

## **Da metronotte a poliziotto privato**

**Il nuovo ruolo della vigilanza  
privata nelle politiche di sicurezza**



*Collana a cura di:*

Dott. Stefano Bellezza

Dirigente del Settore Polizia Locale e Politiche per la Sicurezza

*Redazione testi a cura di:*

Silvia Demma, Valeria Ferraris (Associazione Amapola)

*Supervisione e coordinamento editoriale:*

Dott. Stefano Bellezza

© Regione Piemonte

è autorizzata la riproduzione parziale citando la fonte

aprile 2013

In questi anni sono state molte le pubblicazioni che hanno affrontato, con tagli e contenuti spesso molto differenti, il tema delle politiche di sicurezza urbana. Talvolta si è trattato di contributi accademici, conseguenza di importanti lavori di ricerca, che hanno offerto elaborazioni e chiavi di lettura per un dibattito che si è sviluppato coinvolgendo l'intera società italiana. Altre volte si è trattato di iniziative tese a sostenere approcci innovativi nella promozione di politiche e interventi che sapessero offrire risposte efficaci alle molte questioni che il tema della sicurezza dei cittadini pone alla responsabilità pubblica.

La Regione Piemonte, nel panorama italiano, è tra le istituzioni che si è dimostrata più attenta nel promuovere iniziative che avessero come obiettivo il concreto sostegno alle amministrazioni locali nell'attuazione di politiche di sicurezza che coinvolgessero i territori. Questo è avvenuto, innanzitutto, interpretando in questo senso la competenza in materia di Polizia locale, ma anche dotandosi di un quadro normativo regionale che consentisse di offrire agli attori istituzionali e sociali concrete opportunità di accrescere la loro capacità di intervento.

In coerenza con questo approccio, è nata l'idea di promuovere un *manuale per la progettazione di politiche e interventi sulla sicurezza integrata*. Un manuale, specificamente rivolto agli Enti locali e ai soggetti del territorio, che si propone di affrontare in modo organico gli aspetti più rilevanti della sicurezza. Uno strumento di informazione e consultazione, sintetico e accessibile, che ha l'obiettivo di fornire un supporto conoscitivo e metodologico finalizzato al rafforzamento delle capacità dei soggetti pubblici e privati nel progettare e attuare interventi locali sulla sicurezza.

Un manuale che per essere fruibile da un pubblico potenzialmente molto eterogeneo è organizzato in 10 dispense, pubblicate a cadenza bimestrale, in grado quindi di rappresentare un'offerta molto varia per le esigenze di chi intende, o già si trova, a gestire politiche e interventi per la sicurezza dei cittadini.

Il piano editoriale è strutturato per offrire una visione articolata e multidimensionale del concetto di "sicurezza integrata" che tenga conto delle sue diverse dimensioni e problematicità e approfondisca i principali ambiti di intervento e le possibili linee di indirizzo per l'attuazione di politiche locali. In questo modo si intende fornire linee guida, indicazioni operative e proposte concrete sui principali aspetti ed elementi da considerare nel percorso di costruzione di una proposta progettuale sulla sicurezza integrata, prevedendo sezioni di approfondimento su tematiche specifiche, offrendo esempi e modelli di documenti tecnici a supporto della progettazione e gestione degli interventi.

Le dispense sono organizzate in due sezioni. La prima, di carattere generale, affronta questioni che stanno all'inquadramento del tema: si tratta di quattro dispense che spaziano dalla normativa alle competenze istituzionali; dalla lettura dei fenomeni alla progettazione e gestione delle politiche e degli interventi. La seconda sezione affronta, invece, aspetti più propriamente tematici: il ruolo della Polizia locale attraverso la forma

associata; l'uso della videosorveglianza; la promozione di partnership con il sistema della vigilanza privata; la gestione dei conflitti e gli interventi di mediazione; le politiche di integrazione e quelle di governo delle trasformazioni urbanistiche e territoriali.

Tutti temi che se non esauriscono completamente il ventaglio delle questioni che hanno attinenza con la sicurezza, certo rappresentano ambiti importanti e significativi delle iniziative che stanno in capo alla responsabilità degli attori locali.

La sesta dispensa di questo manuale ha per titolo **“Da metronotte a poliziotto privato. Il nuovo ruolo della vigilanza privata nelle politiche di sicurezza”** e illustra le caratteristiche e il ruolo della vigilanza privata, così come si è evoluto negli ultimi anni. Un modo per approfondire un tema poco conosciuto e che nelle intenzioni del Ministero dovrebbe assumere una maggiore importanza nell’ambito della sicurezza urbana.

In conclusione, nell'augurare buona lettura, e confidando che questi contributi possano essere utili al lavoro quotidiano così come alla pianificazione di strategie d'intervento, vi invitiamo a seguire le uscite delle dispense, controllando in quarta di copertina lo stato delle pubblicazioni, che saranno disponibili in forma cartacea o scaricabili dal sito [www.regione.piemonte.it/sicurezza](http://www.regione.piemonte.it/sicurezza).

Stefano Bellezza  
(Dirigente Settore Polizia Locale e Politiche  
per la Sicurezza)

## INDICE

<b>Introduzione</b> .....	<b>A</b>
<i>pag 4</i>	
<b>Le innovazioni normative verso la sicurezza sussidiaria</b> .....	<b>B</b>
<i>pag 5</i>	
1 / La vigilanza privata, un istituto antico	
<i>pag 5</i>	
Tra spirito imprenditoriale e vuoto normativo: la nascita del primo istituto di vigilanza italiano .....	*
<i>pag 5</i>	
2 / Dal TULPS del 1931 alla normativa degli anni 2000	
<i>pag 7</i>	
La sicurezza negli stadi .....	*
<i>pag 10</i>	
3 / Pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio?	
<i>pag 13</i>	
4 / Verso una privatizzazione?	
<i>pag 15</i>	
<b>Vigilanza privata, sicurezza pubblica sicurezza urbana</b> .....	<b>C</b>
<i>pag 17</i>	
1 / Il contributo della vigilanza privata alla sicurezza urbana	
<i>pag 17</i>	
Gli addetti ai controlli delle attività di intrattenimento e di spettacolo .....	*
<i>pag 19</i>	
2 / Il coinvolgimento della vigilanza privata nella sicurezza urbana: i Protocolli Mille Occhi sulla città	
<i>pag 20</i>	
3 / Prime osservazioni sui Protocolli	
<i>pag 23</i>	
Il protocollo Mille Occhi a Palermo: il racconto di un'esperienza .....	*
<i>pag 25</i>	
<b>Note</b> .....	<b>D</b>
<i>pag 27</i>	
<b>Bibliografia e link utili</b> .....	<b>E</b>
<i>pag 28</i>	

\* Le parti indicate con l'asterisco offrono approfondimenti tematici, riferimenti utili, esempi di esperienze territoriali o progettuali sui temi trattati

Questa dispensa offre un percorso di lettura e di approfondimento di una tematica poco nota e su cui non esistono materiali destinati a un pubblico ampio: la vigilanza privata e il suo ruolo nelle politiche di sicurezza. Proprio perché il tema è largamente inesplorato, questa dispensa tenta di ricostruire, in modo sintetico e accessibile, il quadro evolutivo della disciplina. Non deve trarre in inganno il fatto che la normativa di riferimento in materia di vigilanza privata sia ancorata al Regio Decreto n. 773 del 18 giugno 1931 - il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, di seguito TULPS - ed al Regolamento del 1940 (R. D. 635): a partire dall'inizio degli anni '90, e in misura decisa nel 2008 e nel 2010, vari interventi legislativi hanno apportato significativi mutamenti al quadro.

**Il metronotte  
una figura antica,  
oggi dotata di  
nuove  
competenze**

Diversi elementi hanno concorso all'evoluzione normativa che ha trasformato il metronotte di antica memoria nell'attuale poliziotto privato. Ai tempi del varo del Regio Decreto la necessità di frammentare su base provinciale l'attività di vigilanza - così da ridurre il rischio di giungere alla formazione di strutture organizzate a livello nazionale, per di più armate - era compatibile con esigenze di vigilanza tutto sommato contenute, che richiedevano competenze professionali non particolarmente elevate e dotazioni strumentali ridotte. La trasformazione in senso democratico dello Stato e l'adesione all'entità sovranazionale europea, associate all'incremento di beni - non solo tangibili - da tutelare, ha prodotto lo scenario attuale.

**L'integrazione pubblico – privato è la logica alla base dell'evoluzione del ruolo della vigilanza privata**

La transizione dal modello "accentratore" che riservava allo Stato la totale competenza anche operativa in materia di ordine pubblico e di sicurezza pubblica al modello di sicurezza "sussidiaria" si è realizzata attraverso numerosi interventi normativi, alcuni dei quali già illustrati nella dispensa 5 di questa collana, che hanno portato al contesto attuale nel quale diversi soggetti, anche privati, concorrono alla tutela della sicurezza.

Le innovazioni normative non sono però solo intervenute a riconfigurare guardie giurate ed istituti di vigilanza, ma hanno introdotto o ridefinito altre figure, quali ad esempio gli *steward* negli stadi, fino a tracciare un modello complesso di sicurezza integrata tra pubblico e privato, utile non solo ad offrire risposte al crescente fabbisogno di sicurezza, ma anche a razionalizzare l'intervento della forza pubblica.

Nell'illustrare questa trasformazione la dispensa intende soprattutto evidenziare gli aspetti di maggiore interesse per gli Enti locali: l'ampliamento dei campi di intervento e dei compiti degli addetti privati alla sorveglianza ha, infatti, portato ad una loro presenza importante sul territorio. Sarà quindi esaminata l'esperienza del Protocollo d'Intesa "Mille Occhi sulla Città" tra Ministero dell'Interno, ANCI e le principali associazioni rappresentative delle imprese di vigilanza privata volta appunto a promuovere la sicurezza tra i cittadini.

## 1/ La vigilanza privata, un istituto antico

La vigilanza privata entra nell'ordinamento giuridico italiano all'indomani della unificazione, con la legge di pubblica sicurezza 20 marzo 1865, n. 2248, che disciplina le guardie particolari<sup>1</sup> giurate deputate alla vigilanza della proprietà terriera privata. Successivamente le guardie private perdono il carattere rurale, per divenire con la legge 21 dicembre 1890 n. 7321 soggetti che i Comuni o i privati possono utilizzare per la custodia delle proprietà sia pubbliche che non.

