# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3565

## PROPOSTA DI LEGGE

**d'iniziativa del deputato PEZZOLI**

Disciplina delle imprese che svolgono attività di prevenzione

*Presentata il 10 aprile 1997*

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Da sempre l'uomo ha considerato come primaria l'esigenza di sentirsi in una condizione di sicurezza contro tutte le minacce, di origine umana o accidentale, provenienti dal mondo esterno; a tale esigenza egli ha provveduto dapprima direttamente, attraverso strumenti di autotutela ed, in seguito, mano a mano che si formavano le diverse società ed i singoli Stati, delegando ad altri tale compito.

Con l'evolversi della civiltà gli Stati hanno provveduto ad accentrare il più possibile le funzioni di prevenzione e repressione dei reati, di sicurezza e di controllo, lasciando al privato un'attività di gran lunga marginale; ciò perché la tutela della sicurezza costituisce da sempre uno degli aspetti primari della sovranità ed anche al fine di evitare possibili situazioni di arbitrio da parte del privato.

Peraltro, il continuo progresso tecnologico e la nascita dell'odierna società di consumi hanno determinato il moltiplicarsi delle minacce e delle occasioni di pericolo per la sicurezza e la tranquillità del singolo; a queste nuove situazioni non è più possibile far fronte con il ricorso ai tradizionali organi pubblici.

Si assiste perciò ad un fenomeno inverso a quanto è finora avvenuto: il privato ritorna, o almeno cerca di ritornare, a pieno titolo nel settore della sicurezza, occupando gli spazi lasciati dal pubblico e quelli di nuova costituzione. Emblematica al riguardo è l'esperienza statunitense, dove all'espansione dei settori tradizionali della vigilanza ed investigazione privata si sono affiancate le nuove professioni di *security managers*, *risk managers* (per la protezione aziendale e l'analisi dei rischi) e di *bodyguard* (per la protezione individuale di soggetti a rischio). Attualmente, in taluni Stati dell'Unione, i privati hanno sostituito i poteri pubblici perfino nell'esercizio della sicurezza nei porti ed ae-

roporti, di polizia penitenziaria, nonché di polizia di sicurezza.

Tra le nuove esigenze, emerse da qualche tempo a questa parte e concernenti quello che è stato definito « il poliedro sicurezza », c'è anche quella relativa al tranquillo ed ordinato svolgimento delle attività di divertimento nei locali di pubblico spettacolo ed alla generica protezione dei cosiddetti *vip,* comunemente definita attività di « buttafuori ».

Tale attività, che negli Stati Uniti viene svolta senza alcuna limitazione, soprattutto ad opera delle grandi compagnie di sicurezza privata, non ha trovato una disciplina specifica nei Paesi europei, più restii ad ammettere l'opportunità di affidare ai privati delle attribuzioni che i più rigidi interpreti considerano ancora esercizio di funzioni pubbliche.

La normativa italiana in tema di sicurezza privata è, tra tutte quelle europee, sicuramente la più vecchia e la meno completa; essa si basa sul testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e sul regolamento approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635.

Sono previste e disciplinate unicamente due tipi di imprese di sicurezza: *a)* le imprese di vigilanza privata, con compiti di vigilanza e custodia di beni mobili ed immobili; *b)* le agenzie di investigazione privata, con compiti di effettuare ricerche ed investigazioni per conto di privati.

Non è prevista la possibilità di esercitare attività di protezione e scorta alle persone, ritenendosi comunemente che tale attività sia appannaggio esclusivo delle forze dell'ordine.

Per l'esercizio delle attività di cui sopra è necessario ottenere apposita licenza dal prefetto, subordinata alla formulazione di una domanda contenente l'indicazione del comune o dei comuni in cui si intende svolgere l'attività, delle tariffe per i servizi svolti, dei turni di riposo e delle guardie utilizzate. Qualora i beni da custodire facciano parte di più comuni o province, è necessario il decreto di approvazione di ciascun prefetto.

Amplissima è la discrezionalità del prefetto in materia, che può anche revocare l'autorizzazione per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico. Per quanto concerne la qualifica di guardia particolare giurata, la giurisprudenza della Corte di cassazione, dopo una serie di sentenze altalenanti, è ora univoca nel ritenere che essa non rientri nell'ambito delle funzioni pubbliche.

