



*Prefettura di Cagliari*  
*Ufficio territoriale del Governo*

Prot. M ITPR CAUTG000125202006-AREAIBIS

16 febbraio 2006

ALLA PRESIDENZA DELLA GIUNTA REGIONALE  
UFFICIO DI GABINETTO **CAGLIARI**

AI SIGG. PRESIDENTI DELLE PROVINCE **CAGLIARI**  
**MEDIO CAMPIDANO**  
**CARBONIA-IGLESIAS**

AI SIGG. SINDACI DEI COMUNI  
DELLE PROVINCE **CAGLIARI**  
**MEDIO CAMPIDANO**  
**CARBONIA-IGLESIAS**

AL SIG. PRESIDENTE  
DELLA CAMERA DI COMMERCIO **CAGLIARI**  
**LORO SEDI**

AI SIGG. PRESIDENTI  
DELLE COMUNITÀ' MONTANE

AL SIG.DIRETTORE DELL'ENTE GESTIONE  
DELLE FERROVIE DELLO STATO **CAGLIARI**

AL SIG. DIRETTORE PROVINCIALE  
ENTE POSTE **CAGLIARI**

AL SIG. DIRETTORE DI ESERCIZIO  
DISTRIBUZIONE E PRODUZIONE ENEL **CAGLIARI**

AL SIG. PRESIDENTE DELLA SOCIETÀ'  
ABBANO S.P.A.  
VIANAZARIO SAURO 47 ANG. VIALE TRIESTE  
**CAGLIARI**

AL C.T.M. S.P.A.  
VIALE TRIESTE 159 **CAGLIARI**

ALL'ARST



*Prefettura di .....*  
*Ufficio territoriale del Governo*

VIA ZAGABRIA N. 59 **CAGLIARI**

AL SIG. PRESIDENTE ASSOCIAZIONE INDUSTRIALI  
PROVINCIA DI CAGLIARI  
VIA COLOMBO 2/A **CAGLIARI**

AL SIG. PRESIDENTE REGIONALE  
ANCE ASSOCIAZ. NAZIONALE COSTRUTTORI  
VIA COLOMBO N. 6 **CAGLIARI**

AL SIG. PRESIDENTE PROVINCIALE  
API SARDA VIA NERVI, S.N.  
**ZL ELMAS**

SIG. PRESIDENTE PROVINCIALE CONFERSERCENTI  
VIA CAVALCANTI 32 **CAGLIARI**

ALS IG. PRESIDENTE ASCOM  
ASSOCIAZIONE DEI COMMERCianti  
VIAS. GILLAN. 6 **CAGLIARI**

AL SIG. PRESIDENTE C.T.L. AREA  
VASTA DI CAGLIARI -LEGA  
COOPERATIVE VIA LONI ANO.  
VIA MONTANARI **SELARGIUS**

AL SIG. PRESIDENTE CONFCOOPERATIVE  
UNIONE PROVINCIALE DI CAGLIARI  
VIA MARCHE N. 8 **CAGLIARI**

AL SIG. PRESIDENTE PROVINCIALE  
ASSOCIAZ. GENERALE COOPERATIVE ITALIANE  
VIA PAOLI N. 25 **CAGLIARI**

AL SIG. PRESIDENTE PROVINCIALE  
CONFEDERAZIONE NAZIONALE ARTIGIANI  
VIALE ELMAS 33/35 ANG. VIA SEMELIA  
**CAGLIARI**



Prefettura di ..... Cagliari  
 Ufficio territoriale del Governo

AL SIG. PRESIDENTE ASSOCIAZIONE  
 COMMERCianti DEL TURISMO - CONF.COMM  
 VIA S.GILLA CAGLIARI

AGLI ISTITUTI DI CREDITO

**LORO SEDI**

e, p.c., AL SIG. QUESTORE

**CAGLIARI**  
**CAGLIARI**  
**CAGLIARI**  
**CAGLIARI**

ALLE SEGRETERIE REGIONALI  
 FILCAMS-CGIL UILTUCS-UIL  
 FISASCAT-CISL

ALLE SEGRETERIE PROVINCIALI  
 FILCAMS-CGIL TERRITORIALE  
 UILTUCS-UIL SULCIS-IGLESIENTE  
 FISASCAT-CISL TERRITORIALE  
 UILTUCS - UIL RSA

AL SIG. PRESIDENTE DELLA ASEVIP

**OGGETTO:** Vigilanza privata. Limiti dell'attività di portierato.

A fronte di accresciute esigenze di sicurezza, va aumentando l'incertezza del confine che definisce la vigilanza privata rispetto ad altre attività simili, con la conseguenza del verificarsi di frequenti sconfinamenti da parte di imprese individuali e società multiservizi nel settore della prima.

In particolare, si fa riferimento ai servizi di guardiania e custodia, svolti da società di portierato, *global service* e di *servizi integrati*, regolarmente iscritte alla Camera di Commercio, che hanno nell'oggetto sociale "la fornitura del servizio di



Prefettura di ..... Cagliari  
Ufficio territoriale del Governo

vigilanza e custodia di beni immobili, urbani e rustici ed industriali e che agiscono senza i vincoli normativi cui sono soggetti gli istituti di vigilanza e che comportano invece onerosi impegni finanziari a carico dei titolari di questi ultimi rendendone l'attività poco remunerata va in rapporto a quella analoga offerta dalle predette società.

