



24

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE AFFARI GENERALI
Servizio Polizia Amm.va e Sociale
Div. Prima - Sez. II

559/C.4713.10089.D(1)

Roma, 5 LUG. 1996

OGGETTO: Qualificazione giuridica dell'attività di sorveglianza disarmata svolta da soggetti non autorizzati - artt.133 e 134 del T.U. delle leggi di Pubblica Sicurezza, approvato con R.D. 28.6.1931, n.773.

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 DELLA REGIONE SARDA	CAGLIARI
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA REGIONE FRIULI - VENEZIA GIULIA	TRIESTE
AI COMMISSARI 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	ROMA
AL COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA	ROMA

Questo Ministero ha potuto constatare che negli ultimi tempi si sono diffuse imprese che, prive di qualunque titolo di polizia, disimpegnano particolari servizi di vigilanza consistenti nel segnalare via radio alle Forze di Polizia situazioni di possibile pericolo per il patrimonio di terzi avvalendosi di personale dipendente sprovvisto della qualifica di guardia giurata.



Ministero dell'Interno

- 2 -

Questa particolare tipologia di attività è stata oggetto di valutazioni di diverso segno da parte delle giurisdizioni amministrative e penali.

La Corte di Cassazione (Sentenza n. 1177 del 19.11.1993 col numero n. 782 del 26.1.1994), in riforma della decisione della Corte d'Appello, ha rilevato che i servizi in questione non presentavano le caratteristiche dell'attività resa dalle guardie giurate e, pertanto, non potevano essere ricondotti sotto la disciplina dell'art. 134 T.U.L.P.S..

Di diverso avviso si è mostrato il TAR Puglia nella sentenza n. 178/95 del 21.6.1994.

Il Giudice Amministrativo ha infatti considerato che tale tipologia di prestazioni, sostanziandosi in una sorveglianza sul patrimonio, deve considerarsi sottoposta al regime autorizzatorio di polizia.

In considerazione delle divergenze di opinioni soprariassunte e delle incertezze interpretative rappresentate dagli Uffici periferici, questo Ministero ha ritenuto di dover approfondire la problematica interpellando il Consiglio di Stato il quale si è espresso al riguardo con il parere n.2596/95 del 18.10.1995 qui unito in copia.

L'On.le Collegio ha, in via preliminare, osservato che la vigilanza sui beni, in quanto diretta a tutelare aspetti della sicurezza pubblica, deve considerarsi in linea generale riservata allo Stato e può essere esercitata dai privati soltanto nelle particolari ipotesi contemplate dagli artt.133 e 134 T.U.L.P.S..

Premesso ciò, il Consiglio di Stato ha rilevato che non è indispensabile l'esercizio di poteri di intervento diretto delle guardie giurate ai fini della qualificazione dell'attività di vigilanza privata ai sensi dell'art.134 T.U.L.P.S..

Al contrario il Collegio ha mostrato di condividere il parere di questa Amministrazione secondo cui l'elemento che qualifica un determinato servizio come vigilanza privata è dato dal suo porsi come attività di salvaguardia del bene affidato alle proprie cure e quindi come attività volta, in via mediata, a contribuire alla preservazione dell'ordine e della sicurezza pubblica.



Ministero dell'Interno

- 3 -

Il Consiglio di Stato, quindi, ha concluso affermando che i servizi di sorveglianza disarmata finalizzati alla semplice segnalazione alle Forze di Polizia di eventuali aggressioni o pericoli per il patrimonio di terzi devono considerarsi soggetti alla disciplina dell'art.134 T.U.L.P.S. 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.

Tanto si rappresenta per opportuna conoscenza delle SS.LL., segnalando che tornerà gradito ricevere un cortese cenno di assicurazione.

IL MINISTRO

Giorgio Napolitano

STG/mp



Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione

Prima 18 ottobre 1995

N. Sezione 2596/95

La Sezione

OGGETTO

Qualificazione giuridica
dell'attività di sorveglianza
disarmata svolta da soggetti
non autorizzati. Artt. 133 e
134 del t.u. delle leggi di
pubblica sicurezza, approvato
con r.d. 28 giugno 1931, n.
773. Quesito.

