

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

NR.557/PAS.6178.10089.D.87(27)

Roma,13/07/2004

OGGETTO: Parere del Consiglio di Stato nr.76/04, concernente l'interpretazione dell'articolo 252 del Regolamento d'esecuzione del TULPS.
Monitoraggio del settore della vigilanza privata.

AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA	LORO SEDI
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI	TRENTO
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI	BOLZANO
AL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE	
DELLA VALLE D'AOSTA	AOSTA
AI QUESTORI DELLA REPUBBLICA	LORO SEDI

e, per conoscenza:

AL COMMISSARIO DELLO STATO NELLA REGIONE SICILIANA	PALERMO
AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO NELLA REGIONE SARDA	CAGLIARI
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA REGIONE	
FRIULI VENEZIA GIULIA	TRIESTE
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLE REGIONI A	
STATUTO ORDINARIO	LORO SEDI
AL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE DI COORDINAMENTO	
NELLA VALLE D'AOSTA	AOSTA
AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI	R O M A
AL COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA	R O M A

Si è posta, recentemente, la questione se le guardie giurate dipendenti da istituti di vigilanza privata possano prestare servizio in più province ed essere, quindi, destinatari di più decreti di nomina.

Si tratta di una problematica sulla quale questo Dipartimento ha finora sostenuto la tesi negativa, anche nel caso di guardie giurate dipendenti da un medesimo soggetto, intestatario di più licenze per l'esercizio, in province diverse, di un istituto di vigilanza privata.

Sull'argomento si sono dovute, però, registrare alcune pronunce di Tribunali Amministrativi Regionali che hanno rigettato il suesposto orientamento (affermando che un siffatto divieto non emerge dall'impianto normativo del TULPS e del relativo

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

regolamento di esecuzione) e la convergente valutazione dell'Avvocatura Generale dello Stato, che non ha ritenuto utile un ulteriore prosiegua difensivo.

In relazione alla descritta situazione, questo Dipartimento ha pertanto ritenuto di dover invitare gli Uffici interessati alle pronunce in argomento a procedere al rilascio dei decreti di approvazione delle g.p.g., precisando, comunque, che, se il diritto positivo vigente non esclude espressamente la “doppia” approvazione della nomina presso istituti operanti in province diverse, ciò non implica necessariamente l'adesione a qualsiasi richiesta, ove non fosse data puntuale garanzia circa l'osservanza delle norme vigenti a tutela della regolarità del servizio, e, principalmente ai regolamenti di servizio approvati dai Questori.

Attesa la portata della questione, si è ritenuto, inoltre, di interessare il Consiglio di Stato, richiedendo chiarimenti sia in ordine ai presupposti della c.d. “doppia decretazione” (circa il rapporto di lavoro delle guardie giurate e circa le eventuali connessioni fra istituti di vigilanza), sia, soprattutto, in ordine alla disciplina dell'impiego delle guardie giurate in più province, tenuto conto dell'esigenza di non aggravare i compiti di sovrintendenza e controllo dei questori.

L'Alto Consesso, osservato che la giurisprudenza amministrativa, nel dichiarare che la disposizione dell'art.252 non preclude affatto il rilascio di più decreti di nomina a guardia giurata da parte dei Prefetti, non ha specificato quali siano in concreto le ipotesi in cui è possibile disporre la doppia decretazione, ha riconosciuto tuttavia l'opportunità *“...che l'amministrazione, a livello centrale, detti le opportune disposizioni volte ad assicurare un'omogeneità di indirizzi applicativi, insieme al necessario coordinamento tra le diverse strutture periferiche”*.

