



i Documenti di Analisi Difesa

IL "CAMMINO EUROPEO" DELLA SICUREZZA PRIVATA ITALIANA

DI GIOVANNI PAGANI (SENIOR SECURITY MANAGER CENTRO STUDI ITASFORUM)

La sentenza della Corte di Giustizia Comunitaria del 13 dicembre 2007 (Causa C-465/05) ha avviato il processo di riforma del settore della cosiddetta sicurezza privata, materia di antiche radici come del resto si ricava dallo stesso nome latino "vigilantia". Era infatti l'antico "Ufficio degli Edili" - guidato da fiduciari del Senato romano - che con l'operato dei suoi "tres viri nocturni" assicurava, già nel terzo secolo avanti Cristo, la vigilanza sulla vita economica e religiosa della città eterna, svolgendo una funzione di prevenzione mediante la vigilanza e la custodia dei beni dei pubblici e dei privati. Quei vigili, alla dipendenza degli "Aediles" (Magistrati con funzioni amministrative e di polizia cittadina), avevano l'obbligo di fare osservare le leggi del tempo e potevano addirittura arrestare i delinquenti. Questa attività è presente oggi anche nel nostro Ordinamento, disciplinata dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (d'ora in avanti TULPS) e dal relativo Regolamento di esecuzione (d'ora in avanti Regolamento). Queste fonti nazionali consentono di ricorrere all'utilizzo del personale di Istituti di Vigilanza allo scopo di dare esecuzione - e supportare anche sotto il profilo organizzativo - a quanto disposto da ulteriori norme integrative, in materia di armi e di esplosivi, introdotte da altra Legge dello Stato nell'aprile 1975.

Destinataria e obbligata di prim'ordine verso queste disposizioni risulta anche l'industria nazionale dei materiali d'armamento, perché tenuta ad assicurare la custodia delle armi e degli esplosivi "con ogni diligenza nell'interesse della sicurezza pubblica". Opportuno, quindi, ricorrere al tipo di



servizio svolto dai predetti Istituti che sostanzia una misura aggiuntiva e integrativa degli altrettanto obbligatori "sistemi di sicurezza elettronici o di difesa passiva". L'insieme di queste contromisure dà esecuzione alla custodia/detenzione e fabbricazione dei materiali militari mediante l'adozione e il mantenimento di quelle "efficienti difese antifurto secondo le modalità prescritte dall'autorità di pubblica sicurezza", alle quali occorre notoriamente assolvere prima del conseguimento della licenza di polizia che autorizzi le attività, produttive e commerciali, dei materiali in argomento.

In considerazione del fatto che anche quest'oggi il necessario tributo al pellegrinaggio giuridico non potrà essere eluso, occorrerà avviare la nostra analisi partendo proprio dalla Sentenza della Corte, così che si possano ricavare gli elementi del contenzioso e il giudizio finale adottato dalla seconda sezione su ciascuna fatti-

specie di nostro interesse. Protagonista è ancora una volta la Commissione comunitaria con l'avvio del ricorso che oppone all'Italia otto censure relative ai "requisiti stabiliti dalla normativa italiana per l'esercizio di un'attività di vigilanza privata in Italia". L'inizio dell'avventurosa controversia è un po' datato e allora, sempre per le consuete e incumbenti ragioni di brevità, scegliamo di partire dalla lettera di costituzione in mora inviata alla Repubblica italiana il 5 aprile 2002 contenente l'intimazione a "presentare le proprie osservazioni sulla compatibilità della normativa nazionale di cui trattasi con libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento". La vicenda si formalizza ancor più pesantemente in tempi successivi e si trascina, come detto, sino all'epilogo avvenuto il 13 dicembre 2007.