In detto contesto, gli istituti di vigilanza lamentano che la maggior parte dei servizi che vengono affidati "alle società di portierato" o "global service" rientrerebbero nella loro esclusiva sfera di attribuzione nonché segnalano che i bandi di gara posti in essere sarebbero illegittimi perché consentirebbero la partecipazione alle procedure concorsuali a soggetti non muniti dell'autorizzazione *ex art. 134 TULPS* ovvero perché li escluderebbero dalla partecipazione alle medesime.

Le predette problematiche sono state esaminate nel corso di riunioni svoltesi presso questo Ufficio con le Organizzazioni Sindacali dei lavoratori del settore della vigilanza privata e con i Responsabili Regionali e Provinciali degli Uffici del Lavoro, INPS ed INAIL.

Gli approfondimenti svolti sulla tematica sono così di seguito riassunti. **1.**

## **QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

Il Titolo V del TULPLS disciplina la materia delle guardie particolari giurate e degli istituti di vigilanza e di investigazione privata, in particolare:

- 1) l'art. 133 TULPS riguarda l'ipotesi in cui la tutela della sicurezza della proprietà privata è esercitata direttamente dal proprietario dei beni (enti pubblici, enti collettivi, soggetto privato) attraverso l'impiego di "guardie particolari" alle proprie dipendenze;



# *Prefettura di Cagliari* *Ufficio territoriale del Governo*

2) l'art. 134 TULPS si riferisce alla possibilità che l'attività di vigilanza e custodia venga affidata "ad enti privati" che, in possesso della licenza del Prefetto, la esercitano per conto di terzi in forma imprenditoriale e al fine di lucro, avvalendosi di "guardie particolari". Tra il proprietario dei beni da custodire o vigilare e l'impresa (l'istituto di vigilanza) si instaura un contratto misto di appalto e somministrazione.

La legge 24 novembre 2000, n. 340, recante disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi, ha soppresso i procedimenti e gli adempimenti recati dall'art. 62 TULPS e dagli artt. 111, 113, 114 del regolamento di esecuzione, che disciplinavano l'iscrizione (autorizzazione di polizia) dei portieri e dei custodi nell'apposito registro.

**Conseguentemente l'attività di portierato non è più soggetta al regime dell'autorizzazione di polizia: è stata liberalizzata.**

Unico intervento possibile per l'Autorità Provinciale di P.S. è quello dell'autorizzazione del Prefetto all'uso della divisa ai sensi dell'art. 230 del Regolamento di Esecuzione del TULPS.

Le violazioni a detta norma sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 154,00 ad euro 1.032,00. L'attività di portierato può essere svolta in duplice forma:

- 1) da portieri che vengono assunti alle dirette dipendenze del proprietario dell'immobile da custodire;
- 2) dalle società di portierato (iscritte nel registro delle società della Camera di Commercio) che mettono a disposizione addetti la cui attività è disciplinata dal Contratto Collettivo Nazionale di Settore.



# Prefettura di Cagliari Ufficio territoriale del Governo

E' importante sottolineare che il soprarichiamato intervento normativo ha lasciato impregiudicata **la definizione delle attività** dei portieri e dei custodi.

In particolare, i portieri e i custodi possono svolgere attività di custodia degli stabili rustici ed urbani degli alberghi di qualsiasi categoria degli esercizi pubblici in genere dei locali di trattenimento o di pubblico spettacolo, di qualsiasi negozio anche nell'ipotesi che i predetti immobili siano disabilitati ovvero durante l'eventuale periodo di chiusura degli esercizi. I portieri possono svolgere anche l'attività di custodia interna od esterna della fabbriche, delle officine, dei cantieri, degli opifici, dei magazzini, dei depositi, degli stabilimenti di qualsiasi specie, degli uffici e simili anche durante l'eventuale periodo di chiusura (art. 1111° comma del Regolamento di Esecuzione del TULPS).

Si considerano portieri anche coloro che oltre a mansioni di custodia attendono a qualsiasi altra occupazione (2° comma artt. 111 del Regolamento di Esecuzione del TULPS).

Dalla progressiva evoluzione della normativa e degli orientamenti giurisprudenziali, si evidenzia che:

a) nel sistema voluto dal legislatore del T.U.L.P.S. (R.D. 18.6.1931 n. 773 e R.D. 635/1940 Regolamento di esecuzione del TULPS) operavano come *longa manus* delle Forze di Polizia esclusivamente i *vigilantes* (artt. 133 e 134 T.U.L.P.S.) ed i portieri/custodi (art. 62 T.U.L.P.S.).

Secondo l'orientamento della giurisprudenza definito "organizzativo" (Cons. Stato, 6<sup>A</sup> 12 agosto 1996, n. 1023 e già in sede consultiva, Sez. 1<sup>A</sup>, 16.1.1976, n. 1362, nonché Cass. Sez. Pen., 4.3.2000 n. 191) in detto sistema "chiuso" non poteva trovare spazio un'attività di portierato organizzata in modo imprenditoriale



# *Prefettura di Cagliari*

## *Ufficio territoriale del Governo*

b) tale ottica è stata considerata in stridente contrasto con i principi dell'autonomia privata e del libero mercato. Quest'ultimo ha sopravanzato il legislatore dando spazio a società di servizi di portierato del tutto ammissibili nel vigente ordinamento nazionale e comunitario (anche nell'ambito dei servizi di gestione delle proprietà immobiliari, di cui alla normativa comunitaria nazionale attuativa: D. L.vo 157/1995).