Successivamente sarà una evoluzione di fatto (cfr. il box che segue) a far nascere la vigilanza privata nelle forme vicine a quelle che si conoscono oggi (si veda per dettagli sulla normativa dal 1865 al 1930, Calvo et al. 2009).



### Tra spirito imprenditoriale e vuoto normativo: la nascita del primo istituto di vigilanza italiano

Siamo a Padova, intorno al 1880. L'Italia, nata da poco, ha un'economia prevalentemente rurale, ma fioriscono le attività manifatturiere. Giuseppe Lombardi ha un'idea innovativa: proporre il servizio di vigilanza. La figura della guardia privata esiste già: una legge del 1865 (n. 2248, art. 8) consente ai privati, per la custodia delle proprie terre, di assumere guardie "approvate" dal Prefetto. La legge non prevede un'impresa come quella pensata da Lombardi, che organizzi un certo numero di guardie per offrire a diversi privati il servizio di vigilanza, ma nemmeno lo vieta. E così Lombardi avvia la sua attività, un Corpo di guardie notturne, per "tutelare la sicurezza dei cittadini, sia personale, sia delle proprietà". La sua impresa non passa inosservata agli occhi del Prefetto di Venezia, dove si è insediata la nuova agenzia, e scatta la denuncia nei suoi confronti con la motivazione di aver organizzato un gruppo potenzialmente pericoloso per la sicurezza. Gli esiti dei primi gradi di giudizio non sono univoci: assolto al primo, al secondo è condannato per usurpazione di funzioni pubbliche. Nel 1883, in Cassazione, è infine assolto. Permane il vuoto legislativo, e così Lombardi, dopo aver trasferito la sua attività a Milano, viene di nuovo sottoposto a giudizio per aver costituito una milizia. Questa volta solo i giudici di Cassazione lo condannano, ma per non aver chiesto la licenza al Prefetto. È il 1887 e con questa sentenza i giudici fissano il principio della legittimità degli istituti di vigilanza. La giurisprudenza si conforma alla sentenza. Segue l'approvazione di tre norme che potrebbero colmare il vuoto: la legge n. 7321 del 1890, il Regio Decreto n. 690 del 1907 e infine il Regio Decreto n. 666 del 1909. La legge del 1890 svincola la figura della guardia privata dal mondo rurale: potrà essere assunta da Comuni, corpi morali e privati per essere destinata alla "custodia delle loro proprietà", previa approvazione da parte del Prefetto e giuramento davanti al Pretore. La formulazione è ripresa dal Regio Decreto del 1907 ed è, nella sua essenza, la medesima dell'odierno TULPS.

Il legislatore si è dimenticato degli istituti di vigilanza e non colma questa lacuna nemmeno con il regolamento del 1909 che dispone sui requisiti e sulle procedure per la nomina e la revoca delle guardie particolari. La norma arriva, infine, nel 1914, sotto forma di regolamento. Una bizzarra giuridica, per certi versi, poiché il legislatore non ha mai varato una norma in materia di istituti di vigilanza: l'unica legittimazione giuridica è legata alla sentenza del 1887 ed alla successiva giurisprudenza.

La normativa di riferimento in materia di vigilanza privata, come già accennato, risale al TULPS del 1931 ed il Regolamento, corollario indispensabile per l'applicazione del TULPS, al 1940. Gli articoli specificamente dedicati al tema compresi nel Titolo IV del TULPS, dal 133 al 141 (Delle Guardie Particolari e degli Istituti di Vigilanza e di Investigazione Privata) e le norme applicative di cui ai paragrafi 20, 21 e 21 *bis* del regolamento (Delle Guardie Particolari; degli Istituti di Vigilanza e di Investigazione Privata; degli Istituti stabiliti in altri Paesi dell'Unione Europea, degli enti di Certificazione indipendenti e della Commissione consultiva centrale) sono stati da ultimo aggiornati nel 2008.

È però bene sottolineare sin da subito che il modello di sicurezza "sussidiaria" scaturito dalle recenti innovazioni ammette e regola attività esclusivamente **integrative** o **complementari**, in sinergia con quelle svolte dalle Forze di polizia. Infatti, solo a queste ultime continuano ad essere attribuite in via esclusiva, secondo una ripartizione ribadita dalla Corte costituzionale, le attività volte a tutelare gli interessi pubblici primari, ossia quelli "essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile"<sup>2</sup>.

**La tutela degli  
interessi pubblici  
primari è riservata  
alle Forze dell'Ordine**

Se è confermato che alle sole forze pubbliche è riservato l'esercizio di speciali poteri autoritativi o coercitivi, con il nuovo assetto normativo si amplia lo spettro delle attività "complementari" che possono essere svolte da soggetti privati per tutelare la sicurezza dei cittadini.

In parallelo, i requisiti professionali, tecnici ed organizzativi necessari allo svolgimento delle attività complementari - rivisti radicalmente rispetto al passato - continuano ad essere sottoposti al controllo di Prefetture e Questure.

Tuttavia, la gerarchia di rapporti tra Istituzioni e privati continua ad essere affermata dall'art. 1 (*"l'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà"*) e dall'art. 139 del TULPS (*"Gli uffici di vigilanza e di investigazione privata sono tenuti a prestare la loro opera a richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza e i loro agenti sono obbligati ad aderire a tutte le richieste ad essi rivolte dagli ufficiali o dagli agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria"*) che sono rimasti invariati.

Nel paragrafo che segue si illustrerà l'evoluzione normativa e l'attuale quadro di riferimento in materia di vigilanza privata.

## 2/ Dal TULPS del 1931 alla normativa degli anni 2000

La disciplina degli anni '30 stabilisce che gli enti pubblici, collettivi e i privati possono destinare guardie private alla vigilanza o custodia delle loro proprietà mobiliari e immobiliari (art. 133 TULPS) previo rilascio della licenza da parte del Prefetto per poter esercitare attività di vigilanza. Tale licenza viene concessa esclusivamente ai cittadini italiani, purché non siano incapaci di obbligarsi o abbiano riportato condanna per delitto non colposo (art. 134 TULPS). Viene invece negata o revocata “a chi non dimostri di possedere capacità tecnica ai servizi che intende esercitare” o per ragioni di sicurezza pubblica o di ordine pubblico (art. 136 TULPS).

Questa disciplina, di cui qui sono stati ricordati gli elementi essenziali, è stata nel corso degli anni oggetto di numerosi interventi della giurisprudenza dati i numerosi problemi interpretativi che essa poneva. Figlia di un'epoca storica precedente alla Costituzione, molti sono stati gli sforzi per ricondurla all'interno del quadro normativo post-costituzionale e dell'evoluzione normativa europea, a cui gli Stati Membri dovrebbero via via adeguarsi (si veda per una attenta disamina Calvo et al. 2009).

Nel 2001 anche la Corte di Giustizia delle Comunità europee è intervenuta a censurare la normativa italiana. Con la sentenza C-289/99 del 31 maggio 2001, la Corte sottolinea come il requisito del possesso della cittadinanza italiana leda l'intervenuta equiparazione tra i cittadini italiani e quelli comunitari. Il legislatore italiano, l'anno successivo, si adegua, consentendo ai cittadini comunitari di ottenere le autorizzazioni prefettizie come i cittadini italiani.

Questo piccolo intervento di *maquillage* è però ben poca cosa rispetto alle modifiche che il legislatore sarà costretto a fare successivamente. Infatti nel 2007 la Corte di Giustizia delle Comunità europee interviene nuovamente (Sentenza C-465/05 del 13 dicembre 2007) ravvisando nella normativa italiana due importanti profili di frizione con la normativa comunitaria. La Corte osserva il mancato rispetto della libertà di circolazione dei servizi diretta a consentire alle imprese autorizzate a svolgere una determinata attività in uno Stato Membro dell'Unione Europea senza particolari formalità in qualsiasi altro Stato della UE e del diritto dei cittadini comunitari di stabilirsi in qualsivoglia Stato dell'Unione per vivere e lavorare. La normativa italiana, vetusta e gravida di limitazioni e autorizzazioni, non risulta conforme ai principi comunitari. Il giudice comunitario è stato così la spinta per il rinnovamento della materia della vigilanza privata.

Questo rinnovamento si è venuto a concretizzare nel 2008 con il Decreto-Legge 8 aprile 2008, n. 59, convertito nella Legge 6 giugno 2008, n. 101 e con il D.P.R. 4 agosto 2008, n. 153.

**L'eliminazione degli elementi di controllo sui prezzi e la modifica del giuramento: la vigilanza privata si fa impresa**

La modifica affronta il nodo, fino ad allora del tutto trascurato, della specificità delle agenzie di vigilanza privata: se, infatti, da un lato queste intervengono in un ambito delicato qual è, appunto, quello della sicurezza, dall'altro sono, a tutti gli effetti, delle **imprese**. I meccanismi di concessione

**Una evoluzione normativa spinta dalla necessità di conformarsi alla normativa comunitaria in materia di libera concorrenza**

della licenza vigenti fino al 2008, strutturati su base provinciale e con interventi anche sulla definizione delle tariffe, impedivano di fatto il pieno esercizio della libertà di impresa. Dal 2008, invece, si chiarisce il ruolo delle Prefetture, cui rimane il controllo sulla parte attinente la pubblica sicurezza, mentre sulla parte relativa alla definizione del **prezzo** il controllo viene demandato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Inoltre, a seguito della sentenza del 2007, sono state apportate le modifiche necessarie a garantire l'accesso al mercato italiano anche alle imprese con sede in altri Paesi dell'Unione Europea. Ad oggi, non si è ancora verificato l'ingresso di multinazionali del settore che però ora è consentito grazie all'intervento della corte europea. In parallelo, è stata modificata la formula del **giuramento** che devono prestare le guardie giurate. A parte casi particolari, per assumere il ruolo è necessario impegnarsi ad essere fedeli a leggi e regolamenti italiani e non alla Repubblica, un'obbligazione che non può essere richiesta al cittadino di un altro Stato (art. 250 Regolamento).

Infine, per quanto riguarda la figura della guardia giurata, le modifiche apportate all'art. 138 del TULPS introducono, all'ultimo comma, il riconoscimento della qualità di "incaricato di pubblico servizio". Il tema della formazione professionale è menzionato esplicitamente, per quanto il riferimento alla scolarità necessaria rimanga l'antico "saper leggere e scrivere".