Prima di riassumere le singole fattispecie oggetto delle censure della Commissione e regolate in via defini-



tiva dalla Corte di Giustizia, giova illustrare le premesse dell'organo giurisdizionale che hanno riguardato il settore operativo degli Istituti di Vigilanza, perché è proprio chiarendo questo aspetto propedeutico che trova naturale legittimazione la gran parte del giudizio formulato dalla Corte. L'organo giurisdizionale, in via preliminare, chiarisce "che, se è pur vero che, in un settore non assoggettato ad un'armonizzazione completa a livello comunitario, come accade nel caso dei servizi di vigilanza privata, come del resto ammesso sia dalla Repubblica italiana sia dalla Commissione in udienza, gli Stati membri restano, in linea di principio, competenti a definire le condizioni di esercizio delle attività nel detto settore, ciò non toglie che essi devono esercitare i loro poteri nel settore medesimo nel rispetto delle libertà fondamentali garantite dal Trattato CE".

A tale riguardo, facendo riferimento alla propria giurisprudenza, la Corte ha modo di precisare che "gli articoli 43 CE e 49 CE impongono l'abolizione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi. Devono essere considerate come tali tutte le misure che vietano, ostacolano o rendono meno attraente l'esercizio di tali libertà" e ribadisce a chiare lettere che "i provvedimenti nazionali restrittivi dell'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato devono soddisfare quattro condizioni per poter risultare giustificati: applicarsi in modo non discriminatorio, rispondere a motivi imperativi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo".

È dopo avere ribadito tali principi che la Corte procede all'esame delle censure e fornisce la relativa pronuncia, così come riassunto nella sottostante tabella

Sulla prima censura la giurisprudenza della Corte non ha consentito agli Istituti privati la deroga applicabile alle attività che sono comprese nell'esercizio di pubblici poteri, deroga prevista dagli articoli 45 e 55 del Trattato CE (d'ora in avanti CE). In ordine alle circostanze indicate dall'articolo 134 del TULPS, la Corte, a conferma di un orientamento iniziato nel 1998, dichiarava che "il mero contributo al mantenimento della pubblica sicurezza, che chiunque può essere chiamato a offrire, non costituisce un tale esercizio". Del resto, a riprova di questo assunto, essa indicava pure che proprio l'articolo in questione contenesse esso stesso un limite all'attività di sorveglianza, considerandola priva dell'esercizio di pubbliche funzioni o di una menomazione della libertà individuale, perché "le imprese di vigilanza privata non hanno dunque alcun potere coercitivo" e "non partecipano in maniera diretta e specifica all'esercizio di pubblici poteri, in quanto le attività di vigilanza privata che esse svolgono non possono essere equiparate ai compiti attribuiti alla competenza dei servizi di pubblica sicurezza."

Anche il valore probatorio dei verbali redatti dalle Guardie Particolari Giurate (d'ora in avanti GPG) veniva è stato

Disposizione italiana previgente oggetto della censura	Articolo violato e tipo di violazione
l'attività di guardia particolare possa essere esercitata solo previa prestazione di un giuramento di fedeltà alla Repubblica italiana (Art. 250 Regol. TULPS)	"43 CE e 49 CE a motivo dell'obbligo di prestare giuramento"
l'attività di vigilanza privata possa essere esercitata solamente dopo il rilascio di un'autorizzazione del Prefetto (Art. 134 TULPS)	"49 CE a motivo dell'obbligo di detenere una licenza con validità territoriale"
la suddetta autorizzazione abbia una validità territoriale limitata ed il suo rilascio sia subordinato alla considerazione del numero e dell'importanza delle imprese di vigilanza già operanti nel medesimo territorio (Art. 136 TULPS)	"43 CE e 49 CE a motivo della territorialità della licenza e della rilevanza, ai fini del rilascio di tale licenza, del numero e dell'importanza delle imprese già operanti nel medesimo territorio"
le imprese di vigilanza privata debbano avere una sede operativa in ogni provincia in cui esse esercitano la propria attività (Art. 252 Regol. TULPS)	"49 CE a motivo dell'obbligo di avere una sede operativa in ogni provincia in cui viene esercitata l'attività di vigilanza privata"
il personale delle suddette imprese debba essere individualmente autorizzato ad esercitare attività di vigilanza (Art. 138 TULPS)	"49 CE a motivo dell'esigenza di autorizzazione del personale delle imprese di vigilanza privata"
le imprese di vigilanza privata debbano utilizzare un numero minimo e/o massimo di personale per essere autorizzate (Licenze Prefettizie)	"43 CE e 49 CE a motivo della fissazione di requisiti relativi al numero dei dipendenti"
le imprese di vigilanza privata debbano versare una cauzione presso la locale Cassa depositi e prestiti (art. 137 TULPS)	"43 CE e 49 CE a motivo dell'obbligo di versare una cauzione presso la Cassa depositi e prestiti"
i prezzi per i servizi di vigilanza privata siano fissati con autorizzazione del Prefetto nell'ambito di un determinato margine d'oscillazione (Art. 135 TULPS)	"49 CE a motivo dell'imposizione di un controllo amministrativo dei prezzi"

