



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

557/B.7682.10090.D(1)
Rif. telefax del 9.4.2002

Roma, 04 GIU. 2002

OGGETTO: Procedura di infrazione 2000/4196 ex art. 226 Trattato: Servizi di sicurezza privata.

ALL' UFFICIO CENTRALE PER GLI AFFARI LEGISLATIVI
E LE RELAZIONI INTERNAZIONALI S E D E

AL GABINETTO DEL SIG. MINISTRO S E D E

e, per conoscenza:

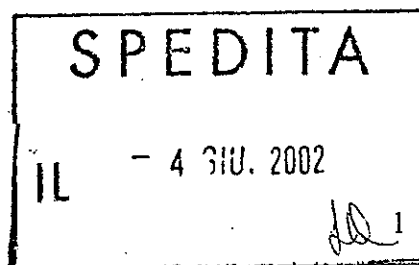
ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO
Ufficio Legislazione e Affari Parlamentari S E D E

ALLA DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE
S E D E

ALL' UFFICIO PER IL COORDINAMENTO E LA PIANIFICAZIONE
S E D E

Con riferimento alla nota a margine indicata, si comunicano le osservazioni di questo Ufficio relativamente alla procedura di infrazione nei confronti dell'Italia avviata dalla Commissione della Comunità Europea in materia di esercizio dell'attività di vigilanza privata e delle guardie particolari giurate.

Si ritiene indispensabile formulare preliminarmente alcune considerazioni di carattere generale.





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Politiche europee in materia di sicurezza interna

In primo luogo va osservato che l'Unione Europea segue una doppia linea di azione per quanto riguarda le politiche della sicurezza.

Da una parte essa riconosce l'assoluta sovranità degli Stati Membri nell'autonoma disciplina delle materie concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza interna e ciò non solo per quanto attiene agli ordinamenti penali e di polizia e all'attività degli organi di polizia, ma anche relativamente alle restrizioni pubbliche ad attività di carattere privato, anche di carattere imprenditoriale, commerciale e professionale. Gli articoli 45 e 46 del Trattato della Comunità Europea (versione consolidata del 10 novembre 1997), infatti, fanno salve le discipline nazionali sia sul fronte dell'esercizio, anche occasionale, di pubblici poteri, sia su quello delle restrizioni alle attività private giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

Dall'altra, l'Unione europea persegue l'intento di un progressivo avvicinamento delle legislazioni nazionali in materia di polizia e di giustizia, con la consapevolezza che ciò debba avvenire non per una mera, seppur giustificata, esigenza di omologazione, ma per "fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia" comune (art.29 del trattato sull'Unione europea, nella versione consolidata del 10 novembre 1997)

In altre parole, l'Unione Europea è perfettamente consapevole del fatto che la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica rappresenta una "riserva di legge nazionale" o, se si vuole, una "riserva di sovranità" degli Stati membri che può essere attenuata solo con estrema cautela e solo a patto di una progressiva estensione delle aree delle politiche comuni in materia; solo a condizione, cioè, che non si realizzi "un vuoto di potere" dentro il quale la sicurezza e la libertà del cittadino possono averne a soffrire.

Sicurezza privata e sicurezza pubblica: la questione del monopolio pubblico della forza

In questo quadro sembra debbano leggersi anche le questioni attinenti alla cosiddetta "sicurezza privata" che in parte attengono senz'altro all'autodifesa, alla sfera personalissima del diritto di ciascuno, cioè, di tutelare i propri legittimi interessi, rispetto alla quale, nondimeno, l'ordinamento statale ha il potere-dovere di pretendere che l'azione non si ponga in contrasto con i diritti fondamentali degli altri cittadini. E'



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

un campo d'azione, questo dell'autodifesa e dei limiti pubblici all'autodifesa, sul quale non sembra che l'Europa abbia sviluppato una riflessione comune, anche perché molto diverse sono le tradizioni e le sensibilità degli Stati membri.

Ma la "sicurezza privata" attiene anche, in parte, ad un fenomeno molto diverso dall'autodifesa. Essa rappresenta pure quell'area di sicurezza comune, intrinsecamente "pubblica", che viene alla luce attraverso due fenomeni paralleli, ma sostanzialmente e concettualmente distinti: il progressivo incremento del bisogno collettivo di sicurezza non compiutamente coperto attraverso i servizi di prevenzione e di sicurezza pubblici, da una parte, il progressivo ritiro degli apparati di polizia da compiti di sicurezza che non richiedono l'esercizio di pubbliche funzioni e che possono essere, quindi, in qualche misura "privatizzati".

In altri termini, il "monopolio della forza pubblica" va progressivamente circoscrivendo la propria area d'azione, attraverso il riconoscimento di altre aree in cui possono operare soggetti "non pubblici", ma tuttavia soggetti a condizioni e controlli che valgano a garantire i cittadini e il sistema politico democratico circa il rischio di un ritorno verso forme di uso privato della forza, che presenterebbero gravissime controindicazioni per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Senza voler indulgere in considerazioni che richiederebbero un apparato storico e sociologico non pertinente in questa sede, non sembra eccessivo ricordare le esperienze fortemente negative dei "campieri" a cavallo e delle "guardianie mafiose" degli ultimi due secoli di storia nazionale e quelle delle "milizie" private di carattere politico che hanno attraversato la recente storia europea. Neppure vanno sottovalutate le degenerazioni dei "servizi d'ordine", presenti nelle manifestazioni "sessantottine" e posteriori, da cui sono emerse nuove fattispecie di "bande armate" con forti caratterizzazioni eversive e terroristiche.

La sicurezza privata in Italia

In questo contesto si inserisce l'evoluzione del concetto di "sicurezza privata" maturato in Italia alle soglie del XX secolo, con un'ulteriore evoluzione, negli ultimi anni.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931, a tutt'oggi il testo fondamentale che disciplina la "vigilanza privata" in Italia e che, a sua volta, recepisce una elaborazione dottrinale e normativa più risalente, parte dalla considerazione di fondo che tutte le attività di sicurezza pertengono alla forza pubblica e all'Autorità di pubblica sicurezza. L'art.1 del Testo Unico precisa, infatti, che "l'Autorità di Pubblica Sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà."

Lo stesso Testo Unico ed i coevi codici civile, penale e di procedura penale consentono, nondimeno, entro determinati limiti, l'autodifesa.

Il corpo normativo consente anche la difesa armata, mediante guardie private e strutture organizzative di guardie armate rimesse all'iniziativa privata, ma sotto stretto controllo pubblico, nell'ambito del quale possono esprimersi anche, più o meno occasionalmente, funzioni pubbliche.

Per questo motivo, le strutture organizzative in parola non sono o non sono soltanto "imprese", nel senso tecnico-giuridico del termine e le loro non sono soltanto prestazioni di "servizi" in un ambito privatistico e commerciale, ma sono definite come "istituti" e le guardie dipendenti, soggette a controllo pubblico anche per gli aspetti disciplinari, svolgono, come si è detto, anche funzioni di tipo pubblicistico.

Fra queste, la legge e la giurisprudenza hanno enucleato almeno due funzioni, quella attestataria "de veritate" espressa dall'art. 255 del Regolamento di esecuzione al T.U.L.P.S. e prima ancora dall'art. 35 del T.U. degli Ufficiali e agenti di p.s. approvato con R.D. n. 690/1907, e quella di agente di polizia giudiziaria ricostruita dalla giurisprudenza penale, connessa all'accertamento di reati (Cass. sentenza n. 38 del 12 gennaio 1979).

Appare utile qui aggiungere alcuni stralci della giurisprudenza penale che aiutano a differenziare nettamente la posizione del privato cittadino che procede ad un arresto, occasionalmente ed in via di autotutela (art.383 c.p.p.), da quella della "guardia particolare giurata". La Cassazione penale, infatti, nella sentenza n.38 del 12 gennaio 1979 (All.2), ha rilevato che "...la guardia particolare giurata, nell'esercizio dei compiti cui è abilitata nella tutela della proprietà privata, assume la qualità di agente di polizia giudiziaria e, come tale, può procedere all'arresto in flagranza, ai sensi dell'art. 236 C.P.P...." (codice previgente).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Nella stessa direzione si muove anche la sentenza n. 811 del 17 giugno 1983 (All.3), emessa dalla VI Sezione Penale della Suprema Corte, la quale ha riconosciuto il reato di oltraggio a P.U. (ora soppresso) commesso nei confronti di guardie giurate, osservando che queste ultime, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria cui le autorizza l'art.255 del citato Reg. Es. al T.U.L.P.S., assumono la qualità di pubblici ufficiali.