In questo contesto di complessivo riordino della materia prende definitivamente corpo il concetto di sicurezza "complementare" nel testo dell'art. 256 *bis*, comma 2 e 3, del Regolamento, laddove viene specificato:

*Rientrano, in particolare, 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:*

*a) 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;*

*b) la custodia, il trasporto e la scorta di armi, esplosivi e di ogni altro materiale pericoloso, nei casi previsti dalle disposizioni in vigore o dalle prescrizioni dell'autorità, ferme restando le disposizioni vigenti per garantire la sicurezza della custodia, del trasporto e della scorta;*

*c) la custodia, il trasporto e la scorta del contante o di altri beni o titoli di valore; nonché la vigilanza nei luoghi in cui vi è maneggio di somme rilevanti o di altri titoli o beni di valore rilevante, appartenenti a terzi;*

*d) la vigilanza armata mobile e gli interventi sugli allarmi, salve le attribuzioni degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza;*

*e) la vigilanza presso infrastrutture del settore energetico o delle telecomunicazioni, dei prodotti ad alta tecnologia, di quelli a rischio di impatto ambientale, ed ogni altra infrastruttura che può costituire, anche in via potenziale, un obiettivo sensibile ai fini della sicurezza o dell'incolumità pubblica o della tutela ambientale.*

*Rientra altresì nei servizi di sicurezza complementare la vigilanza presso tribunali ed altri edifici pubblici, installazioni militari, centri direzionali, industriali o commerciali ed*

### La definizione del concetto di sicurezza complementare

*altre simili infrastrutture, quando speciali esigenze di sicurezza impongono che i servizi medesimi siano svolti da guardie particolari giurate.*

Nella lista, come si nota, è compreso un ampio numero di luoghi pubblici. Già da tempo, peraltro, era previsto che le guardie giurate potessero svolgere attività integrative a quelle delle forze dell'ordine in porti ed aeroporti. Nel 2010 viene fornito anche l'elenco dettagliato degli obiettivi sensibili menzionati al comma 2, con il DM n. 269 del 1 dicembre che, al punto 3.b.1 della sezione III dell'allegato D, specifica:

*Devono intendersi obiettivi sensibili e, come tali, affidati alla vigilanza delle guardie giurate, qualora non vi provvedano direttamente le Forze dell'Ordine:*

- *aziende pubbliche o private del settore energetico (sia che trattasi di strutture di produzione di energia che di centrali di distribuzione nelle aree urbane) e delle forniture idriche (compresi gli impianti di potabilizzazione o distribuzione nella rete idrica urbana);*

**Gli obiettivi  
sensibili distribuiti  
sul territorio**

- *aziende pubbliche o private del settore delle telecomunicazioni (in particolare centrali di collegamento, smistamento e gestione di reti telefoniche, sia fisse che mobili) e sedi di emittenti radiotelevisive a carattere nazionale;*

- *raffinerie, centri oli per la raccolta ed il trattamento del greggio, depositi di carburante e lubrificanti con capacità di stoccaggio superiore a 100 tonnellate.*

*Devono intendersi come siti con speciali esigenze di sicurezza e, come tali, analogamente affidati alla vigilanza delle guardie giurate, qualora non vi provvedano direttamente le Forze dell'Ordine:*

- *siti dove operano persone che svolgono compiti di particolare delicatezza per il pubblico interesse e per i quali va garantita l'incolumità e l'operatività (ad esempio aziende o presidi ospedalieri e/o sanitari);*

- *siti contenenti banche dati sensibili o il cui accesso è riservato solo a persone autorizzate (ad esempio strutture pubbliche munite di centri elaborazione dati e/o a forte affluenza di pubblico, sedi di Regioni, Province, INPS...);*

- *siti dove l'accesso sia subordinato al controllo con macchinari radiogeni o rilevatori di metalli o all'identificazione personale (ad esempio tribunali ed uffici giudiziari in genere);*

- *siti dove ci sia giacenza di valori significativi o merci di valore asportabili (ad esempio musei, pinacoteche, mostre se contenenti opere di alto valore artistico ed economico).*

In entrambi i testi normativi, come si nota, è fatto esplicito richiamo alla figura della guardia giurata. Questo elemento elimina la possibilità che le attività di sorveglianza siano svolte da personale privo dei requisiti previsti dall'art. 138 del TULPS e di un'adeguata formazione. In proposito, purtroppo, il legislatore non ha ancora provveduto ad emanare indicazioni dettagliate, come si evince dal DM 269/2010 (primo comma del punto 1.e dell'allegato D) che prescrive, in via provvisoria, gli obblighi per gli Istituti di vigilanza in materia di formazione del proprio personale. Allo stato attuale l'unico loro obbligo è quello di fornire alle guardie neo-assunte, prima che queste prendano servizio attivo, un corso teorico-pratico di almeno 48 ore e di farle affiancare, una volta in servizio, da un collega esperto per almeno una settimana.



## La sicurezza negli stadi

Capace di catalizzare tensioni e violenze, con scontri che debordavano all'esterno degli stadi di calcio - sui treni, nei centri cittadini, nelle aree di sosta autostradali - il fenomeno della tifoseria violenta è parso a lungo "incontenibile". Nel 2007, anche a seguito della morte dell'agente Raciti a Catania, prendono forma, con il DL 8.2.2007, convertito nella Legge 4 aprile 2007, misure radicali di contrasto che coniugano l'azione repressiva - il D.A.SPO<sup>3</sup>, gli arresti differiti - a misure di natura preventiva. Il coinvolgimento diretto delle società sportive nella tutela della sicurezza si concretizza attraverso diversi strumenti, la cui mancata attuazione determina sanzioni significative. Ad esempio una delle prime misure è quella di impedire l'accesso del pubblico alle partite di calcio negli stadi non "a norma", un provvedimento che in breve tempo determina l'adeguamento, a lungo rimandato, delle strutture anche con il contributo dei club.

Per consentire lo svolgimento sereno degli incontri, inoltre, le società sono chiamate ad un controllo attento sulla vendita dei biglietti e ad impiegare a proprie spese personale addetto alla vigilanza, i c.d. *steward*. Spetta a questi addetti, sotto la supervisione delle Forze dell'Ordine, il compito di controllare i tifosi all'ingresso degli stadi (anche mediante la perquisizione con la tecnica del *pat-down*, prevista dal DM 28 luglio 2011, art. 1, comma 3, lettera a) e la vigilanza durante l'incontro. Nata per contribuire alla smilitarizzazione degli stadi, la figura dello *steward* è oggetto di una precisa regolamentazione. Il personale deve possedere non solo specifici requisiti tecnici per le diverse mansioni, a cui sono attribuiti livelli diversi di responsabilità, ma anche i requisiti morali previsti dall'art. 11 del TULPS. Lo *steward*, inoltre, deve affrontare un corso di formazione apposito (si veda la pubblicazione dell'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive, Il servizio di *stewarding* - Linee guida, edizione 2012. [http://www.osservatoriosport.interno.gov.it/allegati/linee\\_guida\\_steward.pdf](http://www.osservatoriosport.interno.gov.it/allegati/linee_guida_steward.pdf)).

È utile rammentare che nello svolgimento della attività lo *steward* assume il ruolo di incaricato di pubblico servizio. Di conseguenza, nel caso in cui sia vittima di violenza o minaccia e resistenza, o, ancora, lesioni gravi o gravissime, all'aggressore saranno applicate le medesime sanzioni penali previste per uguali reati ai danni di un pubblico ufficiale. I dati statistici confermano l'efficacia degli strumenti normativi adottati: dalla stagione calcistica 2006/07 a quella 2011/12, il numero di denunce è passato da 1129 a 188 e gli arresti sono scesi da 378 a 33. È inoltre diminuito l'impiego delle Forze dell'Ordine: "nei grandi stadi (Milano, Torino, Roma) gli incidenti sono ormai rarissimi mentre a Palermo, laddove in passato giungevano da altre città rinforzi ai reparti mobili in misura di 200 poliziotti per le partite più delicate, da tempo è ormai terminata tale necessità" (Calabrò, 2012).

Per quanto si sia ancora lontani dall'obiettivo di smilitarizzare gli stadi e si assista ancora a incidenti anche gravi in aree distanti dagli stadi, l'impatto di queste misure sulla sicurezza urbana è stato positivo, ed indica nel coinvolgimento diretto delle società sportive un valido strumento di prevenzione.

Fine specifico del Decreto Ministeriale del 1 dicembre 2010 n. 269 è però la regolamentazione degli Istituti di vigilanza. Con questo intervento sono rese **omogenee a livello nazionale** le regole relative a requisiti tecnici, numero di operatori, criteri organizzativi relativi alle diverse classi dimensionali e di servizio operativo cui devono adeguarsi gli Istituti. In questo modo si concretizza il

superamento - previsto dall'aggiornamento del TULPS del 2008 - della limitazione all'operatività entro i confini di una singola provincia.

Alle **Prefetture** è affidato il compito, affatto secondario, di vagliare in modo **continuativo** l'idoneità al servizio degli Istituti di vigilanza in base ai requisiti presentati. Infatti il Consiglio di Stato ha sancito che tale verifica vada fatta *“non solo al momento dell'atto dell'assenso ma anche nel corso dell'intera durata della licenza”*<sup>4</sup>. È al controllo puntuale e costante delle Prefetture che è dunque demandata l'effettiva applicazione del concetto di **sicurezza sussidiaria**, poiché la licenza, ha sottolineato la Corte, *“riguarda, in realtà, la prestazione di servizi nei quali, alla premessa dell'iniziativa economica e delle conseguenti libertà funzionali, vanno collegate quelle di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico e di derivazione delle relative attività da una attribuzione parzialmente riservata o riservabile alla forza pubblica. (...) Questi servizi riguardano attività che per l'incidenza e la qualità delle prestazioni nonché per l'alto grado di pericolo e di specializzazione operativa erano originariamente riservati alla forza pubblica e sono stati progressivamente affidati o consentiti agli istituti di vigilanza e alle guardie particolari, in virtù di specifiche previsioni normative (...)”*<sup>5</sup>. Nel caso in cui un'agenzia di vigilanza abbia i requisiti e presenti domanda per operare in diverse province, i controlli saranno esercitati dal Prefetto della provincia in cui l'agenzia ha la sede principale. Alle Prefetture spetta anche la verifica dei requisiti delle singole guardie giurate, le quali, è utile ricordarlo, non possono esercitare l'attività in proprio, ma devono dipendere da un datore di lavoro, il quale deve assolvere agli obblighi previdenziali ed assistenziali.