rigettato perché essi “non fanno pienamente fede diversamente da quelli redatti nell’esercizio di pubbliche funzioni dagli agenti della polizia giudiziaria” e a questo è stato sommato un orientamento, già opposto all’Italia in un’apposita sentenza del 2001, attestante il divieto di procedere ad arresti in flagranza di reato: “nella fattispecie in esame le guardie non avevano un potere maggiore di qualsiasi altro individuo. Questa conclusione va confermata nell’ambito del presente ricorso”.

Entrando poi nella descrizione del giuramento obbligatorio, richiamato dall’articolo 250 del Regolamento, questa fattispecie è stata anch’essa bocciata dalla Corte, perché ritenuta, a norma degli articoli 43 e 49 CE, un ostacolo all’esercizio dell’attività e all’accesso al mercato per qualsiasi operatore non stabilito in Italia.

Sulla seconda censura l’organo comunitario non accettava “l’obbligo di detenere una licenza con validità territoriale” ai fini dell’esercizio di talune prestazioni di servizi sul territorio italiano da parte di un’impresa avente sede in un altro Stato membro. Per la Corte ciò costituiva “una restrizione della libera prestazione dei servizi ai sensi dell’art. 49 CE”. Pur tenendo conto che il requisito di un’autorizzazione amministrativa o di una licenza - indicate dall’articolo 136 del TULPS - fossero propedeutiche all’esercizio di un’attività di vigilanza privata e tale prescrizione rispondesse all’esigenza di tutela dell’ordine pubblico, tuttavia, a giudizio dell’organo giurisdizionale “non si può considerare necessaria per raggiungere lo scopo perseguito una misura adottata da uno Stato membro la quale, in sostanza, si sovrappone ai controlli già effettuati nello Stato membro in cui il prestatore è stabilito”.

Sul tema della territorialità della licenza - oggetto della terza censura - è ancora un articolo del TULPS (il 136) che è stato rigettato, sommando a ciò la bocciatura della discrezionalità prefettizia di rilasciare le autorizzazioni di polizia in considerazione del “numero e dell’importanza delle imprese già attive nel territorio interessato”. Su questo punto “i motivi di ordine pubblico” fatti valere dall’Italia per “giustificare siffatta restrizione” sono stati ritenuti insufficienti e così motivati: “la Repubblica italiana non asserisce né dimostra che il sistema delle licenze territoriali sarebbe l’unico idoneo ad eliminare tale rischio ed a garantire il mantenimento dell’ordine pubblico”. Anzi, sul punto in argomento, la Corte ha suggerito l’adozione di “misure meno restrittive di quelle adottate”, indicando nei controlli amministrativi periodici lo strumento che avrebbe potuto “in aggiunta al requisito di un’autorizzazione preventiva non limitata territorialmente, assicurare un risultato analogo e garantire il controllo dell’attività di vigilanza privata, in quanto l’autorizzazione in questione potrebbe essere del resto sospesa o revocata in caso di inadempimento degli obblighi incombenti alle imprese di vigilanza privata o di turbative all’ordine pubblico”.