Un segnale chiaro in tal senso si è avuto dalla soppressione dei procedimenti e degli adempimenti recati dall'art. 62 del T.U.L.P.S. e dagli artt. 111 - 113 e 114 del relativo Regolamento di esecuzione ad opera della L. 340/2000, con conseguente **liberalizzazione** dell'attività di portierato.

e) in presenza dell'avvenuta liberalizzazione dell'attività di portierato si è registrato un progressivo ingresso nel mercato di diversi tipi di organizzazioni imprenditoriali (*global service*, società di *security*, società di servizi integrati ecc.) società che offrono servizi di sicurezza ed agiscono senza i vincoli normativi cui sono soggetti gli istituti di vigilanza: limiti territoriali, divieto di subappalto, tariffe di legalità, periodico addestramento del personale dipendente .

La giurisprudenza ha avuto modo di escludere una correlazione tra immobile e portiere tanto stretta da non poter essere garantita da un'impresa che offra generici servizi di portierato (Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia 10.3.1983 n. 31).



Prefettura di ..... Cagliari  
Ufficio territoriale del Governo

Nell'odierna realtà l'attività di portierato e/o di custodia, quale che ne sia la sua forma di espletamento (a mezzo di portieri o con società di portierato) ha tra le sue finalità lecite e possibili anche quella di tutela della proprietà, essendo spesso sufficiente la presenza di un portiere (o dei dipendenti delle società di servizi) a scoraggiare eventuali intrusioni o altre azioni in suo danno.

Tuttavia la giurisprudenza non equipara le due attività: quella di vigilanza e custodia da qualsiasi soggetto espletata e quella di vigilanza ex art. 133 e 134T.U.L.P.S..

Quel che si impone pertanto è la individuazione degli **elementi di specificità** di ciascuna delle due attività.

#### ATTIVITÀ DI PORTIERATO O DI GUARDIANIA

Si svolge **con servizi connaturati da prestazioni non implicanti un obbligo di difesa attiva degli immobili.**

E' stato così affermato che gli obblighi assicurativi di cui all'art. 1, 3° comma, n. 24, D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, per gli addetti ai servizi di vigilanza privata non si estendono all'attività di vigilanza dei portieri "ai quali non può farsi carico dell'obbligo di esposizione a rischio inerente alla difesa attiva delle proprietà da eventuali aggressioni esterne (*ex multis*, Cass., 1<sup>A</sup> Sez., 26.1.1982, n. 522) (Cass., 1<sup>A</sup> Sez., 14.11.1978, n. 5251)





*Prefettura di Cagliari*  
*Ufficio territoriale del G.S.W.F.t.f.C.*

Il vigente C.C.N.L. del comparto del portierato del 4.12.2003, integrato dagli accordi 15.12.2004 e 27.1.2005, prevede una articolata differenziazione dei profili professionali di portiere in relazione alla possibilità di impiego, oltre che in attività di vigilanza, anche in mansioni di custodia, di pulizia ed altre accessorie, *reception*, ricezione della corrispondenza, controllo della funzionalità di impianti ed apparecchiature ecc.).

E proprio in ciò l'attività di portierato **si distingue** dal servizio delle guardie particolari giurate che attiene esclusivamente alla salvaguardia dei beni mobili ed immobili, dalle aggressioni dei terzi in difesa del diritto di proprietà, tant'è che alle stesse è fatto esplicito divieto di attendere ad altre mansioni lavorative che possano, distrarre, dal servizio di vigilanza cui sono destinate.

I profili professionali sono specificamente indicati nell'ari. 17 del testo del C.C.N.L..

Tra le figure professionali - impegnate sempre anche in attività accessorie alla vigilanza e/o custodia - vi sono le seguenti:

lavoratori addetti alla vigilanza, custodia, pulizia degli stabili adibiti ad abitazioni o **ad altri usi**, senza alloggio (A1) o fruendo alloggio (A2);

portieri che prestano la loro opera in complessi immobiliari per la sorveglianza dei medesimi (A5);

portieri, senza alloggio (A6) o che usufruiscono di alloggio (A7), addetti alla vigilanza con mezzi telematici (sistemi di videosorveglianza, sistemi elettronici di controllo a distanza ecc.), di particolare complessità ed ampiezza, intendendosi per tali quelli dotati di almeno 6 schermi video;

lavoratori addetti all'attività di vigilanza nell'ambito di stabili a prevalente utilizzo commerciale, di complessi residenziali o di immobili di notevoli dimensioni (DI).



Prefettura ..... Cagliari  
 Uff. .... le del Governo

I lavoratori con profilo professionale DI possono essere addetti a due o più stabili e/o a due o più complessi immobiliari di spettanza di uno o più proprietari e/o condomini (consorzio dei proprietari e/o condomini interessati) (art. 20 2° comma). Ai sensi del Verbale di Accordo del 15.12.2004, i lavoratori con profilo professionale DI svolgono, in conformità alle istruzioni ricevute dal datore di lavoro, compiti di sorveglianza nell'ambito del compendio immobiliare, sia all'interno che all'esterno del complesso stesso, intervenendo, se necessario, attraverso segnalazione tempestiva all'amministratore o, se del caso, alle Forze dell'Ordine, di tutte le anomalie che dovessero riscontrare in ordine alla sicurezza dello stabile e/o dei suoi occupanti (art. 19 comma 16).

