

Ufficio studi ed analisi di settore



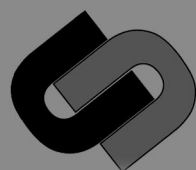
***La rivoluzione culturale
della Sicurezza Privata***

Collana quaderni

Gennaio 2009

numero 1

Ufficio studi ed analisi di settore



FederSicurezza

***La rivoluzione culturale
della Sicurezza Privata***

- **Prefazione del Direttore Generale di Confcommercio Luigi Taranto**

“La rivoluzione culturale della sicurezza privata”: è questo il titolo, certamente impegnativo, che è stato dato alla presente pubblicazione, realizzata da FederSicurezza e che si propone come sintetico, ma esaustivo excursus sulla revisione della normativa in materia di vigilanza privata.

Perché, dunque, “rivoluzione culturale” ? Perché, come si legge in Premessa, il D.P.R. 153/2008 – ossia il provvedimento attraverso il quale è stato realizzato l’adeguamento della normativa di settore ai contenuti emergenti dalla sentenza della Corte di Giustizia della Comunità europea – si pone non come “la fine di un percorso, ma l’inizio di un cammino che porterà gli istituti di vigilanza privata a trasformarsi da ‘istituti’ in ‘imprese’, da ‘operatori della vigilanza’ a ‘professionisti della sicurezza privata’, da ‘prestatori d’opera’ a ‘fornitori di servizi integrati’ “.

Siamo, insomma, di fronte ad un processo di ridefinizione delle “regole” che - inducendo ed incrociando le trasformazioni delle imprese del settore, non meno che la crescente richiesta di servizi di sicurezza, qualificati e professionali, proveniente dall’economia e dalla società del Paese – appare destinato a riscrivere profondamente profilo ed assetti del mondo della sicurezza complementare.

Anche con questa pubblicazione, quindi, FederSicurezza conferma la propria attenzione, la propria vocazione a confrontarsi con l’orizzonte della trasformazioni strategiche del settore, così come, del resto, aveva già fatto con la presentazione del Rapporto FederSicurezza 2008, la prima, completa e finora unica ricerca italiana in materia.

Torno alla Premessa e al concetto della transizione da “prestatori d’opera” a “fornitori di servizi integrati”. E lo faccio per sottolineare come sia proprio questa dimensione – quella, cioè, della consapevolezza del ruolo dei servizi e della necessità di un impegno puntuale e costante per la loro crescente qualificazione e professionalità – a costituire il più solido fondamento politico-sindacale del rapporto tra FederSicurezza - soggetto rappresentativo delle imprese attive nella costruzione ed

offerta di sicurezza – e Confcommercio come sistema confederale di rappresentanza generale, ma non generica dell'intera economia dei servizi.

Oggi ci confrontiamo con tempi difficili, più difficili. La crisi dei mercati finanziari ha già profondamente impattato sull'economia reale, aprendo una fase recessiva di non breve periodo. Occorrono risposte tempestive ed urgenti, ma, al contempo, va mantenuto saldo l'impegno nell'affrontare e superare ritardi e difficoltà di lungo periodo, che, nel loro complesso, compongono, per il nostro Paese, l'elenco notissimo delle cause della crescita lenta e della competitività difficile.

In questo contesto, politiche pubbliche ed impegno dei privati possono e devono convergere nell'assicurare la più rigorosa tutela della sicurezza e della legalità come prerequisito essenziale per la crescita, lo sviluppo e la coesione sociale.

E' anche questo terreno d'impegno comune tra FederSicurezza e Confcommercio: materia per una comune responsabilità che chiediamo ed offriamo agli interlocutori politici, istituzionali ed amministrativi così come alle altre forze sociali.

Materia – se volete – per una “rivoluzione culturale”: la costruzione di un'Italia più ambiziosa che, pur tra le difficoltà del presente, non rinunci a scegliere e ad agire per un suo futuro migliore e più ambizioso.

A FederSicurezza ed alle imprese del settore che, nel confronto con un'impegnativa transizione, a quest'ambizione mostrano di volere portare il loro contributo, vanno dunque davvero gli auguri di buon lavoro della Confederazione tutta, insieme alla conferma di una concreta e fattiva collaborazione.

Luigi Taranto
Direttore Generale Confcommercio

- **Introduzione del Presidente di FederSicurezza Luigi Gabriele**

Rivoluzione culturale della Sicurezza Privata impegna non poco , anche per il tono di sfida insito nell'enunciato.

Quindi va bene per noi e per il nostro modo di porci in relazione con quanto accade in un comparto che, al momento, somiglia sempre più ad una donna con le doglie.

Va bene perché il lavoro che presentiamo, pur nella voluta brevità – e nell'inusuale chiarezza espositiva – è un excursus diretto dell'avvenuto rapido succedersi di eventi ed interventi ampiamente modificativi di un quadro di riferimento normativo e regolamentare abbastanza statico negli ultimi...settant'anni, nonostante splendidi ed incompiuti tentativi di intervento fin qui succedutisi ad opera di non pochi addetti ai lavori.

Merita attenzione perché alza correttamente il sipario sulla scena e consente un corretto orientamento nella consecutio dei provvedimenti adottati (Sentenza della Corte Giustizia Comunità Europee del 13 dicembre 2007; Circolari Ministero Interno 29 febbraio 2008 ed 11 marzo 2008 Recepimento della sentenza con Decreto Legge 8 aprile 2008 n.59 art. 4, cosiddetto salvainfrazioni, convertito in legge n. 101 del 6 giugno 2008; Decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133; DPR 4 agosto 2008 n. 153 pubblicato in G. U. n. 234 del 6 ottobre 2008, in vigore dal 21 ottobre 2008) ed una prima valutazione delle conseguenze degli stessi sul tessuto operativo di comparto.

