



AMBIENTEROSA
consulenze ambientali

Società Responsabilità Limitata
Amministratore Unico: Avv. Rosa Bertuzzi
sede PC: Vicolo Pantalini, 7/9 29121 Piacenza
sede MI: Via Burlamacchi 16, Porta Romana, 20135 Milano
P. Iva 01711730331
rosabertuzzi@ambienterosa.net
PEC: ambienterosa@legalmail.it
www.ambienterosa.net

NEWSLETTER PUBBLICA SICUREZZA - MAGGIO 2019

SERVIZI DI VIGILANZA E DI CUSTODIA DEL PATRIMONIO ALTRUI: ISTITUTI DI VIGILANZA vs PORTIERATO, RIFLESSI SULL'ATTIVITA' DI SAFETY

Con la circolare prot. n. 557/PAS/U/006034/10089.D(1) del 23 aprile scorso, il Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, nella figura del Capo della Polizia, ha precisato la distinzione fra i servizi di vigilanza e custodia del patrimonio altrui e i servizi di portierato, precisazione resasi necessaria in ragione dei numerosi fenomeni di abusivismo rilevati.

Ai sensi degli artt. 134, comma 1 e 135, comma 1 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (cd. TULPS), la vigilanza e la custodia delle proprietà mobiliari ed immobiliari può essere dispiegata solo da personale munito della qualifica di guardia giurata operante alle dipendenze dei proprietari ovvero di istituti di vigilanza preventivamente autorizzati dal Prefetto, pena l'applicazione di sanzioni penali.

A tal proposito, la normativa individua una serie di ipotesi "speciali", ricomprese espressamente nella (ampia e alquanto generica) nozione di "vigilanza e custodia": i servizi di vigilanza elencati dai commi 2 e 3 dell'art. 256-bis del RD 635/1940 (tra i quali assumono particolare rilievo *"le attività di sicurezza sussidiaria, integrative del dispositivo garantito dalle Forze di polizia, nelle infrastrutture del trasporto aereo, marittimo e ferroviario"* e *"la vigilanza armata mobile, nonché gli interventi sugli allarmi, salve le attribuzioni riservate agli ufficiali e agli agenti di p.s."*) e i servizi di sicurezza complementare previsti da ulteriori disposizioni normative (servizi di controllo aeroportuali; servizi di sicurezza sussidiaria nei porti e nelle altre grandi infrastrutture del trasporto pubblico; servizi di telesorveglianza, televigilanza e di intervento sugli allarmi; servizi di antipirateria a bordo di navi che attraversano acque internazionali; custodia dei cantieri installati per la realizzazione di opere pubbliche).

La nozione di "vigilanza e custodia" è tuttavia generale e non limitata a tali ipotesi "speciali". E' dunque indispensabile verificare quando si è in presenza di un'opera di vigilanza e custodia, ovvero di un'attività che fuoriesce da questo alveo per rientrare nel contesto delle attività di portierato, liberalizzate dalla L. 340/2000.

Al riguardo, la circolare, richiamando la giurisprudenza in merito, chiarisce che i **servizi di vigilanza e custodia**, che possono essere svolti esclusivamente da soggetti autorizzati dal Prefetto, sono quelli *"che implicano un intervento diretto ed attivo a favore della proprietà altrui nel caso di eventuali aggressioni, di cooperazione con le Autorità, gli ufficiali e gli agenti di p.s. (art. 139 TULPS), nonché poteri di documentazione delle attività svolte e dei fatti accaduti durante il servizio assolto dalle guardie giurate"*.

Al contrario, possono considerarsi rientranti nelle **attività di portierato** *"quelle che si sostanziano in una guardiana passiva, senza che in capo all'operatore siano previsti obblighi di difesa attiva dei beni (in particolare immobili) ad esso affidati"*. Tali attività si risolvono: nel controllo delle infrastrutture di servizio; nella registrazione dei visitatori; nel monitoraggio

dell'impianto di allarme; nel vietare la sosta nella guardiola di persone non autorizzate; nel fornire indicazioni; nella custodia delle cose consegnate; nell'ispezionare la corretta chiusura dei cancelli e delle altre vie di accesso allo stabile; nella specifica attività di prevenzione antincendio, antiallagamento e di eventuali fughe di gas; nell'accertamento dell'effettivo funzionamento delle strutture di riscaldamento dei locali e dei bruciatori.

Tirando le fila, la circolare ha dunque cura di rimarcare la differenza fra i servizi di vigilanza e custodia del patrimonio, che possono essere dispiegati solo da personale munito della qualifica di guardia giurata operante alle dipendenze dei proprietari ovvero da istituti di vigilanza autorizzati dal Prefetto, e la “mera” attività di portierato, la quale può invece essere svolta da soggetti privi della qualifica di guardie particolari giurate e in assenza di autorizzazione prefettizia.

