

## **L'impiego di guardie particolari giurate per attività di accertamento e contestazione di violazioni amministrative nell'ambito di porti, stazioni ferroviarie, stazioni di ferrovie metropolitane e relativi mezzi di trasporto e la sicurezza complementare**

Di Attilio Carnabuci

**Sommario:** 1. *L'evoluzione del concetto di sicurezza pubblica.* – 2. *La collaborazione di soggetti privati nello svolgimento di compiti attinenti alla sicurezza pubblica e la nozione di sicurezza sussidiaria.* – 3. *I servizi di sicurezza privata in aree aeroportuali, nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano. La sicurezza complementare* – 4. *Sicurezza sussidiaria e sicurezza complementare.* – 5. *Le guardie particolari giurate addette alla sicurezza negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni ferroviarie, nelle stazioni delle ferrovie metropolitane possono svolgere anche attività di accertamento e contestazione delle violazioni amministrative? Il parere del Consiglio di Stato n. 3440/2008 del 4 febbraio 2009.* - 6. *Segue: Il Decreto del Ministro dell'Interno 15 settembre 2009, n. 154 (Regolamento recante disposizioni per l'affidamento dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà, adottato ai sensi dell'art. 18, comma 2, D.L. 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla L. 31 luglio 2005, n. 155.*

### **1.L'evoluzione del concetto di sicurezza pubblica**

Il termine *sicurezza* (dal latino *sine cura*) indica, in generale, una condizione oggettivamente caratterizzata dall'assenza di pericoli effettivi o in cui si è, comunque, garantiti contro pericoli eventuali. Conseguentemente, l'espressione *sicurezza pubblica* comprende, tradizionalmente, l'insieme delle attività, delle strutture e degli organi predisposti dallo Stato al fine di assicurare un livello di sicurezza accettabile e di permettere ai cittadini un compiuto e democratico esercizio delle libertà fondamentali.

*La competenza esclusiva dello Stato nel settore dell'ordine e della sicurezza pubblica, prefigurata dalla Costituzione repubblicana, ha trovato conferma nell'art. 1, comma 3, L. 15 marzo 1997, n. 59 (contenente la delega al Governo per il conferimento*

*di funzioni e compiti alle Regioni ed agli Enti Locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), la quale non ha compreso la suddetta materia tra le funzioni amministrative oggetto di conferimento alle Regioni ed agli Enti Locali.*

Il D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (in virtù del quale, in attuazione del capo I della citata L. n. 59 del 1997, è stato realizzato il passaggio di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali), all'art. 159, ha ribadito, a tale riguardo, che le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico ed alla sicurezza pubblica (di cui all'art. 1, comma 3, lett. 1, L. 15 marzo 1997, n. 59), sono quelli concernenti le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ai sensi dello stesso art. 159 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale sono invece quelli che concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

*Il sistema sopra delineato, invero, sembrerebbe essere stato modificato dalla riforma del Titolo V della Carta Fondamentale ad opera della L. Cost. n. 3 del 2001, la quale, secondo la suggestiva espressione utilizzata da alcuni Autori "ha disegnato una Repubblica delle autonomie, articolata su più livelli territoriali di governo (Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni), ciascuno dotato di autonomia politica costituzionalmente garantita" (BIN-PITRUZZELLA, Diritto Costituzionale, Torino, 2002, 93). L'art. 114, comma 1, Cost., nella sua nuova formulazione, stabilisce, in particolare, che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", i quali si trovano in posizione paritaria gli uni rispetto agli altri. Ai sensi dell'art. 118, comma 1, della Legge fondamentale, le funzioni amministrative, salvo che le stesse siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato per assicurarne l'esercizio unitario, sono attribuite al Comune, il quale costituisce l'Ente Locale di base a fini generali. E' legittimo chiedersi, pertanto, se tali qualità che contraddistinguono il Comune possano avere rilievo per quel che concerne l'assegnazione delle competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica. In realtà, la risposta deve ritenersi contenuta nello stesso dettato costituzionale. Infatti, il comma 2, lett. h), ed il comma 6 del novellato art. 117 Cost., nel fissare i contorni delle potestà legislative e regolamentari attribuite, rispettivamente, allo Stato e alle Regioni, assegna al primo la legislazione esclusiva, e la correlata potestà regolamentare, in materia di ordine pubblico e sicurezza pubblica, con la sola esclusione della Polizia Amministrativa Locale. Ad un esame del successivo art. 118 Cost., primo comma - ai sensi del quale la generalità delle funzioni amministrative è attribuita ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le funzioni suddette siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - emerge con chiarezza che la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica non può che essere attribuita agli organi statali, in modo da garantirne un esercizio unitario su tutto il territorio nazionale. Fondamentale è, a questo proposito, la sentenza della Corte Costituzionale del 25 settembre 2003, n. 303, in cui è stato evidenziato come, nel sistema delineato dal nuovo art. 117 Cost. (il quale ha distribuito le competenze legislative "in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali", per cui, "con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali"), l'art. 118, primo comma, Cost. costituisce un indubbio elemento di flessibilità, "il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno*

Tuttavia, un aspetto significativo nell'analisi delle politiche di sicurezza che si sono andate affermando nell'ultimo quindicennio è il successo di nuovi paradigmi, che hanno avuto l'effetto di ampliare il tradizionale concetto di sicurezza e, di conseguenza, rendere insufficiente e, per certi versi, obsoleto lo strumentario politico-giuridico ad esso riconducibile, di stretta competenza statale.