La transizione dall'antico al moderno è ormai ineludibilmente aperta e tornare indietro non sarà possibile.

Sarà però necessario andare avanti con intelligenza e competenza, verrebbe quasi di dire con scienza e conoscenza, ma ci sembrerebbe di esagerare...

FederSicurezza, nel solco del *modus operandi* di Confcommercio, della quale si onora di essere espressione funzionale alla rappresentanza di un comparto di attività di sempre maggior rilevanza,

sempre attenta nell'accompagnare il percorso quotidiano dei propri associati, ed in costante sinergia con Sicurservizi, strumento duttile e pronto a recepire se non a prevenire le necessità dell'utenza, intende con questa prima "uscita" iniziare un cammino seriale di assistenza sintetica e di facile approccio e consultazione, la bontà dei contenuti della quale è garantita dalla sperimentata professionalità degli "opinionisti" della quale tale giovane ma non per questo non valida struttura si avvale nel suo operare quotidiano.

Certo l'elaborato, pur nella sua organicità e professionalità potrà non risultare esaustivo.

Sarà un buon motivo per sentirci spronati a continuare a seminare...rivoluzione culturale.

Grazie quindi a Confcommercio, grazie a Sicurservizi ed alle sue intelligenze e grazie, davvero tante, ai nostri tanti...speriamo..lettori

Luigi Gabriele
Presidente FederSicurezza

LA RIVOLUZIONE CULTURALE DELLA SICUREZZA PRIVATA

- La riforma normativa in materia di guardie giurate, istituti di vigilanza ed investigazione privata -

- Premessa

Con il Decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 2008 nr.153, recante modifiche al regio decreto 6 maggio 1940, nr.635, per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in materia di guardie particolari, istituti di vigilanza e investigazione privata, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 6 ottobre 2008, è stata realizzata un'ampia revisione della disciplina regolamentare in materia di vigilanza privata (il Titolo IV del regolamento di esecuzione del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza) al fine di adeguarne i contenuti alle regole comunitarie, in esecuzione della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europea, C – 465/05 del 13 dicembre 2007 e dare esecuzione alle norme di carattere legislativo già adottate in materia con l'art. 4 del Decreto Legge 8 aprile 2008, n.59 (convertito nella legge 6 giugno 2008, nr.101).

Il D.P.R. 153/2008 rappresenta, in realtà, non la fine di un percorso, ma l'inizio di un cammino che, una volta completato – in un periodo che attuazione, transizione e adattamento è stimato, forse ottimisticamente, in tre anni – porterà gli istituti di vigilanza privata a trasformarsi da “istituti” in “imprese”, da “operatori della vigilanza” a “professionisti della sicurezza privata”, da “prestatori d'opera” a “fornitori di servizi integrati”. Porterà anche, di converso, al consolidamento dei grandi gruppi imprenditoriali, all'accorpamento delle piccole realtà aziendali, alla specializzazione per settori o ambiti territoriali, al – forse triste ma inevitabile – superamento dell'istituto “a conduzione familiare”.

In attesa di vedere gli sviluppi della riforma del 4 agosto – anzi, meglio, in attesa di partecipare, ognuno per la parte che gli compete e nel rispetto delle prerogative istituzionali e/o professionali di ognuno - in queste pagine ci si soffermerà, rapidamente, sul percorso sin qui

seguito e che ha portato alla realizzazione della riforma normativa in esame, da cui scaturisce quella che, senza enfasi ma con grande consapevolezza, nel titolo abbiamo definito la “*rivoluzione culturale della sicurezza privata*”.

Ma prima di analizzare il cammino della riforma, vale la pena ricordare i punti salienti dell'evento che, di fatto, ha dato l'avvio al cammino stesso: la sentenza della Corte di Giustizia Europea.

0. [La sentenza](#)

La Corte di Giustizia delle Comunità europee, con sentenza del 13 dicembre 2007, ha accertato che la normativa italiana in materia di sicurezza privata, artt. da 133 a 141 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 e artt. da 249 a 260 del R.D. 6 maggio 1940, n. 635, contravviene per più aspetti a norme fondamentali del Trattato istitutivo della Comunità europea (Trattato 25 marzo 1957 – Versione in vigore dal 1° febbraio 2003 –), concernenti la libertà di stabilimento (art. 43) e la libertà di prestazione di servizi (art. 49).

In particolare, il Giudice europeo ha definito i termini essenziali del contrasto fra legislazione nazionale e obblighi derivanti dal Trattato CE, statuendo che “...*Avendo disposto, nell'ambito del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, così come modificato, che:*

- 1) *l'attività di guardia particolare possa essere esercitata solo previa prestazione di un giuramento di fedeltà alla Repubblica italiana, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 43 CE e 49 CE;*
- 2) *l'attività di vigilanza privata possa essere esercitata dai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro solo [previo] rilascio di un'autorizzazione del Prefetto con validità territoriale, senza tenere conto degli obblighi cui tali prestatori sono già assoggettati nello Stato membro di origine, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 49 CE;*
- 3) *la detta autorizzazione abbia una validità territoriale limitata ed il suo rilascio sia subordinato alla considerazione del numero e dell'importanza delle imprese di*

vigilanza privata già operanti nel territorio in questione, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 43 CE e 49 CE;

- 4) le imprese di vigilanza privata debbano avere una sede operativa in ogni provincia in cui esse esercitano la propria attività, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 49 CE;*
- 5) il personale delle suddette imprese debba essere individualmente autorizzato ad esercitare attività di vigilanza privata, senza tenere conto dei controlli e delle verifiche già effettuati nello Stato membro di origine, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 49 CE;*
- 6) le imprese di vigilanza privata debbano utilizzare un numero minimo e/o massimo di personale per essere autorizzate, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 43 CE e 49 CE;*
- 7) le imprese di cui trattasi debbano versare una cauzione presso la Cassa depositi e prestiti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 43 CE e 49 CE;*
- 8) i prezzi per i servizi di vigilanza privata siano fissati con autorizzazione del Prefetto nell'ambito di un determinato margine d'oscillazione, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 49 CE.”.*

Le criticità evidenziate dalla sentenza e la rilevanza dei suoi effetti hanno richiesto un intervento normativo che tenesse anche conto delle conseguenti implicazioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, nonché delle esigenze di sviluppo della sicurezza privata.