Vista la relazione in
data 25 luglio 1995, n.
559/C.12365.10089.D(1),
con cui il Ministero
dell'Interno, Dipartimen-
to della pubblica sicu-
rezza, chiede il parere del Consiglio di Stato sul quesito
di cui all'oggetto;

Esaminati gli atti ed udito il relatore;

PREMESSO

Espone il Ministero referente che recentemente si è
constatata l'effettuazione, da parte di persone giuridiche
prive di qualunque titolo abilitativo, del servizio di
vigilanza non armata per mezzo di propri dipendenti. Questi

ultimi, in particolare, segnalano via radio alle forze di polizia eventuali aggressioni o situazioni di pericolo per le proprietà private, in genere immobili, loro affidate.

Queste attività, ricorda l'amministrazione, hanno dato luogo a interpretazioni di segno diverso da parte delle giurisdizioni amministrative e penali. Mentre, infatti, il Consiglio di Stato in sede consultiva ed il TAR della Puglia hanno ritenuto che il presupposto dell'applicazione dell'art. 134 del t.u. di pubblica sicurezza e del conseguente regime autorizzatorio vanno rinvenuti nell'attività di coordinamento ed integrazione con l'attività delle forze di polizia a protezione della proprietà privata, la Corte di cassazione ha escluso l'applicabilità degli artt. 133 e 134 del citato t.u.p.s. e la conseguente responsabilità penale per esercizio di detta attività senza autorizzazione, quando gli agenti dell'attività di vigilanza sono privi di poteri di intervento diretto nella repressione dei reati contro il patrimonio, quali la verbalizzazione e l'obbligo di cooperazione con le forze di polizia, collegati all'attribuzione della qualifica di agente di polizia giudiziaria. Non quindi, ad avviso della Corte di cassazione, la mera segnalazione a mezzo di ricetrasmittenti.

Il Ministero referente espone le proprie perplessità sull'orientamento della Corte di cassazione, non solo per le ragioni sulle quali si fonda l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, ma anche per le seguenti:

- la tutela della persona e dei beni, nel nostro ordinamento, è appannaggio dello Stato. Tale esclusiva può essere derogata solo per la custodia di beni mobili ed immobili e solo sulla base del titolo autorizzatorio;

- ciò che rileva, dunque, non è la maggiore o minore assimilabilità dell'attività di sorveglianza alle funzioni tipiche delle guardie giurate, bensì, e più semplicemente, la natura integrativa dell'attività dei soggetti medesimi rispetto alla predetta attività di polizia, propria dello Stato;

- la caratterizzazione delle guardie giurate non sta né nella legittimazione all'uso delle armi, né nella attribuzione della qualità di agente di polizia giudiziaria, sicché alle stesse spetta la semplice facoltà di procedere all'arresto in fragranza previsto per i privati cittadini ed alle stesse condizioni; la stessa verbalizzazione, di cui all'art. 255 del r.d. n. 635 del 1940, non conferisce alle guardie giurate il potere di stendere atti pubblici, essendo l'efficacia probatoria di detti verbali ben più limitata di quella che deriva dall'atto pubblico;

- conseguentemente, l'attività di mera segnalazione è attività di custodia del patrimonio e non si distingue da quella delle guardie giurate, sicché va soggetta ad autorizzazione.

CONSIDERATO:

È sottoposto al parere della Sezione il quesito se l'attività di sorveglianza, limitata alla sola segnalazione

Consiglio di Stato

all'autorità di polizia di eventi suscettibili di causare danno o pericolo a beni privati, sia soggetta al regime autorizzatorio di cui agli artt. 133 e 134 del t.u.p.s. o se, invece, esplicandosi detta attività nei rapporti con l'autorità di pubblica sicurezza e senza l'esercizio di poteri diretti di intervento, dalla autorizzazione prevista dalle citate norme possa prescindersi.

In proposito la Sezione ritiene che debba essere condivisa la risposta positiva prospettata dall'amministrazione referente.