Associata a questa fattispecie si è sommato, nella quarta censura, il rigetto “dell’obbligo di avere una sede operativa in ogni provincia in cui viene esercitata l’attività di vigilanza privata”, secondo la previsione contenuta all’articolo 252 del Regolamento. Anche in questo caso la statuizione della Corte è stata fondata su una costante giurisprudenza, ove la condizione che un’impresa di sorveglianza dovesse avere la sua sede di attività nello Stato membro in cui veniva fornito il servizio, veniva ritenuta in

contrasto con la libera prestazione dei servizi prevista ancora una volta dall’articolo 49 CE. Un tale obbligo avrebbe infatti reso impossibile, in tale Stato, la prestazione di servizi da parte dei prestatori stabiliti in altri Stati membri, e una tale restrizione non è stata ritenuta giustificata, “in quanto la condizione relativa alla sede operativa eccede quanto necessario per raggiungere lo scopo perseguito, che è quello di assicurare un efficace controllo dell’attività di vigilanza privata”. ... “Un regime di autorizzazioni e gli obblighi che ne discendono sono sotto quest’aspetto sufficienti per conseguire lo scopo di controllo dell’attività di vigilanza privata”.

Ancora una violazione dell’articolo 49 CE è stata la motivazione posta a fondamento della quinta censura accolta dalla Corte. Il rilievo è stato individuato nell’applicazione dell’articolo 138 del TULPS, in ordine alle cui prescrizioni “La Corte ha già dichiarato che il requisito secondo il quale gli appartenenti al personale di un’impresa di vigilanza privata devono ottenere una nuova autorizzazione specifica nello Stato membro ospitante costituisce una restrizione non giustificata alla libera prestazione dei servizi di tali imprese ai sensi dell’art. 49 CE, in quanto non tiene conto dei controlli e delle verifiche già effettuati nello Stato membro di origine. Orbene, ciò si verifica nel caso del Testo Unico. Pertanto, anche la quinta censura è fondata”.

Nel caso della sesta censura - relativa alla “violazione degli artt. 43 CE e 49 CE a motivo della fissazione di requisiti relativi al numero dei dipendenti” - ciò che è stato contestato risultava ancora una volta un articolo (il 257) del Regolamento, e precisamente il disposto in cui esso prescriveva l’obbligo di comunicare al Prefetto ogni variazione o modifica nel funzionamento dell’impresa - in particolare modifiche riguardanti il numero delle guardie impiegate - nonché la successiva autorizzazione operata dagli stessi Prefetti sulla base dell’organico del personale dipendente. Questa discrezionalità lasciata alla potestà prefettizia è risultata secondo la Corte “tale da incidere sull’accesso degli operatori stranieri al mercato italiano dei servizi di vigilanza privata. Tenuto conto, infatti, delle limitazioni così imposte al potere di organizzazione e direzione dell’operatore economico e delle relative conseguenze in termini di costi, le imprese straniere di vigilanza privata possono essere dissuase dal costituire stabilimenti secondari o filiali in Italia o dall’offrire i loro servizi sul mercato italiano. ... è giocoforza constatare che l’obbligo di assoggettare ad autorizzazione del Prefetto qualsiasi modifica nel funzionamento dell’impresa non può essere immediatamente qualificato inidoneo a conseguire lo scopo ad esso attribuito di realizzare un controllo efficace sull’attività di cui trattasi, tuttavia non è dimostrato in diritto che il controllo della fissazione del numero dei dipendenti richiesto dalla legislazione in vigore è necessario per raggiungere lo scopo perseguito”.

L’articolo 137 del TULPS forniva la causa della settima censura riguardante l’obbligo degli Istituti al versamento di una cauzione presso la sezione della Tesoreria Provinciale dello Stato in favore della Cassa depositi e prestiti, valevole in ciascuna provincia dove le imprese figuravano autorizzate ad esercitare la loro attività. Tale cauzione assolveva il ruolo di garanzia nel caso di pagamento di sanzioni amministrative conseguenti alla inosservanza delle condizioni che disciplinavano il rilascio della licenza.