Per realizzare tale intervento è stato necessario quel percorso comune di cui si diceva in apertura, che adesso vedremo nel dettaglio.

1. Il percorso

Il Ministero dell'Interno con le associazioni degli imprenditori della vigilanza privata, le organizzazioni sindacali delle guardie giurate, ma anche le associazioni rappresentative della committenza più qualificata, sono stati certamente i protagonisti e gli artefici coscienti e responsabili di questo periodo di riforme della legislazione italiana in questa delicatissima materia, reso necessario dall'esigenza di adeguamento dell'ordinamento alla sentenza della Corte di giustizia delle comunità europee n. C-465/02, del 13 dicembre 2007.

Questa necessità di adeguamento è stata altresì l'occasione per rivitalizzare un settore che da tempo auspicava una riforma della disciplina legislativa ormai risalente al 1931. Non a caso già nel corso della XIV legislatura erano stati posti all'attenzione della Camera dei Deputati diversi disegni di legge, fra cui anche uno d'iniziativa governativa, che hanno trovato convergenza in un testo unificato che, però, si è fermato in Commissione Affari Istituzionali della Camera dei Deputati.

Ciò dimostra a sufficienza come fosse ormai giunto il momento di porre mano ad un serio aggiornamento della normativa di settore, ampiamente giustificato dall'importanza assunta dalla sicurezza privata nel contesto dello sviluppo economico del Paese e della crescente domanda di sicurezza dei cittadini.

Il processo di riforma ha, poi, avuto un'accelerazione inaspettata, indotta dalla necessità di porre urgente rimedio agli effetti della sentenza del dicembre 2007, con la quale la Corte di Giustizia ha sancito un dato, di fatto, scontato: la vetustà e l'inadeguatezza della disciplina di settore, nell'ambito della quale i pur importanti interventi regolatori di carattere amministrativo curati dall'Amministrazione dell'Interno, tendenti ad adeguare il sistema della sicurezza privata alle mutate esigenze dell'utenza e degli stessi istituti di vigilanza, si sono dimostrati insufficienti, malgrado il frequente supporto della giurisprudenza Amministrativa e del Consiglio di Stato.

D'altra parte, dal monitoraggio sugli istituti di vigilanza svolto nel 2004 dal Ministero dell'Interno, dalle frequenti segnalazioni dei prefetti e dei questori, ma anche da quelle delle associazioni datoriali e delle organizzazioni sindacali e dalla committenza più qualificata, oltre che dai numerosi interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, si erano evidenziate le forti criticità del settore, in particolare sotto, almeno, tre profili:

- non soddisfacente tutela del lavoro delle guardie particolari;
- inadeguatezza organizzativa degli istituti e qualità non elevata dei servizi resi;
- scarsa tutela della concorrenza e del mercato (anche relativamente agli aspetti di diritto comunitario).

Per ottemperare alla decisione del giudice comunitario, per un verso, è stato predisposto il decreto di modifica del Regolamento d'esecuzione al Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza (con un decreto non si poteva di certo intervenire sulla legge, ma, considerato che gran parte della disciplina settore è contenuta nel Regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S. del 1940 e che gran parte delle criticità evidenziate dalla Corte di Giustizia trovano origine in norme del medesimo Regolamento e nelle prassi amministrative relative, la modifica del Regolamento incide in maniera estremamente significativa sulla legge e, soprattutto, sulla sua applicazione), per altro verso, ha adottato due adempimenti attuativi: uno di natura amministrativa (la circolare del 29 febbraio 2008), l'altro di revisione normativa (il Decreto nr. 59/2008).

Se relativamente alla circolare del 29 febbraio 2008, a meri fini di completezza narrativa, è sufficiente ricordare che si tratta di una direttiva ai prefetti di prima adesione alle determinazioni contenute nella sentenza della Corte di Giustizia (tenuto conto che questa era immediatamente attivabile dinanzi al giudice nazionale e che, comunque, imponeva alla pubblica amministrazione di informare ad essa la propria azione), in ordine al decreto 59/2008 è utile soffermarsi, anche se molto brevemente.

2. Il Decreto Legge 8 aprile 2008, nr.59

L'articolo 4 del Decreto Legge 8 aprile 2008 nr.59 (cosiddetto "*salva infrazioni*") è intervenuto per quegli aspetti della legislazione italiana che necessitavano di una specifica modifica di natura legislativa, intervenendo sugli articoli 135 e 136 del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, introducendo l'art. 134-bis ed aggiungendo due commi al vigente art. 138 del citato Testo Unico.