Una menzione all'**attività di safety** appare a questo punto doverosa. Gli operatori formati in ambito *safety* devono “limitarsi” a svolgere le attività di safety, comprese nella L. 48/2017 e definite, in particolare, nella circolare Gabrielli del 7 giugno 2017 (*“Pubbliche manifestazioni. Misure a salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza delle persone”*), la quale prescrive l'impiego a cura dell'organizzatore di pubbliche manifestazioni “di un adeguato numero di operatori, appositamente formati, con compiti di accoglienza, instradamento, regolamentazione dei flussi anche in caso di evacuazione, osservazione e assistenza del pubblico”.

Gli operatori *safety* **non** possono invece svolgere funzioni diverse e, in particolar modo, **non** possono sicuramente effettuare attività di vigilanza e custodia (né attività di “buttafuori” regolata specificatamente dalla L. 94/2009 e dal D.M. di recepimento 6 ottobre 2009), non rientrando nei loro compiti e non possedendo i requisiti previsti dalla normativa.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Roma, data del protocollo.

ALLE PREFETTURE – U.T.G.

LORO SEDI

ALLE QUESTURE

LORO SEDI

AI COMMISSARIATI DEL GOVERNO PER
LE PROVINCE DI

TRENTO E BOLZANO

ALLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA

- Dipartimento Enti Locali, Servizi di Prefettura
e Protezione Civile

AOSTA

E, p.c.:

AL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE
POLITICHE SOCIALI

ROMA

AL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

ROMA

ALL'ANAC

ROMA

AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI
CARABINIERI

ROMA

AL COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLA
GUARDIA DI FINANZA

ROMA

AL GABINETTO DELL'ON.LE SIG. MINISTRO

SEDE

ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

SEDE

Oggetto: Servizi di vigilanza e custodia del patrimonio altrui riservati agli istituti di vigilanza privata e servizi di portierato – Contrasto dei fenomeni di abusivo esercizio delle attività di vigilanza privata.

~~~~~

Seguito:

a) f. n. 557/PAS/U/002247/10089.D(7)2 del 14.02.18;

b) f. n. 557/PAS/U/002157/10089.D.68 del 05.02.13;

c) f. n. 557/PAS/U/004935/10089.D.1.Reg. del 24.03.2011.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

## 1. Premessa.

Come è noto, questo Dipartimento sta conferendo sempre maggiore impulso, anche attraverso mirati incontri sul "territorio", alle diverse iniziative intraprese per perfezionare il passaggio dal modello tradizionale della "polizia amministrativa e sociale" a quello più nuovo ed avanzato della "polizia amministrativa di sicurezza".

Uno dei punti qualificanti di tali iniziative è rappresentato dall'assiduo monitoraggio che i competenti uffici del "centro" sviluppano per individuare le problematiche emergenti connesse all'applicazione del quadro regolatorio relativo a ciascuna fattispecie sottoposta al sistema delle licenze di polizia.

E', infatti, grazie a tale monitoraggio che è possibile garantire una costante "manutenzione" del pertinente quadro interpretativo e concorrere alla realizzazione della "certezza delle regole", bene giuridico imprescindibile sia per gli organi dell'Amministrazione, sia per la platea dei cittadini e delle imprese.

In questa attività vengono messe una pluralità di elementi informativi e di valutazione.

Ci si riferisce, *in primis*, ai contributi provenienti dalla "rete" delle Autorità provinciali di p.s., i cui apporti sono decisivi per "intercettare" i fattori del "cambiamento"; come pure importanti risultano le segnalazioni e i quesiti formulati dalle associazioni di categoria o esponenziali della società civile.

Del pari fondamentali sono gli spunti desumibili dalle pronunce della giurisprudenza, amministrativa e penale, che contengono indicazioni e *regulae iuris*, che, quando consolidate, assumono una forte valenza orientativa delle valutazioni discrezionali di competenza delle Autorità di p.s..

Gli esiti di questo articolato monitoraggio documentano come, nel campo della polizia amministrativa di sicurezza, una delle questioni di perdurante attualità riguardi l'esatta individuazione del perimetro dei servizi che possono essere espletati solo dagli operatori economici in possesso della licenza di cui all'art. 134 TULPS per lo svolgimento di servizi di vigilanza e investigazione privata.

Dopo il parere del 6 dicembre 2017, n. 1490, con il quale il Consiglio di Stato ha chiarito che i servizi di trasporto valori di cui all'art. 256-bis, comma 1, lett. b) e c) del R.D. n. 635/1940 sono appannaggio esclusivo degli istituti di vigilanza privata (si veda l'atto di indirizzo indicato a seguito sub a), la problematica è tornata a riproporsi con riguardo ad un'altra tipologia di prestazioni.

Si tratta della tipologia di servizi che vengono comunemente designati come attività di portierato, nonché di gestione e manutenzione di edifici che il proprietario affida ad un unico operatore economico previa stipula di un contratto di "*global service*".

Su questo fronte, gli ultimi dodici mesi hanno fatto registrare, da un lato, una serie di pronunce sia del Giudice Amministrativo sia del Giudice Penale che hanno affrontato la questione, sia alcune incertezze interpretative, concernenti profili connessi alla tematica in discorso, emerse anche in occasione della messa a punto di intese collaborative con *stakeholder* pubblici o soggetti esponenziali di particolari categorie di operatori economici.

Del resto, l'esistenza di fenomeni di abusivismo è stata lamentata anche dalle associazioni rappresentative sia delle imprese che dei lavoratori del settore della vigilanza privata.



# Ministero dell'Interno

## DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Alla luce di ciò, si ritiene opportuno, con il presente atto di indirizzo, tornare ad occuparsi della questione nell'intento, innanzitutto, di mettere a disposizione un'aggiornata panoramica dei criteri sulla base dei quali, in linea di continuità con le precedenti circolari indicate a seguito sub b) e c), individuare l'area dei servizi espletabili solo previo conseguimento del titolo di polizia ex art. 134 TULPS.

In secondo luogo, appare opportuno fornire indicazioni per l'avvio di una mirata azione di controllo, destinata a svilupparsi in maniera uniforme, anche sul piano delle metodologie operative, sull'intero territorio nazionale, al fine di individuare e reprimere gli eventuali casi di abusivismo.

### 2. *Alle origini della questione.*

Il tema dell'individuazione della linea di discriminare tra i servizi riservati agli operatori della vigilanza privata e i servizi di cd. "portierato", manifestatosi già negli anni '90 in cui il Prefetto era legittimato a limitare il numero delle licenze rilasciabili nella Provincia, si è fatto più evidente dopo gli interventi introdotti dalla legge di semplificazione e delegificazione 24 novembre 2000, n. 340.