**Al riguardo, è significativo evidenziare che la originaria formulazione dell'art. 19 comma 16 del C.C.N.L. prevedeva la possibilità per il lavoratore con il predetto profilo professionale, di intervenire per "impedire l'accesso a persone non autorizzate".**

La modifica apportata con il Verbale di Accordo del 15.12.2004 **sottolinea la natura di vigilanza meramente passiva dell'immobile** che può essere posta in essere dal portiere-custode, il cui intervento deve limitarsi alla segnalazione tempestiva all'amministratore o, se del caso alle Forze dell'Ordine. Ciò a conferma dell'orientamento giurisprudenziale che ha chiarito che l'attività svolta dai portieri costituisce una esplicazione organizzativa della libertà della difesa privata, ma non può essere considerata "integrativa" delle attività svolte dalle Forze dell'Ordine così come invece quella posta in essere dalle guardie particolari giurate.

La giurisprudenza ha individuato le prestazioni, che possono essere svolte pacificamente dalle società di portierato e di *global service* o di servizi integrati, senza alcuna autorizzazione ex art. 134 TULPS, non rientrando nell'ambito delle attività di vigilanza e/o custodia a tutela dell'ordine pubblico, **rappresentando** invece una



# *Prefettura di Cagliari*

## *Ufficio territoriale del Governo*

normale tutela della proprietà privata e della funzionalità di aziende o complessi operativi, trattandosi di tipici servizi di portierato e di guardianaggio.

Le prestazioni che di seguito si elencano, ben possono far parte delle attività **di mera custodia e vigilanza passiva**, consistendo

- 1) nel controllo delle infrastrutture di servizio, della chiusura delle porte e delle finestre, dei quadri elettrici delle attrezzature elettroniche;
- 2) nella registrazione dei visitatori, nel controllo e nell'ispezione degli accessi;
- 3) nella regolazione dell'afflusso delle vetture ai parcheggi;
- 4) nel monitoraggio dell'impianto di allarme antintrusione e nell'obbligo, in caso di allarme, di darne immediata notizia al servizio tecnico ed ai soggetti individuati dal proprietario dell'immobile o dall'amministrazione per i necessari interventi;
- 5) nella gestione tecnica del patrimonio mobiliare ed immobiliare dell'azienda;
- 6) in compiti ispettivi sia nel parcheggio che in aree interne dell'edificio;
- 7) nell'assicurarsi che nessuna persona sconosciuta entri nello stabile senza dichiarare dove è diretta;
- 8) nell'impedire l'ingresso ad accattoni, venditori ambulanti o persone sospette, impedendo il volantinaggio da parte di persone non autorizzate;
- 9) vietare la sosta nella guardiola a persone non autorizzate;
- 10) fornire indicazioni;
- 11) custodire le cose loro consegnate;
- 12) ispezionare, dopo la chiusura del portone, i cancelli, ogni altra porta di accesso ed i locali;
- 13) svolgere uno specifico lavoro di prevenzione ed eventuale intervento antincendio, antiallagamento, fughe di gas;



# *Prefettura di Cagliari*

## *Ufficio territoriale del Governo*

- 14) in operazioni di pesatura dei materiali scaricati nei locali o nei cantieri dell'azienda;
- 15) accertamento dell'effettivo funzionamento delle attrezzature di riscaldamento dei locali e dei bruciatori (ed. guardianaggio)

### ATTIVITÀ DI VIGILANZA PRIVATA

**1) L'elemento costitutivo della fattispecie "vigilanza autorizzata" consiste invece nell'esercizio di poteri di intervento diretto per la difesa dell'immobile.**

In detta prospettiva interpretativa, la Cassazione evidenzia che, per cogliere l'elemento qualificante della vigilanza autorizzata, sia necessario tener presente che le guardie particolari giurate, nello svolgimento dei compiti cui sono abilitate a tutela delle proprietà private:

esercitano funzioni di prevenzione e repressione dei reati in relazione ai beni immobili ed immobili soggetti alla loro vigilanza, ai sensi dell'art. 225 del Regolamento di esecuzione del TULPS;

hanno facoltà di stendere verbali riguardo al servizio cui sono destinate (art. 225 del Regolamento di esecuzione del TULPS);

hanno l'obbligo di cooperare con l'Autorità di Polizia (art. 139 TULPS);

hanno la possibilità di segnalare, **via radio** alle Forze di Polizia i fatti che rappresentano attentati all'integrità del patrimonio.

La guardia giurata **deve intervenire** nel caso di attuazione di un'aggressione ai beni tutelati, non solo respingendo e bloccando il malvivente (cosa che può fare anche un comune cittadino - c.d. facoltà di arresto in flagranza ad opera di



*Prefettura di ..... Cagliari*  
*Ufficio territoriale del Governo*

privato) ma anche comunicando con radio ricetrasmittente o teleallarme (non semplicemente via telefono) con le Forze dell'Ordine per chiederne l'intervento immediato e (circostanza ancora più importante) potendo redigere un verbale fidefacente dell'accaduto.