Esaminando solo gli interventi più significativi, si può notare che con l'art. 134-bis vengono disciplinate le modalità di rilascio della licenza per l'esercizio dell'attività di vigilanza privata da parte di un'impresa legalmente autorizzata a svolgere la medesima attività in un altro Stato membro, alle medesime condizioni delle imprese e degli istituti stabiliti in Italia. L'articolo, inoltre, autorizza il Ministro dell'Interno a sottoscrivere con le competenti Autorità degli altri Stati membri dell'Unione europea, accordi di collaborazione e di reciproco riconoscimento dei requisiti e delle condizioni necessarie per lo svolgimento dell'attività, nonché dei provvedimenti sanzionatori, cautelari ed amministrativi contemplati dalle disposizioni vigenti nei rispettivi ordinamenti.

L'intervento di modifica dell'art. 138 è invece finalizzato a) ad assicurare una maggiore professionalità delle guardie particolari giurate ed a migliorarne la qualificazione; b) ad introdurre una norma analoga a quella dell'art. 134-bis, da far valere per l'approvazione della nomina delle guardie particolari giurate, già autorizzate a svolgere la medesima attività in altro Stato membro dell'Unione europea; c) ad introdurre, soprattutto, il riconoscimento alle guardie giurate della qualità di "incaricato di pubblico servizio".

Il Decreto abroga, inoltre, il comma 2 dell'art. 136 T.U.L.P.S., che consentiva il diniego di licenza in funzione del numero e delle dimensioni degli istituti operanti in una provincia. In tal modo, come ha osservato il Consiglio di Stato nel parere 1247/2008 del 21 aprile 2008, è venuta a mancare, quanto meno con riferimento ai poteri esercitabili dall'autorità di settore, ogni corrispondenza tra esercizio dell'attività e compatibilità con un controllo amministrativo sulle leggi

del mercato (secondo il Consiglio di Stato in tal modo si è anche eliminata, indirettamente, la rilevanza dell'intuitus personae che prima caratterizzava in modo non sempre coerente e spesso del tutto obliquo gli assensi o i dinieghi in materia).

Conseguentemente e come, del resto, aveva chiarito già la circolare del 29 febbraio 2008, per effetto sia della sentenza che, come vedremo, delle nuove disposizioni, la licenza potrà essere negata o, se già rilasciata, potrà o dovrà essere revocata solo per: i) carenza dei requisiti soggettivi di cui all'art. 134 T.U.L.P.S. o presenza di taluno dei provvedimenti interdittivi previsti dalle norme penali e antimafia; ii) carenza o inadeguatezza della "capacità tecnica", da valutarsi anche con riferimento alle caratteristiche funzionali e dimensionali dell'istituto, con particolare attenzione ai requisiti di affidabilità dei servizi di vigilanza privata; iii) superiori esigenze di ordine e sicurezza pubblica, attentamente valutate e specificamente motivate

Si tratta, quindi, del primo grande passo della "rivoluzione" che trova il suo compimento nel D.P.R. 153/2008.

3. [Il D.P.R. 4 agosto 2008, nr.153](#)

Il Decreto, invece, interviene sul Regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S., del 1940, modificando, integrando o sostituendo gli articoli dal 249 al 260, seguendo delle linee guida che, sinteticamente, riguardano: a) l'impiego del personale; b) la funzionalità e la controllabilità degli istitutivi vigilanza; c) la concorrenzialità dei prezzi; d) l'apertura all'Europa.

Ma vediamoli nel dettaglio.

a) Per quel che concerne l'impiego del personale la riforma si pone come obiettivo, intanto, il miglioramento della qualificazione professionale delle guardie giurate, opportunamente condivisa con le Regioni (l'art. 117 della Costituzione attribuisce loro competenza esclusiva in materia); poi, persegue l'integrale rispetto – a tutela della qualità dei servizi e della sicurezza delle guardie particolari giurate ed, in definitiva, dell'ordine e della sicurezza pubblica - degli obblighi contrattuali, previdenziali ed assicurativi, anche utilizzando gli strumenti previsti dalla contrattazione nazionale di categoria (*le certificazioni dell' "ente bilaterale per la vigilanza privata"*) o dalla legislazione in materia (*il DURC - documento unico di regolarità contributiva*), in tal modo coinvolgendo, anche, nell'attività di controllo le parti in causa, responsabilizzandole; ancora, amplia la tutela, sempre per finalità di sicurezza, relativamente alle nuove ipotesi di mobilità aziendale previste dal testo, conseguente all'eliminazione del limite provinciale della licenza; ed infine rende più agevole reimpiego delle guardie rimaste senza lavoro, nell'ambito temporale del decreto di nomina, prevedendo a loro iscrizione in un registro istituito presso le prefetture, a disposizione dei datori di lavoro, al fine di evitare una superflua reiterazione delle procedure di accertamento dei requisiti soggettivi.

b) Per quel che concerne, poi, la funzionalità e controllabilità degli istituti di vigilanza, il decreto realizza il superamento del limite provinciale della licenza, anche al fine di favorire un'offerta di servizi più ampia e qualificata, lasciando alle imprese di determinare i propri ambiti territoriali, in un quadro di regole omogenee per tipologia di servizi e per ampiezza degli ambiti entro i quali si intende operare; conseguentemente attua una revisione dei sistemi di controllo,

privilegiando il raccordo fra le autorità e gli organi di polizia competenti per territorio, con la possibilità per il prefetto di richiedere l'intervento di altre amministrazioni per le verifiche di specifica competenza; ed infine persegue una più elevata qualità organizzativa ed operativa dei servizi, coinvolgendo anche, per quanto possibile, enti di certificazione indipendenti accreditati e riservando allo Stato le verifiche in ordine alla sicurezza dei servizi ed alla loro compatibilità con l'ordinamento vigente.