Infine, con la sentenza n.1177 del 19.11.1993 (All.4), la Cassazione ha fissato il principio secondo il quale "...per cogliere l'elemento qualificante della categoria in esame, è necessario tener presente che — secondo un risalente indirizzo giurisprudenziale — le guardie particolari, nello svolgimento dei compiti cui sono abilitate a tutela delle proprietà private, esercitano funzioni di polizia giudiziaria ai sensi dell'art.255 del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S. nella prevenzione e repressione dei reati aventi per oggetto beni mobili e immobili soggetti alla loro vigilanza...".

La sentenza muove, infatti, dalla considerazione che l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria da parte delle guardie giurate discende dalla facoltà di redigere verbali di cui al citato articolo 255 Reg. T.U.L.P.S..

A prescindere dalle predette considerazioni, è evidente che l'intero sistema della "vigilanza privata" in Italia si basa su una stretta relazione funzionale e disciplinare fra "guardie giurate" e Amministrazione della pubblica sicurezza, in base alla quale le prime sono tenute a collaborare, senza eccezioni (art.139 T.U.L.P.S.) con le forze di polizia dello Stato; possono, a richiesta di queste, fare uso legittimo delle armi e dei mezzi di coazione fisica (art.53 C.P.) e, in tale circostanza, essere difese dall'Avvocatura dello Stato in caso di incriminazione (art.32, 3° comma Legge n.152/1975). Di converso, le stesse guardie giurate sono soggette a precisi obblighi disciplinari nei confronti dell'autorità di pubblica sicurezza che può irrogare sanzioni (art.4 R.D.L. 26 settembre 1935, n.1952, convertito in legge 19 marzo 1936, n.508).

In breve: le guardie particolari giurate e gli istituti di vigilanza appartengono al sistema della pubblica sicurezza anche se svolgono la loro attività prevalente a tutela di interessi disciplinati dal diritto privato, sulla base di contratti di diritto privato.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

In questo contesto sono maturate negli ultimi anni le evoluzioni di cui si è detto, in base alle quali:

- a) già la legge 11 febbraio 1992 n.157, in materia di caccia, volendo dare una connotazione pubblicistica intermedia agli agenti venatori, ha richiesto che il personale dipendente dalle associazioni venatorie, agricole e di protezione ambientale incaricato dell'accertamento degli illeciti venatori rivestisse la qualifica di "guardia giurata" come i dipendenti degli istituti di vigilanza;
- b) a seguito dell'art. 5 del decreto-legge 18 gennaio 1992, n. 49, alcune attività di sicurezza sono state trasferite a imprese private di sicurezza o a istituti di vigilanza, alcune delle quali svolte con la diretta partecipazione di elementi delle Forze di polizia dello Stato per gli interventi che dovessero richiedere l'esercizio di potestà pubbliche;
- c) nel programma politico amministrativo del Ministro dell'Interno per l'anno 2002 è previsto lo sviluppo dell'area della "sicurezza secondaria", quella, cioè, svolta da soggetti diversi dalle forze di polizia dello Stato e dalla polizia locale, dove peculiare risalto sono destinati ad avere gli istituti di vigilanza e le guardie giurate, in un sistema coordinato dalle Autorità di pubblica sicurezza (stralci della direttiva 14 febbraio 2002, in all.1). ✕

o o o

Tenendo presenti le considerazioni appena svolte sussistono i presupposti per poter contestare le argomentazioni in base alle quali la Commissione CE ritiene la normativa italiana in materia di vigilanza privata non conforme al diritto comunitario.

1) Obbligo di prestare giuramento di fedeltà alla Repubblica Italiana.

Secondo la Commissione CE "il suddetto obbligo non sarebbe né adeguato né proporzionato all'obiettivo perseguito".

A prescindere dalla genericità del rilievo, che non chiarisce quale sia la norma di diritto comunitario violata o quanto meno disattesa nello spirito, si osserva che l'obbligo di giuramento, previsto dall'art. 250 del Regolamento di esecuzione al T.U.L.P.S., si giustifica in considerazione del fatto che le guardie particolari giurate partecipano, come si è detto, dei pubblici poteri, possono svolgere attività ausiliarie a quelle degli organi di polizia e sono soggette ad una disciplina esercitata dall'autorità di pubblica sicurezza.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Non può esservi dubbio, quindi, che la potestà attestatoria "de veritate" riconosciuta in via generale dall'ordinamento alle guardie particolari giurate, per tacere delle funzioni di polizia giudiziaria e di ausiliario di pubblica sicurezza svolte occasionalmente o di quelle propriamente repressive svolte non occasionalmente dalle guardie giurate nominate guardie venatorie o ittiche, giustifica di per sé la prestazione di un giuramento di fedeltà alle leggi e ai regolamenti dello Stato.

Il fatto, inoltre, di prestare servizio in armi e con una uniforme approvata dall'Autorità è elemento di non secondario rilievo per pretendere un giuramento di fedeltà alle leggi dello Stato ed allo Stato-ordinamento nel suo complesso.

2) Esigenza di una licenza per esercitare le attività.

Secondo la Commissione, la necessità di munirsi di licenza ai sensi dell'art.134 del T.U.L.P.S. per svolgere le attività di vigilanza privata sarebbe in contrasto con il principio della libera prestazione dei servizi di cui all'art.49 del Trattato.

In tal modo la Commissione fa rientrare l'attività degli istituti di vigilanza privata tra i "servizi" in senso lato, cioè "prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone" (art. 50 del Trattato CE nella versione 1997). La stessa norma chiarisce che "i servizi comprendono in particolare: a) attività di carattere industriale, b) attività di carattere commerciale, c) attività artigiane, d) attività delle libere professioni".

Tale impostazione non può essere condivisa. Infatti, nessuna delle attività elencate nel predetto articolo 50 può paragonarsi alle tipologie di attività tipiche ed esclusive degli istituti di vigilanza privata e che in definitiva consistono in :

- vigilanza armata ad obiettivi fissi;
- trasporto e scorta armata a beni e valori in movimento;
- vigilanza a mezzo centrali operative esclusivamente dedicate all'attività di tutela degli obiettivi affidati, con l'impiego di guardie armate, e, soprattutto, nella:
- direzione e comando di più guardie armate aventi le caratteristiche funzionali di impiego di cui si è detto.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Analogamente, il titolare di un istituto di vigilanza privata non può essere definito soltanto un imprenditore: un soggetto, cioè, che "esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi" (art.2082 c.c.).

A parte la oggettiva peculiarità dei servizi prestati all'utenza privata, in relazione alla quale vi è un interesse pubblico rilevante ad una verifica preliminare e ad un controllo costante, da parte della autorità pubblica, circa la conformità degli standard a requisiti elevati di affidabilità, oggettiva e soggettiva, va qui rilevato che la direzione e comando di guardie armate, con le già rilevate caratteristiche funzionali, è attività che già da sola non può essere inquadrata negli ordinari canoni di direzione d'impresa e nell'ordinaria potestà disciplinare dell'imprenditore nei confronti dei prestatori di lavoro dipendenti.

Ne è riprova quanto già detto a proposito delle potestà disciplinari esercitate dall'autorità di pubblica sicurezza.

Se è vero che anche la previsione, nell'ordinamento nazionale, di una autorizzazione amministrativa può costituire un ostacolo alla libera prestazione dei servizi (Corte Giust. CE: cause n.62/81 e 63/81, sent. del 3 febbraio 1982), non è men vero che la stessa Corte di Giustizia CE ha riconosciuto più volte il diritto degli Stati membri di prevedere limitazioni fondate sul pubblico interesse (es. causa n.55/93, sent. del 5 ottobre 1994).