Il successo dei nuovi paradigmi costituisce, senza dubbio, un aspetto particolarmente rilevante nell'analisi delle politiche di sicurezza che si sono andate imponendo in Italia a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso: la sicurezza si è affermata, in particolare, come nuovo diritto sociale, correlato anche (ma non solo) ai problemi della qualità urbana e della convivenza civile.

La complessità delle problematiche connesse alle politiche di sicurezza implica, in buona sostanza, la necessità di considerare quest'ultima non tanto come semplice assenza di singole occorrenze devianti e criminali quanto, invece, in una accezione ben più ampia, comprensiva dei molteplici fattori (economici, politici, sociali, culturali, religiosi) che permeano il nostro vivere associato. Tale ampliamento implica, evidentemente, l'insufficienza dei parametri usuali allo scopo di ottenere informazioni ed elementi di valutazione adeguati, considerata, del resto, la sua dipendenza sempre maggiore da una molteplicità di fattori di ordine economico, sociale, politico e culturale.

La nozione in questione si afferma sempre più spesso alla stregua di nuovo diritto sociale, correlato, come tale, ai nuovi problemi della qualità della vita nelle grandi aree urbane e della convivenza civile in contesti di accentuato multiculturalismo<sup>2</sup>. Si giunge, in tal modo – ed in coerenza con l'impostazione pluralista, per dir così, che permea, ormai, anche la nozione della sicurezza pubblica - ad elaborare una politica di sicurezza *partecipata*, implicante cioè una condivisione, tra i diversi soggetti istituzionali e i livelli di governo cui si è fatto cenno, dei molteplici elementi di analisi, di valutazione delle situazioni, delle strategie da porre in essere e delle modalità d'intervento, in maniera da permettere a ciascun soggetto coinvolto di operare, pur con margini significativi di autonomia, nell'ambito di un percorso d'azione unitario, che egli stesso ha contribuito a definire.

Con la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, operata con Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, si è avviata una nuova interpretazione del ruolo delle Autonomie locali e degli stessi soggetti privati in materia di sicurezza pubblica, a partire dalle nuove (ed esclusive) prerogative dei Governi regionali (a livello legislativo) e dei Comuni (a livello amministrativo) sulla Polizia Amministrativa Locale, e dal principio della sussidiarietà - sia in senso verticale che in senso orizzontale - che avvia un percorso di vera e propria integrazione istituzionale, con un ruolo sempre più incisivo delle stesse Autonomie e delle parti sociali, quali interlocutori diretti per

---

*rigida (...) la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Osserva ancora il Giudice delle Leggi che è del tutto "coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come subsidium quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato".*

<sup>2</sup> Cfr. CAMERINO, *Il governo delle città e il fenomeno immigratorio*, in *Amministrazione Pubblica*, anno IV, n. 19-20-21, maggio-ottobre 2001, pagg. 77-82.

l'adozione di una politica di sicurezza in grado di armonizzare in un disegno unitario l'azione di più soggetti (forze di Polizia, magistratura, Regioni, Enti Locali, associazioni private, singoli cittadini) e di stabilire, in maniera chiara e definita, compiti e responsabilità di ciascuno di essi<sup>3</sup>.

## **2.La collaborazione di soggetti privati nello svolgimento di compiti attinenti alla sicurezza pubblica e la nozione di sicurezza sussidiaria**

Con l'espressione *sicurezza sussidiaria* si intendono quelle attività rivolte ad evitare danni o pregiudizi alla libera fruizione dei beni, anche immateriali, svolte da soggetti privati, ad integrazione di quelle assicurate dagli ufficiali e dagli agenti di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, e che la legge non riserva alla forza pubblica o a soggetti investiti di pubbliche funzioni.

La nozione generale di sicurezza sussidiaria si riferisce ad interessi che, proprio per la circostanza di essere diversi da quelli primari, non postulano l'esercizio di speciali poteri autoritativi o coercitivi e, pertanto, possono essere assegnati, sia pure a certe condizioni e con l'osservanza di certi limiti, non alla forza pubblica ma a soggetti privati.

La sicurezza sussidiaria può avvalersi, conseguentemente, del concorso offerto dagli istituti di vigilanza privata e di investigazione privata nonché dell'ausilio delle guardie particolari giurate. Si determina, così, un deciso sviluppo delle attività di sicurezza esperibili da soggetti privati, idoneo a valorizzare ed implementare le professionalità di settore. Tra l'altro, tale contributo integrativo, oltre a rendere più proficua l'attività complessiva di vigilanza e controllo del territorio, consente il recupero di forze di polizia da destinare a compiti diversi.

Le origini del sistema della sicurezza sussidiaria possono farsi risalire alla Legge di Pubblica Sicurezza 20 marzo 1865, n. 2248, che costituisce il primo riconoscimento, da parte dello Stato unitario, della possibilità di ricorrere all'utilizzo di soggetti privati ai fini della vigilanza e della custodia di beni immobili. L'art. 7 della Legge suddetta, più precisamente, permetteva ai privati di "deputare guardie particolari per la custodia delle loro terre", previa approvazione dell'autorità prefettizia.

