

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2135

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PORTATADINO, BALESTRACCI, ARMELLIN, AZZARO,
CARRUS, CASATI, COLONI, GARAVAGLIA, RAVASIO**

Presentata l'11 gennaio 1988

Regolamentazione della condizione giuridica delle guardie particolari giurate

ONOREVOLI COLLEGHI! — Uno degli obiettivi fondamentali perseguiti dallo Stato è quello di assicurare ai cittadini il normale svolgimento delle loro attività, in un clima operante e tale da consentire che l'esercizio di atti economicamente produttivi trovino ragione e modo di efficace sviluppo nell'armonica coesistenza degli interessi di tutti.

A quanto sopra lo Stato ottempera avvalendosi di organi operanti alle sue dirette dipendenze, i problemi dei quali il Parlamento ha avuto modo di occuparsi con provvedimenti legislativi operanti (come per la riforma di polizia) o in corso d'esame (come per gli agenti di custodia ed i vigili urbani), ma non sempre tali organi risultano sufficienti per cui ad essi si sono affiancati istituti di

vigilanza privata, anche se non può negarsi l'esistenza di una certa differenziazione tra l'attività di tutela e salvaguardia svolta in un paese moderno da organizzati istituti di vigilanza e l'attività della polizia di Stato.

Gli istituti di vigilanza svolgono un servizio di custodia, ossia esclusivamente di prevenzione dei reati, limitatamente contro il patrimonio laddove la polizia dello Stato, prevalentemente, svolge servizio dopo la consumazione del reato, e anche secondariamente di prevenzione ma, essenzialmente, in riferimento a reati diversi da quelli contro il patrimonio privato.

La categoria della vigilanza privata ha visto moltiplicare i suoi addetti fino ad arrivare ad una cifra superiore a quella

dei carabinieri e della polizia. Si contano, infatti, a livello nazionale, 130.000 addetti dipendenti di circa 600 istituti di vigilanza privata.

Il fenomeno della vigilanza privata ha origini storiche lontanissime strettamente collegate all'evolversi del diritto di proprietà.

È noto che, fin dall'epoca feudale, e soprattutto in quell'epoca, fatti embrionali adombranti l'istituto della vigilanza privata furono posti in essere da signorotti e feudatari.

Peraltro, solo in moderno diritto si è posto il problema della sua regolamentazione. Per la prima volta esso viene trattato dalla legge 20 marzo 1866, n. 2248, allegato B, e successivamente dalla legge 21 dicembre 1890, n. 7231; la prima prevedeva la nomina di guardie particolari per la custodia delle « terre » (in senso generico), la seconda per la custodia delle proprietà dei comuni e dei corpi morali e segna un primo punto non solo a favore di una più specifica e giuridica trattazione dell'argomento ma anche una prima e modernissima affermazione del principio di un decentramento amministrativo in funzione delle autonomie comunali.

Altra pietra miliare sulla strada ancora in massima parte da percorrere di una efficace regolamentazione giuridica della vigilanza privata deve ritenersi il testo unico 31 agosto 1907, n. 690, che, trattando degli ufficiali e degli agenti di pubblica sicurezza, con l'articolo 44 riconosce agli enti morali ed ai privati la facoltà di nomina di guardie particolari da adibirsi alla vigilanza della proprietà.

Soltanto con il regio decreto 4 luglio 1914, n. 563, gli istituti di vigilanza privata, con preciso e definito scopo della custodia e salvaguardia di beni altrui, attraverso l'opera di elementi qualificati, ottengono una più sostanziale disciplina che trova poi riconferma nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1926 e poi del 1931 ove, unitamente alla trattazione della privata vigilanza, viene investita anche la regolamentazione dell'esercizio delle investigazioni da parte dei privati.

Siamo così giunti al momento in cui viene espressamente riconosciuto che la vigilanza privata costituisce un contributo all'espletamento dei compiti statuali relativi alla sicurezza pubblica: il tutto come diretta conseguenza della fiducia sempre crescente dei singoli nell'istituto che, da questo momento, diviene sempre più vivo, vitale e valido.