**La Prefettura come strumento di selezione e controllo**

Elementi su cui vigila la Prefettura	
Guardia giurata	Istituto di vigilanza
Uniformi e distintivi	Uniformi e distintivi
Requisiti previsti da art. 118 TULPS	Requisiti soggettivi del management e tecnici/organizzativi dell'impresa previsti per tipologia di servizio e classe dimensionale
Requisiti previsti per il rilascio del porto d'armi	Congruenza prezzi / servizio
Presenza di un contratto di assunzione (in caso di cessazione del contratto, la GPG è iscritta in un elenco speciale, a disposizione di altri datori di lavoro, ma NON può svolgere l'attività). La qualifica è sottoposta a verifica ogni 2 anni	Liste degli addetti per ogni singolo servizio (aggiornate in caso di variazioni del personale incaricato)

Merita un accenno anche il tema delle **tariffe praticate**: le Prefetture non possono intervenire nella definizione del prezzo, ma il Regolamento prevede che le tariffe praticate dal singolo istituto debbano essere coerenti con la licenza e con il progetto organizzativo e tecnico-operativo presentati, ed adeguate a coprire i costi del lavoro.

Il controllo delle Prefetture, sia al momento della concessione della licenza, sia successivamente, sulle questioni relative ai prezzi praticati dalle singole agenzie, è dunque specificamente mirato a verificare che sussistano le condizioni economiche utili a garantire la qualità prevista per il servizio offerto<sup>6</sup>.

In altri termini, l'applicazione della logica di mercato in questo settore non può andare a discapito del prodotto offerto - la sicurezza - attraverso il *dumping* (prezzi "sottocosto"), una pratica commerciale utilizzata per conquistare fette di mercato ai danni della concorrenza. Infine, nel caso di procedure ad evidenza pubblica per l'aggiudicazione di appalti, è richiamata integralmente la normativa relativa, ivi inclusa la presentazione della regolarità contributiva attraverso il DURC.

Il monitoraggio sulla qualità dei servizi è completato dall'intervento delle **Questure**, incaricate di vigilare sull'operatività degli Istituti di vigilanza e di esercitare un potere disciplinare specifico sulle guardie giurate. Le innovazioni, quindi, non hanno solo adeguato il mercato italiano della sicurezza alla normativa europea, ma hanno anche e soprattutto ridefinito ambiti e modalità di intervento della vigilanza privata, per introdurre un modello di sicurezza nel quale la "sussidiarietà" si estende anche a strutture ed aziende pubbliche o dove siano svolti compiti di pubblico interesse. La transizione verso un modello di sicurezza complementare che mantenendo la supremazia delle Forze dell'Ordine, permette da un lato di rispondere meglio all'accrescersi di situazioni di rischio potenziale per la collettività, e dall'altra di supplire al decremento ed invecchiamento degli organici delle Forze dell'Ordine<sup>7</sup>.

 <b>Tipologie di servizio degli istituti di vigilanza</b>	
<b>vigilanza ispettiva</b>	servizio programmato svolto presso un determinato obiettivo per il tempo strettamente necessario ad effettuare i controlli richiesti;
<b>vigilanza fissa</b>	servizio svolto presso un determinato obiettivo che prevede la presenza continuativa della guardia giurata cui è demandato lo svolgimento delle operazioni richieste, come ad esempio il controllo antintrusione, con o senza verifica dei titoli di accesso, la sorveglianza ed altri simili adempimenti;
<b>vigilanza antirapina</b>	servizio svolto per la vigilanza continuativa di obiettivi in cui sono depositati o custoditi denaro, preziosi o altri beni di valore, come agenzie di istituti di credito, uffici postali, depositi di custodia di materiali o beni di valore, finalizzato alla prevenzione dei reati contro il patrimonio;
<b>vigilanza antitaccheggio</b>	servizio svolto presso negozi, supermercati, ipermercati, grandi magazzini e simili, finalizzato alla prevenzione del reato di danneggiamento, furto, sottrazione ovvero di appropriazione indebita dei beni esposti alla pubblica fede;

telesorveglianza	servizio di gestione a distanza di segnali, informazioni o allarmi provenienti ovvero diretti da o verso un obiettivo fermo o in movimento, finalizzato all'intervento diretto della guardia giurata (...);
televigilanza	servizio di controllo a distanza di un bene mobile od immobile con l'ausilio di apparecchiature che trasferiscono le immagini, allo scopo di promuovere l'intervento della guardia giurata. Gli Istituti di vigilanza possono allertare, sulla base di specifiche intese e nei casi e con le modalità consentite, previa verifica dell'effettività ed attualità del pericolo, le Forze di Polizia impegnate nel controllo del territorio per la prevenzione e repressione dei reati;
intervento sugli allarmi	servizio di vigilanza ispettiva non programmato svolto dalla guardia giurata a seguito della ricezione di un segnale di allarme, attivato automaticamente ovvero dall'utente titolare del bene mobile ed immobile;
scorta valori	servizio di vigilanza svolto da guardie giurate a beni di terzi trasportati su mezzi diversi da quelli destinati al trasporto di valori, di proprietà dello stesso istituto di vigilanza o di terzi;
trasporto valori	servizio di trasporto e contestuale tutela di denaro o altri beni e titoli di valore, effettuato con l'utilizzo di veicoli dell'istituto di vigilanza idoneamente attrezzati, condotti e scortati da guardie giurate, secondo quanto previsto dall'allegato D al presente Regolamento;
deposito e custodia valori	servizio di deposito e custodia di beni, connessa o meno alla lavorazione degli stessi, affidati da terzi all'Istituto di vigilanza, in locali e mezzi forti idoneamente attrezzati con sistemi ed impianti realizzati in conformità alle norme UNI/CEI, CEN/CENELEC applicabili;

Per concludere, un cenno al servizio di vigilanza personale (le c.d. guardie del corpo), un'anomalia tutta italiana, in quanto in Italia la figura della guardia del corpo non è prevista a livello normativo ed è in pratica illegale poiché la sua funzione ed i suoi compiti sono - secondo la legge italiana - di esclusiva competenza delle forze di polizia.

### 3/ Pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio?

Figure ormai consuete in diversi contesti, ad esempio negli aeroporti, dove svolgono le procedure di controllo sui passeggeri nel sistema di sicurezza integrato pubblico/privato, le guardie giurate hanno la qualifica di **incaricato di pubblico servizio** (art. 138 TULPS). La qualifica è così definita dall'art. 358 c.p. (codice penale): *“Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio. Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale”*. La qualifica rimarca la diversità dei ruoli, nell'ambito del modello della sicurezza complementare, attribuiti alla vigilanza

#### Prerogative e limiti delle guardie particolari giurate

privata da un lato ed alla forza pubblica dall'altro. L'incaricato di pubblico servizio, infatti, non può compiere atti coercitivi sulla libertà altrui, né ha potere certificativo equivalente a quello del pubblico ufficiale. Perciò la guardia giurata può procedere ad un arresto solo in caso di flagranza di reato, al pari di qualsiasi cittadino. Inoltre, nel caso di un procedimento penale la sua deposizione (o i verbali redatti in occasione del presunto reato) hanno valore fino a prova contraria, a differenza di quanto avviene con la dichiarazione di un pubblico ufficiale, che fa fede fino a querela di falso. Se agli occhi del comune cittadino le guardie giurate possono apparire assimilabili agli operatori della forza pubblica poiché è previsto che indossino divisa o distintivo, bisogna ricordare che le uniformi devono essere approvate dal Prefetto. Quanto alle armi, l'autorizzazione prefettizia a svolgere l'attività di guardia giurata non implica alcun automatismo in merito: le guardie giurate devono presentare specifica richiesta al Prefetto per ottenere un regolare porto d'armi, concesso solo ai fini della difesa personale, se sussistono i requisiti necessari.

In effetti, nell'ampia varietà di attività cui le guardie giurate possono essere destinate sono incluse situazioni per le quali è previsto il servizio disarmato, ad esempio le funzioni anti-taccheggio nei supermercati o nelle aree "sterili" degli aeroporti, dove possono essere collocati gli addetti alla vigilanza che non vogliono o non possono (ad es. quanti non abbiano prestato il servizio militare per obiezione di coscienza) fare richiesta di porto d'armi.

La guardia giurata, in quanto incaricato di pubblico servizio, è però equiparata al pubblico ufficiale quando nello svolgimento delle sue mansioni sia oggetto di violenza o minacce o, ancora, di resistenza, come prevedono gli artt. 336 e 337 del codice penale.

Vige la medesima equiparazione anche rispetto al dovere di denuncia per i reati perseguibili d'ufficio, di cui la guardia giurata abbia avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni o del suo servizio (art. 331 c.p.p.).

 <b>Nel modello di sicurezza integrata... chi fa cosa: compiti e attribuzioni</b>	
Chi	Cosa
Polizia giudiziaria (art. 57 c.p.p.). Status: pubblici ufficiali.	Alla dipendenza e sotto la direzione dell'Autorità giudiziaria, interviene <b>dopo</b> la violazione della legge penale. Può procedere ad indagini, perquisizioni e arresti (art. 109 Cost.; artt. 55 e 56 c.p.p.).
Polizia di pubblica sicurezza (Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Polizia Municipale e Provinciale, Guardie Forestali). Status: pubblici ufficiali.	Assicura l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza. <b>Previene</b> i reati.
Guardie Particolari Giurate. Status: incaricati di pubblico servizio.	Svolgono attività di <b>vigilanza</b> sui beni, materiali o immateriali. Possono, nei casi previsti, svolgere servizi <b>armati</b> .

Steward. Status: incaricati di pubblico servizio.	Svolgono attività di <b>vigilanza</b> negli stadi. <b>Non</b> possono essere armati.
Guardie (Private Giurate) volontarie delle associazioni agricole, venatorie e ambientaliste. Status: incaricati di pubblico servizio (possono assumere la qualifica di pubblico ufficiale, durante il servizio, nei casi previsti).	Svolgono attività di <b>vigilanza</b> sulla fauna e sull'ambiente. Possono svolgere attività di Polizia Giudiziaria, nei limiti previsti, a tutela degli animali d'affezione. <b>Non</b> sono armate (i membri delle associazioni venatorie non svolgono il servizio durante le battute di caccia).
Addetti ai controlli delle attività di intrattenimento e di spettacolo. Status: nessuna pubblica qualifica.	Svolgono attività di <b>vigilanza</b> nei locali pubblici. <b>Non</b> possono essere armati.

