conseguire nel tempo, nelle more dell'auspicata revisione della normativa, la composizione e l'adeguamento dei comportamenti difformi seguiti in sede locale raggiungendo l'imprescindibile obiettivo di un indirizzo uniforme.

Un cenno a parte, nell'ambito di questa premessa, merita infine la delicata questione dei controlli che, a termini di legge, devono essere effettuati in modo continuo e capillare nei confronti, in particolare, dell'operato degli istituti di vigilanza privata.

Già in precedenti occasioni si è avuto modo di richiamare l'attenzione delle competenti autorità sull'argomento, da ultimo con la circolare n.559/C.2907.10089.D (1) del 7.3.1987, rivolta ai Sigg.ri Questori i quali, com'è noto, sono attributari di specifiche e penetranti competenze in materia.

In questa sede, considerati i segnali di crisi oggi ravvisabili nel settore, si ritiene di dover sottolineare ulteriormente la necessità e l'urgenza di porre in essere ogni mezzo idoneo a garantire una vigilanza il più possibile rigorosa e incisiva.

Nell'esaminare in dettaglio l'argomento dei controlli, pertanto, nella presente disposizione sono stati individuati, per i competenti uffici di P.S., alcuni criteri di carattere organizzativo e operativo volti ad evitare l'attuazione, da parte degli istituti, di comportamenti illeciti o comunque



Ministero dell'Interno

3

pregiudizievoli per l'ordine pubblico.

Poiché, com'è noto, gli istituti di vigilanza, pur muovendosi in ambito e con natura esclusivamente privatistici, espletano un'attività complementare rispetto a quella demandata alle Forze di Polizia, si rende indispensabile un contatto attento e costante con il mondo della vigilanza, che oltre a permettere alle Forze dell'Ordine, di giovare del corretto operare di tali enti, consentono un migliore perseguimento dei fini generali di tutela della sicurezza della collettività nazionale.

Tramini
B.



Ministero dell'Interno

4

I - LA VIGILANZA PRIVATA IN GENERALE

§ 1 - VIGILANZA PUBBLICA E PRIVATA

La vigilanza privata (intesa come l'insieme di tutte le figure giuridiche e le attività disciplinate dagli artt. 133 - 141 del T.U.L.P.S. e 249 - 260 del relativo Regolamento di esecuzione), costituisce, nell'ambito del vigente ordinamento giuridico, una sorta di eccezione al principio generale che demanda alle Forze di Polizia la salvaguardia istituzionale delle persone e dei beni.

Ne deriva che tutte le autorizzazioni rilasciate per l'espletamento di servizi di vigilanza non possono non rivestire carattere di eccezionalità e devono essere pertanto concesse solo in presenza di particolari presupposti dai quali si debba desumere l'impossibilità, da parte delle Forze dell'Ordine, di garantire esaustivamente le giuste esigenze di sicurezza dei cittadini.

Pare essenziale porre alla base di una riflessione sui temi legati alla materia della vigilanza privata questo principio di carattere generale che deve sottendere all'esame di ogni istanza volta ad ottenere le autorizzazioni di cui trattasi.

Il carattere eccezionale di tali autorizzazioni merita inoltre di essere attentamente valutato anche per i possibili effetti pregiudizievoli per l'ordine e la sicurezza pubblica provocati da un aumento indiscriminato del numero di guardie giurate operanti nel paese rispetto a quello degli appartenenti alle Forze di Polizia e di un eventuale capovolgimento del rapporto fra le due quantità.

§ 2 - OGGETTO DELLA VIGILANZA PRIVATA

Costituiscono, com'è noto, l'oggetto esclusivo della vigilanza privata i beni mobili o immobili di privati o enti che, diversamente dalla portata

./.

Vini



Ministero dell'Interno

5

generale delle funzioni demandate alle Forze di Polizia, devono essere determinati o determinabili al momento del rilascio delle relative autorizzazioni.

Il Legislatore non ha invece inteso estendere agli operatori della vigilanza privata compiti di tutela dell'integrità fisica delle persone, di cui sono esclusive titolari le Forze di Polizia.

Chiunque pertanto, esercitando un istituto di vigilanza ovvero rivestendo la qualifica di guardia particolare giurata, esplicasse impropriamente attività tendenti alla difesa dell'incolumità di persone e non di soli beni si renderebbe responsabile di abusare della licenza e potrebbe legittimamente essere sottoposto alle sanzioni del caso.

§ 3 - LA VIGILANZA PRIVATA E L'ATTIVITA' INVESTIGATIVA. IL PROBLEMA DELLA VIGILANZA SU BENI ESPOSTI ALLA PUBBLICA FEDE.

La circostanza che gli articoli del T.U.L.P.S. e del relativo Regolamento che dettano i principi della vigilanza privata disciplinino in parte anche la materia concernente le investigazioni, ricerche e raccolta informazioni per conto di privati, ha originato in passato alcune difficoltà circa l'esatta individuazione dei contenuti e dei rapporti fra le due diverse attività, che sono invece ben distinte tanto sotto il profilo formale che sostanziale.

Le difficoltà in cui muove attualmente il settore della vigilanza privata, originate in particolare da una forte contrazione della domanda di tale servizio, hanno indotto questo Ministero, nell'intento di perseguire un chiarimento dell'identità e del ruolo di tale branca di attività, a riconsiderare la questione, pur nella consapevolezza di dover rimuovere e modificare interpretazioni consolidate.

Così, ad esempio, si ritiene di dover precisare che l'attività di "antitaccheggio" nei grandi magazzini, in passato considerata alla stregua di un'attività di investigazione, costituisce invece, trattandosi di sorveglianza su beni esposti alla pubblica fede, una delle diverse modalità in cui può esplicarsi l'attività della vigilanza privata.

Tale attività non potrà pertanto essere esercitata in carenza dell'autorizzazione per gestire istituti di vigilanza.

AN mini

./.



Ministero dell'Interno

6

§ 4 - DISTINTE FINALITA' DELLE PREVISIONI DI CUI AGLI ARTT.133 e 134 DEL T.U.L.P.S.

Si é dovuto in passato più volte constatare il tentativo, esperito ad opera di privati, di eludere i limiti e le cautele poste dall'ordinamento rispetto all'attività svolta dagli istituti di vigilanza confondendo gli aspetti caratteristici delle previsioni di cui agli artt.133 e 134 del T.U.L.P.S. che com'è noto, riguardano la tutela della sicurezza dei beni organizzata tramite l'impiego di guardie giurate rispettivamente in proprio e per conto terzi.

Si rappresenta pertanto la necessità che le istanze tese a perseguire autorizzazioni all'esercizio della vigilanza privata in ogni possibile manifestazione vengano vagliate con la massima attenzione al fine di scongiurare i suddetti espedienti e che siano approntati nei confronti delle attività già intraprese i più approfonditi controlli per verificare del corretto esercizio delle licenze rilasciate.