In relazione ai peculiari compiti assegnati alle guardie particolari giurate, sono stati posti alcuni punti fermi, enucleandosi - da un esame dei contratti collettivi nazionali di lavoro del settore della vigilanza privata, dalle circolari del Ministero dell'Interno in materia e dagli orientamenti giurisprudenziali - una serie di servizi riservati ai soggetti muniti dell'autorizzazione ex art. 134 T.U.L.P.S.. Al riguardo si fa rinvio all'unito prospetto (**Ali. n. 1**) che reca una elencazione dettagliata ma comunque a titolo esemplificativo dei predetti servizi.

## **2) divieto di cedere in subappalto i servizi di vigilanza privata**

Tale divieto deriva direttamente dalla previsione contenuta nell'art. 8 T.U.L.P.S. il quale, sancendo la natura strettamente personale della licenza ex art. 134 T.U.L.P.S., importa che colui che gestisce la vigilanza privata deve assumersi direttamente il compito di vigilare la proprietà altrui, con il relativo immediato carico di responsabilità nei confronti dell'Autorità di P.S. che ne vigila l'attività.

In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza in materia, identificando nella stessa persona il titolare della licenza e l'effettivo gestore della medesima (Sentenza Consiglio di Stato Sez. 4<sup>A</sup> n. 2717/2000 del 18.1.2000).



Prefettura di ..... Cagliari  
Ufficio territoriale del Governo

La vigilanza è l'elemento comune che si rinviene nei servizi di "portierato o custodia" ed in quelli di "vigilanza autorizzata".

In tutti i casi di "vigilanza non armata", al fine di poter definire un determinato tipo di prestazione quale attività di vigilanza sottoposta alla disciplina del T.U.L.P.S. ovvero quale servizio di portierato, ormai non più rilevante ai fini della pubblica sicurezza, occorrerà esaminare, caso per caso, il tipo di servizio per il quale si sono accordate le parti.

Di recente, è stata operata dalla giurisprudenza amministrativa una ulteriore differenziazione tra attività di vigilanza (o custodia), a beni sensibili e non sensibili (non connotati da una particolare esposizione a rischio)

In presenza di attività di vigilanza a beni sensibili, il relativo servizio, senza possibilità di indagine sulla volontà delle parti, non potrà che essere affidato agli istituti di vigilanza muniti di autorizzazione ex art. 134 T.U.L.P.S..

Il servizio di tutela, in questa ipotesi, è adeguato alla natura del bene da tutelare.

In presenza di attività di vigilanza di beni non sensibili, è necessario tener conto della volontà del committente, ovvero in quale ambito lo stesso abbia inteso far rientrare le prestazioni richieste. In detto contesto, anche beni non connotati da una



*Prefettura di ..... Cagliari*  
*Ufficio territoriale del Governo*

particolare esposizione a rischio, possono fruire di una tutela rafforzata (richiedente prestazioni specifiche proprie di soggetti muniti di autorizzazione ex art. 134 T.U.L.P.S. e remunerate come tali).

La tutela rinforzata non può essere invece imposta, laddove non richiesta e non necessitata dalla natura della prestazione.

La particolare esposizione a rischio è comune a beni di soggetti privati (quali ad es. banche, gioiellerie ecc.) ovvero a beni di soggetti pubblici, secondo una valutazione che non può non essere di competenza dell'Autorità Provinciale di P.S..

Sono stati ritenuti beni sensibili, la cui tutela deve intendersi riservata agli istituti di vigilanza in possesso dell'autorizzazione ex art. 134 TULPS, ad es., i pozzi ed i serbatoi di una azienda idrica, le casse all'interno di enti o aziende pubbliche o di soggetti privati.

Si sottolinea che sempre più frequentemente amministrazioni ed enti pubblici si trovano nella necessità di inserire i servizi di tutela del patrimonio **in un contesto integrato di sicurezza, gestione e manutenzione**, così che solo una parte dei servizi richiesti riguardano prestazioni proprie degli istituti di vigilanza, mentre altri richiedono un'offerta contrattuale congiunta con i fornitori di prestazioni diverse.

In detta ipotesi soccorre la disciplina degli appalti di servizi e di lavori pubblici (D.L.vo 157/1995, art. 23 del D. L.vo n. 158/1995 e art. 93 del D.P.R. n.



# *Prefettura di Cagliari* *Ufficio territoriale del Governo*

554/1999) che detta concordanti disposizioni circa l'espletamento delle gare, ammettendo a presentare offerte le associazioni o raggruppamenti di imprese che abbiano conferito - o si impegnino a conferire - mandato collettivo speciale ad una di esse con funzioni di capo gruppo.

Nell'ipotesi sopradescritta di appalto di servizi integrati, devono essere titolari della licenza di cui all'art. 134 TULPS l'istituto o gli istituti incaricati di svolgere i servizi di vigilanza.

Le condizioni contrattuali devono essere tali da escludere la surrogazione o qualsiasi altra forma di sostituzione nella conduzione dei servizi di vigilanza da parte di istituti o altri soggetti privi della menzionata licenza di polizia valida per il territorio in cui sono presenti i beni da vigilare.