#### 4/ Verso una privatizzazione?

A guardare l'evoluzione normativa, potrebbe sorgere il dubbio che in Italia si prospetti una tendenza verso la privatizzazione della sicurezza. Dubbio infondato, poiché l'ordine pubblico in quanto bene primario non può che rimanere saldamente nelle mani di organismi pubblici operanti secondo il criterio dell'imparzialità, così come indicato dall'art. 3 della Costituzione italiana.

Se si dà poi uno sguardo alla consistenza del comparto vigilanza privata in Italia, si coglie quanto si sia piuttosto lontani da una prospettiva di questo genere. Anche dopo l'effettiva applicazione del modello di sicurezza sussidiaria e complementare, che pure consente di "esternalizzare" la vigilanza in ambiti delicati (si pensi al settore aeroportuale), il settore non ha una presenza equiparabile a quella registrata in altri Paesi europei. Stando ai dati riportati da una delle associazioni di settore<sup>8</sup>, in diversi Stati dell'Unione Europea il numero degli addetti di sicurezza privata rispetto alla popolazione è elevato, prossimo a quello delle forze pubbliche (media europea: 1/296). Dando però uno sguardo ai dati forniti dalla stessa associazione, tra le nazioni comparabili all'Italia per popolazione e PIL - Germania, Francia, Spagna e Gran Bretagna - solo in quest'ultima gli addetti privati alla sicurezza sono particolarmente numerosi (vedi tabella seguente). Va però tenuto presente che questi dati sono difficilmente raffrontabili poiché a livello nazionale la normativa è piuttosto diversificata: ad esempio in Gran Bretagna le guardie private non possono in alcun caso essere armate. Va inoltre considerato il fatto che si tratta di dati aggregati: è dunque possibile che in alcuni casi siano computati anche gli incaricati ai servizi di portierato, non univocamente considerati parte del personale addetto alla sicurezza. Infine, non va dimenticato che nell'essere aggregati, questi dati non esplicitano quanta parte degli addetti sia impiegata in compiti di sicurezza complementare e sussidiaria e quanta, invece, in compiti per così dire "classici", di tutela dei beni. Pur con le dovute cautele, dai dati emerge la significativa differenza della realtà italiana rispetto alle altre nazioni per numero di addetti in rapporto alla popolazione.

**Si é lontani da un rischio di privatizzazione della sicurezza**

Se si considera il totale degli addetti della forza pubblica e quelli della forza privata presenti in Italia, il rapporto si bilancia, diventando 1/120 abitanti circa, essendo come noto il comparto della forza pubblica in Italia uno dei più consistenti in termini di unità.



<b>Rapporto agenti privati e popolazione in alcuni Stati Europei</b>	
<b>Italia</b>	1/1260
<b>Francia</b>	1/437
<b>Germania</b>	1/484
<b>Gran Bretagna</b>	1/170
<b>Spagna</b>	1/513

Per cogliere quanto, effettivamente, abbiano già inciso sul settore le innovazioni normative è interessante soffermarsi su alcuni altri dati. Il superamento del limite provinciale induceva ad immaginare un processo di trasformazione, con il formarsi di imprese di grandi dimensioni in grado di operare su tutto il territorio nazionale. Questa trasformazione avrebbe consentito di realizzare economie di scala per gli aspetti organizzativi e gestionali. Invece, il numero di imprese con più di 1000 addetti non si è sostanzialmente modificato, passando da 6 a 8 dal 2007 al 2010<sup>9</sup>. L'avvento delle grandi imprese della vigilanza pare dunque ancora lontana dal concretizzarsi in Italia, a favore, invece, di scelte orientate alla costruzione di partnership tra piccole imprese locali e quelle operanti sul territorio nazionale<sup>10</sup>.

Per quanto riguarda invece l'innovazione relativa alle tariffe, che non possono più essere regolamentate dalle Prefetture, i dati suscitano qualche allarme. Una ricerca promossa dagli stessi operatori del settore e riferita al periodo 2008-2010, infatti, rileva: *“Su un campione statistico di 22 committenti, il valore di rinnovo della tariffa oraria per l'erogazione del servizio di vigilanza, è inferiore al costo medio orario derivante dall'applicazione del CCNL di categoria”*<sup>11</sup>. La concorrenza ha abbassato i prezzi, ma il calo pare più legato a strategie di sopravvivenza. Quanto anche questo settore sia afflitto dalla recessione è testimoniato dall'incremento significativo delle ore di cassa integrazione tra il 2011 ed il 2012, con un aumento del 48% della CIG straordinaria (pari a 1.123.083 ore) e del 91% di quella in deroga (1.076.728 ore)<sup>12</sup>.

Un ulteriore aspetto è l'ampio ricorso da parte degli istituti di vigilanza alla mobilità, allo scopo di usufruire delle agevolazioni contributive previste. E' pratica diffusa l'assunzione per un periodo limitato di lavoratori a rischio di emarginazione dal mercato del lavoro a causa dell'età avanzata, dell'obsolescenza delle competenze professionali e con desuetudine alla formazione ricorrente, con il risultato di un generale abbassamento della qualità del servizio reso.

Questi elementi se da una parte manifestano l'importante funzione integrativa svolta dagli Istituti di vigilanza, dall'altra tuttavia rendono indispensabile effettuare un controllo costante ed attento sul rispetto delle condizioni necessarie a garantire gli standard di qualità attesi in materia di sicurezza.

## 1/ Il contributo della vigilanza privata alla sicurezza urbana

La presenza di servizi di vigilanza può contribuire a contrastare l'insicurezza percepita, soprattutto nei contesti degradati o nelle situazioni in cui la popolazione può essere più esposta al rischio. In questo senso, il ricorso agli **Istituti di vigilanza privata** da parte degli Enti locali e delle società da loro partecipate per il presidio di luoghi quali stazioni metropolitane o parcheggi sotterranei rappresenta una forma di prevenzione situazionale volta a ridurre le ansie dei cittadini ed insieme il manifestarsi di atti di criminalità o vandalismo. Queste forme di presidio non si concretizzano necessariamente con la presenza fisica costante di guardie giurate *in loco*, ma, anzi, spesso avvengono attraverso forme di televigilanza, la cui visibilità (segnalata dagli appositi cartelli, anche a tutela della privacy) può costituire uno strumento di rassicurazione e deterrenza (si veda sul tema la dispensa 6).

Non va perso però di vista che, nello svolgere i servizi in siti di interesse pubblico (vedi pag. 8), gli Istituti di vigilanza contribuiscono anche in via indiretta alla sicurezza urbana. Come evidenziato in precedenza (sezione B) molte sono le situazioni in cui le attività di vigilanza possono essere affidate alle guardie giurate anziché alla forza pubblica. Da questa possibilità consegue che quest'ultima potrà maggiormente impegnarsi nella tutela della sicurezza del territorio, un compito sicuramente più complesso. In questa ottica, l'avvio del modello di sicurezza integrata con l'apporto del settore privato costituisce un elemento di razionalizzazione degli interventi e delle risorse finanziarie pubbliche (non è da dimenticare il risparmio diretto derivante dall'impiego di guardie giurate il cui costo orario è inferiore a quello di un agente di polizia). Quest'ultimo aspetto potrebbe portare qualcuno a ritenere il ricorso alla vigilanza privata una opzione praticabile, ma non bisogna dimenticarsi che si tratta di figure assolutamente non paragonabili alle forze di polizia per competenze, qualifiche giuridiche e livello di qualità del servizio.

Al razionale impiego delle forze pubbliche<sup>13</sup> apportano il loro contributo anche le altre **figure private impegnate in attività complementari**, come evidenziato nel caso degli *steward* impiegati negli stadi. In effetti, la presenza degli *steward* o degli addetti ai controlli delle attività di intrattenimento e di spettacolo (impropriamente anche chiamati *buttafuori*, vedi scheda) in situazioni di forte assembramento e dove è più probabile si scatenino tensioni, costituisce un'altra forma di prevenzione situazionale. E poiché l'attività di presidio è svolta anche da queste figure e non solo dalle forze di polizia, si giunge ad attivare un circolo virtuoso: non va, infatti, dimenticato che la percezione soggettiva della sicurezza o - viceversa della pericolosità - di una situazione è in gran parte condizionata da meccanismi psicologici non razionali (Schneier, 2008). Così, se una massiccia presenza di forze dell'ordine evoca anche la percezione di un rischio potenziale e contribuisce ad allontanare quanti desiderano fruire serenamente dei momenti di svago offerti in quei contesti, queste forme di controllo più leggero, meno palpabili, possono favorire un ribaltamento della situazione. Come già accennato, la presenza degli *steward* negli stadi è stato uno degli elementi chiave di riduzione della

violenza. Inoltre si permette alle forze di polizia di concentrare i propri sforzi sulla minoranza dai comportamenti inadeguati.

Merita infine attenzione il potenziale contributo alla sicurezza che può giungere dalle **guardie giurate che si dedicano alla tutela dell'ambiente**. Si tratta di una speciale categoria di guardie particolari giurate, che svolgono il proprio compito a titolo gratuito. In genere appartenenti ad associazioni ambientaliste, sono motivate ed adeguatamente formate. Il loro raggio di intervento è ben più ampio di quanto si possa immaginare in prima battuta, poiché spazia dalla tutela di fauna e flora nelle ampie riserve naturali alla prevenzione del degrado dei parchi gioco cittadini fino al contrasto di situazioni di pericolo quali possono essere, ad esempio, le discariche abusive prossime ai centri abitati. Nell'ambito della Regione Piemonte sono presenti diverse esperienze di questo genere con guardie giurate espressione di una pluralità di associazioni, quali ad esempio il WWF<sup>14</sup>. Non solo le associazioni però possono promuovere questo tipo di attività, ma anche gli stessi Enti locali. Ad oggi, l'esperienza più significativa - quanto a consistenza del gruppo - è quella condotta dalla Provincia di Torino (Andreoli, 2008) con le Guardie Ecologiche Volontarie (GEV). L'alto numero di persone coinvolte, più di 300, ha consentito di sviluppare attività articolate, spesso dirette anche all'educazione nelle scuole su tutto il territorio della Provincia di Torino<sup>15</sup>. Si tratta di uno strumento utile, seppure in forma indiretta, ad incrementare la sicurezza. Questo genere di interventi comporta evidentemente l'investimento di risorse, ma il bilancio dell'attività, relativo ai primi 10 mesi del 2012, evidenzia come dalla sola attività di sanzioni pecuniarie, le GEV con oltre 36.000 ore prestate a titolo gratuito abbiano portato alle casse della Provincia € 270.000<sup>16</sup>. Diversi fattori rischiano purtroppo di incidere negativamente sul futuro di questa esperienza, tra i quali il mancato avvio di nuovi corsi di formazione dopo il 2009, che incide sulla possibilità di sostituire il fisiologico turn-over, oltre ad impedire l'ampliamento dell'esperienza. In questo momento inoltre, non è chiaro cosa accadrà a queste attività qualora le province vengano abolite o quindi le competenze riorganizzate.