In particolare e a titolo esemplificativo, si segnala che la fornitura a terzi di servizi di scorta valori può essere esercitata solo in presenza dell'autorizzazione di cui all'art.134. Non é in altri termini possibile che ditte private che ne siano prive forniscano a terzi tali servizi attraverso l'opera di guardie particolari giurate nominate ai sensi dell'art.133.

Non giova a legittimare il ricorso a quest'ultima norma, infatti, la considerazione che la vigilanza in tal modo espletata avrebbe come oggetto gli automezzi - di proprietà della ditta che organizza il servizio - e solo in via mediata i beni trasportati, né la constatazione che nel caso del trasporto merci o valori si realizzi, in capo al vettore e nei riguardi dei beni trasportati, l'ipotesi della detenzione.

Ciò che rileva é infatti che nella situazione in esame il fine dell'attività intrapresa non sia quello tipico della figura di cui all'art.133 - l'autodifesa - bensì quello proprio degli istituti di vigilanza, che operano imprenditorialmente e a fini di lucro.

Analogamente, la finalità dell'autodifesa caratterizza anche l'istituto di cui all'ultimo comma dell'art.133, nel quale si prevede che più proprietari possano consociarsi per richiedere la nomina di guardie particolari giurate che provvedano alla difesa di loro beni.

Anche in questo caso si raccomanda la massima cura nell'analisi delle istanze, per scongiurare l'eventualità che chi proponga la nomina delle

./.

✓ 2. -



Ministero dell'Interno

7

guardie a nome della consociazione non intenda in realtà gestire in proprio l'attività delle guardie nominate a nome di tutti percependo compensi dagli altri consociati e finendo con l'esercitare surrettiziamente un istituto di vigilanza.

Ogni motivato indizio da cui si possa intravedere una posizione di preminenza dell'istante e la sussistenza in nuce degli elementi indicati nell'art.2082 del Codice Civile, dovrà pertanto essere attentamente verificato considerando che potrebbe essere legittimamente posto alla base di un provvedimento di diniego per simulazione della causa addotta nell'istanza.

Si ritiene inoltre che l'atto scritto che, secondo l'art.249, 3° comma, del Regolamento del T.U.L.P.S. deve essere prodotto al Prefetto in doppio esemplare con l'indicazione delle generalità, della durata della consociazione, delle forme di aggregazione, sostituzione e regresso dei soci, nonché delle firme di questi, debba identificarsi con l'atto costitutivo dell'associazione, redatto nelle forme al riguardo prescritte dal Codice Civile, nel quale risulti, oltre agli elementi sopra indicati, la persona legittimata a presentare l'istanza.

II RILASCIO LICENZE PER LA GESTIONE DI ISTITUTI DI VIGILANZA PRIVATA

§ 1 - RILASCIO LICENZE - PARAMETRI DI RIFERIMENTO DEL POTERE DISCREZIONALE DEL PREFETTO

Di tutti i possibili soggetti cui é consentito espletare o organizzare attività di vigilanza privata, gli istituti di vigilanza hanno acquisito, ed in tutta evidenza, il maggior rilievo quantitativo e qualitativo, sia per

./.

W. S.



Ministero dell'Interno

8

l'elevato numero delle autorizzazioni concesse che per la complessità organizzativa assunta dalle singole aziende e la delicatezza delle funzioni esercitate.

Allo scopo di scongiurare le possibili interferenze di segno negativo che possano derivare dall'esercizio di tali istituti sull'equilibrio dell'ordine e della sicurezza pubblica, occorre in primo luogo considerare che la concessione di un numero di autorizzazioni superiore a quello corrispondente alle effettive esigenze riscontrabili sul territorio può comportare un accentuarsi del normale regime della concorrenza inducendo gli istituti che operano con il minimo degli utili ad assicurare la propria sopravvivenza ricorrendo ad espedienti al margine della correttezza e della liceità.

Il rilascio delle autorizzazioni per gestire istituti di vigilanza deve pertanto corrispondere ad esigenze di pubblico interesse rispecchiate da un effettivo stato di insicurezza per la proprietà privata, desunto ispirandosi anche al raffronto tra il locale andamento dei reati contro il patrimonio e la reale disponibilità da parte delle forze dell'ordine dell'organico necessario per prevenire tali manifestazioni delittuose.

Si ritiene che l'autorità competente sul territorio debba determinarsi in senso positivo o negativo sull'istanza intesa ad aprire un nuovo istituto di vigilanza avendo riguardo ai parametri di riferimento che vengono di seguito enunciati in via indicativa: entità della popolazione residente; quantità e importanza economica delle imprese commerciali e industriali insediate nella zona; andamento della criminalità sul territorio, con particolare riferimento ai reati perpetrati contro il patrimonio; numero e importanza degli istituti preesistenti; altre particolari ragioni connesse alla situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica del luogo.

Nelle zone in cui si profila l'opportunità di ricorrere all'apporto ausiliario degli istituti di vigilanza a sostegno dell'opera di prevenzione svolta dal personale impegnato nel campo della pubblica sicurezza, la concessione di nuove licenze dovrà essere subordinata, innanzitutto, all'accertamento dei requisiti previsti dall'art.136 cpv. del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza.

Dovrà, viceversa, evitarsi il rilascio di nuove licenze in quelle località dove le anzidette forme criminose non destino eccessiva preoccupazione, potendo essere adeguatamente prevenute attraverso il normale impiego delle Forze di Polizia.

Il diniego delle istanze di cui trattasi avviene infatti, in base al 2°



Ministero dell'Interno

9

e 4° comma dell'art.136 del T.U.L.P.S., "in considerazione del numero e dell'importanza degli istituti già esistenti" e per "ragioni di sicurezza pubblica o di ordine pubblico".

Si richiama al riguardo, la circolare n.10/13155.10189.D (4) 7 del 16.10.1984 nella quale, partendo dalla analisi di una significativa decisione del Consiglio di Stato (n.479 del 13.3.1984), questo Ministero ha inteso approfondire, a scopo orientativo per le SS.LL., possibili argomenti da addurre a sostegno di una più esauriente motivazione dei provvedimenti di diniego delle istanze di cui si tratta:

§ 2 - LICENZE RILASCIATE IN NOME E PER CONTO DI SOCIETA'

L'art. 134, come è noto, attribuisce anche ad enti la possibilità di prestare opera di vigilanza e custodia di proprietà mobiliari e immobiliari, senza operare alcuna distinzione in ordine ai requisiti soggettivi necessari per la concessione della licenza.

Tale fattispecie è in atto largamente diffusa sul territorio nazionale, tanto che su 759 istituti di vigilanza 246 sono gestiti in forma di ditta individuale e i rimanenti 513 in forma societaria.

Anche sotto questo profilo si deve constatare come la complessità degli attuali problemi afferenti gli istituti di vigilanza evidenzia l'estrema carenza della normativa vigente, che non prende in considerazione gli aspetti peculiari collegati alla gestione societaria degli istituti di vigilanza ed ha pertanto urgente necessità di essere revisionata in via legislativa sotto questo come sotto altri aspetti.

