

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2921

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore TATÒ

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 APRILE 2004

—————

Riconoscimento della figura di operatore di sicurezza

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La disciplina in materia di istituti di vigilanza trova collocazione nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, nel regolamento per l'esecuzione del medesimo testo unico, di cui al regio decreto del 6 maggio 1940, n. 635, e nel regio decreto-legge 12 novembre 1936, n. 2144, convertito dalla legge 3 aprile 1937, n. 526.

Attualmente il disposto dell'articolo 133 del citato testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931 recita: «Gli enti pubblici, gli altri enti collettivi e i privati possono destinare guardie particolari alla vigilanza o custodia delle loro proprietà mobiliari e immobiliari. Possono anche, con l'autorizzazione del prefetto, associarsi per la nomina di tali guardie da destinare alla vigilanza o custodia in comune delle proprietà stesse». In base a questo dettato è consentita quindi la tutela alternativa rispetto a quella offerta dallo Stato, unicamente per i beni mobili e immobili, ma non in relazione alla incolumità delle persone. Quest'ultima tutela è riservata in via esclusiva alla forza pubblica.

L'articolo 134 inoltre dispone: «Senza licenza del prefetto è vietato ad enti o privati di prestare opere di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari o di eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati. Salvo il disposto dell'articolo 11, la licenza non può essere concessa alle persone che non abbiano la cittadinanza italiana ovvero di uno Stato membro dell'Unione europea o siano incapaci di obbligarci o abbiano riportato condanna per delitto non colposo. [...] La licenza non può essere concessa per operazioni che importano un esercizio di

pubbliche funzioni o una menomazione delle libertà individuali».

In virtù di queste disposizioni, gli enti pubblici e i privati possono quindi destinare personale per la vigilanza e la custodia delle loro proprietà. Tuttavia tale facoltà è limitata: infatti, a svolgere queste funzioni di controllo, secondo l'orientamento del Ministero dell'interno, può essere chiamato solo chi possiede la qualifica di guardia giurata.

L'insieme di queste norme appare per molti aspetti ormai segnato da una notevole anacronisticità. Infatti, da un lato, è evidente che l'incolumità delle persone e, come recita l'articolo 134, le «operazioni che importano un esercizio di pubbliche funzioni», sono di competenza delle Forze dell'ordine; dall'altro, è assolutamente opportuno che alcune particolari funzioni inerenti la tutela alternativa, rispetto a quella offerta dalla pubblica sicurezza, di beni mobili e immobili debbano essere assolve da istituti di vigilanza e custodia che operano col personale armato e quindi in possesso della licenza prefettizia e sottoposti alla vigilanza dei questori (si pensi, ad esempio, alle guardie armate all'ingresso delle banche o ai servizi di scorta vari).

Ciò che induce a chiedere una revisione parziale dell'articolo 134 è invece la constatazione che molte funzioni e molti servizi, oggi sottoposti ai rigidi vincoli delle norme citate, potrebbero essere svolti da personale qualificato e non armato fornito da società private senza necessità di licenza prefettizia. Si pensi, a titolo di esempio, a un addetto all'ingresso o al presidio delle sale di un museo, di una biblioteca o di un istituto universitario, oppure ancora a un addetto alla *reception* in strutture che ospitano studenti, o agli accessi di un centro fieristico, o ancora

al servizio di portierato in immobili o complessi industriali. Tutti questi sono servizi che si presentano nella maggior parte dei casi come prestazioni temporanee e flessibili nei carichi di lavoro e nelle modalità di organizzazione, la cui richiesta risulta essere in costante aumento. Inoltre, il più delle volte non è economicamente sostenibile, tanto da parte di un imprenditore privato quanto da parte di un ente pubblico, affrontare i costi di utilizzo di una società di vigilanza o procedere direttamente all'assunzione di personale per adibirlo a queste mansioni, mantenendo contemporaneamente attivi i servizi di presidio sale e i punti informazione affidati a *steward* ed *hostes* con conoscenze linguistiche e culturali adeguate.

Un primo, se pur lieve, segnale di cambiamento si è avuto con una sentenza della Cassazione n. 1117 del 19 novembre 1993 il cui orientamento pare però essere alquanto contrastato dalla giurisprudenza: «La Cassazione ha escluso la necessità della licenza di cui all'articolo 134, per il servizio, svolto da una cooperativa di soci, senza armi, a tutela di immobili industriali, con il compito di segnalare alle competenti autorità, via radio, danni e pericoli compresi quelli concernenti reati contro il patrimonio». L'analisi del caso in questione si concludeva ribadendo che era certamente da escludere l'intervento diretto per la prevenzione e la repressione dei reati, se effettuato senza licenza. Se appare ancora pienamente giustificato il divieto a svolgere una funzione di repressione di reati, è ormai anacronistico il divieto a prevenire (a mano non armata) comportamenti nocivi alla cosa pubblica o privata se questo intervento è finalizzato alla sicurezza di persone o cose in ambienti come musei, biblioteche, eccetera. Tutto ciò risulta assai contraddittorio se si osserva che, nel caso in cui l'opera di persuasione è assolta da un semplice cittadino, questo non incorre in alcuna sanzione. Al contrario può essere perseguito l'operatore a cui è affidato il compito di presidio non in possesso di quella licenza che la

norma stessa non gli consente di avere. La citata sentenza della Cassazione riteneva che i servizi in questione non presentassero le caratteristiche dell'attività resa dalle guardie giurate e che, pertanto, non potessero essere ricondotti sotto la disciplina dell'articolo 134 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. In contrasto con questa sentenza si è però espresso il tribunale amministrativo regionale della Puglia con sentenza n. 178/95 del 21 giugno 1994.