La legislazione successiva, sino al primo decennio del secolo scorso, si è concretizzata in una serie di interventi attraverso i quali è andato, progressivamente, consolidandosi un vero e proprio diritto dei cittadini di ricorrere a soggetti privati per la vigilanza e la custodia dei beni di loro proprietà; in tale periodo, si è anche delineato lo *status* giuridico delle guardie giurate. In particolare, la L. 21 dicembre 1890, n. 7321 ha esteso la possibilità di ricorrere a soggetti privati anche da parte dei Comuni e dei "Corpi morali"; la L. 31 agosto 1907, n. 690 (*Testo Unico sugli Ufficiali ed Agenti di*

---

<sup>3</sup> Cfr. AMOROSO G., *Coesione sociale e sicurezza allargata*, in *Istituzioni, società civile e coesione*, Atti del Convegno Nazionale, Lucca, 7-8 ottobre 2005, pag. 132, il quale pone il grado di coesione sociale "in correlazione, benché non in forma deterministica, con l'intensità delle relazioni tra i vari protagonisti della scena pubblica, misurabile nella capacità di mettere in rete i vari interventi e di farli coesistere in maniera da rendere efficace la risposta ad un bisogno dato". Tale impostazione, in effetti, appare estremamente utile, in quanto ha non solo il pregio di mettere in evidenza, come pure rileva l'Autore, quelle che costituiscono le attuali problematiche della *governance*, ma di dare anche il giusto rilievo alle esigenze di integrazione sistemica, soprattutto alla luce del dettato costituzionale.

*pubblica sicurezza*) ha riaffermato tale possibilità, riconoscendo ai singoli cittadini, ai Corpi morali e ai Comuni la possibilità di richiedere, per la custodia delle loro proprietà, l'approvazione della nomina di "guardie particolari giurate". Con il successivo R.D. 4 giugno 1914, n. 562, sono stati regolamentati gli "istituti di vigilanza e custodia della proprietà mobiliare ed immobiliare altrui".

La produzione normativa sviluppata nel ventennio mussoliniano si rivela di notevole importanza per la comprensione dell'evoluzione complessiva della disciplina degli istituti di vigilanza privata. Il Titolo IV del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza approvato con R.D. 6 novembre 1926, n.1848 ha fatto definitiva chiarezza sulle categorie giuridiche utilizzabili ai fini del corretto inquadramento delle guardie particolari giurate ed ha provveduto ad un riordino sistematico della normativa stratificatasi, in precedenza, in maniera piuttosto alluvionale. Le norme contemplate nel richiamato R.D. finiranno, poi, per essere quasi integralmente riprodotte nel T.U.L.P.S. approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773 e nel relativo Regolamento di esecuzione, approvato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635, che, come è noto, costituiscono l'ordinamento ancora oggi vigente.

In particolare, recita l'art. 133 TULPS: "Gli enti pubblici, gli altri enti collettivi e i privati possono destinare guardie particolari alla vigilanza o custodia delle loro proprietà mobiliari od 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.

Ai sensi dell'art. 134, comma 1, R.D. 18 giugno 1931, n. 773: "Senza licenza del Prefetto è vietato ad enti o privati di prestare opere di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari e di eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati".

Ai sensi dell'art. 249 Reg. Es. TULPS: "Chi intende destinare guardie particolari giurate alla custodia dei propri beni mobili od immobili deve farne dichiarazione al Prefetto, indicando le generalità dei guardiani ed i beni da custodire".

I requisiti che debbono essere posseduti dalle guardie particolari giurate per poter ottenere l'autorizzazione del Prefetto sono contenuti nell'art. 138 TULPS. Più precisamente, la guardia particolare giurata deve essere in possesso dei requisiti seguenti:

- 1) essere cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione Europea;
- 2) avere raggiunto la maggiore età ed avere adempiuto agli obblighi di leva;
- 3) sapere leggere e scrivere;
- 4) non avere riportato condanna per delitto;
- 5) essere persona di buona condotta morale<sup>4</sup>;
- 6) essere munito della carta di identità;
- 7) essere iscritto alla cassa nazionale delle assicurazioni sociali e a quella degli infortuni sul lavoro.

Le guardie particolari giurate rivestono la qualifica di incaricati di pubblico servizio ma non quella di agenti di polizia giudiziaria (non possono, per esempio, utilizzare le manette)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza n. 311 del 25 luglio 1996, ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 138, comma 1, n. 5 del TULPS nella parte in cui prevede la valutazione della condotta politica dell'aspirante, nella parte in cui richiede una condotta morale ottima anziché buona e nella parte in cui prevede la valutazione della condotta morale per aspetti non incidenti sull'attitudine e sull'affidabilità dell'aspirante ad esercitare le relative funzioni.