Nelle more di tale auspicata revisione si forniscono alle SS.LL. alcuni criteri di massima elaborati sulla base dei principi e delle norme che regolano il settore pur nella consapevolezza di non poter esaurire con ciò i temi e le questioni che sorgono sotto tale aspetto e le esigenze di una più globale riconsiderazione della materia, possibile solo in via normativa.

Occorre preliminarmente osservare che, seppure il citato art.134 prevede l'attribuzione della licenza di cui trattasi a "enti", tale norma deve essere necessariamente collegata con il disposto di cui all'art.8 del T.U.L.P.S. che definisce "personali" in via generale le autorizzazioni di polizia, vietandone a tale fine la rappresentanza.

Y. Min

./.



Ministero dell'Interno

10

Attributaria della licenza, in base a tale considerazione, non può dunque che essere una persona fisica ed il rilascio dell'atto autorizzatorio all'ente non può che avvenire mediatamente, tramite il rappresentante legale della società. Questi dovrà pertanto figurare intestatario della licenza rilasciatagli "in nome e per conto" della società medesima e risponderà "personalmente" dell'attività svolta dall'istituto di vigilanza, ancorché gestito in forma societaria.

Risulta a questo Ministero che non sempre l'intestatario del titolo di polizia nella provincia è in atto anche il legale rappresentante della società in nome e per conto della quale viene esercitata la licenza. Ciò può arrecare evidente pregiudizio per la piena effettiva assunzione di responsabilità in ordine all'attività esercitata nonché per l'esercizio dei relativi controlli. Si rende pertanto necessaria una regolarizzazione delle situazioni venutesi a creare nel tempo procedendo ad una ricognizione delle licenze di polizia già rilasciate ai sensi dell'art.134 del T.U.L.P.S., curando che il titolo autorizzatorio venga intestato a chi possa esibire un atto legale di legittimazione del rapporto di rappresentanza con l'ente.

Tale rapporto che, qualora si versi nella fattispecie in esame, sarà esplicitato all'atto di ogni nuova istanza, dovrà essere espressamente citato nel provvedimento autorizzatorio.

§ 3 - MULTIFORMITA' DELL'ATTIVITA' DI VIGILANZA

Nel corso di questi ultimi anni si è assistito, nel campo della vigilanza privata, ad una notevole espansione e differenziazione dei compiti espletati.

Di recente, in particolare, si è mirato, da parte degli istituti di vigilanza privata, ad ampliare la propria sfera di interventi in una lettura estensiva dei compiti ad essi attribuiti dalla legge.

La vigilanza privata ha, infatti, elaborato una serie di servizi avvalendosi della grande evoluzione tecnologica allargandosi, ai limiti del consentito, a compiti estranei rispetto a quelli "tradizionali" come la sicurezza aziendale o ad attività non previste espressamente dalla normativa, ma riconducibili ad essa, come ad esempio l'attività di trasporto valori.

E' da considerare inoltre che la capacità della vigilanza privata di

2/mini

./.



Ministero dell'Interno

11

incidere sulla realtà sociale é legata non solo alla quantità dei servizi offerti ma anche alle qualità di essi e cioè alle modalità di attuazione ed ai mezzi impiegati.

Infatti alla tradizionale attività resa attraverso l'impiego lavorativo delle dipendenti guardie giurate, si affiancano sempre più servizi collaterali, integrativi, sostitutivi quali "radio mobili per pronto intervento", "vigilanza video controllo a distanza", "gestione di servizi antifurto" etc..

Ed é inoltre da considerare che per ogni tipo di servizio si rileva, anche per la situazione di esasperata concorrenza spesso esistente tra i diversi istituti di una stessa provincia, una estrema diversificazione delle modalità di ciascun servizio, tanto da rendere difficile ricondurre gli stessi ad una tipologia unitaria.

Fra le differenziate tipologie dei servizi offerti dagli istituti di vigilanza, peraltro, alcune specifiche modalità, per gli aspetti peculiari che le distinguono nell'ambito della generale attività di tutela e custodia di beni e per la singolarità dell'apparato tecnico-organizzativo di cui necessitano, sono state individuate e definite nel corso del tempo fino a giungere alla conclusione che, per il loro espletamento, si renda necessaria una espressa menzione nel provvedimento autorizzatorio.

Sono queste le attività di vigilanza tramite sistema di teleallarme, telesoccorso e scorta valori, già esaminate in precedenti circolari che si sono venute ad aggiungere alla originaria forma di vigilanza ad obiettivi fissi tramite impiego di guardie giurate.

In via generale si rammenta che nell'esercizio del potere discrezionale le SS.LL., in relazione alle diverse peculiarità modali del servizio che gli istituti intendono esercitare, dovranno, in particolare, giudicare dell'idoneità del personale (es. congruità numerica delle guardie), delle attrezzature (es. armamento, automezzi blindati etc.), nonché dei mezzi atti a preservare efficacemente gli obiettivi dalla perpetrazione di reati e dell'efficienza in genere dell'istituto, tenendo presente che un organismo di vigilanza incapace di conseguire lo scopo prefisso deve senz'altro considerarsi incompatibile con l'interesse pubblico e quindi non meritevole di autorizzazione.

W. M.

./.



Ministero dell'Interno

12

§ 4 - INTRASMISSIBILITA' DELLA LICENZA - INAMMISSIBILITA' DELLA VOLTURAZIONE DEL TITOLO

Il citato art.8 del T.U.L.P.S., definendo "personali" le autorizzazioni di polizia, precisa che esse "non possono essere in alcun modo trasmesse". Si vuole con ciò negare la possibilità che tali provvedimenti costituiscano oggetto di cessione mediante negozi di diritto privato.

Da ciò deriva che la validità del titolo autorizzatorio non permane qualora avvenga un mutamento del soggetto intestatario della licenza, includendo in questa eventualità non solo il caso più ovvio del mutamento della persona fisica titolare dell'istituto, ma anche l'ipotesi in cui a variare sia la persona giuridica in nome e per conto della quale la persona fisica eserciti la licenza.

Anche la modifica dell'ente di gestione dell'istituto di vigilanza, che ad esempio può mutare da ditta individuale ad ente collettivo ancorché rimanga invariata la persona fisica del titolare, non è difatti indifferente ai fini del rapporto autorizzatorio e della validità della licenza.

Muta infatti, anche in tali ipotesi, la veste originaria con cui è stata acquisita l'autorizzazione, presupposto di legittimazione del titolo.

Qualsiasi mutamento soggettivo riferibile alla titolarità della licenza deve pertanto essere comunicato all'autorità competente la quale non può non dichiarare, in simili casi, la decadenza dell'autorizzazione, riservandosi di valutare la situazione nuova venutasi a creare al fine dell'eventuale rilascio di una nuova autorizzazione.

Si vuole, in altre parole, escludere ogni possibilità che si addivenga, nel campo della vigilanza privata, ad una semplice volturazione del titolo di polizia, ovvero ad un trasferimento del medesimo effettuato quasi automaticamente previa la mera verifica dei requisiti soggettivi del nuovo titolare.