E' comunque escluso, in relazione alla specifica disciplina degli istituti di vigilanza e delle guardie particolari giurate, **l'impiego promiscuo di personale e mezzi di un istituto di vigilanza per l'espletamento dei servizi assunti da altro istituto, anche se facente parte della stessa riunione o raggruppamento di imprese.**

Tanto si è ritenuto doveroso segnalare agli Enti pubblici, collettivi e privati in indirizzo per ogni possibile, utile orientamento nell'indire procedure concorsuali e/o nello stipulare contratti per legittimi affidamenti a società multiservizi e/o di portierato ovvero ad istituti di vigilanza privata dei servizi di custodia e di vigilanza di beni immobili ovvero delle altre prestazioni elencate nel paragrafo relativo alle attività di portierato e di guardiania.





*Prefettura di Cagliari*  
*Ufficio territoriale del Governo*

Le Associazioni di categoria in indirizzo sono pregati di svolgere - nei modi e nelle forme ritenuti più opportuni - ogni possibile, utile attività di diffusione delle indicazioni contenute nella presente tra i soggetti associati, al fine di prevenire - quali parti contrattuali - casi di abusivismo di vigilanza privata.

La presente circolare viene pubblicata sul sito internet della Prefettura prefettura. Cagliari, it.

Si resta a disposizione per eventuali chiarimenti.

/ IL/PREFETTO! /  
(Orrù)  
/L~--~—



# *Prefettura di Cagliari*

## *Ufficio territoriale del Governo*

### TIPOLOGIA DEI SERVIZI DEGLI ISTITUTI DI VIGILANZA PRIVATA

Gli istituti di vigilanza privata, per mezzo delle dipendenti Guardie particolari giurate e con l'uso di strumenti posti a loro disposizione potranno disimpegnare diverse tipologie di servizio. Tra i più frequenti:

- vigilanza fissa
- vigilanza saltuaria
- teleallarme e/o vigilanza satellitare
- trasporto valori
- custodia in caveau
- scorta e beni trasportati dall'utente

Di seguito si svolgono alcune considerazioni su alcuni dei predetti servizi o su alcune modalità di espletamento dei medesimi.

### **DOTAZIONI**

Per l'espletamento dei servizi di vigilanza, gli istituti di vigilanza debbono provvedere affinché le guardie particolari giurate, nello svolgimento dei servizi cui sono adibite siano fornite del necessario equipaggiamento tecnico operativo volto a garantire la sicurezza delle stesse e l'efficienza dei servizi.

I mezzi tecnici debbono essere nello stato di assoluta e controllata efficienza e funzionalità.

E' fatto divieto di utilizzare automezzi che non siano di proprietà o di uso esclusivo degli istituti di vigilanza. Gli stessi, tenuti in perfetta efficienza, devono essere collegati con la centrale operativa dell'istituto, muniti dei segni distintivi affiancati dalla scritta inamovibile "Cagliari".

### **CENTRALE OPERATIVA**

Ogni Istituto è dotato di centrale operativa.

Il personale preposto alla centrale operativa deve essere in possesso del decreto di nomina a G.P.G., in uniforme e deve essere scelto fra quello che dia più affidamento nello svolgimento del delicato servizio di cui trattasi.

Il predetto personale deve provvedere in particolare:



# Prefettura di Cagliari

## Ufficio territoriale del Governo

- a) al continuo controllo audio/video e alla relativa gestione del traffico delle comunicazioni;
- b) ad operare secondo prestabilite procedure di servizio legate alla sicurezza degli obiettivi vigilati e alla salvaguardia dell'incolumità del personale operante;
- e) alla ricezione ed alla gestione degli allarmi in base alle procedure indicate nei piani di intervento;
- d) ad effettuare frequenti appelli audio/video a tutte le pattuglie al fine di accertare il regolare svolgimento dei servizi e la funzionalità degli apparati elettronici di ricezione e trasmissione;
- e) all'annotazione cronologica, su apposito registro brogliaccio o supporto magnetico, delle comunicazioni avvenute tra la sala operativa e chiunque altro con i relativi esiti; tale documentazione deve essere tenuta a disposizione delle Forze dell'Ordine;
- f) in caso di effettiva necessitala mettere in atto tutte le misure idonee per la salvaguardia dell'incolumità del personale e della sicurezza degli obiettivi;
- g) in caso di mancato funzionamento dei collegamenti, ad attivarsi per una tempestiva sostituzione delle apparecchiature utilizzate e per assicurare il ripristino delle comunicazioni, intraprendendo, altresì, ogni opportuna iniziativa atta a fornire la dovuta assistenza e l'ausilio occorrente al personale operante.

SERVIZI RISERVATI AL SETTORE DELLA VIGILANZA AUTORIZZATA AI  
SENSI DELL'ART. 134 T.U.L.P.S.

### **A - Servizi riservati alla vigilanza privata (artt. 133 e 134 TULPS)**

#### **A.1 Custodia dei cantieri installati per la realizzazione di opere pubbliche.**

Nel quadro delle misure di lotta al fenomeno mafioso, la legge 13.9.1982, n. 646, ha dettato particolari disposizioni sulla custodia dei cantieri installati **per la realizzazione di opere pubbliche.**

L'art. 22 della legge 646/1982 ha previsto che la sorveglianza di tali impianti non possa essere affidata a dei semplici custodi o portieri bensì esclusivamente a personale dotato della qualifica di guardia giurata.