Sono da ricordare parimenti le guardie venatorie o ittiche volontarie che operano per conto delle rispettive associazioni agricole, venatorie e ambientali allo scopo di concorrere alla protezione delle risorse ambientali e faunistiche presenti nel territorio della provincia, attraverso attività di vigilanza venatoria e ambientale, di salvaguardia e conservazione dell'ambiente naturale e faunistico, e di informazione alla comunità sulla legislazione vigente nelle materie di competenza.



## Gli addetti ai controlli delle attività di intrattenimento e di spettacolo

Con la l. 94/2009 (art. 3, commi 7-13) si definiscono i contorni di questa figura, cui viene riconosciuto il **contributo all'incolumità** di quanti frequentano luoghi di intrattenimento o assistono a spettacoli. In base alla norma, chi svolge questo ruolo non ha pubbliche qualifiche, ha l'esplicito divieto di fare uso di armi o di qualsiasi strumento atto alla coazione fisica, deve essere iscritto ad un apposito registro della Prefettura territorialmente competente. La stessa norma rimanda al decreto attuativo per quanto riguarda gli ambiti di applicazione ed i requisiti necessari a svolgere la funzione. Per quanto la materia sia forse ancora passibile di modifiche - come si può evincere dal raffronto tra il DM Ministero dell'Interno 6/10/2009 e quello del 15/6/2012 - sono ormai definiti alcuni elementi. In particolare, oltre ai requisiti psicofisici, questa figura deve possedere una formazione specifica ed essere facilmente individuabile dagli avventori, grazie ad un tesserino di riconoscimento con la parola "assistenza" scritta a caratteri leggibili e fluorescenti. Concretamente, questa figura deve presidiare gli ingressi, rimuovere ostacoli agli accessi, verificare la sicurezza dei luoghi, prevenire l'introduzione di sostanze illecite, prevenire o interrompere condotte potenzialmente pericolose e, quando lo reputi necessario, sollecitare l'intervento della forza pubblica. Quanto questa figura possa contribuire alla sicurezza è evidenziato dalla recente estensione dell'ambito di applicazione anche agli spettacoli di musica popolare contemporanea per i quali si specifica che gli organizzatori - tanto pubblici quanto privati - di questo genere di eventi *"determinano, assumendone la relativa responsabilità penale, civile e amministrativa, il numero degli addetti da impiegare (...) In ogni caso, dovrà essere previsto almeno un addetto, anche con funzioni di coordinamento del personale di supporto, in corrispondenza di varchi, ingressi, vie di esodo, aree inibite al pubblico per ragioni di sicurezza, come palco e retro palco, perimetro dell'area dove si svolge lo spettacolo ed ogni altro luogo in cui sono possibili situazioni di pericolo per la sicurezza delle persone"* (DM 15/6/2012, art. 1, comma b). Ciò non esclude l'impiego di personale non iscritto all'elenco prefettizio, ma questo deve svolgere mere mansioni di supporto al personale iscritto. Nell'insieme risulta cruciale la formazione, poiché per fare domanda di iscrizione all'elenco prefettizio è indispensabile dimostrare di aver frequentato con profitto un corso a pagamento presso un centro accreditato. La durata complessiva del corso è stata fissata dalla Conferenza dei Presidenti di Regione, con successiva ratifica nell'Accordo Stato - Regioni. Le materie e la relativa distribuzione oraria sono invece state stabilite da ogni Regione. Per quanto riguarda il Piemonte, sono 1165 le persone che hanno superato l'esame finale dei 69 corsi sovrintesi dalla Regione tra fine 2010 e fine 2012. Le materie spaziano dall'area giuridica (30 ore, in particolare sulle norme relative al tema della sicurezza), a quella tecnica (21 ore, sugli aspetti di maggiore criticità in contesti di intrattenimento, dalle norme sull'incendio all'uso di sostanze psicotrope), a quella psicologico-sociale (39 ore focalizzate sulla comunicazione, sulla prevenzione dei conflitti e sulla difesa personale). Alla Prefettura competente per territorio spetta il vaglio finale sull'effettiva rispondenza dei requisiti.

## **2/ Il coinvolgimento della vigilanza privata nella sicurezza urbana: i Protocolli “Mille Occhi sulla città”**

Come si è evidenziato in precedenza (dispensa 3), sono diversi gli elementi che influenzano la “sicurezza percepita” dai cittadini. Nell'approntare misure volte ad incrementarla si è dunque fatta strada l'idea di coinvolgere nel monitoraggio del territorio anche gli Istituti di vigilanza privata. L'idea si affaccia già agli inizi degli anni 2000<sup>17</sup> quando si sono avviate le prime sperimentazioni del modello di sicurezza destinato a prendere corpo con i protocolli “Mille occhi sulla città”.

In effetti, da diversi studi, incluse le rilevazioni condotte per conto dell'ANCI (Risso, 2008), emerge che uno dei punti sui quali concentrare gli sforzi per incrementare la sicurezza percepita è quello dell'efficienza del controllo del territorio ad opera delle Forze dell'Ordine. Il coordinamento con gli operatori delle agenzie di vigilanza, potrebbe, dunque, consentire un'ottimizzazione delle risorse e, soprattutto, interventi tempestivi degli agenti di pubblica sicurezza in caso di necessità.

Con il Protocollo “Mille Occhi sulle Città”, che è stato siglato l'11 febbraio 2010 tra Ministero dell'Interno, ANCI e le organizzazioni rappresentative degli istituti di vigilanza, si apre quindi formalmente la collaborazione tra le forze di polizia, anche locali, e gli operatori privati addetti alla sicurezza. Il Protocollo indica, insieme alle procedure da seguire per l'effettiva applicazione sul territorio, le forme che questa collaborazione può assumere.

La denominazione del Protocollo ben riassume la sua specificità, poiché è imperniato sull'*osservazione*: le guardie particolari giurate già presenti sul territorio perché impegnate a svolgere le proprie mansioni possono ulteriormente contribuire alla sicurezza, segnalando in tempo reale alle centrali operative delle Forze dell'ordine situazioni anomale che capitano loro di riscontrare. In concreto, al verificarsi di una delle situazioni contemplate, la guardia giurata deve tempestivamente allertare, secondo le modalità apprese durante la formazione, la centrale operativa dell'istituto di vigilanza individuato come punto di raccolta di queste comunicazioni, che a sua volta è connessa alle sale operative delle forze di polizia di Stato e locali.

Il Protocollo elenca in dettaglio, al punto 3 dell'allegato tecnico, quali casi debbano sollecitare l'attenzione delle guardie giurate e diventare oggetto di allerta:

- a. la presenza di mezzi di trasporto o di persone sospette;
- b. l'eventuale fuga di mezzi o persone dal luogo del delitto;
- c. la segnalazione di auto o moto rubate;
- d. la segnalazione di bambini, persone anziane, persone in stato confusionale o in evidente difficoltà;
- e. la segnalazione della presenza di ostacoli sulle vie di comunicazione;
- f. l'interruzione dei servizi di fornitura di fonti energetiche;
- g. la segnalazione di allontanamento da presidi ospedalieri di persone anziane o in trattamento sanitario obbligatorio;
- h. la segnalazione di ogni altra situazione che faccia ritenere imminente la commissione di reati;
- i. le situazioni particolarmente significative di degrado urbano e disagio sociale.

I casi, come si nota, sono tra loro piuttosto eterogenei e non si riferiscono solo alla prevenzione o alla repressione di reati, quasi a sottolineare che il fabbisogno di sicurezza si esplica anche in altri frangenti della vita come, ad esempio, quando una persona si dimostra in evidente difficoltà.

I firmatari del protocollo concordano che il contributo delle guardie giurate alla vigilanza sul territorio è *corollario della più generale attività di vigilanza* e per questo motivo da un lato *non comporta l'esercizio di pubbliche funzioni* e dall'altro non può *comportare costi od oneri ulteriori rispetto a quelli corrisposti dalla committenza all'Istituto di vigilanza privata per i servizi espletati*. È, inoltre, perentoriamente escluso qualsiasi onere aggiuntivo per il bilancio dello Stato (art. 4) per strutture, strumenti tecnologici e formazione, totalmente a carico degli Istituti da cui le guardie dipendono.

La delicatezza dell'attività - per quanto svolta a titolo gratuito e nell'adempimento delle altre, consuete, mansioni - richiede però una specifica formazione. È dunque previsto l'impegno del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno a favorire lo svolgimento di corsi di aggiornamento per le guardie giurate coinvolte nel progetto, con personale della Polizia di Stato e/o dell'Arma dei Carabinieri ovvero personale della Polizia locale per gli aspetti attinenti alla sicurezza urbana. Anche in questo caso sono esclusi oneri per il bilancio dello Stato. È inoltre previsto che le guardie giurate possano essere coinvolte, se Sindaci o Prefetti lo reputino utile, nei corsi di aggiornamento professionale delle Forze di polizia impiegate sul territorio.

L'attuazione del Protocollo, infatti, non è automatica ma richiede alcuni passaggi a livello locale da parte della Prefettura, snodo nevralgico del Ministero dell'Interno a livello locale.

Ai Prefetti è attribuito l'incarico di individuare gli Istituti di vigilanza privata da coinvolgere nel progetto, utilizzando come criteri di selezione le dotazioni tecnologiche, il numero di guardie giurate impiegate ed i servizi svolti. Una volta sentito il parere del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica - e d'intesa con i Comuni per gli aspetti relativi alla sicurezza urbana - i Prefetti procedono alla stipula delle convenzioni.

È invece compito dei Questori, di nuovo in perfetta sintonia con quanto previsto dal TULPS, predisporre le modalità operative, tenendo anche in conto le specificità locali. Infine, precisa il Protocollo, l'attività di monitoraggio sullo svolgimento delle attività è a carico dei Prefetti, cui spetta fornire al Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ANCI ed associazioni firmatarie elementi di informazione sull'efficacia ed efficienza del Protocollo. La collaborazione organica delle guardie giurate con le forze di polizia sul territorio è dunque subordinata alla formalizzazione di un Protocollo su base provinciale.