Il resto è legislazione di oggi anche se non recentissima e quindi contraddistinta da imperfezioni e lacune naturali se si tiene conto della trasformazione della società e dell'impennata della domanda correlata ad una sempre maggiore esigenza di difesa e tutela che lo Stato non può pienamente soddisfare.

Attualmente la regolamentazione giuridica degli istituti di vigilanza privati poggia essenzialmente sul:

1) testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773 (articoli 133-141);

2) regio decreto-legge 26 settembre 1935, n. 1952;

3) regio decreto-legge 12 novembre 1936, n. 2144;

4) regio decreto 6 maggio 1945, n. 635, regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (articoli 249-260).

Tali norme legislative prevedono essenzialmente quanto segue:

A) l'espletamento e l'esercizio di vigilanza o custodia del patrimonio promanato da decreto e licenza del prefetto del luogo ove la vigilanza si effettua (articoli 133-134 del testo unico): il primo (articolo 250 del regolamento) approva le funzioni di guardie particolari giurate accertato il possesso dei requisiti prescritti dall'articolo 138 del testo unico e previo giuramento del vigile davanti al pretore; la licenza approva (articolo 134 del testo unico) l'espletamento dell'opera di vigilanza abilitando l'istituto ad organizzarla ed esercitarla.

B) i requisiti per l'ottenimento del decreto di guardia particolare giurata tra

l'altro comportano il non aver riportato condanne penali e l'essere persona di ottima condotta politica e morale (articolo 148 del testo unico): i requisiti per l'ottenimento della licenza di istituto di vigilanza sono stabiliti nei seguenti punti:

possesso di capacità tecnica nei servizi che l'istituto intende esercitare (articolo 136 del testo unico);

indicazione al prefetto, e sua approvazione, della tariffa per le operazioni singole e per l'abbonamento alla vigilanza, dell'organico delle guardie adibite, del trattamento economico a queste assegnato; del turno di riposo settimanale; dei mezzi per provvedere ai soccorsi in caso di malattia; dell'orario e di tutte le modalità con cui il servizio deve essere eseguito (articolo 257 del regolamento).

C) Il servizio delle guardie particolari giurate è posto sotto la diretta vigilanza del questore (articolo 1 del regio decreto-legge 26 settembre 1935, n. 1952).

D) L'approvazione del questore delle modalità con cui il servizio di vigilanza deve essere eseguito (articolo 2 della stessa legge) e la facoltà del questore di modificare le modalità del servizio e aggiungere quegli obblighi da lui ritenuti opportuni nel pubblico interesse (articolo 3 della stessa legge).

E) Gli istituti di vigilanza sono posti, per quanto riguarda il servizio, alla dipendenza del questore che ne vigila pure l'andamento (articolo 1 del regio decreto-legge 12 novembre 1936, n. 2144).

F) Il potere disciplinare del questore sulle guardie particolari giurate in servizio negli istituti di vigilanza.

G) L'obbligo degli istituti di vigilanza di prestare la loro opera richiesta dalle autorità di pubblica sicurezza e di assolvere tutte le richieste rivolte ai vigili dagli ufficiali e dagli agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria (articolo 139 del testo unico). Significativo,

infine, quanto disposto dagli articoli 254 e 255 del Regolamento.

H) Le guardie particolari giurate vestono l'uniforme o, in mancanza, portano il distintivo da approvarsi l'uno e l'altro dal prefetto (articolo 254).

I) I verbali redatti dalle guardie particolari giurate in relazione ai servizi cui sono destinate fanno fede in giudizio fino a prova contraria.

Una letterale interpretazione ed applicazione delle norme di cui sopra che regolano la vita degli istituti di vigilanza privata ed i loro rapporti con il personale dipendente, porta gli uni e gli altri ai limiti se non fuori dal diritto privato nonché dalle vigenti disposizioni di legge che regolano il rapporto di lavoro subordinato a carattere privatistico.

Proprio da questo discende una vasta problematica che, a causa di evidenti carenze legislative, è ben lontana dal trovare soluzioni non controverse.