Né pare potersi dubitare che sussista un ben rilevante interesse pubblico quando si tratta, come qui si tratta, di servizi che:

- a) sul lato della sicurezza del committente, devono garantire un elevato grado di affidabilità funzionale e morale, in quanto il committente affida agli istituti di vigilanza la sicurezza di una parte spesso molto rilevante dei propri beni e, spesso, indirettamente, della propria vita e della propria libertà;
- b) sul lato dell'ordine pubblico, attengono al reclutamento e all'impiego di personale armato, o la cui destinazione funzionale è quella di prestare servizio in armi, e non in un Paese terzo, ma nello stesso Paese che rilascia l'autorizzazione.

Poiché le attività qui in evidenza si sostanziano – in definitiva - nella tutela per conto terzi di beni mobili ed immobili e, dunque, nella prevenzione dei reati contro il



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

patrimonio, consegue che la vigilanza privata è parte dell'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, in relazione alla quale lo stesso Trattato, come è noto, ammette eccezioni al principio della libera prestazione dei servizi.

Acquista, in proposito, particolare significato la sentenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea n. 61 del 3 ottobre 1980 la quale, sia pure con riferimento a diverso settore, ha stabilito che "mancando, a livello comunitario, una disciplina uniforme delle attività che rientrano unicamente nell'esercizio delle funzioni mediche, non è incompatibile con l'art. 52 del Trattato la scelta di uno Stato membro di riservare una attività paramedica, quale in particolare l'osteopatia, esclusivamente alle persone che abbiano conseguito un diploma in medicina".

Applicando estensivamente tale sentenza, sembra logico desumersi che, in assenza di una specifica regolamentazione comunitaria delle attività di vigilanza privata, non possa essere contestata la potestà delle autorità nazionali di disciplinare tale settore nel modo ritenuto più confacente alle proprie esigenze, tanto più ove si consideri la rilevanza e delicatezza degli interessi sottesi.

Indipendentemente, dunque, dal fatto che l'Italia, come altri Paesi europei, abbia sofferto nel proprio territorio la presenza illegale di milizie armate o la presenza, anche recente, di gruppi terroristici armati e che il codice penale punisca con rigore anche la sola organizzazione di bande armate (art. 306 c.p.), appartiene ad elementari esigenze di ordine pubblico che l'organizzazione e l'impiego di personale armato, al di fuori dei Corpi armati dello Stato e degli altri soggetti pubblici abilitati, sia soggetto a speciale e rigorosa disciplina di cui il momento autorizzatorio è parte ineliminabile.

L'auspicio non può essere, quindi, in direzione di una completa "liberizzazione" delle attività in argomento, ma, semmai, di una progressiva armonizzazione delle disposizioni nazionali in relazione a obiettivi di sicurezza e di democrazia condivisi.

3) Territorialità della licenza

La Commissione ritiene che il rilascio della licenza di competenza del Questore, limitata al solo territorio provinciale, violerebbe, nuovamente, il principio della libera prestazione dei servizi.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Preliminarmente va precisato che la licenza ai sensi dell'art.134 T.U.L.P.S. è di competenza dell'autorità prefettizia e non di quella questorile. Si può anche aggiungere, a chiarimento, che la legge ha inteso fare riferimento al Prefetto quale titolare della responsabilità generale, nella provincia, del mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. Sono, invece, di competenza del questore le attività di controllo tecnico e di disciplina già menzionate.

Nel rilascio della licenza, il prefetto è tenuto, fra l'altro, a valutare, oltre ai requisiti soggettivi ed oggettivi del richiedente, anche la situazione locale dell'ordine e della sicurezza pubblica, con particolare riguardo, fra l'altro, al numero e all'importanza degli istituti già operanti nella provincia, alla consistenza numerica degli operatori di vigilanza e di polizia presenti sul territorio, all'andamento della criminalità sul territorio, al numero dei reati contro il patrimonio commessi.

Completano il quadro di riferimento, ai fini che qui interessano, le disposizioni contenute nell'art.257 del Regolamento di esecuzione al T.U.L.P.S., (R.D. 06.05.1940, n.635) e nell'art.2 del R.D.L. 26.09.1935, n.1952.

In particolare l'art. 257 citato richiede, fra l'altro, la puntuale indicazione dell'ambito territoriale (il comune od i comuni) dove verrà svolta l'attività di vigilanza. Ciò è richiesto per una precisa esigenza: quella di far corrispondere la responsabilità di impiego del personale in armi ad un ambito operativo coerente con l'effettiva capacità di direzione e comando, tant'è che quello della "territorialità" non è un dogma assoluto per tutte le attività svolte dagli istituti di vigilanza. Ne è esente, ad esempio, il trasporto valori.

La dimensione provinciale, ritenuta idonea nel sistema della sicurezza pubblica a caratterizzare territorialmente potestà e responsabilità delle autorità di pubblica sicurezza e dei comandanti operativi delle forze di polizia ad ordinamento militare, relativamente alle rispettive strutture, così è ritenuta idonea a delimitare l'area di direzione e comando e di responsabilità dei direttori di istituti di vigilanza privata nei confronti delle guardie armate dipendenti.

Una dimensione più vasta non riuscirebbe a garantire né una potestà di impiego né un controllo altrettanto efficace, né da parte del titolare dell'istituto di vigilanza, né da parte delle autorità di pubblica sicurezza preposte al controllo degli istituti di vigilanza e delle guardie giurate. L'art.16 del T.U.L.P.S. infatti richiede un controllo



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

pubblico assiduo, esercitato anche attraverso la facoltà degli ufficiali e agenti di p.s. "di accedere in qualunque ora nei locali destinati all'esercizio di attività soggette ad autorizzazioni di polizia e di assicurarsi dell'adempimento delle prescrizioni imposte dalla Legge, dai Regolamenti o dall'Autorità".

Non sembra, infine, senza rilievo osservare che l'intervento della Commissione europea volto ad incidere sulla disciplina territoriale della licenza qui in argomento rischia di apparire eccessiva rispetto all'area di operatività dei Trattati, i quali correttamente e opportunamente rimettono alla legislazione nazionale l'organizzazione dei pubblici poteri in materia di polizia e di giustizia (art. 33 Trattato sull'Unione, versione 1997), fatte salve le misure che gli stessi Stati e l'Unione europea potranno attivare per armonizzare le rispettive legislazioni e coordinare le proprie attività.

4) Obbligo di avere una sede operativa in ogni provincia in cui viene esercitata l'attività di vigilanza.

Si è già detto a proposito della territorialità della licenza (punto precedente), che la dimensione provinciale è strettamente connessa a due concrete esigenze, entrambe inerenti all'ordine e alla sicurezza pubblica:

- a) l'espletamento delle funzioni di direzione e comando di uomini armati da parte del titolare della licenza;
- b) l'espletamento delle funzioni di controllo da parte delle autorità e organi di pubblica sicurezza.

Gli stessi criteri, insieme all'esigenza di attestare, nei confronti dell'utenza, uno standard qualitativo ottimale, giustificano la pretesa pubblicistica di un impianto operativo efficiente nella provincia in cui l'istituto intende operare.

5) Esigenza di abilitazione del personale.

La Commissione ritiene che in Italia non debba essere richiesta una specifica licenza di guardia particolare giurata nei confronti di chi, in altri Stati membri della C.E., svolge la medesima attività.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Al riguardo preme evidenziare come la necessità dell'abilitazione del personale attraverso l'accertamento dei rigorosi criteri soggettivi stabiliti dall'art. 138 T.U.L.P.S., discende proprio dalla delicatezza delle funzioni svolte in Italia dalle guardie particolari giurate, la cui attività, come si è già in precedenza illustrato, esplicandosi anche nella prevenzione dei reati contro il patrimonio e nella collaborazione con l'apparato di polizia dello Stato, versa nel campo della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Premesso che è già in corso la modificazione degli artt. 134 e 138 T.U.L.P.S. per consentire ai cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea di aprire istituti di vigilanza e di svolgere l'attività di guardia giurata in Italia (art. 32 D.D.L. Comunitaria 2001), potrebbe essere al più oggetto di approfondimento l'ipotesi di consentire ad un cittadino comunitario, addetto a servizi di vigilanza privata in uno Stato membro della Comunità Europea, di praticare l'attività di guardia giurata anche in Italia, prevedendo comunque un livello autorizzativo che soddisfi integralmente i requisiti previsti dalla legislazione italiana.