c) In ordine, invece, alla concorrenzialità dei prezzi, il Regolamento sancisce l'abbandono del principio di intangibilità delle tariffe, attribuendo alle stesse il valore di un mero "parametro di valutazione" per la verifica dei costi indispensabili per le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; ancora, prevede la decretazione ministeriale per l'individuazione di parametri oggettivi di verifica di cui il prefetto possa avvalersi a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, che tengano conto dei costi reali e complessivi per il personale, nonché di quelli indispensabili per la sicurezza delle guardie particolari giurate sicurezza e dei servizi, aderendo ai criteri di valutazione vigenti nel settore dei pubblici appalti, con riguardo all'istituto delle cosiddette "offerte anomale".

d) Relativamente, infine, all'apertura all'Europa, il decreto fissa la parità di trattamento per le imprese stabilite in altri Paesi comunitari, con tutte le flessibilità organizzative, dimensionali e tariffarie finora indicate, nonché la possibilità di costituire raggruppamenti temporanei o loro consorzi, nel rispetto delle autorizzazioni ottenute da ciascuna delle imprese o degli istituti associati, tenendo conto degli oneri già assolti nel Paese di stabilimento; inoltre, prevede la possibilità di svolgere servizi occasionali e temporanei o transfrontalieri senza necessità di stabilirsi nel territorio della Repubblica, previa preventiva autorizzazione del Ministero dell'Interno, non soggetta a particolari formalità.

3.1 Le questioni salienti

La prima questione è quella relativa alle “tariffe” per i servizi di vigilanza, sulla quale è anche intervenuta l’Autorità garante della concorrenza e del mercato che non ha condiviso la previsione del regolamento secondo la quale tariffe troppo basse possono essere indice di inefficienza dei servizi e/o del mancato rispetto degli oneri di legge, contributivi e contrattuali, con la conseguenza che tali condizioni legittimano gli interventi finalizzati al controllo da parte del prefetto.

Ora, se occorre convenire sul fatto che, alla luce della sentenza della Corte di Giustizia, debba essere evitata una connessione diretta fra sistema autorizzatorio e sistema tariffario, anche rinunciando alla previsione di conseguenze negative sulla licenza (sospensione o revoca) nel caso di mancato rispetto delle tariffe, tuttavia non può negarsi il rilevante interesse pubblico, da un lato, ad incentivare le innovazioni e razionalizzazioni gestionali, dall’altro, a garantire l’intangibilità del costo del lavoro e degli oneri previsti in funzione delle attrezzature di sicurezza, sempre nel timore che senza il controllo pubblico la liberalizzazione tariffaria potrebbe ripercuotersi, almeno nel breve periodo, sulla qualità dei servizi, delle attrezzature, degli equipaggiamenti ed, in definitiva, sulla sicurezza delle guardie particolari giurate e, quindi, sulla tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica.

Per questo motivo, il Regolamento conferma il potere/dovere dell’Autorità di pubblica sicurezza di esercitare il controllo, che può riguardare eventualmente anche il sistema tariffario, al solo fine di garantire che i ribassi non riguardino né il costo del personale (nei limiti delle contrattazioni collettive di categoria e della contribuzione assicurativa e previdenziale), né “i costi per la sicurezza”, in analogia con quanto accade nella verifica delle cosiddette “*offerte anomale*” negli appalti pubblici.

≈

Un altro aspetto di estrema importanza, su cui vale la pena soffermarsi, è quello della “**qualità dei servizi di vigilanza**”.

Va sottolineato che il D.P.R. prevede, tra l'altro, il rinvio ad un decreto del Ministro dell'Interno, volto a definire una disciplina uniforme su due aspetti fondamentali della discrezionalità amministrativa, con l'intento di ridurne la portata: la "capacità tecnica" ed i "requisiti minimi di qualità" degli istituti di vigilanza. Per l'adozione di tale decreto il Regolamento prevede di supportare il Ministro dell'Interno con il parere della "Commissione consultiva centrale per le attività di sicurezza privata", nonché con il parere dell'Ente nazionale di unificazione - UNI.

In sostanza il nuovo Regolamento pone l'accento su di un punto che rappresenta una vera e propria "rivoluzione" nel settore della sicurezza privata che, anche se indotta dalla sentenza della Corte di Giustizia, è il momento qualificante del passaggio dal vecchio al nuovo sistema, è cioè, in altre parole, il vero segno di evoluzione e modernizzazione del settore che deve essere rappresentato da quella che è stata definita la "*rivoluzione qualitativa della vigilanza privata*".

E' di tutta evidenza, infatti, come non solo gli effetti indotti dalla sentenza europea, ma anche eventi nazionali – ad esempio l'avvio del piano di riorganizzazione della Banca d'Italia (cosiddetto "Piano Draghi") che porterà, una volta completato, alla chiusura del 30% delle filiali della Banca centrale con la conseguente riorganizzazione delle attività di trasporto custodia e trattamento del denaro – impongano un significativo innalzamento degli attuali standard qualitativi delle aziende e dei servizi di sicurezza privata.

Anche tale esigenza è stata pienamente avvertita e condivisa dal Consiglio di Stato nel parere già citato, che pone l'attenzione sulla natura della licenza disciplinata dall'articolo 134 TULPS, indicandone alcuni tratti peculiari che la rendono per certi aspetti analoga (benché non concettualmente assimilabile) alla concessione. La licenza è infatti l'esito positivo di un processo di verifica sulla capacità tecnica ed economica dell'istituto, ma prescinde da finalità di programmazione dell'attività al libero esercizio di iniziativa economica, essendo decaduto il diniego di licenza in funzione del numero e dimensionamento degli istituti. Mancando ogni corrispondenza tra esercizio dell'attività e compatibilità della stessa con un controllo amministrativo sulle leggi del

mercato, si torna ad un concetto di licenza vicino alla concessione, che legittima una circostanziata serie di interventi restrittivi.

