

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2664

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SINESIO, ISGRÒ, DI GIANNANTONIO, GIGLIA, GITTI, IMPERIALE,
BOLOGNA, SPINELLI**

Presentata il 13 ottobre 1965

Interpretazione autentica delle parole «enti e privati» di cui al primo comma dell'articolo 134 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773

ONOREVOLI COLLEGHI! — È noto che il vigente testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ha largamente superato il trentennio e che nel frattempo profondi mutamenti sono intervenuti nella compagine sociale, economica e politica del Paese.

Appare pertanto indispensabile che il legislatore, adeguandosi alla dinamica dei tempi, apporti alle norme giuridiche che ne necessitano quei ritocchi che, senza modificarne il contenuto, sono suggeriti da una inderogabile esigenza di chiarificazione e reclamati da una maggiore aderenza ai principi costituzionali.

In rapporto a quanto precede, l'acclusa proposta di legge tende a conseguire un duplice scopo: inserire esplicitamente, nel contesto delle norme contenute nel titolo IV del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, la nozione di Istituto di vigilanza privata che figura solo nella intestazione del titolo predetto; definire la natura giuridica degli Istituti di vigilanza, sulla scorta delle indicazioni dottrinali e degli orientamenti giurisprudenziali, onde eliminare dubbi interpretativi che contrastano con la certezza del diritto ed ostacolano la piena e corretta attuazione di un fondamentale istituto giuridico quale è quello della proprietà privata.

Vero è che da tempo è in corso di studio, presso i competenti uffici del Ministero dell'interno, una riforma organica del testo unico in argomento. Ma la complessità e la delicatezza della materia hanno finora impedito la presentazione alle Assemblee parlamentari del relativo schema di provvedimento né è dato prevedere se e quando esso potrà essere inoltrato ed approvato.

Per una migliore intelligenza dei criteri ispiratori della proposta di legge di cui trattasi, sarà utile delineare, in breve sintesi, i precedenti legislativi della materia. Occorre risalire al regio decreto 4 giugno 1914, n. 563, per trovare una prima disciplina degli Istituti di vigilanza privata, sia pure limitata all'obbligo dell'autorizzazione di polizia, alle modalità per ottenerla ed alle condizioni per il legittimo esercizio dell'attività connessa. Ma una maggiore organicità di regolamentazione si rinviene nel vigente testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773 (articoli 133-141). Con l'articolo 133, oltre che agli enti pubblici (province, comuni, istituti di beneficenza, ecc.), viene data facoltà agli enti collettivi (società commerciali, sodalizi, associazioni, ecc.) nonché ai privati di destinare guardie particolari alla vigilanza e cu-

stodia delle loro proprietà mobiliari od immobiliari. Con i successivi articoli (134, 135, 136 e 137) sono disciplinati implicitamente — e cioè con la sola individuazione dei compiti che ne sostanziano l'attività — gli Istituti di vigilanza nella duplice forma di attività per la vigilanza o custodia dei beni altrui e per la investigazione privata. Infine, norme integrative — con richiamo al regio decreto-legge 12 novembre 1936, n. 2144, avente per oggetto « Disciplina degli Istituti di vigilanza » — sono contenute nel regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (paragrafo 21 « Degli Istituti di vigilanza e di investigazione privata » articoli 257-260).

La proposta di legge in esame, avente valore ed efficacia di interpretazione autentica, non modifica in alcun modo la portata della norma che ne costituisce l'oggetto ma si limita a precisarne il contenuto e, mediante la determinazione giuridica degli Istituti di vigilanza, provvede a colmare una lacuna che, palesatasi col decorso del tempo nociva per gli interessi che il precetto aveva ritenuto meritevoli di tutela, ha dato e continua a dar luogo a contestazioni ed abusi, specie all'atto del decesso del titolare di un Istituto di vigilanza.

Invero, allo stato delle cose e per effetto appunto dell'attuale indeterminatezza giuridica degli Istituti di vigilanza privata, il verificarsi di detto evento comporta la decadenza della licenza intestata al *de cuius* con la conseguenza che l'autorità prefettizia può concedere una nuova licenza a chiunque, possedendone i requisiti generali e particolari, ne faccia richiesta. In tal modo, un'impresa costituita da un complesso di beni organizzati spesso imponenti (attrezzatura tecnica ed amministrativa, locali convenienti, arredamento appropriato di mobili, macchine da scrivere e contabili, registri e schedari, orologi di controllo, equipaggiamenti di armi e divise ecc.) oltre che da quell'elemento immateriale rappresentato dall'avviamento, inteso come potenzialità di rendimento dell'organizzazione aziendale, non può formare oggetto di trapasso né per atto fra vivi né per atto *mortis causa*, contrariamente a quanto dispongono il diritto di proprietà e quello successorio.