Con riferimento ai rilievi 6 e 7 della segnalazione della Commissione, si precisa che la normativa italiana non prevede, tra i requisiti necessari al rilascio della licenza ex art.134 T.U.L.P.S., l'obbligo di residenza del titolare della licenza e delle guardie giurate, né tanto meno il requisito di un numero minimo e/o massimo di dipendenti.

8) Deposito di una cauzione presso la cassa depositi.

La Commissione ritiene che il requisito previsto dall'art.137 T.U.L.P.S., relativo al pagamento di una cauzione per l'esercizio dell'attività di vigilanza, non tiene conto dell'esistenza di un versamento simile già effettuato in un altro Stato della Comunità. Ciò dissuaderebbe le imprese di vigilanza comunitarie dallo stabilirsi in Italia.

A tal proposito si osserva che la cauzione cui è subordinato il rilascio della licenza per gestire istituti di vigilanza, "a garanzia di tutte le obbligazioni inerenti all'esercizio dell'Ufficio e dell'osservanza delle condizioni imposte dalla licenza ovvero delle obbligazioni da adempiere in conseguenza del servizio al quale l'Ufficio sia autorizzato" (art.137, 2° e 4° comma), è intesa dall'Amministrazione non con riguardo all'adempimento civilistico delle obbligazioni assunte dal titolare della licenza nell'esercizio della propria attività, ma, diversamente da quelle richieste all'estero "all'assolvimento di tutti gli obblighi, sanciti dalla vigente legislazione, non solo di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

polizia, connessi con la conduzione di un istituto di vigilanza" [cfr. .Circ. n.559/C.10982.10089.D(22) del 13 luglio 1995].

Di tal che l'incameramento, anche parziale, della cauzione, da parte del prefetto, opera come sanzione amministrativa nei confronti delle inosservanze degli obblighi di legge e delle prescrizioni dell'Autorità da parte dei titolari degli istituti di vigilanza, quando le stesse non debbano essere sanzionate con la sospensione o il ritiro della licenza.

Conseguentemente, si verte, anche in questa circostanza, in una specifica esigenza di ordine e sicurezza pubblica, apprezzata dai Trattati per giustificare "l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedono un regime particolare (... art. 56)".

9) Controllo dei prezzi.

La Commissione ritiene che la regolamentazione vigente in Italia relativa alle tariffe della vigilanza privata non sia compatibile con la libera prestazione dei servizi, in quanto impedisce ad un "prestataro" stabilito in un altro Stato membro di poter penetrare il mercato italiano offrendo le proprie prestazioni a prezzi più convenienti di quelli praticati dai concorrenti stabiliti in Italia.

In proposito si rappresenta che l'ordinamento italiano (art. 257 del Regolamento di esecuzione al TULPS) prevede che il Prefetto approvi le tariffe praticate dagli istituti di vigilanza. Tale provvedimento di approvazione non può essere considerato come una mera presa d'atto, bensì, proprio in virtù del rilievo che assumono le funzioni svolte dagli istituti di vigilanza e dalle dipendenti guardie particolari giurate, come un vero e proprio atto di controllo da parte della suddetta autorità provinciale di pubblica sicurezza.

Tale funzione di controllo è stata esercitata anche per evitare che, a causa di una concorrenza particolarmente accesa, espressa quasi esclusivamente sul piano dei prezzi, vi fosse uno scadimento qualitativo dei servizi, o, peggio, il mancato rispetto degli obblighi retributivi e previdenziali nei confronti del personale dipendente, con conseguenti ripercussioni negative sull'ordine e la sicurezza pubblica.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Oggi i rischi di un impiego improprio del controllo pubblico delle tariffe sono molto attenuati, se non definitivamente circoscritti, per l'azione di tutela della libera concorrenza svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in relazione alla quale l'Amministrazione ha già apportato i correttivi richiesti e ulteriori ne saranno adottati per assicurare la competitività dei prezzi, insieme con le verifiche di qualità dei servizi.

o o o

Completando le argomentazioni svolte nelle premesse, sembra opportuno aggiungere quanto segue.

Iniziative parlamentari in corso

Il tema della vigilanza privata riveste particolare interesse per il Parlamento italiano. Presso la Camera dei deputati risultano presentate, allo stato, le seguenti proposte di legge:

- n. 301 (On.le Lucidi ed altri), che qualifica quelle di vigilanza privata come "attività ausiliarie per la prevenzione e il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico", assoggettando la licenza a controllo pubblico, e qualifica le guardie giurate come "incaricati di pubblico servizio";
- n. 452 (On.le Cento), che qualifica gli istituti di vigilanza come "polizia ausiliaria di tipo privato" e le guardie giurate "come pubblici ufficiali";
- n. 823 (On.le Pistone), che, pur senza indulgere in qualificazioni, accentua fortemente gli aspetti pubblicistici dell'ordinamento degli istituti e delle guardie in argomento;
- n. 868 (Onn.li Misuraca e Amato) e n. 2502 (On.li Marras e Vitali) che, accentuando i caratteri pubblicistici degli istituti e dell'ordinamento delle guardie private, qualificano queste ultime come pubblici ufficiali;
- n. 2107 (Onn.li Coronella e altri), che lasciando immutato l'ordinamento attuale, prevedono, in evidente considerazione del rilievo pubblico delle attività in argomento, agevolazioni fiscali per gli istituti e per gli utenti.

E' evidente che una eventuale adesione del Governo alle tesi della Commissione europea presenterebbe delicati profili di contrasto con le indicazioni oggi presenti in Parlamento.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Iniziative del Governo

Come si è anticipato nelle premesse, il Ministro dell'interno, nella direttiva del 4 febbraio scorso, ha posto in rilievo, fra gli obiettivi di sicurezza, quello del potenziamento e dell'integrazione del concetto di "polizia di prossimità", attraverso l'affidamento a soggetti diversi dalle forze di polizia di alcune funzioni di "sicurezza secondaria".

In conseguenza di tale indirizzo, lo stesso Ministro ha affidato ad un funzionario di questo Dipartimento l'incarico di presiedere un gruppo di lavoro tecnico per la predisposizione di un disegno di legge di modifica delle disposizioni in materia di vigilanza privata "anche al fine di individuare funzioni ed attività riconducibili al concetto di sicurezza secondaria".

Prospettive a livello comunitario

In relazione a quanto sopra, ed all'oggettivo e rilevante interesse dell'Italia a contribuire fattivamente alla realizzazione di uno spazio europeo comune di libertà, sicurezza e giustizia, é da prendere in considerazione, in vista del semestre italiano di presidenza dell'Unione europea, la proposizione di una iniziativa comune finalizzata ad armonizzare le politiche e le normative europee in materia di sicurezza privata, sulla base dei seguenti principi finalizzati al perseguimento di altrettanti interessi pubblici rilevanti:

- controllo pubblico di affidabilità, oggettiva e soggettiva, dei servizi offerti da privati in materia di sicurezza;
- controllo effettivo, costante e approfondito nei confronti degli organismi privati che offrono servizi di vigilanza armata e impiegano personale armato;
- controllo pubblico, relativamente ai medesimi organismi, tendente anche ad evitare concentrazioni sovranazionali in materia di sicurezza;
- collaborazione degli organismi privati con gli organi di polizia ai fini della sicurezza generale, con opportune forme di coordinamento/integrazione.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Si conferma la piena disponibilità di questo Dipartimento per ogni ulteriore contributo che si dovesse ritenere necessario per la positiva risoluzione della vertenza in oggetto.

per il Capo della Polizia
il Direttore dell'Ufficio
per l'Amministrazione generale



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

557/B.7682.10090.D(1)
Rif. telefax del 9.4.2002

Roma, 04 GIU. 2002

OGGETTO: Procedura di infrazione 2000/4196 ex art. 226 Trattato: Servizi di sicurezza privata.