L'attività di custodia dei beni, e la vigilanza in cui detta custodia si estrinseca, di regola appartengono allo Stato. Essa può essere svolta, peraltro, da privati in circostanze specificamente previste dall'ordinamento. L'art. 133 del t.u. p.s. approvato con r.d. 28 giugno 1931, n. 773, innanzitutto ammette che detta attività possa essere affidata a "guardie particolari" da parte di soggetti pubblici o privati, con riferimento alle loro proprietà mobiliari o immobiliari. Non si richiede qui alcuna autorizzazione.

Gli stessi soggetti, pubblici e privati, possono, peraltro, associarsi per la custodia in comune delle loro proprietà; e già tale facoltà è subordinata all'autorizzazione prefettizia. L'atto autorizzatorio diviene, poi, "licenza prefettizia", subordinata ai presupposti di cui agli artt. 134, secondo comma, e 136, quando l'attività di custodia è espletata a favore di terzi. La licenza, peraltro, in ogni caso non comporta

Consiglio di Stato

l'esercizio di pubbliche funzioni. L'art. 138, stabilisce, poi, i requisiti che le guardie particolari debbono possedere e prevede che la nomina delle guardie particolari debba essere approvata dal prefetto. Dopo tale approvazione e prima che possa esercitare le sue funzioni, la guardia particolare presta giuramento avanti il pretore (art. 250 del r.d. 6 maggio 1940, n. 635).

Emerge, dunque, dalla disciplina positiva che l'attività professionale di custodia e vigilanza della proprietà altrui, ben diversa dalla collaborazione episodica del singolo cittadino nei confronti delle autorità di polizia, è soggetta a licenza ed è svolta da guardie particolari, che debbono possedere certi requisiti e la cui nomina è approvata dal prefetto.

Nessun elemento di tale disciplina, come rileva l'amministrazione referente, induce a ritenere che essa si riferisca solo al caso del conferimento alle guardie particolari di taluni poteri di intervento diretto o di porto d'armi o della qualità di agente di polizia giudiziaria.

Del resto, nessuno dei suddetti elementi è necessario per la configurazione del soggetto cui è affidata la custodia dei beni come guardia giurata. Non l'intervento diretto e l'esercizio di funzioni pubbliche, di regola, anzi, escluse dalle funzioni delle guardie giurate (art. 134, secondo comma). Non la verbalizzazione, cui non viene attribuita dall'ordinamento efficacia di atto pubblico, ma una semplice inversione dell'onere della prova (art. 255

Consiglio di Stato

r.d. n. 635 del 1940). Non il porto d'armi, che per tutte le guardie giurate è meramente eventuale e per il quale occorre un provvedimento abilitativo diverso e aggiuntivo rispetto all'approvazione della nomina della guardia particolare (art. 256 citato r.d. n. 635 del 1940). Non la qualità di agente di polizia giudiziaria, che non compete di regola alle guardie giurate.

Quanto a quest'ultimo profilo, la Sezione ha già avuto modo di evidenziare che la qualifica di agente di polizia giudiziaria non va necessariamente riconosciuta alle guardie venatorie, di cui all'art. 27 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Sezione I, 29 agosto 1994, n. 2296/94). Quanto alle modalità anche non dirette, con le quali può estrinsecarsi l'attività di vigilanza sulla proprietà, la Sezione ha ritenuto che rientri nell'ambito di applicazione del citato art. 134 t.u.p.s. anche l'attività di teleallarme, consistente nella predisposizione di un sistema di allarme a mezzo di collegamento telefonico con una centrale dell'istituto, che poi trasmette l'informazione agli organi di polizia (Sezione I, 16 gennaio 1976, n. 1362/75).

Deve, dunque, concludersi che anche l'attività di mera segnalazione alle forze di polizia di circostanze pericolose o dannose per la proprietà costituisce attività di custodia, rientrante nella previsione di cui agli artt. 133 e 134 t.u.p.s. e che, come tale, anche per detta attività è necessaria la licenza del prefetto.