Onorevoli colleghi, sensibili alla drammaticità della situazione in cui versano i lavoratori dipendenti dagli istituti di vigilanza privata, si ritiene che una nuova legge organica sulla materia debba prevedere i seguenti principi:

1) l'iscrizione all'albo, che potrebbe essere a carattere regionale, comporterebbe la sicurezza che gli iscritti siano in possesso di tutti quei requisiti professionali e giuridici idonei a consentire di esercitare la professione di vigile. La fase della iscrizione potrebbe e dovrebbe essere pesantemente condizionata, anzi determinata, dalle autorità di pubblica sicurezza attraverso la concessione della licenza e del decreto definitivo necessario alla iscrizione stessa;

2) una volta avvenuta l'iscrizione dovrebbe cessare ogni potere discrezionale delle autorità di pubblica sicurezza per cui attraverso la soppressione della necessità di rinnovo annuale del decreto do-

vrebbero poter esistere soltanto due ipotesi: A) la sospensione; B) la cancellazione. Entrambe dovrebbero essere decise da una commissione paritetica presieduta dal prefetto, ma il tutto previa determinazione delle ipotesi idonee all'adozione di uno dei due provvedimenti. Quindi niente più discrezionalità, ma soltanto valutazione da parte della commissione paritetica della esistenza o meno di ben predeterminate mancanze che concretizzano la possibilità di adottare uno dei due provvedimenti;

3) la risoluzione del rapporto, se non intervenuta per fatti ben precisi che concretizzino mancanze punibili con i provvedimenti di cui sopra, non comporterebbe una modifica dello stato giuridico del lavoratore che continuerebbe a conservare l'iscrizione all'albo e, quindi, di fatto sarebbe posto in mobilità;

4) l'obbligo per gli istituti di vigilanza di assumere personale da destinare

a mansioni di guardia particolare giurata soltanto attingendo nell'albo regionale e rispettando la graduatoria dell'albo stesso che gli stessi iscritti, attraverso una commissione liberamente eletta ed espressione dell'albo, andrebbero semestralmente a stilare. Sarebbe così garantito un minimo di professionalità e la certezza di assumere personale qualificato e competente;

5) la possibilità per qualsiasi cittadino di iscriversi all'albo ove ne abbia i requisiti, prescindendo da una contestuale instaurazione di rapporto di lavoro con un istituto di vigilanza;

6) la costituzione di un fondo alimentato dai contributi sia dei lavoratori che degli istituti di vigilanza privata che si servono dell'albo per l'assunzione di personale qualificato idoneo a garantire, oltre che le spese di gestione dell'albo, anche un salario minimo al personale in mobilità.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Presso ogni prefettura del territorio nazionale viene istituito un albo delle guardie particolari giurate, residenti nella provincia, finalizzato alla qualificazione del settore, al governo della mobilità ed al nuovo reclutamento.

ART. 2.

1. L'iscrizione all'albo delle guardie particolari giurate viene concessa a coloro i quali siano in possesso dei seguenti requisiti:

- a) cittadinanza italiana;
- b) residenza nella provincia;
- c) godimento del pieno esercizio dei diritti civili;
- d) maggiore età;
- e) adempimento degli obblighi di leva;
- f) non aver riportato condanne per delitti;
- g) essere persona di specchiata condotta;
- h) diploma di licenza media inferiore;
- i) aver frequentato un corso di addestramento istituito presso le prefetture, della durata di almeno tre mesi, ed aver superato la relativa prova finale di idoneità.

ART. 3.

1. Hanno diritto alla iscrizione nell'albo di cui all'articolo 1, tutti coloro che, all'atto dell'entrata in vigore della presente legge, rispondendo ai requisiti di

cui all'articolo 2, escluse le lettere *h*) e *i*), esercitino da almeno un anno la professione di guardia particolare giurata alle dipendenze di un istituto di vigilanza privata munito delle prescritte autorizzazioni amministrative e di pubblica sicurezza; l'iscrizione interviene a domanda previa produzione dei documenti di lavoro, od eventuali attestati sostitutivi, comprovanti professione e rapporto di lavoro nonché il possesso dei requisiti previsti dal testo unico di pubblica sicurezza.