ALL' UFFICIO CENTRALE PER GLI AFFARI LEGISLATIVI
E LE RELAZIONI INTERNAZIONALI S E D E

AL GABINETTO DEL SIG. MINISTRO S E D E

e, per conoscenza:

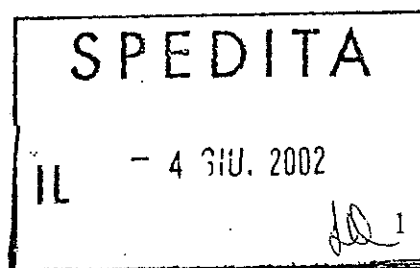
ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO
Ufficio Legislazione e Affari Parlamentari S E D E

ALLA DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE
S E D E

ALL' UFFICIO PER IL COORDINAMENTO E LA PIANIFICAZIONE
S E D E

Con riferimento alla nota a margine indicata, si comunicano le osservazioni di questo Ufficio relativamente alla procedura di infrazione nei confronti dell'Italia avviata dalla Commissione della Comunità Europea in materia di esercizio dell'attività di vigilanza privata e delle guardie particolari giurate.

Si ritiene indispensabile formulare preliminarmente alcune considerazioni di carattere generale.





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Politiche europee in materia di sicurezza interna

In primo luogo va osservato che l'Unione Europea segue una doppia linea di azione per quanto riguarda le politiche della sicurezza.

Da una parte essa riconosce l'assoluta sovranità degli Stati Membri nell'autonoma disciplina delle materie concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza interna e ciò non solo per quanto attiene agli ordinamenti penali e di polizia e all'attività degli organi di polizia, ma anche relativamente alle restrizioni pubbliche ad attività di carattere privato, anche di carattere imprenditoriale, commerciale e professionale. Gli articoli 45 e 46 del Trattato della Comunità Europea (versione consolidata del 10 novembre 1997), infatti, fanno salve le discipline nazionali sia sul fronte dell'esercizio, anche occasionale, di pubblici poteri, sia su quello delle restrizioni alle attività private giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

Dall'altra, l'Unione europea persegue l'intento di un progressivo avvicinamento delle legislazioni nazionali in materia di polizia e di giustizia, con la consapevolezza che ciò debba avvenire non per una mera, seppur giustificata, esigenza di omologazione, ma per "fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia" comune (art.29 del trattato sull'Unione europea, nella versione consolidata del 10 novembre 1997)

In altre parole, l'Unione Europea è perfettamente consapevole del fatto che la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica rappresenta una "riserva di legge nazionale" o, se si vuole, una "riserva di sovranità" degli Stati membri che può essere attenuata solo con estrema cautela e solo a patto di una progressiva estensione delle aree delle politiche comuni in materia; solo a condizione, cioè, che non si realizzi "un vuoto di potere" dentro il quale la sicurezza e la libertà del cittadino possono averne a soffrire.

Sicurezza privata e sicurezza pubblica: la questione del monopolio pubblico della forza

In questo quadro sembra debbano leggersi anche le questioni attinenti alla cosiddetta "sicurezza privata" che in parte attengono senz'altro all'autodifesa, alla sfera personalissima del diritto di ciascuno, cioè, di tutelare i propri legittimi interessi, rispetto alla quale, nondimeno, l'ordinamento statuale ha il potere-dovere di pretendere che l'azione non si ponga in contrasto con i diritti fondamentali degli altri cittadini. E'



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

un campo d'azione, questo dell'autodifesa e dei limiti pubblici all'autodifesa, sul quale non sembra che l'Europa abbia sviluppato una riflessione comune, anche perché molto diverse sono le tradizioni e le sensibilità degli Stati membri.

Ma la "sicurezza privata" attiene anche, in parte, ad un fenomeno molto diverso dall'autodifesa. Essa rappresenta pure quell'area di sicurezza comune, intrinsecamente "pubblica", che viene alla luce attraverso due fenomeni paralleli, ma sostanzialmente e concettualmente distinti: il progressivo incremento del bisogno collettivo di sicurezza non compiutamente coperto attraverso i servizi di prevenzione e di sicurezza pubblici, da una parte, il progressivo ritiro degli apparati di polizia da compiti di sicurezza che non richiedono l'esercizio di pubbliche funzioni e che possono essere, quindi, in qualche misura "privatizzati".

In altri termini, il "monopolio della forza pubblica" va progressivamente circoscrivendo la propria area d'azione, attraverso il riconoscimento di altre aree in cui possono operare soggetti "non pubblici", ma tuttavia soggetti a condizioni e controlli che valgano a garantire i cittadini e il sistema politico democratico circa il rischio di un ritorno verso forme di uso privato della forza, che presenterebbero gravissime controindicazioni per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Senza voler indulgere in considerazioni che richiederebbero un apparato storico e sociologico non pertinente in questa sede, non sembra eccessivo ricordare le esperienze fortemente negative dei "campieri" a cavallo e delle "guardie mafiose" degli ultimi due secoli di storia nazionale e quelle delle "milizie" private di carattere politico che hanno attraversato la recente storia europea. Neppure vanno sottovalutate le degenerazioni dei "servizi d'ordine", presenti nelle manifestazioni "sessantottine" e posteriori, da cui sono emerse nuove fattispecie di "bande armate" con forti caratterizzazioni eversive e terroristiche.

La sicurezza privata in Italia

In questo contesto si inserisce l'evoluzione del concetto di "sicurezza privata" maturato in Italia alle soglie del XX secolo, con un'ulteriore evoluzione, negli ultimi anni.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931, a tutt'oggi il testo fondamentale che disciplina la "vigilanza privata" in Italia e che, a sua volta, recepisce una elaborazione dottrinale e normativa più risalente, parte dalla considerazione di fondo che tutte le attività di sicurezza pertengono alla forza pubblica e all'Autorità di pubblica sicurezza. L'art.1 del Testo Unico precisa, infatti, che "l'Autorità di Pubblica Sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà."

Lo stesso Testo Unico ed i coevi codici civile, penale e di procedura penale consentono, nondimeno, entro determinati limiti, l'autodifesa.

Il corpo normativo consente anche la difesa armata, mediante guardie private e strutture organizzative di guardie armate rimesse all'iniziativa privata, ma sotto stretto controllo pubblico, nell'ambito del quale possono esprimersi anche, più o meno occasionalmente, funzioni pubbliche.

Per questo motivo, le strutture organizzative in parola non sono o non sono soltanto "imprese", nel senso tecnico-giuridico del termine e le loro non sono soltanto prestazioni di "servizi" in un ambito privatistico e commerciale, ma sono definite come "istituti" e le guardie dipendenti, soggette a controllo pubblico anche per gli aspetti disciplinari, svolgono, come si è detto, anche funzioni di tipo pubblicistico.

Fra queste, la legge e la giurisprudenza hanno enucleato almeno due funzioni, quella attestataria "de veritate" espressa dall'art. 255 del Regolamento di esecuzione al T.U.L.P.S. e prima ancora dall'art. 35 del T.U. degli Ufficiali e agenti di p.s. approvato con R.D. n. 690/1907, e quella di agente di polizia giudiziaria ricostruita dalla giurisprudenza penale, connessa all'accertamento di reati (Cass. sentenza n. 38 del 12 gennaio 1979).

Appare utile qui aggiungere alcuni stralci della giurisprudenza penale che aiutano a differenziare nettamente la posizione del privato cittadino che procede ad un arresto, occasionalmente ed in via di autotutela (art.383 c.p.p.), da quella della "guardia particolare giurata". La Cassazione penale, infatti, nella sentenza n.38 del 12 gennaio 1979 (All.2), ha rilevato che "...la guardia particolare giurata, nell'esercizio dei compiti cui è abilitata nella tutela della proprietà privata, assume la qualità di agente di polizia giudiziaria e, come tale, può procedere all'arresto in flagranza, ai sensi dell'art. 236 C.P.P...." (codice previgente).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Nella stessa direzione si muove anche la sentenza n. 811 del 17 giugno 1983 (All.3), emessa dalla VI Sezione Penale della Suprema Corte, la quale ha riconosciuto il reato di oltraggio a P.U. (ora soppresso) commesso nei confronti di guardie giurate, osservando che queste ultime, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria cui le autorizza l'art.255 del citato Reg. Es. al T.U.L.P.S., assumono la qualità di pubblici ufficiali.