Per l'organo giurisdizionale "l'obbligo di provvedere ad un deposito cauzionale presso una cassa depositi e prestiti può ostacolare o scoraggiare l'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, ai sensi degli artt. 43 CE e 49 CE, nella misura in cui essa rende la fornitura di prestazioni di servizi o la costituzione di una filiale o di uno stabilimento secondario più onerosa per le imprese di vigilanza privata stabilite in altri Stati membri rispetto a quelle stabilite nello Stato membro di destinazione".

Una siffatta restrizione è stata ritenuta giustificabile solo nel caso in cui gli obblighi di diritto pubblico - e il conseguente interesse generale - non risultassero già garantiti, e perciò tutelati, dalle norme cui il prestatore era assoggettato nello Stato membro in cui era stabilito. Di conseguenza questa duplicazione, di verifica prefettizia su un adempimento di garanzia già assolto dall'operatore proveniente da altro Stato membro, "non è necessaria per raggiungere lo scopo perseguito".

Infine l'ottava censura, relativa alla "imposizione di un controllo amministrativo dei prezzi" stabilito dall'art. 257 del Regolamento, dove è previsto l'incarico al Prefetto di approvare le tariffe, e ogni loro modifica, applicate dalle imprese per prestazioni di sicurezza privata. Anche una circolare ministeriale (Ministero Interno, 8 novembre 1999), stabiliva una tariffa legale fissata dai Prefetti per ciascun tipo di servizio, come pure un'oscillazione percentuale della tariffa stessa all'interno della quale ogni impresa risultava libera di scegliere il proprio onorario per ciascun servizio. Nell'ambito della verifica di questi prezzi operata dai Prefetti la difformità del raggio di oscilla-

zione stabilito da parte dei titolari delle imprese comportava il dovere di una loro giustificazione.

Secondo una costante giurisprudenza, l'art. 49 CE ostava all'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che avesse l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra gli Stati membri più difficile della prestazione di servizi interna ad uno Stato.

Per quanto riguardava le tariffe minime obbligatorie, la Corte aveva già avuto modo di dichiarare che "una normativa che vieti in maniera assoluta di derogare convenzionalmente agli onorari minimi determinati da una tariffa forense per prestazioni che sono, al tempo stesso, di natura giudiziale e riservate agli avvocati, costituisce una restrizione della libera prestazione dei servizi prevista dall'art. 49 CE".

La restrizione apportata alla libera fissazione delle tariffe "è idonea a restringere l'accesso al mercato italiano dei servizi di vigilanza privata di operatori, stabiliti in altri Stati membri, che intendano offrire i loro servizi nello Stato in questione. Tale limitazione, infatti, ha, da un lato, l'effetto di privare gli operatori in parola della possibilità di porre in essere, offrendo tariffe inferiori a quelle fissate da una tariffa imposta, una concorrenza più efficace nei confronti degli operatori economici installati stabilmente in Italia e ai quali, pertanto, risulta più facile che agli operatori economici stabiliti all'estero fidelizzare la clientela. Dall'altro, questa stessa limitazione è idonea ad impedire ad operatori stabiliti in altri Stati membri di inserire nelle tariffe delle loro prestazioni taluni costi che non devono sopportare gli operatori stabiliti in Italia. Infine, il margine d'oscillazione concesso agli operatori non è tale da compensare gli



effetti della limitazione così apportata alla libera fissazione delle tariffe". Il tutto poi è stato ritenuto privo di elementi idonei a dimostrare le conseguenze positive del regime di fissazione dei prezzi, sia in relazione alla qualità dei servizi prestati ai consumatori e sia in relazione alla sicurezza pubblica.