La dottrina<sup>6</sup> ha rilevato come, soprattutto negli ultimi decenni, il legislatore abbia manifestato un'attenzione notevole verso le tematiche della salvaguardia dell'ambiente e della fauna selvatica, favorendo la nascita di nuove figure di operatori giurati, con caratteristiche specifiche, ma che debbono, comunque, essere autorizzati dal Prefetto ex art. 133 TULPS. Tra queste, a titolo puramente esemplificativo, è possibile menzionare "le figure degli agenti venatori, degli agenti giurati addetti alla sorveglianza della pesca nelle acque interne e marittime, delle guardie campestri, delle guardie ecologiche, etc"<sup>7</sup>. A tali soggetti spetta la vigilanza sull'applicazione della normativa nazionale sulla caccia (L. n. 157 del 1992) e delle leggi regionali attinenti alla materia venatoria. Gli operatori in questione, secondo il più recente orientamento della giurisprudenza di legittimità, non posseggono la qualifica di agenti di polizia giudiziaria per il solo fatto di poter prendere notizia dei reati attinenti all'attività venatoria nell'ambito dei poteri di vigilanza sopra elencati<sup>8</sup>.

### **3.I servizi di sicurezza privata in aree aeroportuali, nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano. La sicurezza complementare**

L'art. 5 D.L. 18 gennaio 1992, n. 9 (*Disposizioni urgenti per l'adeguamento degli organici delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché per il potenziamento delle infrastrutture, degli impianti e delle attrezzature delle Forze di polizia*), convertito, con modificazioni, dalla L. 28 febbraio 1992, n. 217, aveva introdotto, nel nostro ordinamento, una particolare forma di sicurezza privata, da esplicarsi nelle aree aeroportuali. La norma disponeva, in particolare, che: "Ferme restando le attribuzioni e i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza e dell'autorità doganale, nonché i poteri di polizia e di coordinamento attribuiti dalle disposizioni vigenti agli organi locali dell'Amministrazione della navigazione aerea, è consentito l'affidamento in concessione dei servizi di controllo esistenti nell'ambito aeroportuale, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle forze di polizia"

Con successivo Decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione del 29 gennaio 1999, n. 85, era stato approvato il Regolamento di attuazione in materia di affidamento in concessione dei servizi di sicurezza: in quella sede era stato previsto l'affidamento in concessione dei servizi di controllo in ambito aeroportuale anche ad

---

<sup>5</sup> DI FRANCO, *Diritto di Polizia e Politiche di Sicurezza*, Simone, Napoli, 2003, pag. 253

<sup>6</sup> DI FRANCO, *op. cit.*, pag. 256.

<sup>7</sup> DI FRANCO, *ibidem*.

<sup>8</sup> Corte di Cassazione, Sezione III, sentenza n. 15074 del 27 febbraio 2007. Vedi però Corte di Cassazione, Sezione III, sentenza n. 6454 del 21 febbraio 2006, secondo cui, invece, sarebbe legittimo il sequestro di un fucile e delle munizioni operato da guardie volontarie delle associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero dell'Ambiente in materia venatoria (come, ad esempio, il WWF), avendo le stesse qualifica di agenti di polizia giudiziaria.

imprese di sicurezza in possesso dell'autorizzazione prefettizia di cui all'art. 134 T.U.L.P.S.

Più di recente, nell'ambito delle iniziative finalizzate a rendere più efficace l'azione di contrasto al terrorismo internazionale, è stato emanato il D.L. 27 luglio 2005, n. 144 (*Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*), convertito, con modificazioni, dalla L. 31 luglio 2005, n. 155.

L'art. 18 del predetto D.L. dispone che: "ferme restando le attribuzioni e i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza, degli organi di polizia e delle altre autorità eventualmente competenti, è consentito l'affidamento a guardie giurate dipendenti o ad istituti di vigilanza privata dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle Forze di polizia".

A differenza dell'art. 5 del sopra menzionato D.L. n. 9/1992, che prevedeva, semplicemente, l'affidamento in concessione dei servizi di controllo in aree aeroportuali, l'art. 18 D.L. n. 144/2005 si riferisce, *expressis verbis*, all'affidamento a guardie particolari giurate dipendenti o ad istituti di vigilanza privata dei *servizi di sicurezza sussidiaria*, "con una previsione normativa indubbiamente più ampia, in quanto l'ambito dei servizi di sicurezza sussidiaria costituisce un cerchio concentrico di competenze più ampio rispetto ai semplici servizi di controllo<sup>9</sup>".

Con D.P.R. 4 agosto 2008, n. 153, è stato emanato il Regolamento recante modifiche al R.D. 6 maggio 1940, n. 635, per l'esecuzione del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931, in materia di guardie particolari, istituti di vigilanza e investigazione privata.

Il Regolamento in questione, nel disciplinare le procedure autorizzative di competenza del Prefetto per quel che concerne i servizi di sicurezza sussidiaria, assegna, tra l'altro, al Ministero dell'Interno il compito di assicurare il collegamento informatico dei Registri tenuti dalle Prefetture-Uffici territoriali del Governo, al fine di realizzare una banca dei dati unitaria, a livello nazionale, di tutti i soggetti che operano nell'ambito della sicurezza privata, alla quale debbono poter accedere gli uffici preposti alle attività di controllo e, per i rispettivi compiti istituzionali, gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria.