Si intende pertanto segnalare che i casi in argomento, che devono essere trattati alla stregua di una nuova istanza per il rilascio delle autorizzazioni di cui trattasi, richiedono una nuova ed esauriente valutazione istruttoria di tutti i presupposti di fatto e di diritto previsti dalla legge e la verifica della compatibilità della licenza, così come si verrebbe a configurare nei suoi aspetti di novità rispetto alla precedente, con le attuali esigenze dell'ordine e della sicurezza pubblica.

W
MMA



Ministero dell'Interno

13

§ 5 - REQUISITI SOGGETTIVI - LA CAPACITA' TECNICA

Oltre alla cittadinanza italiana, sulla quale in altre occasioni si è già avuto modo di fornire indicazioni e chiarimenti, per la gestione di istituti di vigilanza è richiesto il requisito dell'idoneità tecnica (art.136, 1° comma).

Trattasi di requisito rispetto al quale, stando alla lettera della legge, alla più ampia libertà di prova da parte degli interessati fa riscontro, da parte dell'Autorità di P.S., una altrettanto ampia potestà di apprezzamento discrezionale.

In mancanza di criteri direttivi di legge cui fare capo, si ritiene comunque di suggerire come possibili fonti cui attingere per la dimostrazione della professionalità conseguita, l'eventuale servizio prestato nelle Forze di Polizia dello Stato o nell'ambito della Polizia Municipale e l'esperienza maturata per servizio prestato per vari anni, come guardia particolare giurata, alle dipendenze di enti o privati.

Si ritiene peraltro che, stante la notevole complessità assunta dalle moderne aziende di vigilanza e la delicatezza delle funzioni esercitate, l'accertamento della idoneità tecnica debba essere esteso anche all'apparato organizzativo e tecnico-operativo di cui il soggetto istante intende servirsi nell'eventualità del rilascio dell'autorizzazione nonché ai mezzi finanziari di cui dispone per la realizzazione dell'attività.

Solo assumendo dettagliate indicazioni in tal senso infatti, l'Autorità, competente potrà privilegiare, nel rilascio delle licenze in argomento, coloro che potranno avvalersi di strutture effettivamente adeguate ai fini di vigilanza che si prefiggono, per un più pieno soddisfacimento dell'interesse sotteso al provvedimento.

Con ciò non s'intende, d'altra parte, che l'interessato debba materialmente approntare i mezzi per lo svolgimento dell'attività quando il rilascio della licenza risulti ancora aleatorio, sembrando sufficiente una dettagliata informativa del progetto che si intende attuare. Il giudizio dell'Autorità competente all'autorizzazione, in altre parole, si potrà limitare a verificare la capacità tecnica "potenziale" della azienda, anche in considerazione della possibilità, sempre presente, di procedere, in sede di autotutela, ad atti di ritiro quali l'abrogazione, la pronuncia di decadenza o la revoca nell'ipotesi in cui venissero di fatto a non realizzarsi i requisiti presupposti del provvedimento.



Ministero dell'Interno

14

§ 6 -LA CAUZIONE

Com'è noto l'art.137, nei suoi quattro commi, reca disposizioni in ordine alla cauzione cui è subordinato il rilascio della licenza per gestire istituti di vigilanza, pur senza indicare precisi parametri di riferimento per determinarne l'entità.

Pervengono pertanto a questo Ministero da più parti richieste di pareri e direttive per la definizione dei suddetti ammontari, spesso prospettando l'eventualità di assumere come criterio discriminante il numero dei dipendenti di ogni singolo istituto. Spesso è stata inoltre rappresentata l'opportunità che le cauzioni in argomento non trovino sostanziale dissimiglianza nelle varie provincie.

Si ritiene al riguardo che, stando le cauzioni "a garanzia di tutte le obbligazioni inerenti all'esercizio dell'ufficio e dell'osservanza delle condizioni imposte dalla licenza" (art.137, 2° comma), ovvero delle obbligazioni "da adempiere in conseguenza del servizio al quale l'ufficio sia autorizzato" (art.137, 4° comma), si debba tenere conto in particolare, oltre che delle obbligazioni nei confronti del personale dipendente, anche di tutte le altre che presumibilmente l'istituto potrà contrarre nell'esercizio della propria attività.

Né può considerarsi il numero delle dipendenti guardie giurate l'unico elemento significativo delle dimensioni dell'istituto e quindi delle quantità di obbligazioni che il medesimo potrà assumere, poiché le moderne tecnologie utilizzate oggi nel campo della vigilanza (si pensi al teleallarme) rendono tale criterio assai poco indicativo o quanto meno non esauriente.

Si ritiene, pertanto, che la cauzione di cui si parla non possa essere definita nel suo ammontare in base a parametri prestabiliti, ma debba essere determinata - e periodicamente aggiornata - esaminando caso per caso la situazione effettiva e globale di ogni singolo istituto in ogni singola provincia.

Anche il diverso configurarsi della situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica ed il peculiare atteggiarsi della criminalità nelle singole circoscrizioni provinciali possono infatti condurre ad una specifica autonoma quantificazione degli importi di cui all'art.137.



Ministero dell'Interno

15

§ 7 - LE TARIFFE

Considerazioni analoghe a quelle testé enunciate nei confronti della cauzione possono riferirsi alla questione della determinazione delle tariffe praticate per i singoli servizi di vigilanza, la cui approvazione é di competenza del Prefetto.

Anche in questo caso, difatti, le variabili che concorrono a determinarne la congruità si atteggianno diversamente a seconda delle particolari condizioni locali nelle quali gli istituti si trovano ad operare.

Per orientarsi nel campo dell'adeguatezza dei limiti tariffari, é invalso l'uso, presso alcune Prefetture di richiedere alle locali Camere di Commercio un parere sulla questione. Tale parere, peraltro, non essendo in effetti previsto dalla normativa vigente, costituisce un elemento meramente eventuale nel procedimento relativo all'approvazione delle tariffe.

Anche in assenza di tale avviso, pertanto, le valutazioni di competenza possono essere effettuate partendo dalla considerazione dei costi di gestione che gravano sui singoli servizi offerti.

Gli istituti di vigilanza, pertanto, nel proporre all'approvazione del Prefetto gli importi delle tariffe per ogni singolo servizio, dovranno documentarne dettagliatamente le spese, mettendo in condizione l'autorità preposta di valutare la congruità dei ricavi previsti partendo dalla stima dei costi di gestione.

Un cenno a parte merita poi l'ipotesi dell'utilizzo della competenza devoluta al Prefetto in materia di tariffe in funzione di una maggiore efficienza e correttezza gestionale degli istituti.

L'eccessiva concorrenza ha determinato, talora, una caduta delle tariffe al di sotto dei costi di gestione, con conseguenze quali il mancato pagamento dei contributi assicurativi e previdenziali, l'inosservanza di obblighi contrattuali e delle leggi sul lavoro, la caduta di professionalità, il mancato addestramento del personale.

Si ritiene che nell'approvare le tariffe il Prefetto possa in parte opporsi ad alcune delle disfunzioni riscontrate nella gestione degli istituti di cui si tratta in funzione regolatrice di alcune delle anomalie del mercato.