Quest'ultima, infatti, ha abrogato la regolamentazione del mestiere di portiere, recata dall'articolo 62 TULPS e dagli articoli dal 111 al 114 del Regolamento di esecuzione di cui al R.D. 6 maggio 1940, n. 635, che, attraverso diverse disposizioni, contribuivano a individuare questa tipologia di operatore, nonché i servizi che essa poteva svolgere.

Conseguentemente, le attività che essa può legittimamente svolgere si ricavano attraverso un processo ermeneutico "per differenza", cioè "sottraendo" dall'insieme dei diversi servizi erogabili quelli che gli artt. 133 e 134 TULPS e i discendenti provvedimenti normativi riservano in esclusiva agli istituti di vigilanza privata ed alle guardie particolari giurate.

In quest'ottica devono essere riguardate anche le previsioni contenute nel contratto collettivo nazionale di lavoro del settore del "portierato", le quali vanno interpretate sempre secondo una logica di armonizzazione con i dettami della legislazione di pubblica sicurezza.

Né d'altra parte sarebbe possibile che una fonte di natura negoziale possa introdurre deroghe ad una disciplina di natura pubblicistica, le cui violazioni concretizzano reati puniti a mente dell'art. 140 TULPS, per le violazioni delle norme contenute nello stesso Testo Unico, e 221 TULPS, per le violazioni delle norme di rango regolamentare racchiuse nel R.D. n. 635/1940.

Siffatte deroghe – ove mai venissero previste – si porrebbero in contrasto con precetti penali e sarebbero, di conseguenza, colpite dal vizio della nullità, per illiceità della causa.

### 3. *Le attività riservate ai soggetti autorizzati a mente degli artt. 133 e 134 TULPS. I servizi di sicurezza complementare.*

Sulla scorta di questa impostazione, il punto di partenza della riflessione va individuato nelle previsioni di cui ai citati artt. 133, primo comma, e 134, primo comma, TULPS.

Entrambe le disposizioni stabiliscono il principio per cui l'opera della vigilanza e la custodia delle proprietà mobiliari e immobiliari può essere dispiegata solo da personale munito della qualifica di guardia giurata operante alle dipendenze dei proprietari ovvero di istituti di vigilanza preventivamente autorizzati dal Prefetto.

Tale principio è ribadito in termini ancor più incisivi dall'art. 256-bis del R.D. n. 635/1940, inserito nel corpo del cennato R.D. n. 635/1940 dal D.P.R. 4 agosto 2008, n. 153.



# Ministero dell'Interno

## DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

La norma stabilisce, al comma 1, che ricadono sotto la disciplina degli artt. 133 e 134 TULPS *“tutte le attività di vigilanza o custodia di beni mobili o immobili per la legittima autotutela dei diritti patrimoniali ad essi connessi”* ad esclusione di quelle che implicano l'esercizio di pubbliche funzioni o lo svolgimento di attività comunque riservate agli organi di polizia.

La lettera della previsione lascia, dunque, pochi dubbi circa l'intendimento di ricondurre sotto il regime autorizzatorio degli artt. 133 e 134 TULPS ogni tipologia di prestazione che si risolva in una forma di vigilanza o di custodia del patrimonio altrui.

In effetti, né il T.U. delle Leggi di P.S. né il R.D. n. 635/1940 contengono disposizioni che esplicitano ulteriormente la nozione di vigilanza e custodia, che deve essere, quindi, ricavata sulla base di uno sforzo ermeneutico condotto sulla base degli elementi desumibili dal pertinente quadro normativo di settore.

Tale sforzo è, tuttavia, semplificato dalle ulteriori previsioni dei commi 2 e 3, che individuano i servizi di sicurezza complementare che possono essere svolti dagli istituti di vigilanza privata.

Come è noto, ai sensi del comma 2 - salva diversa disposizione di legge o salvo che non vi provveda la forza pubblica - rientrano tra i servizi da espletarsi obbligatoriamente a mezzo di guardie giurate, i servizi di vigilanza concernenti:

- a) le attività di sicurezza sussidiaria, integrative del dispositivo garantito dalle Forze di polizia, nelle infrastrutture del trasporto aereo, marittimo e ferroviario;
- b) la custodia, il trasporto e la scorta di armi, esplosivi e di ogni altro materiale pericoloso, nei casi previsti dalla legge o dalle prescrizioni imposte dall'Autorità;
- c) la custodia, il trasporto e la scorta di contante ed altri beni di valore, nonché la vigilanza dei luoghi dove vi è il maneggio di somme rilevanti di denaro o altri titoli o beni di valore rilevante appartenenti a terzi;
- d) la vigilanza armata mobile, nonché gli interventi sugli allarmi, salve le attribuzioni riservate agli ufficiali ed agenti di p.s.;
- e) la vigilanza presso infrastrutture del settore energetico o delle telecomunicazioni, dei prodotti ad alta tecnologia, di quelli a rischio impatto ambientale, e delle altre infrastrutture che possono costituire, anche in via potenziale, un obiettivo sensibile ai fini della sicurezza, dell'incolumità pubblica o della tutela dell'ambiente.

La chiave di lettura di questa elencazione è stata fornita dal Consiglio di Stato nel parere n. 1490 del 2017 di cui si è fatto sopra cenno.

Nella circostanza, il Consiglio di Stato ha chiarito come l'inserimento della custodia, trasporto e scorta del contante e degli altri valori tra i servizi di sicurezza complementare, operata dal citato comma 2, lett. c), si traduca in un obbligo di affidare queste attività esclusivamente agli istituti di vigilanza privata, escludendo che si possa operare un distinguo sulla base delle modalità di esecuzione della prestazione pattuite tra le parti.