La norma si ispira, non tanto all'esigenza di garantire un particolare standard di sorveglianza ai cantieri, quanto piuttosto alla necessità di evitare che mediante



# Prefettura di ..... Cagliari .....

## Ufficio territoriale del Governo

assunzione di personale destinato alla custodia dei cantieri, favorite dalla criminalità organizzata e non, non si celino fattispecie estorsive.

### A.2 - Servizi di vigilanza con unità cinofile.

In considerazione della sua specificità, l'autorizzazione ai sensi dell'art. 134 TULPS dovrà contenere prescrizioni *ex art.* 9 TULPS, concernenti l'obbligo di adempiere alle norme igienico-sanitarie relative all'impiego dei cani, di garantire una copertura assicurativa dei danni che ne siano l'eventuale conseguenza nonché di assicurare le prescrizioni relative alle modalità di espletamento del servizio sottoposto all'approvazione del Questore ai sensi dell'art. 2 R.D.L. 26.9.1935 n. 1952.

Il Regolamento di servizio considererà tutte le misure atte a mantenere le unità cinofile utilizzate in costante addestramento.

### A.3 - Servizi di teleallarme e su teleallarme.

a) La odierna disponibilità di tecnologie che consentono il controllo di beni posti anche a considerevole distanza, permette alle guardie giurate di svolgere la loro attività di vigilanza rimanendo nella sede del centro di supervisione e controllo (dell'ente pubblico o collettivo o del privato) o nella centrale operativa attiva 24 ore su 24 dell'istituto di vigilanza senza recarsi presso il bene sorvegliato (che può trovarsi anche in altra provincia) ma solo intervenendo sul piano delle comunicazioni.

Al riguardo la giurisprudenza ha precisato che tra le attività riservate *ex art.* 134 TULPS rientra anche quella di mera segnalazione alle Forze di Polizia di circostanze pericolose o dannose per la proprietà estrinsecatesi attraverso il sistema del teleallarme, consistente in un collegamento telefonico con una centralina dell'istituto di vigilanza che poi trasmette l'informazione agli organi di Polizia (Cons. Stato 6<sup>A</sup> Sez., 1023/1996 egiaSez. 1<sup>A</sup> 16.1.1976, n. 1362).

A detta giurisprudenza del giudice amministrativo, si è poi adeguata la Cassazione Penale (Cass. Sez. 1<sup>A</sup> Pen. 4.3.2000, n. 191).

Con circolare n.559/C.14094.10089.D.49(9) del 3/12/1999 il Ministero dell'Interno ha chiarito che laddove un istituto di vigilanza non disponga dell'apparecchiatura per la gestione tecnologica del segnale d'allarme, è ammissibile che tale istituto si avvalga dell'apparecchiatura - che può essere posta anche in una provincia diversa da quella in cui è autorizzato - di proprietà di un soggetto terzo (che può essere, quindi, una società di servizi) la quale riceva il segnale e,

# *Prefettura di Cagliari* *Ufficio territoriale del Governo*

**automaticamente**, lo smisti alla centrale operativa dell'istituto che dovrà gestire autonomamente l'intervento di vigilanza.

Da ciò discende che all'apparato di gestione del segnale potranno essere collegate le centrali operative di più istituti, anche operanti in province diverse.

Il predetto Dicastero sottolinea che affinché la gestione in comune dei segnali di allarme possa ritenersi legittimamente svolta, devono essere rispettate due condizioni.

La prima, è che la ricezione o lo smistamento dei segnali avvenga esclusivamente **in modo automatico**, senza cioè l'intervento di personale all'uopo destinato.

La seconda, è che i conseguenti interventi siano svolti esclusivamente da personale autorizzato nella provincia nella quale operano e coordinati da strutture che insistono su quel territorio.

b) **I servizi di pronto intervento su teleallarme**, svolti da guardie giurate in uniforme, armate, equipaggiate con giubbotti antiproiettile nonché auto o moto montante, su mezzi radiocollegati con le Centrali Operative degli istituti di vigilanza

## **A.4 - Servizi di telesoccorso**

Più recentemente si è rilevata una ulteriore evoluzione dell'impiego dei sistemi computerizzati di allarme a distanza, intesi ad attuare un servizio immediato di soccorso, controllo ed assistenza nel caso di incendi, di malori a persone anziane o inferme.

La giurisprudenza amministrativa ed il Ministero dell'Interno hanno ritenuto di poter ricondurre anche l'attività di telesoccorso - atteso il coinvolgimento di problemi attinenti alla sicurezza pubblica (contatti domiciliari con persone inferme, anziane, da parte di estranei, interessamento di altre strutture quali Forze di Polizia, Vigili del Fuoco ecc.) sotto la disciplina dell'art. 134 TULPS, ove è svolta professionalmente da soggetti privati.

## **A.5 - Servizi di vigilanza a depositi di esplosivi, servizi di scorta al trasporto di esplosivi.**



# *Prefettura di Cagliari* *Ufficio territoriale del Governo*

## **A.6 - Lo speciale impiego delle guardie particolari giurate nell'espletamento dei servizi di vigilanza sulle attività di posizionamento e sparo dei prodotti esplosivi.**

L'art. 2 del D.M. 15 agosto 2005 - con il quale sono state fissate, in esecuzione del DL. 144/2005 speciali misure di sicurezza per la commercializzazione, il trasporto o l'impiego di esplosivi - prevede che il posizionamento e lo sparo debbono svolgersi alla presenza della Forza Pubblica o, in mancanza, sotto la vigilanza di guardie particolari giurate, appositamente istruite, con spese a carico dell'impresa interessata.