Questo obiettivo può essere perseguito se nel valutare la congruità delle tariffe oltre a contrastare l'eventualità dell'eccessiva lievitazione dei prezzi dei servizi offerti, le competenti Autorità si preoccuperanno altresì di precludere l'espletamento dei servizi a tariffe troppo esigue, che

./.

Wm



Ministero dell'Interno

16

devono presumersi praticate a scapito dell'efficienza o dell'osservanza di previsti oneri di legge.

Tale possibilità pare pienamente compatibile con i principi che regolano la materia.

Si ritiene, infatti, che essa sia in piena consonanza con la ratio sottesa all'ampia potestà sindacatoria di tutta l'attività degli istituti riservata al Prefetto dall'art.257 del Regolamento (che riguarda, oltre ai limiti tariffari, l'ambito dell'attività, l'organico, le mercedi delle guardie giurate, i turni di riposo, l'orario, i mezzi per provvedere al soccorso in caso di malattia e tutte le modalità di esecuzione del servizio) riconducibili alle funzioni demandate a tale Autorità in relazione alla salvaguardia delle complesse esigenze di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica.

§ 8 - RINNOVAZIONE DELLA LICENZA

L'art.13 del T.U.L.P.S. dispone, com'è noto, che, ove non sia diversamente disposto, le autorizzazioni di polizia abbiano durata annuale.

Già dal 1954, peraltro, al fine di alleggerire i competenti uffici periferici dell'imponente mole dell'operazione di rinnovo, una circolare di questo Ministero dispose di sopprimere le formalità della vidimazione annuale dei titoli di polizia ove non ricorressero particolari motivi di cautela, salvi gli accertamenti delle Autorità competenti e l'esercizio del potere di sospensione o revoca spettanti alla Autorità di P.S..

Si ritenne pertanto, in quel contesto, di inserire le autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di vigilanza fra quelle per cui era previsto tale snellimento.

Restano peraltro in vigore, come si ebbe già a precisare in una precedente circostanza, gli adempimenti relativi agli oneri fiscali ed in particolare al pagamento della tassa di concessione governativa, che, tra l'altro, comprova la continuità dell'attività oggetto dell'autorizzazione.

./.



Ministero dell'Interno

17

III GUARDIE PARTICOLARI GIURATE

§ 1 - LA QUALIFICA DI GUARDIA PARTICOLARE GIURATA - PRINCIPI GENERALI

Il disegno organizzativo che emerge dalla normativa di P.S. in tema di soggetti che effettuano attività di vigilanza privata prevede un chiaro rapporto di subordinazione delle guardie particolari giurate al titolare della licenza di cui all'art.134 che per esse richiede la nomina.

Una divergente interpretazione, che peraltro non può essere fondata su alcun rilievo normativo, comporterebbe l'assimilazione della qualifica ad una sorta di abilitazione professionale, mentre risulta con chiarezza che la nomina della guardia giurata non avviene in funzione certificativa o acclarativa di determinate abilità o qualità del soggetto, bensì al solo scopo di consentirle l'esercizio di funzioni determinate, nella specie riguardanti la salvaguardia di beni mobili o immobili di cui occorre financo la specificazione.

In questo quadro la verifica dei requisiti soggettivi previsti dall'art.138 T.U.L.P.S. mira esclusivamente a garantire che l'affidamento di tali particolari compiti, rilevanti sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica, sia effettuato in capo a soggetti che diano adeguate garanzie.

§ 2 - REQUISITI SOGGETTIVI - ISCRIZIONE ALL'INPS E ALL'INAIL

Il decreto di approvazione della nomina deve dunque essere subordinato al rigoroso accertamento del possesso da parte degli interessati dei requisiti previsti dalla legge, indicati dall'art.138 del T.U.L.P.S..

Tali requisiti sono già stati presi in considerazione in precedenti circolari.

In questa sede ci si soffermerà pertanto esclusivamente sulla previsione

./.

Handwritten signature



Ministero dell'Interno

18

di cui al punto 7) dell'art.138, che richiede per le nominande guardie giurate la previa iscrizione all'INPS e all'INAIL.

Tale previsione, risponde a due distinte finalità.

La prima è di tenore evidentemente garantistico, e in questa ottica risulta in parte superata dalla vigente normativa in tema di assicurazione generale e di infortuni sul lavoro.

Secondo intento della norma - ed è l'aspetto di maggiore attualità - è ribadire, attraverso una disposizione di carattere procedurale, il principio generale di cui si è parlato al precedente § 2. Invero, affermando che l'emanazione del decreto di nomina debba avvenire previa l'iscrizione del soggetto all'INPS e all'INAIL si è voluto legare indissolubilmente la qualifica all'effettiva chiamata in servizio della guardia; si è mirato cioè ad escludere che la nomina venga attribuita come una sorta di generica abilitazione all'esercizio di operazioni di vigilanza privata, viceversa ancorandola al concreto svolgimento di determinate funzioni al servizio di un determinato datore di lavoro.

§ 3 - PORTO D'ARMI

L'art. 256 del Regolamento per l'esecuzione del T.U. delle leggi di P.S. stabilisce, com'è noto, che, per portare le armi, le guardie particolari giurate debbano munirsi della licenza prevista dall'art.42 del citato testo unico, nonché dall'art.71 dello stesso Regolamento di P.S. e che tale licenza, la quale consente il porto d'armi a taxa ridotta, non possa essere rinnovata se non consti che permanga la qualifica di guardia particolare giurata.

Si ritiene opportuno in primo luogo segnalare come il rilascio del porto d'arma rivesta carattere eventuale rispetto all'attribuzione della qualifica di guardia particolare giurata, ben potendosi verificare l'ipotesi di servizi di vigilanza attuabili da parte di guardie giurate disarmate.

A tale riguardo si rammenta che non esiste preclusione di legge a che obiettori di coscienza, cioè soggetti che siano stati ammessi a prestare servizio militare non armato ovvero servizio sostitutivo civile ai sensi della legge 15.12.1972, n.772 rivestano la qualifica di guardia particolare giurata, purchè al conseguimento della medesima non segua anche l'attribuzione del porto d'armi (che è loro precluso ai sensi dell'art.9 della citata legge

./.



Ministero dell'Interno

19

n.772).

§ 4 - RINNOVO DELLA QUALIFICA E DEL PORTO D'ARMI

Analogamente a quanto avvenne nel '54 per le licenze rilasciate ai sensi dell'art.134 T.U.L.P.S., anche la vidimazione annuale dei decreti di nomina delle guardie particolari giurate venne in passato sottoposta a revisione nel quadro di un disegno di snellimento e semplificazione del lavoro amministrativo.

Dal '79 si stabilì pertanto che, per le guardie particolari giurate munite di porto di pistola a tariffa ridotta ai sensi dell'art.256 del Regolamento al T.U.L.P.S., il rinnovo annuale della qualifica - previsto dall'art.13 del T.U.L.P.S. - avvenisse "automaticamente" in conseguenza del rinnovo dell'autorizzazione al porto di quell'arma, che ha anch'essa validità annuale.