Date le divergenti opinioni in giurisprudenza, il Ministero dell'interno ha allora interpellato il Consiglio di Stato il quale si è espresso con il parere n. 2596/95 del 18 ottobre 1995 nel quale si afferma che i servizi di sorveglianza disarmata, finalizzata alla semplice segnalazione alle Forze di polizia di eventuali aggressioni o pericoli per il patrimonio di terzi, devono considerarsi soggetti alla disciplina dell'articolo 134 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e possono essere disimpegnati solo da imprese cui sia stata concessa preventivamente la prescritta licenza e che si avvalgono di personale dotato della qualifica di guardia giurata. A seguito di queste sentenze e del parere del Consiglio di Stato, il Ministro dell'interno, con circolare 5 luglio 1996, n. 559, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 258 del 4 novembre 1996, ha sottolineato i vari orientamenti della giurisdizione rimarcando con forza il parere del Consiglio di Stato. Ma il 15 gennaio 2001 la Corte di appello di Bari emetteva una sentenza di assoluzione (n. 82/01Reg. Sent.), riformando quella di primo grado di condanna, «perché il fatto non sussiste», riprendendo i concetti espressi dalla citata sentenza della Cassazione del 19 novembre 1993, relativamente alla stessa società di operatori di sicurezza alla quale la sentenza faceva riferimento.

Alla luce delle considerazioni svolte si ritiene che in una società come quella in cui viviamo, sempre più tesa alla ricerca di strutture economiche e occupazionali flessibili, la vigilanza non possa essere solamente intesa

come deterrente, bensì debba prevedere anche specifiche competenze professionali, culturali, così come capacità di comunicazione e relazione con il pubblico.

Per modificare questo anacronistico assetto normativo, adeguandolo alla nuova

realtà venutasi a creare in un mondo del lavoro profondamente diverso da quello del tempo in cui la norma fu emanata, sarebbe sufficiente una semplice integrazione al testo dell'articolo 134 del citato testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Oggetto)

1. La presente legge disciplina l'attività prestata dagli operatori di sicurezza.

2. L'attività di cui al comma 1 è considerata attività privata ausiliaria per la prevenzione della sicurezza.

Art. 2.

(Attività di prevenzione)

1. Gli enti ed i privati possono affidare agli operatori di sicurezza iscritti all'albo di cui all'articolo 4:

a) la sorveglianza e la custodia dei beni facenti parte del proprio patrimonio, sia a titolo di proprietà che di altro diritto reale;

b) la ricezione di allarmi provenienti da beni mobili registrati in movimento.

Art. 3.

(Autorizzazioni)

1. Non è richiesta la licenza concessa ai sensi dell'articolo 134 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, nel caso in cui l'attività degli operatori di sicurezza sia relativa esclusivamente alla prevenzione della sicurezza di proprietà mobiliari o immobiliari, sia svolta da cittadini italiani, senza disponibilità di armi, e sia predisposta e finalizzata alla semplice segnalazione di reati alla polizia giudiziaria, salva la facoltà prevista dall'articolo 383 del codice di procedura penale.

Art. 4.

(Albo professionale)

1. Presso le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano è istituito l'albo degli operatori di sicurezza.

2. La richiesta, da parte degli operatori di sicurezza, di iscrizione all'albo di cui al comma 1 è valutata da una commissione idonea, composta secondo modalità stabilite dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 5.

(Requisiti per l'iscrizione all'albo)

1. L'albo di cui all'articolo 4 è suddiviso nei seguenti elenchi:

- a) operatori di sicurezza civile che svolgono la loro attività individualmente;
- b) società di sicurezza civile con facoltà di formazione professionale;
- c) società di sicurezza civile senza facoltà di formazione professionale.

2. Al fine dell'iscrizione all'albo di cui all'articolo 4, gli operatori di cui al comma 1, lettera a), devono essere in possesso dell'attestato di partecipazione ad un corso pubblico di protezione civile.

3. La società che intende iscriversi all'albo di cui all'articolo 4 deve possedere i seguenti requisiti:

- a) essere iscritta presso la Camera di commercio nel registro delle società;
- b) avere dirigenti di provata esperienza nel settore;
- c) disporre di almeno un responsabile che sia in possesso dell'attestato di partecipazione ad un corso pubblico di protezione civile.