L'art. 256 bis del R.D. n. 635/1940, introdotto dal richiamato D.P.R. n. 163 del 2008, oltre a prevedere che sono disciplinate dagli artt. 133 e 134 del T.U.L.P.S. "tutte le attività di vigilanza e custodia di beni mobili o immobili per la legittima autotutela dei patrimoni ad essi inerenti, che non implicino l'esercizio di pubbliche funzioni o lo svolgimento di attività che disposizioni di legge o di regolamento riservano agli organi di polizia", stabilisce che rientrano nei servizi di sicurezza *complementare*, da svolgersi a mezzo di guardie particolari giurate, salvo che la legge disponga diversamente o vi provveda la forza pubblica, le attività di vigilanza concernenti, tra l'altro, "la sicurezza negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni ferroviarie, nelle stazioni delle ferrovie metropolitane e negli altri luoghi pubblici o aperti al pubblico specificamente indicati dalle norme speciali, ad integrazione di quella assicurata dalla forza pubblica".

L'art. 4, lett g), n. 3 D.L. n. 59/2008, il quale ha aggiunto un comma all'art. 138 T.U.L.P.S., dispone che: "salvo quanto diversamente previsto, le guardie particolari

<sup>9</sup> Consiglio di Stato, parere n. 4330/2008 espresso nel corso dell'adunanza della Sezione I in data 4 febbraio 2009, sul quale si tornerà nel prosieguo della presente trattazione.

giurate nell'esercizio delle funzioni di custodia e vigilanza dei beni mobili e immobili cui sono destinate rivestono la qualità di incaricati di pubblico servizio". Secondo un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale, inoltre, le guardie particolari giurate assumono la qualità di pubblici ufficiali allorché si trovino ad esercitare funzioni di polizia giudiziaria o allorché prestino la loro opera a richiesta dell'autorità, secondo quanto espressamente disposto dall'art. 139 T.U.L.P.S.<sup>10</sup>

E' evidente che le predette qualificazioni tendono a corroborare la tutela penale dei soggetti che svolgono il pubblico servizio.

#### **4.Sicurezza sussidiaria e sicurezza complementare**

Si è visto come, secondo il Consiglio di Stato, l'ambito dei servizi di sicurezza sussidiaria, preso in considerazione dall'art. 18 D.L. n. 144/2005, implichi un'ampiezza di competenze ben maggiore rispetto a quelle ricomprese nei semplici servizi di controllo, di cui all'art. 5 D.L. n. 9/1992.

E' legittimo chiedersi, a questo punto, se vi siano differenze sostanziali tra la nozione di sicurezza sussidiaria e quella di sicurezza complementare.

Al riguardo, il Consiglio di Stato ha osservato che l'aggettivo complementare "evoca un ruolo più marginale del servizio, di mero completamento o integrazione rispetto ai compiti affidati allo Stato, come si evince anche dal nuovo art. 256 bis del R.D. n. 635/1940, che, al comma 2, lett. a), significativamente prevede che tale attività si possa svolgere 'ad integrazione di quella assicurata dalla forza pubblica'. L'aggettivo 'sussidiaria', invece – se inteso in senso proprio – suggerisce un ruolo più intenso del servizio medesimo, anche in relazione alla diffusione che il principio di sussidiarietà ha assunto negli ultimi tempi (...). In ogni caso l'espressione 'sicurezza complementare, appare più consona alla necessità di individuare entro limiti rigorosi i compiti che possono essere affidati a soggetti privati piuttosto che alla forza pubblica"<sup>11</sup>.

#### **5.Le guardie particolari giurate addette alla sicurezza negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni ferroviarie, nelle stazioni delle ferrovie metropolitane possono svolgere anche attività di accertamento e contestazione delle violazioni amministrative? Il parere del Consiglio di Stato n. 3440/2008 del 4 febbraio 2009**

La possibilità – o meno - di far rientrare tra le funzioni svolte dalle guardie particolari giurate addette alla vigilanza e custodia anche quelle di accertamento e di contestazione delle violazioni amministrative previste dalle vigenti disposizioni in materia di trasporto pubblico è alla base di un quesito che il Ministero dell'Interno ha, recentemente, proposto al Consiglio di Stato per conoscere se tali funzioni possano farsi

<sup>10</sup> Cfr. Corte di Cassazione, Sezione Penale III, n. 200 del 26 gennaio 1966; Corte di Cassazione, Sezione Penale I, n. 598 dell'8 aprile 1968; Corte di Cassazione, Sezione Penale I, n. 7336 del 18 febbraio 1980; Corte di Cassazione, Sezione Penale VI, n. 9533 del 17 giugno 1983; Corte di Cassazione, Sezione Penale VI, n. 1811 del 24 ottobre 1984.

<sup>11</sup> Consiglio di Stato, parere n. 4330/2008, cit.



ricomprendere tra quelle svolte dalle guardie particolari giurate addette alla vigilanza e custodia della Metropolitana di Roma.

E' da osservare, al riguardo, che, secondo un primo orientamento, fatto proprio in quella circostanza proprio dal Comune di Roma, anche alla luce del panorama normativo sopra delineato nelle linee essenziali, dovrebbe pervenirsi alla conclusione di equiparare le guardie particolari giurate al personale addetto all'esercizio, alla custodia ed alla manutenzione delle ferrovie, al quale l'art. 71, comma 2, D.P.R. 11 luglio 1980, n. 753 (*Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto*), ha esteso il potere di procedere alla contestazione dei fatti ed alla verbalizzazione delle violazioni in materia di sicurezza e regolarità delle ferrovie e di altri servizi di trasporto.