L'indicazione ermeneutica fornita dal Supremo Organo di consulenza va, evidentemente, oltre lo specifico ambito del trasporto valori.

Esso, infatti, appare indicativo della *ratio* che connota l'intero comma 2 dell'art. 256-bis del R.D. n. 635/1940.

La disposizione individua - con disposizione di carattere generale che non ammette distinguo o eccezioni di sorta - una serie di attività che, in ragione della loro potenziale incidenza sul bene



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

“sicurezza pubblica”, possono essere assolti esclusivamente dagli operatori economici autorizzati a mente dell'art. 134 TULPS, con l'impiego di personale giurato.

**Si può allora affermare che il ripetuto art. 256-bis, comma 2, del R.D. n. 635/1940 individua, dunque, una prima “area di riserva” ex lege in favore degli istituti di vigilanza privata.**

**Conseguentemente, l'erogazione di queste tipologie di servizi da parte di soggetti privi dell'autorizzazione ex art. 134 TULPS o con l'impiego di personale sprovvisto della qualifica di guardia giurata concretizza una forma di abusivo esercizio della vigilanza privata, punibile con le sanzioni di natura penale sopra evocate.**

Si annota che alla definizione dell'esatto perimetro di questa “area di riserva” contribuiscono ulteriori disposizioni normative.

Ci si riferisce, in primo luogo, alle disposizioni che definiscono lo specifico regime, anche di natura autorizzatoria, cui soggiace lo svolgimento dei servizi di sicurezza complementare.

Si fa riferimento, in primo luogo all'art. 5 del D.L. 18 gennaio 1992, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217 e al discendente regolamento di cui al D.M. 29 gennaio 1999, n. 85, che individuano i servizi di controllo aeroportuali affidabili in concessione a soggetti privati.

Sulla stessa falsariga, va anche menzionato l'art. 18 del D.L. 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155 e al discendente D.M. 15 settembre 2009, n. 154, grazie ai quali sono state definite le modalità e le condizioni di espletamento dei servizi di sicurezza sussidiaria nei porti e nelle altre grandi infrastrutture del trasporto pubblico.

Queste fonti danno, infatti, vita ad articolati sottosistemi, che consentono di definire nel dettaglio le prestazioni di sicurezza complementare che, nei contesti considerati, possono essere espletate da istituti di vigilanza, attraverso guardie giurate, ovvero da altri soggetti economici diversi, tassativamente individuati (ad esempio, soggetti che gestiscono in concessione le infrastrutture del trasporto e, per alcuni servizi di controllo, le compagnie aeree).

Una funzione integrativa del precetto generale dell'art. 256-bis, comma 2, è del resto assolta anche da alcune previsioni del regolamento di cui al D.M. 1 dicembre 2010, n. 269 che, come si legge nella rubrica, stabilisce, *ex aliis*, anche i requisiti minimi di qualità dei servizi di vigilanza elencati nel richiamato art. 256-bis del R.D. n. 635/1940.

Ai fini qui di interesse assume rilievo l'art. 3, comma 2, lett. e), f) e g) che detta la definizione dei servizi di telesorveglianza, televigilanza, e di intervento sugli allarmi, il cui assolvimento è consentito esclusivamente agli istituti di vigilanza privata.

Tali definizioni, peraltro, trovano un'ulteriore specificazione di dettaglio nell'Allegato D del citato regolamento, punti 3.d e 3.e che consentono di affinare ulteriormente il perimetro della riserva in favore degli operatori economici muniti del titolo di polizia ex art. 134 TULPS.

#### 4. Le ulteriori aree di riserva ex lege in favore degli operatori della vigilanza privata.

L'art. 256-bis, comma 2, del R.D. n. 635/1940 non esaurisce il catalogo dei servizi specificamente individuati, che disposizioni di legge o di regolamento demandano in via esclusiva a guardie giurate operanti alle dipendenze di istituti di vigilanza o dei proprietari dei beni da sorvegliare.



# Ministero dell'Interno

## DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

In questo senso, replicando lo schema utilizzato per i servizi di sicurezza complementare o sussidiaria, l'art. 5, commi dal 4 al 5-ter, del D.L. 12 luglio 2011, n. 107, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011, n.130 riserva al personale giurato, dipendente dagli operatori economici autorizzati a mente dell'art. 134 TULPS ovvero agli armatori, lo svolgimento dei servizi antipirateria a bordo di navi che attraversano le acque internazionali.

Al di fuori, pertanto, di queste due categorie di operatori economici, l'espletamento dei servizi antipirateria resta, dunque, precluso ai soggetti privati, pena l'incorrere nelle sanzioni prescritte dall'art. 140 TULPS.

Un'ulteriore area di riserva è configurata dall'art. 22 della legge 13 settembre 1982, n. 646.

La disposizione - che si inserisce nell'articolato sistema di prevenzione delle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici - stabilisce, infatti, che la custodia dei cantieri installati per la realizzazione di opere pubbliche può essere affidata esclusivamente a personale munito della qualifica di guardia giurata. Resta, quindi, vietato l'impiego in tali attività di soggetti operanti sulla base di un rapporto di portierato o di "global service".

Si annota che il precetto posto dall'art. 22 è assistito da una sanzione penale specifica, della quale rispondono sia l'appaltatore che il direttore dei lavori (art. 22, secondo comma, legge n. 646/1982).<sup>1</sup>