In base alle ricerche effettuate (non esiste infatti una sezione del sito del Ministero dell'Interno dedicata al Protocollo Mille Occhi sulla Città) a oggi risultano 50 i territori provinciali che hanno firmato il Protocollo a livello locale.



### Province in cui è stato avviato il Protocollo Mille Occhi sulla Città

Provincia	Data di stipulazione (e di rinnovo)
Ancona	23/07/2010
Ascoli	13/10/2010
Bari	22/2/2012
Bolzano	21/10/2011
Brescia	10/02/2012
Brindisi	02/04/2012
Cagliari	15/02/2012
Campobasso	22/07/2011
Caltanissetta	02/03/2012
Catanzaro	20/10/2011
Ancona	23/07/2010
Chieti	11/10/2012
Cremona	22/12/2011
Cosenza	02/12/2010
Fermo	22/02/2012
Ferrara	31/01/2011
Forlì	13/01/2012
Frosinone	18/11/2011
Grosseto	03/12/2010
Imperia	19/05/2011
Lecce	05/03/2011
Lucca	22/09/2011
Mantova	12/07/2011
Massa Carrara	05/10/2011
Matera	15/06/2011
Modena	06/02/2012
Napoli	07/04/2011
Novara	23/04/2012
Oristano	31/03/2012
Padova	26/06/2012
Palermo	24/12/2011 rinnovato il 25/10/2012
Pavia	19/07/2012
Perugia	12/12/2012 esteso ad altri 4 comuni il 19/03/2013

Provincia	Data di stipulazione (e di rinnovo)
Pesaro/Urbino	12/10/2010
Pescara	25/05/2010 rinnovato il 29/10/2011 ed esteso alle problematiche di protezione civile
Pisa	07/12/2011
Pordenone	18/10/2011
Potenza	11/12/2012
Ragusa	25/10/2012
Ravenna	15/06/2011
Reggio Emilia	21/02/2012
Roma	15/09/2011
Savona	19/07/2012
Taranto	11/02/2011
Teramo	12/04/2011
Terni	08/11/2011
Trento	17/01/2011
Trieste	22/02/2012
Venezia	21/04/2010
Verbano-Cusio-Ossola	27/12/2010
Vicenza	11/02/2012

### 3/ Prime osservazioni sui Protocolli

A distanza di oltre due anni dal varo del Protocollo nazionale, non è semplice stilare un bilancio. Come si è visto, l'avvio della procedura di implementazione a livello locale è stata infatti completata solo in metà delle Province. In alcune, peraltro, la

**Un'attuazione a macchia di leopardo**

firma del Protocollo locale risale all'ultimo quadrimestre del 2012.

L'Abruzzo, il Trentino e la Puglia e le Marche sono le regioni con il maggior numero di province dove il protocollo ha ricevuto attuazione. Come si evince dall'elenco che segue, non esiste alcuna distribuzione omogenea tra i territori regionali.

In Piemonte sono due i territori che hanno implementato il Protocollo: il Verbano Cusio Ossola la cui Prefettura ha siglato il Protocollo di durata annuale nel dicembre 2010 e attende al momento una decisione rispetto al suo rinnovo o meno; Novara che, invece, ha provveduto a implementare il Protocollo a livello locale nell'aprile 2012.

Entrambi i territori non si caratterizzano per particolari condizioni che spieghino perché l'implementazione sia avvenuta in queste due province e non nel restante territorio piemontese.

Regione	Protocolli sottoscritti sul totale delle provincie
Abruzzo	3 su 4 (Chieti, Pescara, Teramo)
Basilicata	2 su 2 (Matera, Potenza)
Calabria	2 su 5 (Catanzaro, Cosenza)
Campania	1 su 5 (Napoli)
Emilia Romagna	5 su 9 (Ferrara, Forlì, Modena, Ravenna, Reggio Emilia)
Friuli	2 su 4 (Pordenone, Trieste)
Lazio	2 su 5 (Frosinone, Roma)
Liguria	2 su 4 (Imperia, Savona)
Lombardia	4 su 12 (Brescia, Cremona, Mantova, Pavia)
Marche	4 su 5 (Ancona, Ascoli, Fermo, Pesaro Urbino)
Molise	1 su 2 (Campobasso)
Piemonte	2 su 8 (Novara, Verbanò Cusio Ossola)
Puglia	4 su 6 (Bari, Brindisi, Lecce, Taranto)
Sardegna	2 su 4 (Cagliari, Oristano)
Sicilia	3 su 9 (Caltanissetta, Palermo, Ragusa)
Toscana	4 su 10 (Grosseto, Lucca, Massa Carrara, Pisa)
Trentino Alto Adige	2 su 2 (Bolzano, Trento)
Umbria	2 su 2 (Perugia, Terni)
Valle d'Aosta	0 su 1
Veneto	3 su 7 (Padova, Venezia, Vicenza)

Non è semplice ipotizzare le ragioni che hanno concorso a questo piuttosto irregolare “schiodersi” dei mille occhi sul territorio italiano.

Sembra possibile escludere una correlazione diretta con la **distribuzione del numero di guardie giurate attive**, poiché la corrispondenza non si riscontra in tutte le Regioni (Lombardia, Lazio, Piemonte e Puglia) in cui queste sono presenti in particolare intorno ai capoluoghi ed ai distretti economici di rilievo.

Parimenti, non pare emergere alcun un nesso diretto con l'orientamento degli esponenti politici firmatari del Protocollo nazionale e le attuazioni a livello locale.

Accantonate quelle correlazioni, per certi versi ovvie e prevedibili, che probabilmente in alcune aree si sono manifestate ma che da sole non spiegano il fenomeno a “macchia di leopardo”, si fanno strada altre ipotesi. È possibile che talune Prefetture non abbiano avuto le **risorse** necessarie ad affrontare anche l'impegno a selezionare gli Istituti di vigilanza. Va infatti ricordato che nel corso degli anni intercorsi dalla firma del Protocollo nazionale si sono succedute diverse tornate elettorali e si sono verificate situazioni straordinarie che a vario titolo richiedono il coordinamento delle Prefetture. Non ovunque, inoltre, le Prefetture dispongono di una pianta organica consistente.

**Quali le ragioni dell'attuazione a macchia di leopardo?**

Anche il rinnovo delle cariche negli Enti locali può aver inciso, oltre al presentarsi in agenda di altre questioni capaci di assorbire l'attenzione degli Amministratori locali e della stessa cittadinanza.

Infine, è possibile che un certo peso lo abbiano avuto le **strategie aziendali** degli Istituti di vigilanza, chiamati ad aderire al Protocollo su base volontaria. Come già evidenziato, gli eventuali oneri relativi all'implementazione del progetto sono a carico degli istituti (dotazioni tecnologiche, tempo lavoro da investire nella formazione specifica) e può quindi anche essersi dato il caso, in una fase di recessione che interessa in modo importante anche questo settore, che a livello locale sia mancata la spinta propulsiva da parte di questi soggetti.

Inoltre, non va dimenticato che già il DM 269/2010 prevedeva - come obbligo degli Istituti di vigilanza - la comunicazione al Questore della Provincia di "notizie sui fatti costituenti reato, di cui le guardie hanno avuto cognizione nel corso dell'espletamento del servizio, nonché ogni altra informazione degna di particolare attenzione per l'ordine e la sicurezza pubblica". L'indicazione su quanto debba attirare l'attenzione delle guardie giurate non è dettagliata quanto nel Protocollo, ma è presente. Senza ombra di dubbio, il Protocollo ha innovato in modo significativo in merito alla tempestività della segnalazione e al coinvolgimento degli Enti locali e della Polizia Municipale. Ma è possibile che essendo un obbligo di segnalazione già previsto, alcune Prefetture e Enti locali abbiano ritenuto di non dare priorità all'attuazione di questa esperienza.



### Il protocollo Mille Occhi a Palermo: il racconto di un'esperienza

Il Protocollo Mille Occhi siglato tra Prefettura, Questura, Comune di Palermo ed Istituti di Vigilanza privata prevede la cooperazione tra le forze dell'ordine e gli enti privati su un tema particolare che merita certamente attenzione: il vandalismo a danno degli istituti scolastici. Il protocollo è stato firmato a dicembre 2011 e successivamente a una nuova tornata elettorale, confermato a ottobre 2012 dal nuovo sindaco. Il Protocollo ha una durata triennale. Gli istituti di vigilanza, nello svolgimento di altre attività sul territorio, si preoccupano di effettuare dei passaggi anche presso le sedi degli istituti scolastici presenti sul territorio di loro competenza. Non effettuano dunque un controllo all'interno degli istituti ma una attività di vigilanza mobile in orario serale e notturno. Qualora ravvisino situazioni anomale gli addetti allertano immediatamente le forze dell'ordine. L'attività interessa circa 40 istituti nel comune di Palermo e in altri comuni limitrofi.

L'aspetto interessante di questo intervento sta nell'aver scelto di focalizzare l'impegno degli Istituti di vigilanza su un tema specifico, centrale in questo territorio piuttosto che di un generico impegno di controllo del territorio. Inoltre la riconferma del Protocollo dopo la tornata elettorale ha permesso di dare maggiore diffusione alle scuole dell'iniziativa e di procedere con maggiore cura nell'individuazione delle scuole da inserire nel progetto. Sono stati così inclusi alcuni istituti situati in territori problematici e esclusi da questa attività di vigilanza quelli che nel passato non hanno registrato episodi di vandalismo o reati predatori a danno di proprietà della scuola. Questa razionalizzazione ha permesso inoltre di fare alcune prime riflessioni valutative sullo strumento. Si registra la diminuzione degli episodi di vandalismo in alcuni istituti.

Dato però che non si riscontra in tutte le scuole interessate dal progetto, alcune delle quali presentano problematiche di rilievo.

Difficile è dire se tale diminuzione derivi da questa attività o da un insieme di fattori anche diversi. Certamente l'attività di vigilanza mobile ha offerto un presidio in più per gli istituti scolastici, seppur con i limiti che sono insiti nell'attività di vigilanza mobile. In considerazione dell'assenza di oneri per lo Stato e quindi della necessità di inserire questa attività all'interno di azioni già svolte sui medesimi territori dagli istituti di vigilanza la scelta di concentrarsi su un tema importante e sentito rappresenta un esperimento di interesse.

<sup>1</sup> "Particolari" è un termine arcaico che significa "private".