Si ritiene che l'introduzione di tale semplificazione non sia pienamente rispondente alle vigenti disposizioni di legge. I requisiti soggettivi necessari per l'attribuzione delle due autorizzazioni, difatti, non coincidono perfettamente e, in particolare, quelli richiesti per il porto dell'arma previsti dall'art. 43 del T.U.L.P.S. non assorbono quelli necessari al rilascio della qualifica. In particolare, per la nomina a guardia particolare giurata, ai sensi dell'art.138 T.U.L.P.S., sono richiesti, fra l'altro, i seguenti requisiti che non sono invece necessari per il rilascio del porto d'arma: cittadinanza italiana, maggiore età, aver adempiuto agli obblighi di leva, saper leggere e scrivere, ottima condotta (per il porto d'armi si richiede la buona condotta), essere muniti di carta d'identità, iscrizione all'INPS ed all'INAIL.

E' di tutta evidenza che i differenti presupposti delle due autorizzazioni rilevano non solo al momento del rilascio, ma anche all'atto del rinnovo, con l'esclusione del requisito culturale e di quelli relativi all'età ed al servizio di leva, che non possono venire a decadere.

Considerato tutto quanto sopra, si ritiene di dover ritornare sulle disposizioni precedentemente impartite in materia ripristinando l'obbligo del rinnovo dei decreti con cui si attribuisce la nomina a guardia particolare giurata

./.



Ministero dell'Interno

20

Si ritiene che tale adempimento possa essere effettuato dai competenti uffici periferici senza notevoli aggravii di lavoro in quanto l'istruttoria che attualmente si compie per il rinnovo del porto d'armi potrebbe essere ampliata con riguardo agli aspetti che attualmente non vengono presi in considerazione ma che sono necessari per il rinnovo della qualifica delle guardie particolari giurate. In altre parole, si potrebbe attuare un'unica istruttoria complessiva ma esauriente sulla sussistenza dei requisiti necessari per entrambe le autorizzazioni semplicemente aggiungendo a quella attualmente svolta la verifica del permanere in capo all'interessato della cittadinanza italiana, dell'ottima condotta (anziché della buona), dell'iscrizione all'INPS ed all'INAIL - nonché del possesso di un valido documento di identificazione personale.

Anche per quanto attiene al rinnovo del porto d'arma delle guardie giurate, escluso dal quadro delle autorizzazioni di cui fu soppresso l'obbligo di vidimazione annuale per ovvie esigenze di cautela, si introdussero peraltro alcuni snellimenti di carattere procedurale che destano perplessità.

Nel '79, difatti, per scongiurare gli inconvenienti derivanti dai ritardi conseguenti all'espletamento delle formalità relative alle procedure di rinnovo delle suddette autorizzazioni, si stabilì che gli interessati producessero con congruo anticipo sulla data di scadenza del titolo di polizia la prescritta domanda di rinnovo - si considerò sufficiente un periodo di due mesi - disponendo altresì che, qualora non risultasse al momento della scadenza del titolo già compiuta l'istruttoria, la licenza venisse ugualmente rinnovata, provvedendo eventualmente, qualora emergessero in seguito motivi ostativi all'avvenuto rinnovo, all'immediato ritiro.

Si ritiene che tale prassi non sia compatibile con le esigenze dell'ordine e della sicurezza pubblica: si verte, infatti, in una materia che può notevolmente incidere su quei delicati equilibri, ove non sono, pertanto, consentite semplificazioni che non garantiscano la piena aderenza alle disposizioni vigenti.

Il ritiro dell'autorizzazione, cui si deve ricorrere qualora emergano elementi impeditivi sulla sussistenza della medesima, non può, infatti, sostituire l'istruttoria che annualmente deve preludere al rinnovo del porto d'armi, finalizzata ad accertare inequivocabilmente il permanere di tutti i necessari requisiti soggettivi.

Si rende, pertanto, necessaria una rettifica delle disposizioni precedentemente impartite. Si sottolinea, in particolare, l'assoluta esigenza che alla scadenza del titolo autorizzatorio i competenti organi di P.S.

./.



Ministero dell'Interno

21

debbano essere in condizione di rinnovare le autorizzazioni di cui trattasi ad istruttoria pienamente ultimata.

Peraltro, per agevolare il lavoro degli uffici interessati tenendo conto delle loro particolari esigenze organizzative, si affida alla valutazione delle SS.LL., ciascuna per il suo ambito territoriale di competenza, l'individuazione dei termini per la presentazione delle istanze di rinnovo in modo che la relativa istruttoria possa essere ultimata prima della scadenza.

Resta inteso inoltre che, secondo la prassi già attualmente in vigore, la licenza scaduta, il certificato attestante la frequenza annuale al corso presso la sezione di tiro a segno nazionale ed il tagliando di attestazione della dovuta tassa di concessioni governative vengano inoltrate alle competenti autorità di P.S. in coincidenza con la scadenza del titolo autorizzatorio.

IV - IL CONTROLLO

§ 1 - LE RAGIONI DEL CONTROLLO

L'attività di controllo delle competenti Autorità di P.S. sugli istituti di vigilanza e guardie particolari giurate deve essere effettuata sia sotto il profilo della legittimità che sotto quello della funzionalità.

A tale riguardo, pur sottolineando con sempre maggiore vigore la assoluta esigenza di mettere a punto i più rigorosi accertamenti atti a verificare la perfetta aderenza alla legge dell'attività di cui si tratta, è

./.

V. d. m.



Ministero dell'Interno

22

necessario segnalare come anche la seconda tipologia del controllo, spesso trascurata, è tuttavia a volte la più efficace a denunciare l'inadeguatezza di servizi effettuati pur nell'assoluto rispetto formale delle norme di legge.

Ed infatti il cosiddetto controllo di gestione è mirato a considerare dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività resa e cioè dell'economicità ma anche della capacità di cogliere i risultati che essa si propone.

Non v'è dubbio, difatti, che questi sono aspetti di notevole interesse per le competenti autorità di P.S., poiché un'attività di vigilanza che non sia efficace avrebbe un impatto sicuramente negativo sull'equilibrio dell'ordine e della sicurezza pubblica.

D'altra parte, anche l'efficienza e l'economicità dei servizi prestati devono essere garantiti per ragioni di tutela della buona fede del pubblico, il quale, in materie strettamente soggette a regime di autorizzazione di polizia deve essere pienamente assicurato della completa affidabilità sotto tutti gli aspetti delle strutture autorizzate, anche considerato che il regime della libera concorrenza risulta evidentemente condizionato nel settore.

§ 2 - CONTROLLO DI LEGITTIMITA' - TIPOLOGIA

Il controllo di legittimità esercitato sulla vigilanza privata deve essere in primo luogo ordinato ad evitare ogni possibile sconfinamento in ambiti di attività riservati alle Forze di Polizia o l'esercizio di operazioni che comportino menomazione della libertà individuale.