Infine, con la sentenza n.1177 del 19.11.1993 (All.4), la Cassazione ha fissato il principio secondo il quale "...per cogliere l'elemento qualificante della categoria in esame, è necessario tener presente che – secondo un risalente indirizzo giurisprudenziale – le guardie particolari, nello svolgimento dei compiti cui sono abilitate a tutela delle proprietà private, esercitano funzioni di polizia giudiziaria ai sensi dell'art.255 del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S. nella prevenzione e repressione dei reati aventi per oggetto beni mobili e immobili soggetti alla loro vigilanza...".

La sentenza muove, infatti, dalla considerazione che l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria da parte delle guardie giurate discende dalla facoltà di redigere verbali di cui al citato articolo 255 Reg. T.U.L.P.S..

A prescindere dalle predette considerazioni, è evidente che l'intero sistema della "vigilanza privata" in Italia si basa su una stretta relazione funzionale e disciplinare fra "guardie giurate" e Amministrazione della pubblica sicurezza, in base alla quale le prime sono tenute a collaborare, senza eccezioni (art.139 T.U.L.P.S.) con le forze di polizia dello Stato; possono, a richiesta di queste, fare uso legittimo delle armi e dei mezzi di coazione fisica (art.53 C.P.) e, in tale circostanza, essere difese dall'Avvocatura dello Stato in caso di incriminazione (art.32, 3° comma Legge n.152/1975). Di converso, le stesse guardie giurate sono soggette a precisi obblighi disciplinari nei confronti dell'autorità di pubblica sicurezza che può irrogare sanzioni (art.4 R.D.L. 26 settembre 1935, n.1952, convertito in legge 19 marzo 1936, n.508).

In breve: le guardie particolari giurate e gli istituti di vigilanza appartengono al sistema della pubblica sicurezza anche se svolgono la loro attività prevalente a tutela di interessi disciplinati dal diritto privato, sulla base di contratti di diritto privato.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

In questo contesto sono maturate negli ultimi anni le evoluzioni di cui si è detto, in base alle quali:

- a) già la legge 11 febbraio 1992 n.157, in materia di caccia, volendo dare una connotazione pubblicistica intermedia agli agenti venatori, ha richiesto che il personale dipendente dalle associazioni venatorie, agricole e di protezione ambientale incaricato dell'accertamento degli illeciti venatori rivestisse la qualifica di "guardia giurata" come i dipendenti degli istituti di vigilanza;
- b) a seguito dell'art. 5 del decreto-legge 18 gennaio 1992, n. 49, alcune attività di sicurezza sono state trasferite a imprese private di sicurezza o a istituti di vigilanza, alcune delle quali svolte con la diretta partecipazione di elementi delle Forze di polizia dello Stato per gli interventi che dovessero richiedere l'esercizio di potestà pubbliche;
- c) nel programma politico amministrativo del Ministro dell'Interno per l'anno 2002 è previsto lo sviluppo dell'area della "sicurezza secondaria", quella, cioè, svolta da soggetti diversi dalle forze di polizia dello Stato e dalla polizia locale, dove peculiare risalto sono destinati ad avere gli istituti di vigilanza e le guardie giurate, in un sistema coordinato dalle Autorità di pubblica sicurezza (stralci della direttiva 14 febbraio 2002, in all.1).

o o o

Tenendo presenti le considerazioni appena svolte sussistono i presupposti per poter contestare le argomentazioni in base alle quali la Commissione CE ritiene la normativa italiana in materia di vigilanza privata non conforme al diritto comunitario.

1) Obbligo di prestare giuramento di fedeltà alla Repubblica Italiana.

Secondo la Commissione CE "il suddetto obbligo non sarebbe né adeguato né proporzionato all'obiettivo perseguito".

A prescindere dalla genericità del rilievo, che non chiarisce quale sia la norma di diritto comunitario violata o quanto meno disattesa nello spirito, si osserva che l'obbligo di giuramento, previsto dall'art. 250 del Regolamento di esecuzione al T.U.L.P.S., si giustifica in considerazione del fatto che le guardie particolari giurate partecipano, come si è detto, dei pubblici poteri, possono svolgere attività ausiliarie a quelle degli organi di polizia e sono soggette ad una disciplina esercitata dall'autorità di pubblica sicurezza.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Non può esservi dubbio, quindi, che la potestà attestatoria "de veritate" riconosciuta in via generale dall'ordinamento alle guardie particolari giurate, per tacere delle funzioni di polizia giudiziaria e di ausiliario di pubblica sicurezza svolte occasionalmente o di quelle propriamente repressive svolte non occasionalmente dalle guardie giurate nominate guardie venatorie o ittiche, giustifica di per sé la prestazione di un giuramento di fedeltà alle leggi e ai regolamenti dello Stato.

Il fatto, inoltre, di prestare servizio in armi e con una uniforme approvata dall'Autorità è elemento di non secondario rilievo per pretendere un giuramento di fedeltà alle leggi dello Stato ed allo Stato-ordinamento nel suo complesso.

2) Esigenza di una licenza per esercitare le attività.

Secondo la Commissione, la necessità di munirsi di licenza ai sensi dell'art.134 del T.U.L.P.S. per svolgere le attività di vigilanza privata sarebbe in contrasto con il principio della libera prestazione dei servizi di cui all'art.49 del Trattato.

In tal modo la Commissione fa rientrare l'attività degli istituti di vigilanza privata tra i "servizi" in senso lato, cioè "prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone" (art. 50 del Trattato CE nella versione 1997). La stessa norma chiarisce che "i servizi comprendono in particolare: a) attività di carattere industriale, b) attività di carattere commerciale, c) attività artigiane, d) attività delle libere professioni".

Tale impostazione non può essere condivisa. Infatti, nessuna delle attività elencate nel predetto articolo 50 può paragonarsi alle tipologie di attività tipiche ed esclusive degli istituti di vigilanza privata e che in definitiva consistono in :

- vigilanza armata ad obiettivi fissi;
- trasporto e scorta armata a beni e valori in movimento;
- vigilanza a mezzo centrali operative esclusivamente dedicate all'attività di tutela degli obiettivi affidati, con l'impiego di guardie armate, e, soprattutto, nella:
- direzione e comando di più guardie armate aventi le caratteristiche funzionali di impiego di cui si è detto.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Analogamente, il titolare di un istituto di vigilanza privata non può essere definito soltanto un imprenditore: un soggetto, cioè, che "esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi" (art.2082 c.c.).

A parte la oggettiva peculiarità dei servizi prestati all'utenza privata, in relazione alla quale vi è un interesse pubblico rilevante ad una verifica preliminare e ad un controllo costante, da parte della autorità pubblica, circa la conformità degli standard a requisiti elevati di affidabilità, oggettiva e soggettiva, va qui rilevato che la direzione e comando di guardie armate, con le già rilevate caratteristiche funzionali, è attività che già da sola non può essere inquadrata negli ordinari canoni di direzione d'impresa e nell'ordinaria potestà disciplinare dell'imprenditore nei confronti dei prestatori di lavoro dipendenti.

Ne è riprova quanto già detto a proposito delle potestà disciplinari esercitate dall'autorità di pubblica sicurezza.

Se è vero che anche la previsione, nell'ordinamento nazionale, di una autorizzazione amministrativa può costituire un ostacolo alla libera prestazione dei servizi (Corte Giust. CE: cause n.62/81 e 63/81, sent. del 3 febbraio 1982), non è men vero che la stessa Corte di Giustizia CE ha riconosciuto più volte il diritto degli Stati membri di prevedere limitazioni fondate sul pubblico interesse (es. causa n.55/93, sent. del 5 ottobre 1994).