Ma, ai fini che qui interessano, appare più frequentemente ricorrente l'ulteriore clausola di riserva che il ripetuto art. 256-bis appresta, con il comma 3, in favore degli istituti di vigilanza.

La disposizione prevede, infatti, che rientrano tra i servizi di sicurezza complementare di cui al già illustrato comma 2 - e quindi sono riservati ai soggetti muniti della licenza di cui al ripetuto art. 134 TULPS - la vigilanza presso i tribunali, altri edifici pubblici, installazioni militari, centri direzionali, industriali o commerciali ed altre simili strutture, quando "*particolari esigenze di pubblica sicurezza impongono che i medesimi servizi siano svolti da guardie giurate*".

L'aspetto che ha destato incertezze interpretative riguarda l'individuazione delle situazioni in cui ricorrono le particolari esigenze di pubblica sicurezza che rendono ineludibile affidare la vigilanza di queste infrastrutture a personale giurato.

La norma in questione ha trovato una precisazione con il ricordato D.M. n. 269/2010 che nell'Allegato D, punto 3.b.1, ha descritto la casistica degli obiettivi sensibili ed enucleato i parametri sulla base dei quali devono essere individuate le "particolari esigenze di pubblica sicurezza", in presenza dei quali la vigilanza dei siti, quando non è espletata dalla forza pubblica, deve pure essere assicurata da guardie giurate.

Naturalmente, le previsioni del D.M. n. 269/2010 devono essere lette alla luce del principio di gerarchia delle fonti, in virtù del quale il citato decreto ministeriale è fonte sotto-ordinata rispetto al R.D. n. 635/1940, che ha il rango di regolamento governativo, e non può porsi in contrasto con quest'ultimo.

<sup>1</sup> Si ricorda, inoltre, che le attività di "Servizi di controllo di spettacoli ed intrattenimento" possono essere svolte dal personale iscritto all'apposito registro prefettizio di cui all'art. 1 del D.M. 6.10.2009, ovvero da personale giurato dipendente da istituto di vigilanza. Inoltre, anche i "Servizi di controllo negli impianti sportivi" possono essere assicurati avvalendosi di istituti di sicurezza privata autorizzata ai sensi dell'art.134 TULPS ( art.2, comma 2, del D.M. 8 agosto 2007) oltre che dagli *stewards*.



# Ministero dell'Interno

## DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Muovendo da questo presupposto, preme allora evidenziare che il citato art. 256-*bis*, comma 3, del R.D. n. 635/1940 reca un'enunciazione di principio, rimettendo l'individuazione delle "particolari esigenze di pubblica sicurezza", che rendono necessario il ricorso alle guardie giurate per l'espletamento di compiti di vigilanza, ad una valutazione discrezionale dell'autorità amministrativa, peraltro non puntualmente individuata.

E difatti, il dato normativo non scioglie il dubbio se tale valutazione competa all'Autorità di p.s. (e nell'affermativa attraverso quale strumento), ovvero al soggetto committente e quali siano i parametri sulla base dei quali tale valutazione deve essere esercitata.

Ancorché contenuta in una fonte regolamentare, è evidente che la disposizione rivesta un carattere eminentemente programmatico, bisognoso per la sua attuazione di una declinazione di maggior dettaglio.

Ed a ciò ha provveduto il ricordato Allegato D, punto 3.b.1, che ha colmato i "vuoti" di cui si è fatto cenno, individuando, *ope legis*, i casi in cui sussistono le particolari esigenze di pubblica sicurezza.

Si annota che tale casistica, peraltro, non elide l'esistenza di margini di discrezionalità da parte dei soggetti committenti, i quali sono chiamati a verificare se il sito da sorvegliare rientri o meno nell'enumerazione compiuta dalla disposizione.

Questa linea ragionativa risulta valida anche con riguardo alla previsione - sempre contenuta nel paragrafo 3.b.1 - che richiede l'impiego delle guardie giurate nei siti (quali gli uffici giudiziari) in cui l'accesso è subordinato all'effettuazione del controllo effettuato con macchinari radiogeni o rilevatori di oggetti metallici.

E', infatti, evidente che la norma rimette alla valutazione delle Autorità competenti per la gestione dei siti in questione la valutazione se sia necessario o meno fare ricorso alle predette apparecchiature, limitandosi a trarre le debite conseguenze in termini di esistenza delle particolari esigenze di pubblica sicurezza derivanti dalla loro eventuale utilizzazione.

Del resto, questa soluzione appare in linea con quanto già praticato dall'ordinamento in altri settori di attività riservati in via esclusiva ai soggetti autorizzati a mente degli artt. 133 e 134 TULPS.

Ci si riferisce, in particolare, agli artt. 2 e 5, comma 3, del D.M. n. 85/1999 e agli artt. 2 e 4, comma 2, lett. d) del D.M. n. 154/2009 i quali richiedono che i servizi di controllo con l'impiego di macchinari analoghi a quelli radiogeni, espletati nell'ambito di compiti di sicurezza complementare, possano essere svolti solo da personale munito del decreto di approvazione della nomina a guardia giurata ex art. 138 TULPS.

Inquadrato in questi termini, l'Allegato D, punto 3.b.1 non si pone in rapporto di antinomia con l'art. 256-*bis*, comma 3, del R.D. n. 635/1940, ma come strumento di integrazione di quest'ultimo.

La lettura in sistema di queste disposizioni descrive, quindi, un'ulteriore area di riserva *ex lege* in favore del settore della vigilanza che si viene ad aggiungere a quelle in precedenza individuate.