E' necessario inoltre garantire adeguatamente anche per questo aspetto la buona fede del pubblico, che deve essere messo in grado di comprendere con immediatezza il ruolo e i limiti del personale e delle organizzazioni addette alla vigilanza di cui trattasi.

E' poi necessario accertare che nello svolgimento di detta attività vengano adempiuti tutti gli oneri di natura fiscale e previdenziale, oltre a quelli risultanti dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per le guardie particolari giurate dipendenti da istituti di vigilanza.

Con l'occasione si rammenta che il vigente contratto di lavoro,

./.



Ministero dell'Interno

23

stipulato in data 14.7.1987 presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale tra l'A.N.I.V.P. (Associazione Nazionale fra gli Istituti di Vigilanza Privata) e le organizzazioni sindacali FILCAMS-CGIL (Federazione Italiana Lavoratori Commercio, Turismo e Servizi), FISASCAT-CISL (Federazione Italiana Sindacati addetti Servizi Commerciali Affini e del Turismo) e la UILTuCS-UIL (Unione Italiana Lavoratori Turismo Commercio e Servizio), esplicherà i suoi effetti fino al 31.3.1990.

Come ha precisato il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, opportunamente interessato all'epoca della stesura dei primi contratti di lavoro, il citato contratto collettivo, considerata l'attuale natura privatistica delle organizzazioni sindacali, riguarda esclusivamente il rapporto di lavoro di coloro che siano iscritti alle organizzazioni medesime ma potrà tuttavia essere utilmente tenuto presente dalle SS.LL. nell'espletamento delle loro attribuzioni di competenza.

Assidui controlli devono, infine, essere svolti per constatare l'osservanza delle prescrizioni formulate in sede di rilascio dell'autorizzazione e risultanti dallo stesso titolo di polizia e, in particolare, di quelle impartite in tema di organico, mercedi, orario e di tutto quanto altro attiene al perfetto funzionamento dei relativi servizi, ivi compreso l'ordinato impiego degli automezzi in dotazione; ciò non solo per assicurare la regolarità delle prestazioni, ma anche per garantire un fattivo coordinamento dell'attività dei menzionati organismi con quella svolta dalle Forze di Polizia.

Un'attenzione particolare merita poi la vigilanza relativa all'applicazione delle tariffe approvate dal Prefetto che, secondo quanto osservato in precedenza - al § 7 del II capitolo - può costituire un valido strumento per scongiurare forme di concorrenza sleale fra gli istituti di vigilanza autorizzati.

Per l'attuazione dell'attività di controllo qui sinteticamente richiamata, le SS.LL., oltre a disporre, avvalendosi dell'operato delle Forze di Polizia, ogni possibile adempimento che consenta di ricavare piena contezza dei modi con cui gli istituti e le guardie particolari giurate effettuano l'attività di loro competenza, si potranno avvalere dell'ausilio degli organi che, in sede locale, siano competenti per i vari aspetti oggetto di controllo.

Ad esempio, potrà sortire effetti indubbiamente positivi la

./.

✓ *mm*



Ministero dell'Interno

24

collaborazione con gli Uffici Distrettuali delle Imposte Dirette, la Guardia di Finanza ed i locali Ispettorati Provinciali del Lavoro per quanto attiene all'osservanza degli oneri fiscali, previdenziali e retributivi.

In quest'ottica il ruolo delle SS.LL. può acquisire significati di coordinamento e di impulso nei confronti degli altri organismi operanti in materie che hanno collegamenti con il settore della vigilanza, consentendo un'attività di controllo assai più articolata e dinamica di quella esercitata secondo i canoni tradizionali.

§ 3 - CONTROLLI DI GESTIONE

Tali tipi di controllo sono già considerati nella normativa vigente che, nel R.D.L. 26.9.1935, n.1952, prevede una competenza dei Sigg.ri Questori a vigilare direttamente sui servizi resi dalle guardie particolari giurate, demandando loro l'approvazione di tutte le modalità con cui tali servizi devono essere eseguiti con la specificazione dei compiti assegnati ad ogni singola guardia.

Si rammenta, poi, che gli istituti in questione sono soggetti, ai sensi del R.D.L. 12 novembre 1936, n.2144, per quanto riguarda l'ordinamento e l'andamento dei servizi, alla sorveglianza del Questore, al quale è attribuito altresì il potere disciplinare sulle guardie giurate con facoltà di sospenderle e di ritirare loro le armi.

Si sottolinea, inoltre, che il citato r.d.l. n.2144/1936 pone gli istituti di vigilanza privata che abbiano alle loro dipendenze non meno di venti guardie giurate, in una posizione di dipendenza dal Questore, per quanto attiene allo svolgimento del servizio, con facoltà per il Questore stesso di sottoporre al cennato rapporto di soggezione anche gli istituti che abbiano un numero inferiore di agenti.

E' evidente che in tale previsione sta l'effettiva garanzia sostanziale del coordinamento, il quale si appalesa tanto più necessario per l'impiego razionale e utile delle energie disponibili, quanto più delicate appaiono le condizioni della sicurezza e dell'ordine pubblico.

./.

Trumi



Ministero dell'Interno

25

Oltre a tali puntuali previsioni normative, che attribuiscono una specifica competenza ai Questori in merito al funzionamento degli istituti di vigilanza e all'esplicazione del servizio delle guardie particolari giurate, non v'è dubbio che debba considerarsi riservata anche all'Autorità prefettizia, pur se non esplicitamente citata da precisi articoli di legge, una competenza a giudicare dell'adeguatezza dei servizi prestati e, dunque, dell'efficacia ed efficienza delle strutture e dei soggetti autorizzati.

Una verifica del funzionamento globale degli istituti e dei servizi espletati dalle guardie è, infatti, assolutamente necessaria per scongiurare la possibilità che un'esplicazione inidonea dell'attività di cui trattasi possa comportare negative ripercussioni sull'ordine e sicurezza pubblica.

§ 4 - INDICAZIONI DI CARATTERE OPERATIVO

Per l'adeguato adempimento delle funzioni di controllo é necessario che gli uffici periferici di P.S., incaricati della vigilanza più capillare in materia, si organizzino in modo da garantire che il settore della vigilanza privata venga seguito con la necessaria sistematicità e assiduità.

A tal fine si invitano i Sigg.ri Questori ad utilizzare lo strumento previsto dall'art.2 del r.d. 12.11.1936, n.2144, che consente la delega ad un funzionario delle competenze di direzione e coordinamento attribuite al Questore nei confronti degli istituti di vigilanza.

Si ritiene inoltre opportuno che alle dipendenze del funzionario delegato venga costituito, ove la complessità lo consigli, un ufficio autonomo che, oltre a svolgere tutti gli adempimenti burocratici relativi al settore, sia in grado di seguire ognuno degli aspetti della attività posta in essere dalle organizzazioni della vigilanza privata.

Tale ufficio dovrebbe instaurare con detti enti un costante collegamento, richiedendo ad essi la predisposizione di dettagliati piani di servizio giornalieri ove siano specificati, esattamente illustrati in ogni loro aspetto, tutti i servizi posti in essere.