In detta fattispecie, il servizio di cui trattasi può essere svolto da guardie giurate assunte direttamente dall'impresa interessata o da un consorzio d'impese.

E' previsto, poi, che la qualità di guardia giurata, sussistendone i presupposti e, quando, sia necessario ed ai limitati fini delle attività di cui trattasi, possa essere conferita al direttore e responsabile di cava o ad altra figura professionale.

Resta inteso che, quale che sia l'ipotesi concretamente applicata (g.p.g. ex art.133 T.U.L.P.S., o dipendente da istituto di vigilanza privata, o riconoscimento della qualità in capo al responsabile di cava per le sole attività di vigilanza ex art. 2 del più volte citato D.M.), dovrà essere approvato dal Questore un apposito "Regolamento di servizio", che dovrà indicare in dettaglio le modalità di svolgimento del servizio, prevedendo, in particolare, che le guardie debbono rigorosamente presenziare alle operazioni svolte, controfirmando il verbale d'impiego degli esplosivi e compilando il cosiddetto verbale della guardia giurata.

## **A7 - Servizi di vigilanza sui mezzi di trasporto pubblico, anche a tutela dei beni trasportati.**

## **A.8 - Servizi di vigilanza fissa e servizi di vigilanza ispettiva.**

La "vigilanza fissa" si definisce come servizio a mezzo piantonamento diurno e/o notturno ad un obiettivo, mentre la vigilanza ispettiva è un servizio di zona consistente nell'ispezione esterna e/o interna diurna e/o notturna ad uno o più obiettivi sensibili.

La vigilanza ispettiva si concreta in un servizio di vigilanza dinamico ma costante, che si svolge in un contesto spaziale più ampio di quello relativo alla vigilanza fissa.



# *Prefettura di Cagliari*

## *Ufficio territoriale del Governo*

In sostanza, la vigilanza ispettiva può avere ad oggetto anche più obiettivi, mentre la vigilanza fissa si caratterizza per l'unicità dell'obiettivo.

**Servizi di vigilanza fissa antirapina**, consistenti nel piantonamento di obiettivi fissi esposti ad azioni delittuose, connotate dall'uso della violenza, svolti da guardie giurate, in uniforme, armate, munite di apparato radio ricetrasmittente e di giubbotto antiproiettile, ove il servizio sia svolto al di fuori di box blindati, secondo i migliori standard di sicurezza;

**A.9 - Servizi di scorta - trasporto valori**, nelle loro diverse possibili forme, che tutte prevedono l'adeguatezza dell'armamento, l'efficienza dei mezzi di trasporto e l'efficacia dei sistemi di protezione;

**A. 10 - Servizi di vigilanza non armata, diretta sistematicamente alla segnalazione via radio alle Forze dell'Ordine, a mezzo di ricetrasmittenti, di reati contro il patrimonio mobiliare ed immobiliare;**

**A. 11 - Segnalazione tempestiva di danni a strutture patrimoniali, connessi a reati contro il patrimonio ove la segnalazione avvenga via radio a mezzo di ricetrasmittenti alle Forze dell'Ordine (sentenza TAR Puglia n. 178/95 e Consiglio di Stato (Sez. V 12/4/1996) );**

**A.12 - Attività di "antitaccheggio"** (con vigilanza diretta sui beni esposti alla vendita) nelle grandi strutture.

### **B. Servizi riservati agli istituti di investigazione privata B.1**

#### **- Servizi di bonifica ambientale di microspie**

La ricerca di microspie illecitamente poste all'interno di ambienti costituisce una particolare tipologia di servizi di raccolta informazioni.

Essi, pertanto, possono essere svolti esclusivamente da soggetti che abbiano richiesto ed ottenuto l'autorizzazione a svolgere l'attività di investigatore privato ai sensi dell'art. 134 1° comma, ultima parte TULPS.



# *Prefettura di Cagliari*

## *Ufficio territoriale del Governo*

### **C. Attività che possono essere svolte da istituti di vigilanza privata e da società di servizi.**

**C.1 - L'attività di contazione di monete e banconote** assume connotazioni di rilievo ai fini della legislazione di pubblica sicurezza solo ove a tale lavorazione di denaro si accompagni un'attività di custodia e vigilanza svolta in maniera stabile all'interno di strutture all'uopo allestite (ad es. *caveaux*) e risulti prevalente sull'attività di contazione quella di vigilanza.

Tale ultimo tipo di prestazione può essere effettuata dalla stessa società che svolge anche la contazione, previa richiesta di apposita licenza *ex art. 134 TULPS* per la gestione di servizi di vigilanza privata.

**C.2 - L'attività di "parcheggio"** è soggetta alla disciplina dell'art. 134 TULPS, solo in quanto si concreti in una effettiva opera di vigilanza sui beni. Qualora, invece, essa consista nella verifica del pagamento del prezzo corrispettivo per la sosta in aree pubbliche o private o per l'accesso a queste ultime, non rientra tra le attività autorizzabili come vigilanza privata.