Né pare potersi dubitare che sussista un ben rilevante interesse pubblico quando si tratta, come qui si tratta, di servizi che:

- a) sul lato della sicurezza del committente, devono garantire un elevato grado di affidabilità funzionale e morale, in quanto il committente affida agli istituti di vigilanza la sicurezza di una parte spesso molto rilevante dei propri beni e, spesso, indirettamente, della propria vita e della propria libertà;
- b) sul lato dell'ordine pubblico, attengono al reclutamento e all'impiego di personale armato, o la cui destinazione funzionale è quella di prestare servizio in armi, e non in un Paese terzo, ma nello stesso Paese che rilascia l'autorizzazione.

Poiché le attività qui in evidenza si sostanziano – in definitiva - nella tutela per conto terzi di beni mobili ed immobili e, dunque, nella prevenzione dei reati contro il



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

patrimonio, consegue che la vigilanza privata è parte dell'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, in relazione alla quale lo stesso Trattato, come è noto, ammette eccezioni al principio della libera prestazione dei servizi.

Acquista, in proposito, particolare significato la sentenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea n. 61 del 3 ottobre 1980 la quale, sia pure con riferimento a diverso settore, ha stabilito che "mancando, a livello comunitario, una disciplina uniforme delle attività che rientrano unicamente nell'esercizio delle funzioni mediche, non è incompatibile con l'art. 52 del Trattato la scelta di uno Stato membro di riservare una attività paramedica, quale in particolare l'osteopatia, esclusivamente alle persone che abbiano conseguito un diploma in medicina".

Applicando estensivamente tale sentenza, sembra logico desumersi che, in assenza di una specifica regolamentazione comunitaria delle attività di vigilanza privata, non possa essere contestata la potestà delle autorità nazionali di disciplinare tale settore nel modo ritenuto più confacente alle proprie esigenze, tanto più ove si consideri la rilevanza e delicatezza degli interessi sottesi.

Indipendentemente, dunque, dal fatto che l'Italia, come altri Paesi europei, abbia sofferto nel proprio territorio la presenza illegale di milizie armate o la presenza, anche recente, di gruppi terroristici armati e che il codice penale punisca con rigore anche la sola organizzazione di bande armate (art. 306 c.p.), appartiene ad elementari esigenze di ordine pubblico che l'organizzazione e l'impiego di personale armato, al di fuori dei Corpi armati dello Stato e degli altri soggetti pubblici abilitati, sia soggetto a speciale e rigorosa disciplina di cui il momento autorizzatorio è parte ineliminabile.

L'auspicio non può essere, quindi, in direzione di una completa "liberizzazione" delle attività in argomento, ma, semmai, di una progressiva armonizzazione delle disposizioni nazionali in relazione a obiettivi di sicurezza e di democrazia condivisi.

3) Territorialità della licenza

La Commissione ritiene che il rilascio della licenza di competenza del Questore, limitata al solo territorio provinciale, violerebbe, nuovamente, il principio della libera prestazione dei servizi.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Preliminarmente va precisato che la licenza ai sensi dell'art.134 T.U.L.P.S. è di competenza dell'autorità prefettizia e non di quella questorile. Si può anche aggiungere, a chiarimento, che la legge ha inteso fare riferimento al Prefetto quale titolare della responsabilità generale, nella provincia, del mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. Sono, invece, di competenza del questore le attività di controllo tecnico e di disciplina già menzionate.

Nel rilascio della licenza, il prefetto è tenuto, fra l'altro, a valutare, oltre ai requisiti soggettivi ed oggettivi del richiedente, anche la situazione locale dell'ordine e della sicurezza pubblica, con particolare riguardo, fra l'altro, al numero e all'importanza degli istituti già operanti nella provincia, alla consistenza numerica degli operatori di vigilanza e di polizia presenti sul territorio, all'andamento della criminalità sul territorio, al numero dei reati contro il patrimonio commessi.

Completano il quadro di riferimento, ai fini che qui interessano, le disposizioni contenute nell'art.257 del Regolamento di esecuzione al T.U.L.P.S., (R.D. 06.05.1940, n.635) e nell'art.2 del R.D.L. 26.09.1935, n.1952.

In particolare l'art. 257 citato richiede, fra l'altro, la puntuale indicazione dell'ambito territoriale (il comune od i comuni) dove verrà svolta l'attività di vigilanza. Ciò è richiesto per una precisa esigenza: quella di far corrispondere la responsabilità di impiego del personale in armi ad un ambito operativo coerente con l'effettiva capacità di direzione e comando, tant'è che quello della "territorialità" non è un dogma assoluto per tutte le attività svolte dagli istituti di vigilanza. Ne è esente, ad esempio, il trasporto valori.

La dimensione provinciale, ritenuta idonea nel sistema della sicurezza pubblica a caratterizzare territorialmente potestà e responsabilità delle autorità di pubblica sicurezza e dei comandanti operativi delle forze di polizia ad ordinamento militare, relativamente alle rispettive strutture, così è ritenuta idonea a delimitare l'area di direzione e comando e di responsabilità dei direttori di istituti di vigilanza privata nei confronti delle guardie armate dipendenti.

Una dimensione più vasta non riuscirebbe a garantire né una potestà di impiego né un controllo altrettanto efficace, né da parte del titolare dell'istituto di vigilanza, né da parte delle autorità di pubblica sicurezza preposte al controllo degli istituti di vigilanza e delle guardie giurate. L'art.16 del T.U.L.P.S. infatti richiede un controllo



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

pubblico assiduo, esercitato anche attraverso la facoltà degli ufficiali e agenti di p.s. "di accedere in qualunque ora nei locali destinati all'esercizio di attività soggette ad autorizzazioni di polizia e di assicurarsi dell'adempimento delle prescrizioni imposte dalla Legge, dai Regolamenti o dall'Autorità".

Non sembra, infine, senza rilievo osservare che l'intervento della Commissione europea volto ad incidere sulla disciplina territoriale della licenza qui in argomento rischia di apparire eccessiva rispetto all'area di operatività dei Trattati, i quali correttamente e opportunamente rimettono alla legislazione nazionale l'organizzazione dei pubblici poteri in materia di polizia e di giustizia (art. 33 Trattato sull'Unione, versione 1997), fatte salve le misure che gli stessi Stati e l'Unione europea potranno attivare per armonizzare le rispettive legislazioni e coordinare le proprie attività.

4) Obbligo di avere una sede operativa in ogni provincia in cui viene esercitata l'attività di vigilanza.

Si è già detto a proposito della territorialità della licenza (punto precedente), che la dimensione provinciale è strettamente connessa a due concrete esigenze, entrambe inerenti all'ordine e alla sicurezza pubblica:

- a) l'espletamento delle funzioni di direzione e comando di uomini armati da parte del titolare della licenza;
- b) l'espletamento delle funzioni di controllo da parte delle autorità e organi di pubblica sicurezza.

Gli stessi criteri, insieme all'esigenza di attestare, nei confronti dell'utenza, uno standard qualitativo ottimale, giustificano la pretesa pubblicistica di un impianto operativo efficiente nella provincia in cui l'istituto intende operare.

5) Esigenza di abilitazione del personale.

La Commissione ritiene che in Italia non debba essere richiesta una specifica licenza di guardia particolare giurata nei confronti di chi, in altri Stati membri della C.E., svolge la medesima attività.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Al riguardo preme evidenziare come la necessità dell'abilitazione del personale attraverso l'accertamento dei rigorosi criteri soggettivi stabiliti dall'art. 138 T.U.L.P.S., discende proprio dalla delicatezza delle funzioni svolte in Italia dalle guardie particolari giurate, la cui attività, come si è già in precedenza illustrato, esplicandosi anche nella prevenzione dei reati contro il patrimonio e nella collaborazione con l'apparato di polizia dello Stato, versa nel campo della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Premesso che è già in corso la modificazione degli artt. 134 e 138 T.U.L.P.S. per consentire ai cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea di aprire istituti di vigilanza e di svolgere l'attività di guardia giurata in Italia (art. 32 D.D.L. Comunitaria 2001), potrebbe essere al più oggetto di approfondimento l'ipotesi di consentire ad un cittadino comunitario, addetto a servizi di vigilanza privata in uno Stato membro della Comunità Europea, di praticare l'attività di guardia giurata anche in Italia, prevedendo comunque un livello autorizzativo che soddisfi integralmente i requisiti previsti dalla legislazione italiana.