L'analisi attenta di tali prospetti, accompagnata dai necessari

./.



Ministero dell'Interno

26

interventi di ispezione e verifica, potrà sortire un duplice effetto.

Da un lato, infatti, in alcune circostanze si potrà prevenire il verificarsi di comportamenti inadempienti o inidonei, consentendone in ogni caso la immediata individuazione e quindi la pronta repressione e l'adozione delle misure disciplinari del caso.

D'altro canto, in positivo, la contezza nei dettagli dei servizi effettivamente svolti e delle relative modalità renderà possibile, nei casi in cui se ne riscontrino i presupposti, una proficua utilizzazione della previsione di cui all'art.139 del T.U.L.P.S., ponendo le basi conoscitive indispensabili per attuare, a tempo e a luogo, con le strutture della vigilanza, un valido collegamento operativo utile nel fronteggiare le emergenze che possono verificarsi nello svolgimento delle funzioni di competenza delle Forze dell'Ordine.

E' infatti di tutta evidenza che le prestazioni ex art.139, che peraltro si avrà cura di richiedere solo in situazioni di effettiva necessità, qualora non si possa ovviare all'emergenza con l'ordinario ricorso alle Forze di Polizia, saranno tanto più efficaci e meno pregiudizievoli per l'ordinato svolgimento dei servizi prestati dagli istituti di vigilanza, quanto più si terrà conto, in sede di richiesta, delle concrete potenzialità delle strutture cui ci si rivolge e delle caratteristiche di attuazione dei servizi prestati nell'ordinaria routine.

Si confida nella collaborazione delle SS.LL. per la puntuale applicazione delle disposizioni contenute nella presente circolare, anche in considerazione dei molteplici chiarimenti e innovazioni riguardanti aspetti controversi della complessa materia.

Per facilitare le attività connesse alla trattazione della materia,

./.

Indini



Ministero dell'Interno

27

anche in considerazione della avvenuta riassunzione delle competenze da parte delle Prefetture, stabilita con circolare n.559/C.17231.12982 (40) 6 del 18.7.1985 e delle difficoltà organizzative che ne sono conseguite, si unisce in allegato l'elenco di tutte le circolari, ognuna con il relativo oggetto, emanate in precedenza e di contenuto ancora attuale riguardanti il settore della vigilanza privata.

Si resta in attesa di un cortese cenno di ricevuta e assicurazione.

IL MINISTRO

./.



Ministero dell'Interno

28

ALLEGATO

CIRCOLARI PRECEDENTEMENTE EMANATE IN MATERIA DI VIGILANZA

- 1) Circolare n. 10.19763.10089.D.(14) del 22.2.1964
Oggetto: Nomina a guardia particolare giurata di persone di sesso femminile.
- 2) Circolare n.10.16224.10089.D (10) del 30.6.1965
Oggetto: Guardie particolari giurate dipendenti da istituti di vigilanza privata, stipulazione di un contratto collettivo di lavoro.
- 3) Circolare n.10.14689.10089.D.(11) del 5.6.1967
Oggetto: Istituti di vigilanza privata - Licenza di pubblica sicurezza e tasse di concessione governativa.
- 4) Circolare n.10.13570.10089.D.(1) del 13.11.1972
Oggetto: Guardie particolari giurate. Rilascio autorizzazioni di polizia. Effetti della riabilitazione.
- 5) Circolare n.10.948.10089 del 20.6.1973
Oggetto: Servizio di scorta valori.
- 6) Circolare n.10.4190.10089.D(4) 1 del 24.6.1976
Oggetto: Impianti centralizzati di teleallarme presso organizzazioni operanti nel campo della sicurezza. Parere del Consiglio di Stato.
- 7) Circolare n.10.8616.10089.D(1) del 23.11.1979
Oggetto: Guardie particolari giurate. Porto d'armi fuori servizio.Quesito.
- 8) Circolare n.10.7024.10089.D(1) del 23.11.1982
Oggetto: Istituti di vigilanza.Guardie particolari giurate. Direttive.

./.



Ministero dell'Interno

29

- 9) Circolare n.10.10083.10089.D.70(8) del 3.8.1984
Oggetto: Guardie particolari giurate. Sentenza del T.A.R. Lazio n.382 del 7.12.1983.
- 10) Circolare n.10.13155.10089.D(4)7 del 16.10.1984
Oggetto: Decisione del Consiglio di Stato n.469 del 13.3.1984. Motivazione dei provvedimenti prefettizi di diniego della licenza di apertura o di estensione della gestione degli istituti di vigilanza privata.
- 11) Circolare n.559/C.15422.10089.D(10) del 10.10.1985
Oggetto: Art. 6 della legge 19.12.1984 n.863. Collocamento guardie particolari giurate e riflessi sul procedimento di rilascio del provvedimento prefettizio ex art.138 T.U.L.P.S..
Seguita dalle circolari telegrafiche p.n. del 25.11.1985 e del 5.12.1985.
- 12) Circolare n.559/C.5803.10089.D.(4)1 del 19.6.1987
Oggetto: Centri di telesoccorso e teleallarme.



Ministero dell'Interno

30

INDICE

Cap. I - LA VIGILANZA PRIVATA IN GENERALE

§ 1 - Vigilanza pubblica e privata	pag. 4
§ 2 - Oggetto della vigilanza privata	" 4
§ 3 - La vigilanza privata e l'attività investigativa. Il problema della vigilanza su beni esposti alla pubblica fede	" 5
§ 4 - Distinte finalità delle previsioni di cui agli artt.133 e 134 del T.U.L.P.S.	" 6

Cap. II - RILASCIO LICENZE PER LA GESTIONE DI ISTITUTI DI VIGILANZA PRIVATA

§ 1 - Rilascio licenze - Parametri di riferimento del potere discrezionale del Prefetto	pag. 7
§ 2 - Licenze rilasciate in nome e per conto di società	" 9
§ 3 - Multiformità dell'attività di vigilanza	" 10
§ 4 - Intrasmisibilità della licenza. Inammissibilità della volturazione del titolo	" 12
§ 5 - Requisiti soggettivi - Capacità tecnica	" 13
§ 6 - La Cauzione	" 14
§ 7 - Le Tariffe	" 15
§ 8 - Rinnovazione della licenza	" 16

Cap. III GUARDIE PARTICOLARI GIURATE

§ 1 - La qualifica di guardia particolare giurata - Principi generali	" 17
§ 2 - Requisiti soggettivi	" 17
§ 3 - Porto d'armi	" 18
§ 4 - Rinnovo della qualifica e del porto d'armi	" 19

Cap. IV IL CONTROLLO

§ 1 - Le ragioni del controllo	pag.21
§ 2 - Controllo di legittimità - Tipologia	" 22
§ 3 - Controlli di gestione	" 24
§ 4 - Indicazione di carattere operativo	" 25

ALLEGATO - Circolari precedentemente emanate
in materia di vigilanza

" 28