Tutto quanto precede, quindi, ci consegna un ordinamento di sicurezza privata - in particolare, le disposizioni del TULPS (articoli dal 133 al 141) e le corrispondenti del Regolamento (articoli dal 249 al 260) - ritenuto dall'organo giurisdizionale in contrasto con gli articoli 43 (sulla libertà di stabilimento) e 49 (la libera prestazione di servizi) del Trattato istitutivo della Comunità Europea in vigore dal 1° febbraio 2003.

Giunti al traguardo del consueto pellegrinaggio giuridico introdotto a premessa di questa faticosa lettura, corre l'obbligo di curiosare almeno su alcuni dei correttivi nazionali impostici dai desiderata della Corte; il tutto ancora una volta ad onta di una consigliata brevità che, anche quest'oggi, cede il passo al desiderio di soddisfare il pungolo di una irrefrenabile curiosità.

Il primo provvedimento è la Legge 101 del 6 giugno 2008 che inserisce l'articolo 134-bis a "Disciplina delle attività autorizzate in altro Stato dell'Unione europea" con il quale "Le imprese di vigilanza privata stabilite in un altro Stato membro dell'Unione europea possono stabilirsi nel territorio della Repubblica italiana in presenza dei requisiti, dei presupposti e delle altre condizioni richiesti dalla legge e dal regolamento per l'esecuzione del presente testo unico, tenuto conto degli adempimenti, degli obblighi e degli oneri già assolti nello Stato di stabilimento, attestati dall'autorità del medesimo Stato o, in mancanza, verificati dal prefetto". Al regolamento sono poi rinviati "I servizi transfrontalieri e quelli temporanei di vigilanza e custodia da parte di imprese stabilite in un altro Stato membro dell'Unione europea" e il corposo articolo si chiude indicando nel Ministro dell'Interno l'autorità deputata "a sottoscrivere, in materia di vigilanza privata, accordi di collaborazione con le competenti autorità degli Stati membri dell'Unione europea, per il reciproco riconoscimento dei requisiti, dei presupposti e delle condizioni necessari per lo svolgimento dell'attività, nonché dei provvedimenti amministrativi previsti dai rispettivi ordinamenti". Le disposizioni proseguono con la modifica e l'abrogazione di alcuni commi del successivo articolo 135, rispettivamente sul tema delle "mercedi maggiori di quelle indicate nella tariffa" e della "Tabella delle operazioni vidimata dal Prefetto".

L'articolo 136 è emendato con l'abrogazione del secondo comma riguardante la negazione della licenza "in considerazione del numero o della importanza degli Istituti già esistenti". L'articolo 138 riforma la nomina delle GPG con particolare riguardo verso i cittadini di altri Stati membri dell'Unione Europea, precisando poi che queste figure professionali "nell'esercizio delle funzioni di custodia e vigilanza dei beni mobili ed immobili cui sono destinate rivestono la qualità di incaricati di un pubblico servizio".

Il secondo provvedimento è il Decreto del Presidente della Repubblica n. 153, datato 4 agosto 2008 che apporta le attese modifiche al Regolamento e del quale vale la pena accennare alle novità più importanti. L'articolo 250 è stato completamente sostituito, e tra le modifiche di rilievo emerge la formula del giuramento cui sono tenute

le GPG addette al servizio. Il contenuto del giuramento è indicato al comma 2 dell'articolo 256 bis - la GPG deve giurare "di osservare lealmente le leggi e le altre disposizioni vigenti nel territorio della Repubblica e di adempiere le funzioni affidatemi con coscienza e diligenza, nel rispetto dei diritti dei cittadini" - che però è a sua volta distinto da quello vigente per l'esercizio di pubbliche funzioni (a tale riguardo si veda la legge 23 dicembre 1946, n. 478 che è ancora vigente sul punto in argomento), quali la rilevazione delle violazioni amministrative e quella di polizia giudiziaria.