In quest'ottica deve essere letta la centralità del progetto organizzativo e tecnico-operativo, più volte ribadita dal Consiglio di Stato, che presuppone, però, in vista della rilevanza della capacità tecnica, l'individuazione di un quadro preciso delle dotazioni, umane e strumentali, che sarà operata con il decreto del Ministro dell'Interno che si è detto.

≈

È di tutta evidenza come proprio questo sia il compito più arduo cui attendere nel prossimo futuro, che non potrà realizzarsi se non con l'apporto e la fattiva collaborazione di tutte le componenti, pubbliche e private, interessate, perché appunto sulla determinazione dei requisiti di capacità tecnica vi sono non poche aspettative non solo da parte delle imprese del settore, ma anche dalla grande committenza essendo questo uno degli aspetti che può rappresentare la concreta rivitalizzazione dell'intero mondo della vigilanza privata.

Coerentemente, per le imprese europee che intendano esercitare il diritto di stabilimento, è stato ritenuto che, se i requisiti attestati dallo Stato d'origine costituiscono un presupposto sufficiente, il discorso è diverso per la capacità tecnica, che va inquadrata nella specifica situazione ove il servizio dovrà essere reso e va quindi dimostrata in altro ambito territoriale, sia per le imprese che esercitano il diritto di stabilimento, sia per le imprese straniere stabilite in Italia, sia per quelle nazionali che intendono estendere le attività in altre province.

Si comprende quindi quale possa essere l'importanza della valutazione di congruità del progetto organizzativo e tecnico delle imprese che, oltre a consentire all'autorità la necessaria valutazione sull'assetto organizzativo dell'impresa, rappresenta lo strumento indispensabile per assicurare la sostanziale parità di trattamento tra le imprese nazionali e quelle straniere, dovendo entrambe, con la progettualità connessa al servizio da espletare, dimostrare di possedere lo specifico requisito di capacità tecnica.

4. L'articolato

Abbiamo detto che il nuovo Regolamento non è la fine di un percorso ma l'inizio di un cammino. Una parte significativa di questo cammino è rappresentata dai decreti attuativi delle disposizioni del Regolamento, che interverranno su questioni di vitale importanza per il settore (capacità tecnica, qualità del servizio, formazione professionale per citarne alcune), ma per alcuni aspetti il D.P.R. è immediatamente applicabile.

Su alcuni di questi aspetti è utile soffermarsi brevemente.

Il giuramento:

L'art. 250 è stato riscritto rispetto al regolamento del 1940 onde assicurare una maggiore professionalità delle guardie particolari giurate ed introdurre, quanto al giuramento, le modifiche idonee a superare lo specifico rilievo formulato della Commissione Europea.

In particolare l'articolo mantiene la formula originaria (quella prevista dall'art. 5 della legge 23 dicembre 1946, n. 478) per le guardie giurate che espletano effettivamente pubbliche funzioni (quelle di rilevazione delle violazioni amministrative e, più in generale, dove riconosciuta dalla giurisprudenza, quelle di polizia giudiziaria), mentre individua una nuova formula di giuramento che può essere applicata anche a cittadini di altri Paesi dell'Unione Europea stabiliti in Italia.

La nuova formula individuata: *“giuro di osservare lealmente le leggi e le altre disposizioni vigenti nel territorio dello Stato e di adempiere le funzioni affidatemi con coscienza e diligenza, nel rispetto dei diritti dei cittadini”* si applica a tutte le guardie che svolgono servizi di sicurezza complementare individuati dall'art.256 bis del Regolamento.

4.2. Il decreto di nomina delle guardie giurate:

Gli artt. 251 e 252 risolvono la questione della cosiddetta “doppia decretazione”, superando il contrasto fra le prassi amministrative e la giurisprudenza amministrativa. Nell'intento di assicurare una migliore tutela delle guardie particolari dal rischio, piuttosto frequente, di abusi (spesso difficilmente rilevabili), gli articoli prevedono:

a) di circoscrivere la facoltà di dipendenza plurima solo nei casi e con le garanzie stabilite dal contratto collettivo o dagli accordi sindacali;

b) di consentire anche l'impiego in province diverse, purché siano garantite la sicurezza delle guardie particolari giurate, in rapporto sia con i limiti della durata giornaliera del lavoro, sia con la qualità del servizio.

Nel caso di licenze ex art.134 rilasciate per l'esercizio dell'attività in più ambiti territoriali, il decreto di nomina a guardia giurata sarà rilasciato dalla prefettura che concede la licenza e tale decreto abiliterà la guardia ad operare nell'intero ambito territoriale in cui è autorizzato ad operare l'istituto di vigilanza.

Di particolare rilievo è poi il registro delle guardie giurate contemplato dall'art 252 bis, che risponde all'esigenza di snellire le procedure per la decretazione delle guardie e, soprattutto, di favorire la mobilità ed il reimpiego delle guardie stesse.

4.3. Servizi di vigilanza privata:

L'articolo intende 256 bis reca, tra l'altro, l'elencazione dei servizi, definiti di "sicurezza complementare", che debbono necessariamente essere disimpegnati da guardie giurate, in tal modo dirimendo una delle questioni maggiormente problematiche del settore: la differenza tra servizi di vigilanza privata e servizi di portierato.