Con riferimento ai rilievi 6 e 7 della segnalazione della Commissione, si precisa che la normativa italiana non prevede, tra i requisiti necessari al rilascio della licenza ex art.134 T.U.L.P.S., l'obbligo di residenza del titolare della licenza e delle guardie giurate, né tanto meno il requisito di un numero minimo e/o massimo di dipendenti.

8) Deposito di una cauzione presso la cassa depositi.

La Commissione ritiene che il requisito previsto dall'art.137 T.U.L.P.S., relativo al pagamento di una cauzione per l'esercizio dell'attività di vigilanza, non tiene conto dell'esistenza di un versamento simile già effettuato in un altro Stato della Comunità. Ciò dissuaderebbe le imprese di vigilanza comunitarie dallo stabilirsi in Italia.

A tal proposito si osserva che la cauzione cui è subordinato il rilascio della licenza per gestire istituti di vigilanza, "a garanzia di tutte le obbligazioni inerenti all'esercizio dell'Ufficio e dell'osservanza delle condizioni imposte dalla licenza ovvero delle obbligazioni da adempiere in conseguenza del servizio al quale l'Ufficio sia autorizzato" (art.137, 2° e 4° comma), è intesa dall'Amministrazione non con riguardo all'adempimento civilistico delle obbligazioni assunte dal titolare della licenza nell'esercizio della propria attività, ma, diversamente da quelle richieste all'estero "all'assolvimento di tutti gli obblighi, sanciti dalla vigente legislazione, non solo di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

polizia, connessi con la conduzione di un istituto di vigilanza" [cfr. .Circ. n.559/C.10982.10089.D(22) del 13 luglio 1995].

Di tal che l'incameramento, anche parziale, della cauzione, da parte del prefetto, opera come sanzione amministrativa nei confronti delle inosservanze degli obblighi di legge e delle prescrizioni dell'Autorità da parte dei titolari degli istituti di vigilanza, quando le stesse non debbano essere sanzionate con la sospensione o il ritiro della licenza.

Conseguentemente, si verte, anche in questa circostanza, in una specifica esigenza di ordine e sicurezza pubblica, apprezzata dai Trattati per giustificare "l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedono un regime particolare (... art. 56)".

9) Controllo dei prezzi.

La Commissione ritiene che la regolamentazione vigente in Italia relativa alle tariffe della vigilanza privata non sia compatibile con la libera prestazione dei servizi, in quanto impedisce ad un "prestataro" stabilito in un altro Stato membro di poter penetrare il mercato italiano offrendo le proprie prestazioni a prezzi più convenienti di quelli praticati dai concorrenti stabiliti in Italia.

In proposito si rappresenta che l'ordinamento italiano (art. 257 del Regolamento di esecuzione al TULPS) prevede che il Prefetto approvi le tariffe praticate dagli istituti di vigilanza. Tale provvedimento di approvazione non può essere considerato come una mera presa d'atto, bensì, proprio in virtù del rilievo che assumono le funzioni svolte dagli istituti di vigilanza e dalle dipendenti guardie particolari giurate, come un vero e proprio atto di controllo da parte della suddetta autorità provinciale di pubblica sicurezza.

Tale funzione di controllo è stata esercitata anche per evitare che, a causa di una concorrenza particolarmente accesa, espressa quasi esclusivamente sul piano dei prezzi, vi fosse uno scadimento qualitativo dei servizi, o, peggio, il mancato rispetto degli obblighi retributivi e previdenziali nei confronti del personale dipendente, con conseguenti ripercussioni negative sull'ordine e la sicurezza pubblica.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Oggi i rischi di un impiego improprio del controllo pubblico delle tariffe sono molto attenuati, se non definitivamente circoscritti, per l'azione di tutela della libera concorrenza svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in relazione alla quale l'Amministrazione ha già apportato i correttivi richiesti e ulteriori ne saranno adottati per assicurare la competitività dei prezzi, insieme con le verifiche di qualità dei servizi.

o o o

Completando le argomentazioni svolte nelle premesse, sembra opportuno aggiungere quanto segue.

Iniziative parlamentari in corso

Il tema della vigilanza privata riveste particolare interesse per il Parlamento italiano. Presso la Camera dei deputati risultano presentate, allo stato, le seguenti proposte di legge:

- n. 301 (On.le Lucidi ed altri), che qualifica quelle di vigilanza privata come "attività ausiliarie per la prevenzione e il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico", assoggettando la licenza a controllo pubblico, e qualifica le guardie giurate come "incaricati di pubblico servizio";
- n. 452 (On.le Cento), che qualifica gli istituti di vigilanza come "polizia ausiliaria di tipo privato" e le guardie giurate "come pubblici ufficiali";
- n. 823 (On.le Pistone), che, pur senza indulgere in qualificazioni, accentua fortemente gli aspetti pubblicistici dell'ordinamento degli istituti e delle guardie in argomento;
- n. 868 (Onn.li Misuraca e Amato) e n. 2502 (On.li Marras e Vitali) che, accentuando i caratteri pubblicistici degli istituti e dell'ordinamento delle guardie private, qualificano queste ultime come pubblici ufficiali;
- n. 2107 (Onn.li Coronella e altri), che lasciando immutato l'ordinamento attuale, prevedono, in evidente considerazione del rilievo pubblico delle attività in argomento, agevolazioni fiscali per gli istituti e per gli utenti.

E' evidente che una eventuale adesione del Governo alle tesi della Commissione europea presenterebbe delicati profili di contrasto con le indicazioni oggi presenti in Parlamento.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Iniziative del Governo

Come si è anticipato nelle premesse, il Ministro dell'interno, nella direttiva del 4 febbraio scorso, ha posto in rilievo, fra gli obiettivi di sicurezza, quello del potenziamento e dell'integrazione del concetto di "polizia di prossimità", attraverso l'affidamento a soggetti diversi dalle forze di polizia di alcune funzioni di "sicurezza secondaria".

In conseguenza di tale indirizzo, lo stesso Ministro ha affidato ad un funzionario di questo Dipartimento l'incarico di presiedere un gruppo di lavoro tecnico per la predisposizione di un disegno di legge di modifica delle disposizioni in materia di vigilanza privata "anche al fine di individuare funzioni ed attività riconducibili al concetto di sicurezza secondaria".

Prospettive a livello comunitario

In relazione a quanto sopra, ed all'oggettivo e rilevante interesse dell'Italia a contribuire fattivamente alla realizzazione di uno spazio europeo comune di libertà, sicurezza e giustizia, é da prendere in considerazione, in vista del semestre italiano di presidenza dell'Unione europea, la proposizione di una iniziativa comune finalizzata ad armonizzare le politiche e le normative europee in materia di sicurezza privata, sulla base dei seguenti principi finalizzati al perseguimento di altrettanti interessi pubblici rilevanti:

- controllo pubblico di affidabilità, oggettiva e soggettiva, dei servizi offerti da privati in materia di sicurezza;
- controllo effettivo, costante e approfondito nei confronti degli organismi privati che offrono servizi di vigilanza armata e impiegano personale armato;
- controllo pubblico, relativamente ai medesimi organismi, tendente anche ad evitare concentrazioni sovranazionali in materia di sicurezza;
- collaborazione degli organismi privati con gli organi di polizia ai fini della sicurezza generale, con opportune forme di coordinamento/integrazione.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Si conferma la piena disponibilità di questo Dipartimento per ogni ulteriore contributo che si dovesse ritenere necessario per la positiva risoluzione della vertenza in oggetto.

per il Capo della Polizia
il Direttore dell'Ufficio
per l'Amministrazione generale