Secondo una diversa scuola di pensiero, invece, tale possibilità sarebbe da escludere, in quanto l'art. 71 D.P.R. n. 753 del 1980, allorché proceda all'estensione del potere di accertamento e contestazione "al personale addetto all'esercizio, alla custodia ed alla manutenzione delle ferrovie", sembra riferirsi "al personale direttamente dipendente dall'Ente Ferrovie dello Stato (oggi, Trenitalia S.p.A., *n.d.a.*), ovvero dall'Ente Locale che ha la gestione diretta del servizio pubblico di trasporto, o ancora dalle società o dalle Aziende anche municipalizzate cui l'Ente pubblico ha conferito la gestione e l'amministrazione del medesimo servizio".

Un ulteriore elemento ostativo al riconoscimento della possibilità di far rientrare tra le funzioni svolte dalle guardie particolari giurate addette alla vigilanza e custodia anche quelle di accertamento e di contestazione delle violazioni amministrative previste dalle vigenti disposizioni in materia di trasporto pubblico sembrerebbe costituito, inoltre, dalla responsabilità oggettiva della Pubblica Amministrazione per eventuali danni derivanti dall'attività posta in essere dai propri operatori, per i fatti dagli stessi compiuti nell'esercizio dei poteri loro attribuiti dalla legge, direttamente connessi alla funzione e, quindi, alla competenza della Pubblica Amministrazione in quella determinata materia.

Il Consiglio di Stato ha fornito risposta al quesito di cui sopra con parere n. 3440/2008, espresso nel corso dell'Adunanza della Sezione I in data 4 febbraio 2009.

In particolare, secondo il citato Consesso, ai fini della soluzione della problematica in esame, è da ritenere decisiva la circostanza che tra i "servizi di sicurezza complementare" di cui al R.D. n. 635/1940 o "servizi di sicurezza sussidiaria" di cui al D.L. n. 144/2005, rientra il servizio di sicurezza nelle stazioni delle ferrovie metropolitane, nell'ambito del quale vanno ricomprese anche le attività di accertamento e contestazione delle violazioni amministrative previste dalle vigenti disposizioni in materia di trasporto pubblico, con la precisazione che il predetto servizio deve, in ogni caso, svolgersi, comunque, "ad integrazione di quello assicurato dalla forza pubblica", come espressamente previsto dall'art. 256-bis del R.D. n. 635/1940: "Se così non fosse, non si comprenderebbe in alcun modo il *novum* introdotto dalle disposizioni appena citate, essendo del tutto evidente che le funzioni di vigilanza e la custodia di carattere 'statico', senza cioè i poteri di accertamento e contestazione delle violazioni amministrative, potevano già essere svolte secondo la legislazione previgente". Ne consegue che le guardie particolari giurate possono esercitare le attività che l'art. 71, comma 2, D.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, prevede per il personale addetto all'esercizio, alla custodia ed alla manutenzione delle ferrovie e, pertanto, in assenza del personale della polizia ferroviaria, può procedere anche alla constatazione degli illeciti

amministrativi e alle relative verbalizzazioni, purché si tratti di attività strettamente funzionali e puntualmente collegate all'attività di vigilanza e custodia.

Ad avviso del Consiglio di Stato, nessun rilievo può attribuirsi alla considerazione secondo cui l'art. 71, comma 2, D.P.R. 11 luglio 1980, n. 753 sembrerebbe postulare un rapporto di servizio tra l'agente accertatore e la struttura organizzativa, "di natura pubblicistica o para-pubblicistica", avente la responsabilità del servizio. Piuttosto, la norma in questione deve ritenersi applicabile, "oltre al personale delle Ferrovie S.p.A. (oggi, Trenitalia S.p.A., *n.d.a.*), anche qualora il personale che esegue l'accertamento appartenga ad una società o ad un'azienda cui un ente pubblico ha conferito la gestione e l'amministrazione del servizio ferroviario". Infatti, "il legame che unisce il soggetto accertatore alla società o azienda concessionaria del servizio non riveste caratteristiche tanto difformi - quanto a pregnanza pubblicistica - da chi svolge tale compito in quanto titolare del servizio di vigilanza complementare. Del resto, in tema di delitti contro la pubblica amministrazione, si ritiene rilevante non tanto il rapporto di dipendenza tra il soggetto e la pubblica amministrazione, ma i caratteri propri dell'attività in concreto esercitata dal soggetto agente ed oggettivamente considerata". In buona sostanza, il Consiglio di Stato fa leva su "una concezione funzionale- oggettiva che valorizza non già il rapporto d'impiego o di dipendenza dallo Stato o da altro ente pubblico, ma esclusivamente le funzioni obiettivamente esercitate".

In tale contesto, l'obiezione secondo cui la mancanza di un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente che gestisce il servizio potrebbe assumere rilevanza sul piano della responsabilità della Pubblica Amministrazione per gli eventuali danni che derivano dall'attività posta in essere dai propri operatori può essere agevolmente superata in virtù della considerazione che siffatta evenienza "non appare dissimile - in termini di responsabilità - da tutte quelle situazioni in cui l'Amministrazione si avvale, per lo svolgimento di propri compiti, di soggetti esterni all'Amministrazione medesima".