In particolare la disposizione in esame individua con la maggiore espressività possibile e nei limiti degli articoli 133 e 134 T.U.L.P.S. il campo d'azione della vigilanza privata, al fine di meglio contenere i ricorrenti tentativi di prestazione di servizi concorrenziali da parte di soggetti privi del prescritto titolo di polizia (e degli oneri conseguenti), come ad esempio i cosiddetti servizi di portierato, ovvero di accoglienza tramite hostess.

In particolare il comma 2 fornisce un elenco di servizi di autotutela che, in ragione della loro valenza di interesse generale, sono specificamente qualificati come "attività di sicurezza complementare", rispetto, evidentemente, a quella, primaria e generale, assicurata dagli organi di

polizia, e debbono necessariamente essere disimpegnati da guardie particolari giurate, salvo diverse disposizioni di legge o di regolamento o salvo che i servizi stessi siano direttamente assicurati dalla forza pubblica. In ragione del livello di sicurezza, di qualificazione e di responsabilizzazione di tali servizi è specificamente richiesta la prestazione del giuramento di cui all'art. 250.

Il successivo terzo comma prevede, poi, che i servizi di vigilanza presso i centri direzionali o commerciali sono demandati alle guardie particolari giurate solo in casi particolari, ovvero quando speciali esigenze di sicurezza impongono che i servizi medesimi siano svolti da tali operatori di sicurezza complementare, lasciando quindi la possibilità per il titolare dei beni di scegliere di potersi avvalere di guardie particolari giurate, ovvero di semplici portieri o guardiani non in possesso di tale qualifica.

4.4 Il rilascio della licenza:

L'art. 257 del Regolamento si propone di:

a) differenziare appropriatamente la licenza per attività di vigilanza da quella per investigazione e ricerche (comma 1);

b) corredare la richiesta di licenza per le attività di vigilanza con l'indicazione:

- di tutti i soggetti interessati, in quanto, attesa la sostanziale modifica rispetto al precedente assetto riguardante l'estensione dell'efficacia dell'autorizzazione anche oltre il limite provinciale, consegue la necessità di contemplare figure responsabili intermedie (institore e/o direttore tecnico), oltre all'indispensabile conoscenza delle componenti essenziali della compagine societaria di riferimento;
- dell'ambito territoriale, anche in province o in regioni diverse in cui si intende esercitare l'attività;
- dei servizi che si intendono svolgere e dei mezzi e delle tecnologie che si intendono impiegare;

- del progetto organizzativo e tecnico operativo dell'istituto, corredato a sua volta dalla documentazione comprovante la capacità tecnica e la disponibilità dei mezzi finanziari, logistici e tecnici occorrenti;
- dello schema di regolamento tecnico, da sottoporre all'approvazione del questore a norma dell'art. 2 del R.D.L. 26 settembre 1935, n. 1952, che dovrà essere adeguato per mezzi e personale alla tipologia dei servizi che devono essere svolti, all'ambito territoriale richiesto, alla necessità che sia garantita la direzione, l'indirizzo unitario ed il controllo dell'attività delle guardie particolari giurate.

4.5. L'ambito territoriale:

Il comma 1 dell'art. 257 ter, tenuto conto della onerosità degli impegni organizzativi e finanziari connessi alla costituzione e all'avvio di un istituto di vigilanza, prevede che l'esibizione della documentazione concernente l'assolvimento di specifici oneri finanziari, avvenga solo dopo una comunicazione al richiedente dell'esito favorevole dell'istruttoria e delle determinazioni amministrative preliminari, con l'indicazione della data di rilascio dell'autorizzazione, sicché il rilascio stesso sarà subordinato solo alla previa esibizione di quella documentazione.

Relativamente alla valenza territoriale delle licenze previste dall'art.134 della Legge, si evidenzia che l'art.257 ter, 3° comma, del Regolamento prevede che, qualora la licenza sia richiesta per l'esercizio dell'attività in più province, essa è rilasciata dal prefetto della provincia nella quale l'istituto ha sede previa comunicazione ai prefetti competenti per territorio, venendo in tal modo meno il parere preventivo previsto dalla richiamata circolare del 29 febbraio 2008.

La preventiva comunicazione non è richiesta per le attività prive di caratterizzazione territoriale, quali quelle di teleallarme, videosorveglianza, trasporto valori, vigilanza mobile, nonché per quelle di vigilanza per specifici eventi, ovvero di investigazione e ricerche, i cui incarichi siano stati conferiti nel luogo in cui gli istituti hanno sede, né per i servizi occasionali o transfrontalieri di cui all'articolo 260-bis.

Quando la disposizione fa riferimento alla “sede” intende il luogo in cui hanno concreto svolgimento le attività amministrative e di direzione dell’ente, dove operano i suoi organi amministrativi o i suoi dipendenti con poteri direttivi, dove viene conservata tutta la documentazione relativa all’attività autorizzata e stabilmente utilizzato per l’accentramento dei rapporti interni e con i terzi in vista del compimento degli affari e della propulsione dell’ente (peraltro la sede effettiva non deve necessariamente coincidere con la sede legale).

Particolarmente significativi sono, poi, gli obblighi ulteriori previsti dall’art. 257 ter, comma 4, (comunicazione delle variazioni societarie ed esibizione annuale della documentazione inerente agli adempimenti nei confronti del personale), che rispondono a quella esigenza di controllo finalizzato alla tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, della sicurezza delle guardie particolari giurate e della qualità dei servizi, che abbiamo visto animare l’intero testo di riforma.

A tale finalità di controllo risponde anche la disposizione del successivo 5° comma dell’art.257 ter, che prevede che l’inizio dei servizi per i quali si è chiesto l’ampliamento (di attività e territoriale) abbia luogo al trascorrere di 90 gg. dalla notifica, in modo da consentire al prefetto di chiedere chiarimenti ed integrazioni al progetto tecnico-organizzativo ed eventualmente disporre la cessazione dell’attività quando la stessa non può essere autorizzata, ovvero ricorrono i presupposti di cui al richiamato art. 257 quater.