La nomina a guardia giurata si perfeziona con il giuramento davanti al pretore, mentre spetta al questore la vigilanza diretta e la preventiva approvazione delle modalità di svolgimento del servizio.

È evidente che la presenza delle suddette limitazioni e la sottoposizione a tre autorità pubbliche diverse hanno determinato una incapacità delle imprese di vigilanza e delle agenzie investigative di adeguarsi alle mutate esigenze del pubblico in materia di sicurezza privata. Né appare possibile prescindere da tale disciplina per quanto concerne attività nuove, come quella di buttafuori; gli organi amministrativi, aiutati in ciò dalla magistratura di merito, hanno infatti sempre negato tale possibilità, considerando tali servizi esercizio abusivo di attività di vigilanza se non, addirittura, usurpazione di funzioni pubbliche.

La situazione di arretratezza e di inadeguatezza della nostra normativa è stata riconosciuta anche in Parlamento, dove, nel corso delle varie legislature, si sono succeduti diversi progetti di legge i quali, tuttavia, non hanno portato ad alcuna riforma in materia.

Al riguardo non si può non rilevare una carenza di fondo riscontrabile in tutti i progetti di legge presentati; essa va ravvisata nella volontà di attribuire le singole attività di sicurezza alla figura già esistente della guardia giurata, dimenticando che altre attività ugualmente definibili « di sicurezza privata » (ad esempio, la prevenzione di incidenti nei locali di pubblico ritrovo e le procedure antipanico), possono essere esplicate da altri soggetti, i « buttafuori », specificamente addestrati in tal senso.

La figura del « buttafuori », in particolare, comporta l'esercizio di attività che trascendono dalla vera e propria *security*, intesa come protezione dalle minacce di origine umana o dolosa, per rientrare nella *safety* che invece si occupa della protezione dalle minacce di origine accidentale o colposa; ciò comporta, ad esempio, l'inutilità di prevedere l'utilizzo delle armi, per i soggetti che effettuano tali servizi.

Se dunque nuove sono le esigenze che richiedono una disciplina normativa, parimenti nuove ed autonome dovranno essere le figure deputate a soddisfare tali esigenze.

A questo proposito è estremamente interessante richiamare la sentenza del pretore di Terni del 29 ottobre 1993 con la quale si è affermato il seguente principio: « L'attività di "buttafuori" in una discoteca integra una realtà di fatto socialmente diffusa, utile a mantenere l'ordine dentro e fuori il locale per impedire eventi di violenze e risse collettive ».

# PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. L'attività di prevenzione antincendio, antipanico, di primo soccorso, ricevimento e assistenza ai clienti delle discoteche e dei locali pubblici, degli spettatori degli stadi e di altre manifestazioni, con esclusione di quelle politiche e sindacali, è svolta dalle imprese autorizzate ai sensi della presente legge.

2. L'attività di cui al comma 1 non può essere esercitata a titolo personale, ma solo nell'ambito delle imprese di cui al medesimo comma, che non possono comunque utilizzare persone condannate per qualunque reato a pena detentiva superiore ai sei mesi ovvero dichiarate fallite.

ART. 2.

1. Il servizio del personale dipendente dalle imprese di cui alla presente legge non può essere armato né può essere esercitato al di fuori dei locali e delle manifestazioni di cui all'articolo 1.

ART. 3.

1. I dipendenti delle imprese che svolgono l'attività di cui all'articolo 1 prima dell'immissione in servizio devono seguire con profitto un corso professionale organizzato dagli enti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché il corso di guardia antincendio di cui al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626.

ART. 4.

1. Per poter svolgere l'attività di cui all'articolo 1 occorre una apposita auto-

rizzazione amministrativa rilasciata dal prefetto territorialmente competente.

2. L'autorizzazione di cui al comma 1 può essere sospesa o revocata in tutti i casi in cui il prefetto ritenga non più sussistenti i requisiti richiesti per il suo rilascio, per necessità di tutela dell'ordine pubblico ovvero per violazione di norme di legge.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

DDL13-3565
Lire 500