In questo caso la formula esprime una diretta ed esplicita fedeltà "alla Repubblica italiana ed al suo Capo, di osservare lealmente le leggi dello Stato e di adempiere le funzioni affidatemi con coscienza e diligenza e con l'unico intento di perseguire il pubblico interesse". Le disposizioni sul giuramento non si applicano alle GPG che svolgono occasionalmente nel territorio italiano servizi temporanei di vigilanza e custodia ammessi dalla legge ad imprese regolarmente autorizzate allo svolgimento dei medesimi servizi nello Stato di stabilimento, come pure per le attività transfrontaliere, ossia quelle che hanno inizio nello Stato membro di stabilimento dell'impresa e che si concludono nel nostro territorio.

Con altri articoli innovativi si introduce:

la fattispecie della "custodia di più proprietà appartenenti a persona od enti diversi", come pure la prestazione del servizio "presso più istituti di vigilanza appartenenti allo stesso titolare", oppure appartenenti "ad una medesima società o da questa controllati" (Articolo 251);

la misura semplificativa che consente al Prefetto, che ha ricevuto la domanda per la custodia di quei "beni che le guardie particolari sono chiamate a custodire" e che risultino "posti nel territorio di province diverse", il rilascio dello specifico decreto di approvazione (Articolo 252).

la regolamentazione delle uniformi del personale (Articolo 254 combinato con l'articolo 230).

Un fondamentale contributo di chiarezza è poi fornito dall'articolo 256-bis. laddove esso individua negli articoli 133 e 134 della legge la disciplina "di tutte le attività di vigilanza e custodia di beni mobili o immobili per la legittima autotutela dei diritti patrimoniali ad essi inerenti, che non implicino l'esercizio di pubbliche funzioni o lo svolgimento di attività che disposizioni di legge o di regolamento riservano agli organi di polizia".

Questo articolo indica il dettaglio dei perimetri ove trovino applicazione i cosiddetti "servizi di sicurezza complementare, da svolgersi a mezzo di guardie particolari giurate, salvo che la legge disponga diversamente o vi provveda la forza pubblica" e precisamente:

"la sicurezza negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni ferroviarie, nelle stazioni delle ferrovie metropolitane e negli altri luoghi pubblici o aperti al pubblico specificamente indicati dalle norme speciali, ad integrazione di quella assicurata dalla forza pubblica;

la custodia, il trasporto e la scorta di armi, esplosivi e di ogni altro materiale pericoloso, nei casi previsti dalle disposizioni in vigore o dalle prescrizioni dell'autorità, ferme restando le disposizioni vigenti per garantire la sicurezza della custodia, del trasporto e della scorta;



la vigilanza armata mobile e gli interventi sugli allarmi, salve le attribuzioni degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza;

la vigilanza presso infrastrutture del settore energetico o delle telecomunicazioni, dei prodotti ad alta tecnologia, di quelli a rischio di impatto ambientale, ed ogni altra infrastruttura che può costituire, anche in via potenziale, un obiettivo sensibile ai fini della sicurezza o dell'incolumità pubblica o della tutela ambientale;

la vigilanza presso tribunali ed altri edifici pubblici, installazioni militari, centri direzionali, industriali o commerciali ed altre simili infrastrutture, quando speciali esigenze di sicurezza impongono che i servizi medesimi siano svolti da guardie particolari giurate".

La disposizione in esame stabilisce l'obbligatorietà del ricorso a guardie giurate, escludendo quindi ogni possibilità di affidare i servizi, ad esempio, ad agenzie di portierato. Analogamente, la disposizione sottrae all'ambito locale la valutazione delle speciali esigenze di sicurezza (art.256 bis, comma 3, del Regolamento), individuando i siti nei quali tale definizione trova applicazione.

La disposizione chiarisce che è compito delle guardie giurate la custodia dei beni immobili e dei beni mobili in essi contenuti durante l'orario notturno o di chiusura al pubblico.

In tal modo viene definita la questione della differenza tra i servizi di portierato e i servizi di vigilanza privata, rientrando i primi, per esclusione, nelle fattispecie non previste dalla norma in esame.