Il Consiglio di Stato si sofferma anche sulla necessità che la formazione del personale sia a carico dell'ente (fermi restando i poteri di verifica e controllo previsti dall'ordinamento in capo agli organi del Ministero dell'Interno) e sulla competenza ad adottare i provvedimenti o le direttive riguardanti le modalità di svolgimento del servizio da parte delle guardie, precisando che "la delicatezza dei compiti attribuiti alle guardie particolari giurate richiedono un penetrante potere di indirizzo e una costante vigilanza da parte delle autorità di pubblica sicurezza, come del resto previsto dalla normativa vigente".

Per quel che concerne, infine, la facoltà per le guardie particolari giurate di procedere all'identificazione delle persone destinatarie dei controlli per l'accertamento delle violazioni, il Consesso osserva che "un'attività di controllo sulla identità delle persone potrà essere svolta allorché la stessa sia strettamente e funzionalmente collegata all'attività di vigilanza e custodia".

**6.Segue: Il Decreto del Ministro dell'Interno 15 settembre 2009, n. 154 (Regolamento recante disposizioni per l'affidamento dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà, adottato ai sensi**

**dell'art. 18, comma 2, D.L. 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla L. 31 luglio 2005, n. 155)**

Con Decreto 15 settembre 2009, n. 154, il Ministro dell'Interno ha emanato un regolamento con il quale ha specificato i servizi di sicurezza sussidiaria che possono essere espletati, direttamente o attraverso istituti di vigilanza privati, dagli enti o società di gestione portuale, dalle società ferroviarie e dei servizi di trasporto in concessione, nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie, dei *terminal* passeggeri e dei relativi mezzi di trasporto e depositi. Come è ovvio, restano esclusi dall'ambito del predetto regolamento i servizi di controllo per il cui espletamento è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle Forze di Polizia.

In particolare, il regolamento precisa che possono essere svolti, direttamente dagli enti o società di gestione portuale, dalle società ferroviarie e dei servizi di trasporto in concessione, ovvero mediante affidamento ad istituti di vigilanza privata, con l'impiego, in entrambi i casi, di guardie particolari giurate, i seguenti servizi:

- a) servizi di vigilanza dei beni di proprietà o in concessione, di tutela del patrimonio aziendale e dei beni in dotazione al personale di bordo;
- b) servizi di videosorveglianza e teleallarme;
- c) controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiature di merci, bagaglio al seguito e plichi di corrieri;
- d) controllo del materiale di *catering* e delle provviste di bordo nelle aree di produzione o confezionamento;
- e) vigilanza ai depositi bagagli, merci, posta e *catering*;
- f) scorta a bagagli, merci, posta, catering e provviste di bordo da e per i vettori (navi e treni);
- g) vigilanza dei mezzi di trasporto in sosta - navi, imbarcazioni, treni, vagoni, autobus, ecc. - ai relativi depositi e controllo degli accessi a bordo;
- h) controllo a bordo finalizzato a rilevare elementi di rischio per la sicurezza - bagagli abbandonati, oggetti pericolosi, ecc. - ed eventuali situazioni di criticità;
- i) controllo delle autorizzazioni - tesserini portuali, *badge*, titoli di viaggio - che consentono l'accesso alle aree del sedime portuale agli equipaggi delle navi, al personale portuale ed a qualsiasi soggetto che abbia necessità di accedere a tali aree;
- j) ogni altro controllo o servizio di vigilanza ritenuto necessario dalle società di gestione portuale, dalle società ferroviarie, dalle società dei servizi di trasporto in concessione, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego operativo di appartenenti alle Forze di polizia.

Il regolamento richiama espressamente i piani di sicurezza delle stazioni ferroviarie ed i piani di sicurezza riguardanti i porti (di cui al D.Lgs. 6 novembre 2007, n. 203), approvati dai Prefetti, comprendenti anche servizi di vigilanza e di controllo esercitati a mezzo della forza pubblica. In tale contesto, gli enti o società di gestione portuale, le società ferroviarie e le società dei servizi di trasporto in concessione possono svolgere, direttamente, ovvero mediante affidamento ad istituti di vigilanza privata, con l'impiego, in entrambi i casi, di guardie particolari giurate, i seguenti servizi:

- a) controllo del bagaglio a mano e delle cose portate dai passeggeri in partenza ed in transito, mediante l'utilizzo di portali *metal-detector* (WTMD), *metal-detector*

- portatili (HHMD) e controlli a campione radioscopici, manuali (tecnica del *pat-down*) e con l'utilizzo di rilevatori di tracce di esplosivi (ETDS) o unità cinofile;
- b) controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiature dei bagagli da stiva, della merce e dei plichi dei corrieri espresso;
  - c) controllo ai varchi carrabili e pedonali dei sedimi portuali, delle stazioni ferroviarie e delle autolinee in concessione e dei relativi depositi, compresa la verifica dei titoli di accesso alle singole aree, ove previsti;
  - d) controllo dei veicoli all'imbarco;
  - e) vigilanza presso i terminal passeggeri e merci.