### 5. I criteri per l'individuazione delle attività "innominate" riservate ai soggetti in possesso delle autorizzazioni di cui agli artt. 133 e 134 TULPS.

Le tipologie di servizi riservati in via esclusiva direttamente dalla legge agli istituti di vigilanza non esauriscono, tuttavia, l'intero spettro delle prestazioni, il cui svolgimento è subordinato al previo conseguimento delle licenze di cui agli artt. 133 e 134 TULPS.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Come si è ricordato in esordio, queste due disposizioni assoggettano all'obbligo di munirsi delle pertinenti licenze di polizia rilasciate dal Prefetto la prestazione di opere di vigilanza e di custodia di beni altrui.

Ciò implica che – al di fuori delle predette ipotesi, per così dire “speciali” – occorre verificare quando si è in presenza di un’“opera di vigilanza e custodia”, destinata a ricadere sotto la disciplina della legislazione di pubblica sicurezza ovvero di un’attività che fuoriesce da questo alveo per rientrare nel contesto delle attività liberalizzate dalla legge n. 340/2000.

Sotto questo punto di vista, il ripetuto D.M. n. 269/2010 contiene una serie di previsioni utili per individuare il perimetro di alcune attività che devono considerarsi consentite solo agli istituti di vigilanza.

A tal riguardo è utile qui richiamare l'attenzione sulle indicazioni fornite nel “*Vademecum operativo*”, diffuso con la circolare indicata a seguito sub c) relativamente ai servizi di antitaccheggio.

Il “*Vademecum*”, attraverso una serie di considerazioni che si devono intendere qui richiamate, precisa, ad esempio, il discrimine tra il cd. “antitaccheggio investigativo” – cioè le attività investigative sulle cause degli ammanchi di merce negli esercizi commerciali di pertinenza degli istituti di investigazione privati – e l’antitaccheggio *strictu sensu* di pertinenza degli istituti di vigilanza che si concretizza nella sorveglianza dei beni esposti alla pubblica fede, nell’ambito della distribuzione commerciale, finalizzata, mediante osservazione effettuata anche attraverso impianti di videosorveglianza, a prevenire il furto e il danneggiamento dei beni stessi.

Al di là di ciò, la determinazione se una data prestazione rientri nell’area riservata ai soggetti abilitati a mente dei richiamati artt. 133 e 134 TULPS ovvero nella fascia delle attività liberalizzate andrà determinata sulla base di una serie di indicatori che la giurisprudenza, sia amministrativa che penale, è venuta elaborando nel tempo.

Da questo punto di vista, è utile rammentare che, secondo un orientamento pacifico sia del Consiglio di Stato che dei TAR<sup>2</sup>, la disciplina apprestata dal T.U. delle Leggi di P.S. riguarda, come si evince dalla lettera degli artt. 134 e 138 TULPS, sia le prestazioni di vigilanza che quelle di custodia.

Da ciò discende – come evidenziato ormai da tempo dalla Corte di Cassazione<sup>3</sup> - che “*ogni forma di attività imprenditoriale di vigilanza e custodia di beni esige la licenza del Prefetto pena l’incorrere nel reato previsto dal combinato disposto dei già rammentati artt. 134 e 140 TULPS*”.

La stessa Corte di Cassazione, nell’intento di contribuire a chiarire la soglia della condotta penalmente rilevante, ha, inoltre, precisato che “*l’elemento che qualifica un determinato servizio come vigilanza privata è dato dal suo porsi come attività di salvaguardia di beni affidati alle proprie cure e, quindi, come attività volta, in via mediata, a contribuire alla preservazione dell’ordine e della sicurezza pubblica*”.

Sulla scorta di questi principi, i Giudici di merito, amministrativi e penali, sono venuti gradualmente ad affinare gli indici, sulla base dei quali occorre valutare se si è in presenza di un’attività di vigilanza e custodia di beni o di mero portierato.

<sup>2</sup> Cons. Stato, Sez. V, 22 ottobre 2012, n. 5405; TAR Lombardia 22 aprile 2015, n. 1019, Tar Sardegna – Cagliari, Sez. I, 24 settembre 2014, n. 746; TAR Basilicata – Potenza, Sez. I, ord. 26 marzo 2015, n. 32).

<sup>3</sup> Corte Cass., Sez. I, pen. 21 aprile 2006, n. 14258.



# Ministero dell'Interno

## DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Più nello specifico, le Corti territoriali penali<sup>4</sup> muovono dalla considerazione, per così dire “naturalistica”, per cui anche l’attività del portiere concretizza una forma di tutela dei beni altrui, dal momento che la sua presenza può servire a dissuadere eventuali intrusioni o altre azioni in danno di tali beni<sup>5</sup>.

La linea di discriminare tra queste due attività passa allora per le modalità con le quali le prestazioni vengono svolte.

I servizi di vigilanza e di custodia che possono essere svolti esclusivamente dai soggetti autorizzati a mente dell’art. 134 TULPS sono, dunque, quelli che implicano un intervento diretto ed “attivo” a favore delle proprietà altrui nel caso di eventuali aggressioni, di cooperazione con le Autorità, gli ufficiali e gli agenti di p.s. (art. 139 TULPS), nonché poteri di documentazione delle attività svolte e dei fatti accaduti durante il servizio assolto dalle guardie giurate (art. 255 R.D. n. 635/1940).

Di contro, possono considerarsi rientranti nelle attività di portierato o di “*global service*” quelle che si sostanziano in una guardiania passiva del bene, senza che in capo all’operatore siano previsti obblighi di difesa attiva dei beni (in particolare immobili) ad esso affidati.