Lo stesso Ministero dell'Interno, sul punto in argomento, ha ritenuto il Decreto coerente con il consolidato orientamento della giurisprudenza ("Cassazione Penale - Sez.I; Consiglio di Stato - Sez. VI; TAR della Lombardia - Sez.III - sentenza nr.1674/2010 del 25.5.2010.") che già faceva distinzione tra la mera vigilanza passiva - che può

essere espletata da personale diverso dalle guardie giurate - ed i "...compiti di vigilanza attiva - che possono comportare l'uso delle armi, la prevenzione e l'immediata repressione dei reati in concorso con le forze dell'ordine, che ricadono nel regime di controllo e di autorizzazione previsto dagli artt.133 e seguenti del t.u.l.p.s....", ritenendo tali compiti assimilabili a quelli svolti "...dagli appartenenti alle forze di polizia e distinta, per tale ragione, dalla attività di portierato la quale si caratterizza invece per essere destinata a garantire l'ordinata utilizzazione dell'immobile da parte dei fruitori senza che vengano in alcun modo in rilievo (se non in via del tutto mediata ed indiretta) finalità di prevenzione e sicurezza

Pur escludendo l'architettura degli adempimenti imprenditoriali cui deve assolvere colui che volesse ottenere l'autorizzazione prescritta dalla legge in tema di Istituti di Vigilanza, è il caso tuttavia di segnalare che al Ministro dell'interno è indirizzato il compito di "determinare le caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo ed i requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui all'articolo 134 della legge, nonché i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dell'istituto e per lo svolgimento degli incarichi organizzativi", rimanendo salve le disposizioni di legge o adottate in base alla legge che prescrivono speciali requisiti, capacità, abilitazioni o certificazioni per determinati servizi, materiali, mezzi o impianti.

Le modifiche che riguardino "i servizi, i mezzi o le tecnologie" impiegati devono essere comunicate al Prefetto, come pure "ogni modifica del progetto organizzativo e tecnico-operativo o dell'assetto proprietario dell'istituto". La medesima notifica è indirizzata all'autorità prefettizia nel caso della estensione della licenza ad altri servizi o ad altre province.

Ancora il Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza - è stato deputato a decidere di "autorizzare l'esercizio occasionale nel territorio della Repubblica di servizi temporanei di vigilanza e custodia ammessi dalla legge ad imprese regolarmente autorizzate allo svolgimento dei medesimi servizi nello Stato di stabilimento, utilizzando proprio personale munito delle qualificazioni e autorizzazioni previste nello Stato di stabilimento, sulla base di incarichi regolarmente assunti".

Alle medesime condizioni possono essere autorizzate le attività transfrontaliere, intendendo per tali quelle che hanno inizio nello Stato membro di stabilimento dell'impresa e che devono concludersi in territorio italiano e viceversa.

L'ultimo provvedimento, in vigore da un paio di anni, è rappresentato dal Decreto n. 269 del primo dicembre 2010, contenente il Regolamento che disciplina le

"caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256-bis e 257-bis del Regolamento di esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché dei requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dei medesimi istituti e per lo svolgimento di incarichi organizzativi nell'ambito degli stessi istituti".

Il suo ambito di applicazione è intuitivo e ne sono oggetto le attività del Regolamento aggiornate nell'agosto 2008; la fonte del 2010 ha introdotto tante e tali novità da originare una vera e propria metamorfosi della disciplina regolante gli Istituti di Vigilanza. E questi - in un tempo inferiore ai due anni - hanno ricevuto l'obbligo di dare presto seguito alle novità introdotte dal caro legislatore nazionale, il quale ultimo - dopo le cure del caso - figura ora guarito da quel "raffreddore" contratto al vento europeo.

i Documenti di Analisi Difesa

Analisi Difesa
c/o Intermedia Service Soc. Coop.
Via Castelfranco, 22
40017 San Giovanni in Persiceto BO

Tel.: +390516810234

Fax: +390516811232

E-mail: redazione@analisidifesa.it

Web: www.analisidifesa.it



Il Magazine on-line
Diretto da
Gianandrea Gaiani