Questi ultimi servizi debbono essere svolti sotto la vigilanza degli organi di polizia competenti, in relazione a quanto previsto dalle direttive vigenti in materia dei comparti di specialità delle Forze di Polizia, che procedono agli interventi che richiedono l'esercizio di pubbliche potestà. Possono essere, inoltre, affidati alle guardie particolari giurate che fanno servizio a bordo dei treni o delle navi compiti di collaborazione al personale addetto all'esercizio, alla custodia ed alla manutenzione dei servizi di bordo, con esclusione delle attività di polizia ferroviaria e della navigazione.

Tutte le strutture di sicurezza privata e le guardie particolari giurate che prestano servizio negli ambiti indicati dal regolamento, oltre a dover prestare, durante il servizio, la massima attenzione all'osservazione di quanto possa avere rilievo per la sicurezza dei cittadini, sono tenute a:

- a) munire le proprie centrali operative di idonei collegamenti con quelle dei competenti organi di polizia, utilizzando sistemi di trasmissione idonei ad assicurare il rapido interscambio di dati e di notizie;
- b) nelle attività di vigilanza o controllo, segnalare immediatamente al competente organo di Polizia le notizie di rilievo per l'ordine e la sicurezza pubblica e per la sicurezza dei cittadini, secondo le direttive all'uopo impartite dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza;
- c) nelle attività di video-sorveglianza e teleallarme, conservare e mettere immediatamente a disposizione dell'Autorità di Pubblica Sicurezza e degli organi di Polizia Giudiziaria i supporti tecnici contenenti dati di interesse per la prevenzione e repressione dei reati, secondo le direttive all'uopo impartite dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Considerata la delicatezza dei compiti attribuiti alle guardie giurate, è necessario un penetrante potere di indirizzo ed una costante vigilanza da parte delle Autorità di Pubblica Sicurezza. Pertanto, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza esercita specifiche funzioni di vigilanza e di controllo sui servizi previsti dal Decreto n. 154 del 16 settembre 2009, sugli addetti, sui macchinari e sulle misure adottate, con particolare riferimento alla funzionalità del servizio ed al rispetto degli standard richiesti, mediante un nucleo di ispettori esperti, designati in base alle specifiche competenze nei settori di Polizia di Frontiera, Polizia Amministrativa, Polizia Ferroviaria e Polizia Scientifica. Inoltre, ferme restando le disposizioni di legge o di regolamento da applicarsi in caso di violazioni commesse dai titolari delle licenze e dai soggetti muniti della qualifica di guardia particolare giurata, le infrazioni al Decreto costituiscono abuso della persona autorizzata e possono comportare la cessazione, anche immediata, in tutto o in parte dei servizi a titolo temporaneo o definitivo.

La normativa vigente rimette al Questore l'approvazione del regolamento di servizio delle guardie particolari giurate. Come ha evidenziato la Circolare del Ministero

dell'Interno prot. 557/PAS.19673.10089.D.(3) del 19 novembre 2009, le funzioni di indirizzo dell'Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza devono ritenersi particolarmente incisive, per cui "il Questore, in sede di approvazione del regolamento, definisce le modalità affinché i servizi, pur nel rispetto delle esigenze della committenza, siano coerenti, come complementari rispetto ai servizi di prevenzione e controllo assicurati dalla Forza di Polizia"

Il Decreto n. 154 del 16 settembre 2009 non contiene alcuna disposizione in materia di accertamento e contestazione delle violazioni amministrative da parte delle guardie giurate: il Consiglio di Stato ha rilevato, al riguardo, con il parere esaminato nei paragrafi che precedono, che tale attività deve ritenersi legittima. Al riguardo, si reputa opportuno richiamare la menzionata Circolare del Ministero dell'Interno del 19 novembre 2009, che ha evidenziato come l'ambito dei poteri di accertamento e contestazione conferiti alle guardie particolari giurate sia "quello dell'art. 13, comma 1, L. n. 689/1981 per gli organi addetti al controllo delle disposizioni dalla cui violazione discende la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro. Si tratta, dunque, di poteri che, pur meno estesi di quelli riconosciuti agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, sono pur sempre di carattere accertativo e comprendono il controllo sull'identità delle persone quanto esso è strettamente e funzionalmente collegato all'attività di vigilanza e custodia".

Inoltre, la predetta Circolare sottolinea che "l'attività di accertamento e contestazione delle violazioni amministrative da parte delle guardie giurate può ritenersi legittima solo se strettamente funzionale ai compiti di vigilanza e non siano presenti gli organi cui l'ordinamento vigente attribuisce tale funzione".

Infine, riguardo alla possibilità di riconoscere ai dipendenti delle società concessionarie di trasporto incaricati della verifica dei titoli di viaggio la qualifica di guardie particolari giurate, ai sensi dell'art. 133 T.U.L.S., la stessa Circolare precisa che "il combinato disposto degli artt. 1 e 71 del D.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, secondo cui il personale dipendente delle società concessionarie dei servizi di trasporto pubblico (sia ferroviari che su strada) deve essere giurato al fine della legalità dei verbali da esso redatti, non richiede espressamente la qualifica di guardia particolare giurata ma si limita a stabilire che gli operatori in questione devono essere giurati nelle forme di legge e in quanto tali sono legittimati a svolgere l'attività di contestazione delle violazioni amministrative in materia di trasporto pubblico".