In questo senso, i Giudici amministrativo di prime cure<sup>6</sup> hanno evidenziato che rientrano tra i servizi di portierato o di “*global service*”, espletabili, quindi, senza licenza di polizia, le prestazioni che si risolvono: nel controllo delle infrastrutture di servizio, nella registrazione dei visitatori, monitoraggio dell’impianto di allarme, nel vietare la sosta nella guardiola di persone non autorizzate; nel fornire indicazioni, nella custodia delle cose loro consegnate, nell’ispezionare la corretta chiusura dei cancelli e delle altre vie di accesso allo stabile, nello svolgere una specifica attività di prevenzione antincendio, antiallagamento e di eventuali fughe delle condutture di gas; nell’accertamento dell’effettivo funzionamento delle strutture di riscaldamento dei locali e dei bruciatori.

Si tratta evidentemente di una casistica puramente esemplificativa che, tuttavia, coincide con quella operata dalle Corti territoriali di merito<sup>7</sup> e che, quindi, può costituire un utile linea guida per tracciare una linea di discriminare tra le attività di custodia e vigilanza assoggettate alla regolamentazione del T.U. delle Leggi di P.S. e le attività liberalizzate di portierato o “*global service*”.

### 6. Iniziative per la prevenzione e repressione dei fenomeni di abusivismo.

Ricostruiti in tali termini i criteri da seguire per individuare le tipologie di prestazioni suscettibili di essere espletate esclusivamente da soggetti abilitati a mente degli artt.133 e 134 TULPS, preme evidenziare la necessità di avviare un calibrato programma di azione volto a prevenire e contrastare i fenomeni di abusivismo.

Come si è detto, tali fenomeni concretizzano condotte che l’ordinamento punisce a titolo di reato per le ripercussioni negative che essi sono in grado di produrre sul bene giuridico “ordine e sicurezza pubblica”.

<sup>4</sup> Trib. Milano, Sez. I pen., 23 febbraio 2018, n. 2165.

<sup>5</sup> Il concetto è stato espresso anche dal TAR Campania – Napoli, Sez. I, 11 aprile 2001, n. 1612.

<sup>6</sup> TAR Umbria, Sez. I – Perugia, 3 dicembre 2018, n. 650.

<sup>7</sup> Citata sentenza Trib. Milano, Sez. I pen., 23 febbraio 2018, n. 2165



# Ministero dell'Interno

## DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

E' evidente, infatti, che lo svolgimento di servizi da parte di soggetti di cui non siano stati preventivamente verificati i requisiti, non solo morali, ma anche tecnico-organizzativi e privi delle capacità di intervento proprie degli operatori della vigilanza privata implica un abbassamento dei livelli di salvaguardia dei beni vigilati e di tutela delle infrastrutture e degli altri siti sensibili oggetto dei servizi di sicurezza complementare e sussidiaria.

Ciò si traduce in un automatico incremento del rischio potenziale cui sono esposti i possibili obiettivi di azioni criminali.

Né può essere trascurato il fatto che l'abusiva erogazione dei servizi riservati agli istituti di vigilanza ed alle guardie giurate realizza una grave distorsione del mercato che danneggia le imprese della sicurezza privata operanti in condizioni di legalità.

Alla luce di questi fattori sembra opportuno sviluppare un piano d'azione che segue due direttrici.

Su un primo fronte appare opportuno svolgere un'azione di informazione nei confronti dei soggetti, privati e pubblici, che più frequentemente fanno ricorso a servizi di vigilanza e custodia del proprio patrimonio.

A tal proposito, i Sig.ri Prefetti vorranno partecipare, nelle forme ritenute più opportune, i contenuti della presente circolare ai Comuni e agli altri Enti Locali della Provincia; analoga iniziativa di comunicazione potrà essere avviata dai Prefetti dei Capoluoghi di Regione in favore delle Amministrazioni regionali, affinché sensibilizzino sulla questione gli enti dipendenti potenzialmente interessati, ivi comprese le ASL e le Aziende ospedaliere e gli altri Enti che gestiscono strutture sanitarie.

I Sig.ri Prefetti vorranno, altresì, partecipare i contenuti del presente atto di indirizzo anche ai diversi uffici periferici dell'Amministrazione statale presenti sul territorio; a tale scopo potrà essere valutata l'utilità di dedicare alla tematica apposite sedute della Conferenza permanente.

Una mirata comunicazione potrà essere altresì svolta, eventualmente nell'ambito di sedute del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, ai Responsabili dei locali Uffici Giudiziari distrettuali e circondariali.

Infine, potrà rivelarsi utile partecipare, sempre con le modalità considerate più consone, i presenti indirizzi anche alle locali Camere di Commercio, affinché ne rendano edotte le diverse categorie professionali e economiche ritenute interessate.

Su un altro versante andranno sviluppate le iniziative di controllo.

In questo senso, appare opportuno che tali iniziative siano sviluppate in maniera coordinata sull'intero territorio nazionale, secondo il modello "ad alto impatto" positivamente sperimentato relativamente ad altre attività sottoposte alla legislazione di pubblica sicurezza.

A tal fine, con separato atto di indirizzo, si provvederà a formulare le indicazioni circa la metodica dei controlli e la loro programmazione che interesserà blocchi omogenei di Regioni.

Nel fare riserva di ulteriori comunicazioni per questo aspetto, si confida nella consueta collaborazione delle SS.LL. per l'esatta attuazione delle linee orientative qui formulate, segnalando che l'Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale resta a disposizione per ogni chiarimento o precisazione ritenuti utili.

Il Capo della Polizia  
Direttore Generale della Pubblica Sicurezza

Gabrielli  
*F. Gabrielli*