Con ciò non si tende, ovviamente, ad annullare i poteri degli organi di polizia le cui autorizzazioni sono rilasciate; nella specie, *intuitu personae* vale a dire con riferimento ai requisiti soggettivi di un determinato titolare, ma si vuole che, in caso di decesso di

quest'ultimo, la licenza relativa conservi la propria efficacia onde consentire che, ferma restando la ricognizione, da parte delle competenti autorità di pubblica sicurezza della esistenza nella persona del successore dei requisiti richiesti dalla legge — con particolare riguardo alla capacità tecnica — il patrimonio aziendale sia salvaguardato secondo i principi ed i modi statuiti dal codice civile.

Del resto, la norma proposta è strettamente aderente — come già rilevato all'inizio della presente relazione — ai criteri dottrinari e giurisprudenziali. Infatti, secondo l'oramai indiscussa elaborazione fattane dalla più autorevole dottrina, gli Istituti di vigilanza sono imprese private che assumono a scopo di lucro, mediante contratto di lavoro, le guardie giurate organizzandole per la custodia di proprietà mobiliari od immobiliari. Si è, quindi, in presenza di una normale attività imprenditrice, che, nella specie, ha per oggetto la prestazione di un servizio: e cioè l'espletamento di una funzione di vigilanza sui beni altrui, a mezzo di guardie giurate. La circostanza che la legge richieda, per l'esercizio di tale attività, l'osservanza di determinate condizioni (rilascio della licenza prefettizia a gestire un Istituto di vigilanza; approvazione e nomina, da parte del prefetto, delle guardie particolari; poteri di controllo, demandati al questore, sull'attività di queste ultime, ecc.) nulla toglie al carattere privatistico dell'Istituto di vigilanza. Si tratta infatti, come è noto, di rimozioni di limiti all'esercizio di un potere, già preesistente nel soggetto sottoposto al controllo, ma condizionato in vista di interessi di ordine pubblico.

Tale elaborazione dottrinale si basa, poi, su non meno autorevoli dettami del Consiglio di Stato il quale, con decisione della V sezione in data 18 luglio 1934, così ebbe ad esprimersi: « Gli Istituti di vigilanza privata, previsti dagli articoli 133 e seguenti del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, non sono enti pubblici: essi costituiscono, in sostanza, delle aziende commerciali che hanno per scopo di attuare un lucro, offrendo un proprio personale a chiunque ha bisogno di difesa per la sua proprietà. Il servizio pubblico di vigilanza sulla proprietà, esercitato da siffatti istituti, non costituisce la loro specifica destinazione ma semplicemente un mezzo per soddisfare il fine patrimoniale del lucro in cui si sostanzia la destinazione loro propria ». E più avanti la stessa sentenza afferma: « Il controllo che lo Stato esercita su questi istituti è una manifestazione dell'attività di polizia diretta ad impedire i fatti che la legge

punisce come reati: non è un controllo che investe tutta l'attività dell'istituto né è conseguenza dell'interessamento e della cura da parte dello Stato dell'attuazione del fine dell'ente sul quale esso controllo si esercita ».

Concetti analoghi furono enunciati dal predetto Consesso nella adunanza generale del 28 agosto 1934. In proposito è appena il caso di rilevare come le su menzionate pronuncie rivestano un particolare valore avuto riguardo all'epoca in cui vennero espresse, caratterizzata da una progressiva dilatazione della sfera del diritto pubblico nei confronti di quella del diritto privato.

Ciò posto, si confida che l'approvazione della legge in questione non incontri particolari difficoltà: essa, infatti, alla luce delle

considerazioni contenute nella presente relazione, appare come un atto indilazionabile di elevato valore non soltanto formale ma, soprattutto, sostanziale in quanto mira a rendere concreta ed efficace la tutela del patrimonio aziendale in conformità delle norme del diritto civile.

Inoltre detta legge varrà altresì a garantire, di riflesso, i diritti pregressi delle guardie giurate, diritti che non potranno essere più misconosciuti — come suole avvenire attualmente — in conseguenza del fatto che il trapasso di titolarità della licenza a gestire un Istituto di vigilanza, comportando la decadenza di detta licenza, dà luogo al ripristino *ex nunc* del rapporto di lavoro delle guardie giurate con l'intestatario della nuova licenza.

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO UNICO.

Gli Istituti di vigilanza privata, rientranti tra gli enti o privati di cui al primo comma dell'articolo 134 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, sono imprese private che assumono guardie particolari organizzandole per la custodia di beni di proprietà altrui.