In questa prospettiva, il Consiglio di Stato ha quindi chiarito, condividendo l'impostazione di questo Dipartimento, che nel caso di richiesta per una guardia giurata della c.d. “doppia decretazione”, bisognerà valutare, di volta in volta, approfonditamente, le caratteristiche del rapporto di lavoro instaurato tra la guardia giurata e l'istituto di vigilanza, non escludendo, fra le altre, la possibilità di più contratti di lavoro a tempo parziale riguardanti una medesima guardia giurata.

o o o

Ciò premesso e sulla base delle argomentazioni sopra succintamente riportate e di quelle che più diffusamente potranno leggersi nell'unito parere, sono state esaminate tre “ipotesi tipo”, particolarmente significative:

1. Guardia giurata dipendente da un unico soggetto, titolare di più licenze in province diverse.

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

Tale eventualità, solitamente la più diffusa, richiede un'attenta valutazione da parte dell'autorità di p.s., anche per il solo fatto di rilasciare, in capo ad una medesima persona, più titoli di polizia, efficaci in ambiti territoriali diversi.

Per il profilo qui di interesse, poiché il riconoscimento in più province della nomina a guardia particolare giurata incide sull'operatività degli istituti interessati, il rilascio della licenza per l'esercizio di un istituto di vigilanza è subordinato ad una accurata valutazione dell'idoneità tecnica e, quindi, dell'organico disponibile, e l'eventuale autorizzazione per le guardie giurate, o per alcune di esse, ad operare in distinti ambiti territoriali richiede un controllo particolarmente efficace, volto ad impedire possibili condotte elusive: da qui la necessità di uno stretto coordinamento informativo tra le Prefetture e le Questure interessate.

Ciò premesso, una volta rilasciate ad un medesimo soggetto – all'esito delle valutazioni anzidette - le licenze per esercitare la vigilanza in distinte province, deve considerarsi ammissibile anche l'adozione, per le guardie giurate dipendenti, o per taluna di essa, di più decreti di nomina per operare in diversi ambiti territoriali, purché siano assicurati:

- a) **la compatibilità dei servizi ai regolamenti approvati dai Questori rispettivamente competenti ed all'orario di lavoro complessivo previsto dalle disposizioni, anche contrattuali, in vigore, a garanzia della efficacia e regolarità dei servizi stessi;**
- b) **l'oggettiva verificabilità delle condizioni di impiego;**
- c) **l'approvazione della nomina da parte di tutti i Prefetti interessati.**

Conseguentemente si ritiene che l'istituto interessato, all'atto della richiesta di approvazione, dovrà presentare un'analitica indicazione preventiva dell'impegno richiesto alle guardie giurate nei diversi ambiti territoriali e, nel sottoporre all'approvazione dei Questori competenti per territorio un'integrazione dei rispettivi regolamenti di servizio inerenti ai servizi "fuori sede", dovrà fornire tutte le garanzie in ordine all'osservanza delle norme vigenti a tutela della efficacia e regolarità dei servizi.

A tal fine i Questori potranno aggiungere le prescrizioni ritenute necessarie anche relativamente ai controlli finalizzati a verificare, in particolare, il successivo utilizzo del personale assegnato in più province.

2. Guardia giurata dipendente da più istituti di vigilanza privata operanti in diverse province.

È questo un caso che può presentarsi quando si tratta di personale assunto a tempo parziale, ferma restando la compatibilità di fatto, nell'ambito massimo di durata delle prestazioni lavorative di settore nell'arco della giornata, ovvero, a tempo determinato, per contingenti esigenze di servizio aggiuntive, limitate nel tempo.

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

Al riguardo, riservando ad altra sede un approfondimento sulle altre innovazioni introdotte dalla legge nel campo dell'organizzazione del lavoro, si ritiene che nei casi indicati si possa procedere all'approvazione di più decreti di nomina, purché le verifiche istruttorie di cui al precedente punto 1), risultino, come rilevato dal Consiglio di Stato, *"...particolarmente accurate, soprattutto al fine di computare il personale in servizio (a tempo determinato) per l'idoneità complessiva dell'istituto."*

3. Guardia giurata dipendente da un soggetto diverso dal titolare della licenza (ad esempio da un'impresa capogruppo o una società di gestione).