ART. 4.

1. Presso ogni prefettura è costituita una commissione paritetica di controllo, presieduta dal prefetto, al quale viene demandato il potere decisionale, che assolverà le seguenti incombenze:

a) disamina delle istanze di iscrizione ed eventuali ammissioni;

b) controllo dell'albo e revisione annuale dello stesso;

c) vigilanza sul decoro e sulla professionalità degli iscritti;

d) irrogazione di provvedimenti disciplinari;

e) cura dell'istituzione e dello svolgimento dell'esame di idoneità dei corsi di addestramento e di aggiornamento di cui agli articoli 2, lettera *i*), e 12.

ART. 5.

1. L'iscrizione all'albo, che necessita di formare decreto prefettizio, è a tempo indeterminato e prescinde dalle vicende del rapporto di lavoro subordinato tra la guardia particolare e l'istituto alle cui dipendenze presta la propria opera.

ART. 6.

1. L'autorità prefettizia, sentita la commissione di controllo, può irrogare, in danno dell'iscritto all'albo, i seguenti provvedimenti:

a) l'avvertimento, che consiste nel richiamare il colpevole sulla mancanza commessa e nell'esortarlo a non ricadervi;

b) la censura, che è una dichiarazione formale della mancanza commessa e del biasimo in corso;

c) la sospensione per un periodo non superiore a 12 mesi;

d) la radiazione.

2. Gli ultimi due provvedimenti possono essere adottati soltanto con decreto motivato.

ART. 7.

1. La radiazione dall'albo può essere disposta esclusivamente nel caso di violazione delle norme di cui agli articoli 11 e 43 del testo unico approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

2. Il provvedimento di cui al comma 1 comporta l'automatica risoluzione in tronco dell'eventuale rapporto di lavoro subordinato in atto.

3. In caso di sospensione, l'eventuale rapporto di lavoro subordinato in atto verrà interrotto per pari periodo.

4. La radiazione dall'albo preclude ogni successiva possibilità di reinserimento anche in province diverse.

5. Il reinserimento non è precluso dalle dimissioni volontarie purché non sia in corso una proposta di provvedimento disciplinare.

ART. 8.

1. Le guardie particolari giurate, quando operano su richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza, ai sensi dell'articolo 139 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, devono considerarsi, a tutti gli effetti, agenti di polizia giudiziaria.

2. Tale qualifica compete anche alle guardie particolari giurate quando, in uniforme, effettuino servizio di perlustrazione notturna, servizio di scorta valori e servizio di vigilanza agli istituti di credito.

ART. 9.

1. È fatto divieto agli istituti di vigilanza privata di assumere, per svolgere mansioni di guardia particolare giurata, persone non iscritte all'albo provinciale di cui all'articolo 1.

ART. 10.

1. La commissione di controllo ha il compito di effettuare ed aggiornare mensilmente, sulla base dei criteri previsti dal regolamento, la graduatoria provinciale all'interno dell'albo, di cui dovrà tenersi conto all'atto delle nuove assunzioni.

ART. 11.

1. Le guardie particolari giurate conservano la qualifica ed il grado acquisito presso il datore di lavoro ed, in caso di risoluzione del rapporto, con tale qualifica e grado rimarranno iscritti nell'albo professionale.

ART. 12.

1. Per meglio rispondere alle esigenze di disporre di personale qualificato, nonché fornito di adeguata preparazione professionale, verranno istituiti presso le singole prefetture corsi di aggiornamento e di addestramento che, sia il personale in servizio, sia quello in mobilità, avranno l'obbligo di frequentare periodicamente.

2. Il trattamento economico relativo alla durata dei corsi di addestramento e di aggiornamento è totalmente a carico del datore di lavoro.

ART. 13.

1. La professione di guardia particolare giurata è incompatibile con qualsiasi altra attività lavorativa. La violazione della norma di cui al presente articolo comporta la cancellazione dall'albo.