<sup>2</sup> Corte costituzionale, sent. 25 luglio 2001, n. 290.

<sup>3</sup> Il Divieto di Accedere alle manifestazioni SPORtive, D.A.SPO., è un provvedimento di "repressione preventiva". Può essere emesso dal Questore nei confronti "di chi, sulla base di elementi oggettivi, risulta avere tenuto una condotta finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive o tale da porre in pericolo la sicurezza pubblica in occasione o a causa delle manifestazioni stesse" (art. 2 D.L.). Il provvedimento può essere accompagnato dall'obbligo di firma presso un ufficio di Polizia in concomitanza con l'evento sportivo.

<sup>4</sup> Sentenza 1247/2008, Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Audizione informale dinanzi alla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica del Vice Direttore Generale della P.S. Direttore Centrale della Polizia Criminale Prefetto Francesco Cirillo sul Decreto Legge 22 dicembre 2011, n. 211, allegati 1, 2, 3.

[http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/comm02/documenti\\_acquisiti/Cirillo.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/comm02/documenti_acquisiti/Cirillo.pdf)

<sup>8</sup> Confederation of European Security Services, CoESS. Il quadro statistico e normativo sulla situazione del settore in tutti in tutti i Paesi europei - aggiornato al 2011 - è reperibile al seguente indirizzo: [http://www.coess.org/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/Private\\_Security\\_Services\\_in\\_Europe-CoESS\\_Facts\\_and\\_Figures\\_2011\(1\).pdf](http://www.coess.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/Private_Security_Services_in_Europe-CoESS_Facts_and_Figures_2011(1).pdf)

<sup>9</sup> Dati desunti dal Rapporto FederSicurezza 2012.

<http://www.federsicurezza.it/public/documenti/2152012142710.pdf>

<sup>10</sup> Si vedano, ad esempio, i dati dichiarati da Sicuritalia ed Axitea, aziende di grandi dimensioni: tramite partner locali assicurano la capillarità del servizio sul territorio nazionale, assumendo il ruolo di *general contractor*. [http://www.sicuritalia.it/chiamo\\_global-security.php](http://www.sicuritalia.it/chiamo_global-security.php) ; <http://www.axitea.it/axitea-soluzioni-per-la-sicurezza/axitea-net>

<sup>11</sup> [http://www.assiv.it/wp-content/uploads/2011/06/RICERCA\\_COMPARTO\\_2008\\_2011.pdf](http://www.assiv.it/wp-content/uploads/2011/06/RICERCA_COMPARTO_2008_2011.pdf)

<sup>12</sup> Dati INPS rielaborati da Assiv.

[http://www.assiv.it/wp-content/uploads/2013/03/AMMORTIZZATORI\\_SOCIALI\\_2012.pdf](http://www.assiv.it/wp-content/uploads/2013/03/AMMORTIZZATORI_SOCIALI_2012.pdf)

<sup>13</sup> Si ricorda peraltro che in Italia le Forze pubbliche sono presenti con un rapporto di un agente ogni 243 abitanti, contro una media europea (comprendente i 27 Paesi dell'Unione) di uno ogni 296. (dati relativi al 2008). Fonte: Eurostat. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Crime\\_statistics/it](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Crime_statistics/it)

<sup>14</sup> Si precisa che sul territorio piemontese sono attivi diversi altri gruppi, espressione di numerose altre associazioni e che qui si fa riferimento all'attività di questo gruppo esclusivamente per la rapida accessibilità ai dati nella pagina predisposta dal gruppo WWF della provincia di Cuneo. <https://www.wwf.it/UserFiles/File/AltriSitiWWF/Piemonte/gpg/rapporti/20121231%20Tabella%20riepilogativa%20attivit%C3%A0.pdf>

<sup>15</sup> Il giornale delle GEV, n. 3, anno 3, dicembre 2009, illustra in modo ampio e dettagliato le attività svolte anche in ambito urbano. Disponibile su:

[http://www.provincia.torino.gov.it/natura/file-storage/download/pdf/aree\\_prot\\_gev/anno\\_09\\_03.pdf](http://www.provincia.torino.gov.it/natura/file-storage/download/pdf/aree_prot_gev/anno_09_03.pdf)

<sup>16</sup> Bovo, G. "Bilancio dell'attività svolta e prospettive per l'anno 2013" presentato all'Assemblea generale Guardie Ecologiche Volontarie della Provincia di Torino, 24/11/2012. Consultabile all'indirizzo: [http://www.provincia.torino.gov.it/natura/file-storage/download/pdf/aree\\_prot\\_gev/assemblea\\_2013/2\\_Bovo\\_assemblea%20generale%202012.pdf?version\\_id=2115029](http://www.provincia.torino.gov.it/natura/file-storage/download/pdf/aree_prot_gev/assemblea_2013/2_Bovo_assemblea%20generale%202012.pdf?version_id=2115029)

<sup>17</sup> [http://www.mantovano.org/intervento\\_30\\_3\\_04.htm](http://www.mantovano.org/intervento_30_3_04.htm)

### Normativa di riferimento

- Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 "Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza" (TULPS)
- Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635 "Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza"
- Legge 6 giugno 2008, n. 101 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee"
- D.P.R. 4 agosto 2008, n. 153 "Regolamento recante modifiche al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in materia di guardie particolari, istituti di vigilanza e investigazione privata"
- Legge 15 luglio 2009, n. 94, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" (art. 3, commi 7-13)
- D.M. Ministero dell'Interno 15 giugno 2012, "Determinazione dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio del personale addetto ai servizi di controllo delle attività d'intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi, le modalità per la selezione e la formazione del personale, gli ambiti applicativi e il relativo impiego, di cui ai commi da 7 a 13 dell'art. 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94"
- D.G.R. Regione Piemonte 3 novembre 2010, n. 57-956, Allegati A, C "Modificazioni ed integrazioni dei corsi di formazione per il personale di cui all'art. 3, l. 15/7/2009, n. 94"
- Legge 4 aprile 2007, n. 41 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8, recante misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche"
- D.M. Ministero dell'Interno 8 Agosto 2007, "Organizzazione e servizio degli "steward" negli impianti sportivi"
- D.M. Ministero dell'Interno 28 luglio 2011, "Definizione di nuovi servizi ausiliari dell'attività di Polizia affidati agli Steward, nonché ulteriori integrazioni e modifiche al decreto 8 agosto 2007"
- D.M. Ministero dell'Interno 1 dicembre 2010, n. 269 "Regolamento recante disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256-bis e 257-bis del Regolamento di esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché dei requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dei medesimi istituti e per lo svolgimento di incarichi organizzativi nell'ambito degli stessi istituti"
- Protocollo nazionale "Mille occhi sulle città", 11 febbraio 2010

## Bibliografia

- Andreoli M. (2008), *Le Guardie Ecologiche Volontarie*, Provincia di Torino;
- Calabrò P. (2012), *La violenza negli stadi tra cronaca e diritto*, <http://www.altalex.com/index.php?idnot=36665>;
- Calvo P., Mazza L., Mosca C., Migliorelli G. (2009), *Nuova normativa sugli istituti di vigilanza e di investigazione privata e sulle guardie giurate*, Cacucci;
- Fiorentino S., Pacitti L., Forlivesi A. (2011), *Sicurezza e vigilanza privata. le nuove sfide del settore tra cambiamenti normativi, aumento della concorrenza e sviluppo delle professionalità*, in *Sicurezza Urbana*, n. 6  
[http://www.preview.periodicimaggioli.it/browse.do?nr=2011\\_6&id=25](http://www.preview.periodicimaggioli.it/browse.do?nr=2011_6&id=25);
- Giannelli A. (2011), *L'ordinamento della vigilanza privato oggi. Il possibile contributo alla sicurezza urbana*, in *Sicurezza Urbana*, n. 6;
- Girella A. (2011), *Cenni sui rapporti tra operatori di polizia e ausiliari della sicurezza*, in *Sicurezza Urbana*, n. 6;
- Malavasi C. (2011), *Personale addetto al controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo. In luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi e nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive*, in *Sicurezza Urbana*, n. 6;
- Massucci R., Gallo N. (2011), *La sicurezza negli stadi. Profili giuridici e risvolti sociali*, Franco Angeli;
- Montaruli V. (2008), *Brevi note sulla nuova disciplina della vigilanza privata*, in *Diritto amministrativo*,  
<http://www.diritto.it/docs/26915-brevi-note-sulla-nuova-disciplina-della-vigilanza-privata>;
- Rigoli D. (2011), *Le guardie particolari giurate e la sicurezza sussidiaria. Nuove necessità operative in relazione alla pubblica sicurezza ed alla sicurezza urbana*, in *Sicurezza Urbana*, n. 6;
- Risso E. (a cura di), (2008), *I piccoli comuni e la sicurezza. Analisi della percezione del senso di insicurezza dei cittadini nei piccoli comuni. Indagine redatta nell'ambito del progetto "La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali" realizzato dall'ANCI*,  
<http://www.sicurezzaurbana.anci.it/allegati/indagineCittaliaPiccoliComuniSicurezza.pdf>;
- Schneier B., (2008), *The Psychology of Security*, trad. it. a cura di Grillo A. (2008), *Psicologia della sicurezza*,  
<http://www.isacaroma.it/html/newsletter/node/616>.

## ELENCO COMPLETO DELLE DISPENSE

1

### **Sicurezza urbana**

Le competenze degli Enti locali, quelle dello Stato e la cooperazione tra Enti

2

### **La politica integrata di sicurezza**

Da una buona idea, un buon progetto per una buona politica

3

### **Leggere la sicurezza**

I dati, il contesto, i fenomeni, le percezioni

4

### **Gestire un progetto**

Costruire il partenariato, governare la spesa, valorizzare i risultati

5

### **L'esercizio associato della funzione di polizia municipale e di polizia amministrativa locale**

Come valorizzare le potenzialità del servizio integrato

6

### **La videosorveglianza**

Cosa fare perché sia efficace e rispettosa dei diritti

7

### **Da metronotte a poliziotto privato**

Il nuovo ruolo della vigilanza privata nelle politiche di sicurezza

8

### **Gestire i conflitti prima che sia troppo tardi**

Quando si assiste una vittima di reato

9

### **La società plurale**

Le politiche di integrazione come strumento per la sicurezza dei cittadini

10

### **Trasformazioni urbane e sicurezza nelle città.**

Il percorso "a norma" per progettare spazi pubblici più sicuri