Questa fattispecie non è conforme all'ordinamento vigente, in quanto si determinerebbe una *"...dissociazione tra il titolare della licenza e il datore di lavoro della guardia giurata..."* che lo stesso Consiglio di Stato ritiene non consentita.

In tale evenienza, dovrà, pertanto, negarsi il rilascio di più decreti di nomina.

o o o

Quanto rilevato dal Consiglio di Stato a proposito dell'esistenza di più istituti di vigilanza facenti capo ad un medesimo soggetto evidenzia, ad integrazione delle indicazioni fin qui fornite, la necessità di un aggiornato monitoraggio degli istituti stessi, anche per quanto concerne il corretto svolgimento del servizio delle guardie giurate, a garanzia dell'efficacia del servizio stesso ed a tutela della sicurezza del lavoro.

Il monitoraggio è, inoltre, un necessario presupposto per il conseguimento degli obiettivi assegnati dal Sig. Ministro con la direttiva del 26 febbraio 2004, soprattutto per quanto concerne l'obiettivo operativo di *"incrementare progressivamente la qualità dei servizi ... (della vigilanza privata), (anche) ... attraverso nuove incisive direttive sui presupposti di professionalità richiesti per il rilascio di nuove autorizzazioni ed il rinnovo di quelle in corso, nonché sui controlli"*.

Di seguito, pertanto, alla circolare nr.559/C.314.10089.D(7), del 28.9.1998, volta particolarmente ad affrontare la problematica delle possibili situazioni di monopolio nel settore della vigilanza privata, si ritiene necessario avviare una nuova indagine conoscitiva della situazione esistente, che consenta, da una parte, di individuare i possibili correttivi e segnalare tempestivamente le irregolarità all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, dall'altra, di creare i presupposti per quel coordinamento tra gli Uffici periferici di questa Amministrazione sopra richiamato, necessario all'atto dell'assegnazione di nuove licenze di vigilanza privata e dell'adozione di più decreti di approvazione per la medesima guardia giurata.

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

Si unisce, pertanto, un questionario, che può essere compilato, in parte, dagli stessi istituti interessati, concernente, fra l'altro:

- titolarità della licenza ed effettiva gestione dell'attività;
- assetto proprietario e composizione azionaria;
- eventuale adesione a network fra istituti;
- disponibilità finanziarie ed eventuali esposizioni debitorie;
- disponibilità tecniche e logistiche rispetto ai servizi autorizzati ed ai contratti in essere;
- numero di g.p.g. dipendenti e relativa qualificazione professionale;
- tipi di servizio assicurati (con particolare riguardo al trasporto valori).

Gli esiti dell'attività di indagine, accompagnati da una relazione riassuntiva in formato cartaceo, dovranno essere trasmessi – **entro e non oltre il 15 settembre p.v.** - all'Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale di questo Dipartimento, su supporto informatico, all'indirizzo "vigilanzaprivata@interno.it", utilizzando a tal fine il "file" che può essere acquisito dal sito web "poliziadistato.it". Eventuali chiarimenti di natura tecnica potranno essere richiesti direttamente al citato Ufficio, ai numeri 06465-47961/47980.

Considerato, inoltre, che gli esiti dell'indagine conoscitiva rilevano anche ai fini delle direttive da impartirsi sullo svolgimento dei servizi a valenza ultraprovinciale (in particolare, il trasporto valori), si ritiene di prorogare la sperimentazione in atto, di cui alla circolare telegrafica nr.557/PAS.1165.10089.D(7)2 del 29 marzo 2004, fino al 30 settembre p.v..

Nel confidare nella consueta collaborazione delle SS.LL., si resta in attesa di un cortese cenno di assicurazione.

p. IL CAPO DELLA POLIZIA
il Vice Direttore Generale
(Procaccini)