Naturalmente da tale qualificazione dell'attività

Consiglio di Stato

discende l'applicabilità di tutte le altre disposizioni dettate per le guardie particolari, quali quelle che sanciscono l'obbligo, per queste ultime, di prestare la loro opera all'autorità di pubblica sicurezza, a richiesta di quest'ultima, o che attribuiscono un limitato effetto probatorio alla verbalizzazione effettuata dalle guardie particolari. Si tratta di conseguenze della qualificazione dell'attività, che va svolta sulla base della ricomprensione delle funzioni di sorveglianza e di segnalazione in quella di custodia, cui consegue l'obbligo della licenza.

P. Q. M.

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

PER ESTRATTO DAL VERBALE
IL SEGRETARIO DELLA SEZIONE

VISTO:

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Consiglio di Stato

MINISTERO DELL'INTERNO

CIRCOLARE 5/7/1996 n. 559/C.4713.10089.D (1)

Qualificazione giuridica dell'attività di sorveglianza disarmata svolta da soggetti non autorizzati - articolo 133 e 134 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 28 giugno 1931, n. 773.

Ai Prefetti della Repubblica

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

Ai questori della Repubblica

e per conoscenza

Al commissario dello Stato nella regione siciliana

Al rappresentante del Governo della regione sarda

Al commissario del Governo nella regione Friuli - Venezia Giulia

Ai commissari del Governo nelle regioni a statuto ordinario

Al presidente della commissione di coordinamento nella Valle d'Aosta

Al comando generale dell'Arma dei carabinieri

Al comando generale della Guardia di finanza

Questo Ministero ha potuto constatare che negli ultimi tempi si sono diffuse imprese che, prive di qualunque titolo di polizia, disimpegnano particolari servizi di vigilanza consistenti nel segnalare via radio alle Forze di polizia situazioni di possibile pericolo per il patrimonio di terzi avvalendosi di personale dipendente sprovvisto della qualifica di guardia giurata.

Questa particolare tipologia di attività è stata oggetto di valutazione di diverso segno da parte delle giurisdizioni amministrative e penali.

La Corte di cassazione (sentenza n. 1177 del 19 novembre 1993 col numero 782 del 26 gennaio 1994), in riforma della decisione della corte di appello, ha rilevato che i servizi in questione non presentavano le caratteristiche dell'attività resa dalle guardie giurate e, pertanto, non potevano essere ricondotti sotto la disciplina dell'art. 134 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Di diverso avviso si è mostrato il tribunale amministrativo regionale Puglia nella sentenza n. 178/95 del 21 giugno 1994.

Il giudice amministrativo ha infatti considerato che tale tipologia di prestazioni,

sostanzandosi in una sorveglianza sul patrimonio, deve considerarsi sottoposta al regime autorizzatorio di polizia.

In considerazione delle divergenze di opinioni soprariassunte e delle incertezze interpretative rappresentate dagli uffici periferici, questo Ministero ha ritenuto di dover approfondire la problematica interpellando il Consiglio di Stato il quale si è espresso al riguardo con il parere n. 2.596/95 del 18 ottobre 1995.

L'on.le Collegio ha, in via preliminare, osservato che la vigilanza sui beni, in quanto diretta a tutelare aspetti della sicurezza pubblica, deve considerarsi in linea generale riservata allo Stato e può essere esercitata dai privati soltanto nelle particolari ipotesi contemplate dagli articoli 133 e 134 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Al contrario il Collegio ha mostrato di condividere il parere di questa amministrazione secondo cui l'elemento che qualifica un determinato servizio come vigilanza privata è dato dal suo porsi come attività di salvaguardia del bene affidato alle proprie cure e quindi come attività volta, in via mediata, a contribuire alla preservazione dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Il Consiglio di Stato, quindi, ha concluso affermando che i servizi di sorveglianza disarmata finalizzati alla semplice segnalazione alle Forze di Polizia di eventuali aggressioni o pericoli per il patrimonio di terzi devono considerarsi soggetti alla disciplina dell'art. 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.

Tanto si rappresenta per opportuna conoscenza delle SS.LL., segnalando che tornerà gradito ricevere un cortese cenno di assicurazione.

Il Ministro: NAPOLITANO

96A7217