4.6. La revoca della licenza:

L’art.257 quater reca la disciplina dei motivi di rifiuto, sospensione e revoca delle licenze, in ossequio al principio di stretta legalità e nell’intento di ridurre gli ambiti della discrezionalità amministrativa, come richiesto dalla Commissione Europea, dall’Autorità “antitrust” e dalle Associazioni di settore. Alcune delle circostanze sono già cristallizzate dalla prassi, anche se possono apparire innovative.

In particolare, l'ipotesi dell'esercizio dell'azione penale per uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, costituisce specificazione di quel requisito della "buona condotta" enunciato nell'art. 11 del TULPS.

Le ipotesi invece del rischio di espansione pregiudizievole per l'ordine pubblico, altri "gravi" motivi di ordine e sicurezza pubblica, sono inerenti al sistema autorizzatorio e costituiscono esplicitazione della disposizione contenuta nell'art. 136 del T.U.L.P.S. (secondo cui l'autorizzazione può essere negata o revocata per "ragioni di sicurezza pubblica o di ordine pubblico).

L'ultima ipotesi, infine, riprende il concetto di abuso del titolo autorizzatorio, di cui all'articolo 10 della legge, con una particolare attenzione - in linea con i principi ispiratori della modifica normativa - all'integrale rispetto, a tutela della qualità dei servizi e della sicurezza delle guardie particolari giurate ed, in definitiva, dell'ordine e della sicurezza pubblica, degli obblighi contrattuali, previdenziali, assicurativi e di sicurezza.

4.7. Le tariffe:

Il problema della regolamentazione delle tariffe viene affrontato nel regolamento in due distinte, ma collegate, disposizioni.

La prima è quella recata dal secondo comma dell'art.257 ter che prevede che l'atto di autorizzazione debba contenere anche l'attestazione dell'avvenuta comunicazione al prefetto della tabella delle tariffe, a fini di conoscenza, in quanto la legge all'art. 135 impone di "*tenere esposta...in modo visibile la tabella delle operazioni alle quali attendono, con la tariffa delle relative mercedi*", disposizione questa che la sentenza della Corte di Giustizia fa salva, incidendo, invece, sull'ultimo comma dello stesso articolo, riguardante la vidimazione e, quindi, l'approvazione delle tariffe, che è stato conseguentemente eliminato con l'intervento di natura legislativa predisposto con il Decreto legge n. 59 del 2008.

L'obbligo di comunicazione al prefetto del tariffario deve leggersi in relazione al disposto dell'art. 257 quinquies, che reca una delle maggiori "aperture" del Ministero dell'Interno alle risorse del mercato, su due temi fra i più dibattuti e contestati, anche dalla Commissione Europea: la certificazione della qualità dei servizi (primo comma) ed il regime dei prezzi (secondo comma).

In particolare il comma secondo disciplina le modalità non più di approvazione, ma di verifica dei prezzi, prevedendo l'individuazione di parametri oggettivi per la verifica delle tariffe, finalizzata all'accertamento delle condizioni di sicurezza dei servizi e del personale, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Tali parametri sono individuati secondo i criteri in vigore per la valutazione delle cosiddette "offerte anomale", nel sistema degli appalti pubblici.

4.8. La gestione associata delle attività:

L'art. 257 sexies, visto che sono venuti meno il limite provinciale della licenza e l'obbligo di avere una sede operativa in ogni provincia, completa il quadro delle flessibilità organizzative, contemplando anche diverse ipotesi associative, in grado di estendere, indirettamente, le potenzialità funzionali degli istituti che non intendono o non possono procedere ad estensioni strutturali.

Le diverse ipotesi di associazionismo prese in considerazione dalla norma sono ammesse sulla base di due condizioni fondamentali:

- la assoluta trasparenza dei rapporti di collaborazione;
- la garanzia di efficacia ed efficienza delle strutture comuni e di funzionalità dei servizi.

In particolare la disposizione in esame consente la costituzione di raggruppamenti temporanei di istituti di vigilanza o di consorzi o di studi associati di investigatori privati - purché tali forme associative siano preventivamente comunicate al Prefetto - e la conseguente utilizzazione comune dei mezzi tecnologici di ricezione, controllo e gestione dei segnali. (diversa è la questione

della disponibilità di una “sala operativa” che sarà affrontata in sede di regolamentazione tecnica del requisito della “capacità tecnica”).

Sempre in tema di gestione associata dei servizi fra più istituti di vigilanza, si evidenzia l’art.260 che reca un’integrazione per disciplinare gli obblighi di registrazione nell’ipotesi di servizi di sicurezza complessi, sistematizzando e disciplinando modalità finora consentite “in via sperimentale” sulla sola base di indicazioni amministrative.

5. Conclusioni

“L’inizio di un cammino” abbiamo definito la riforma normativa in esame, cammino che – dopo decenni di immobilismo ed una folgorante accelerazione dovuta alla Corte Europea – può finalmente condurre gli istituti di vigilanza a quella trasformazione da più parti invocata ma, finora, solo timidamente approcciata: la trasformazione da istituti di vigilanza ad imprese di sicurezza, da metronotte a professionisti della sicurezza.

Un cammino difficile evidentemente, nel quale la riforma attuale e i provvedimenti che verranno (a breve) fungeranno da regolamentazione e controllo, ma dove i protagonisti non possono che essere gli imprenditori e gli operatori di un settore che ora, forse, non ha più scuse per rimanere al palo.