

## La sicurezza sussidiaria secondo la proposta di Testo Unificato

### Premessa

Prima di affrontare con comprensibile disagio la storia infinita della nuova legge della sicurezza privata, ora aggettivata "sussidiaria", si ricorda al forse unico ignaro lettore che la situazione in cui versa il settore della vigilanza privata in Italia è ancora, sottolineo ancora, regolato da un Regio Decreto risalente al 1931 che presenta incompatibilità radicale dell'impianto, ancorato ad una concezione di società civile che non esiste più, ad un rapporto fondato sulla discrezionalità con l'Autorità amministrativa, contraddetto dai nuovi reali assetti socio - politici recepiti dal dettato costituzionale,

### La situazione attuale

L'attuale contesto socio - economico - politico presenta, quindi, amplissimo range di esigenze che richiedono, con incalzante sollecitazione, indispensabile normazione che, disattesa, pone l'Italia in palese stato di mortificante arretratezza nel costante mirino comminatorio di Bruxelles in quanto diverge nettamente rispetto ai modelli europei tutti modernamente impostati.

### Perchè il quadro normativo è antiquato e retrivo

In particolare, il quadro normativo vigente nel nostro paese rivela la più completa chiusura a una concezione che configuri **l'Istituto di Vigilanza come una vera impresa, attrezzata ad operare in un mercato competitivo.**

All'origine di questa evidente distorsione giocano svariati fattori. In particolare:

- la costante prevalenza delle ragioni/interessi del " pubblico ", l'imprinting dirigistico e la forte ritrosia ad accostarsi in maniera moderna alle più efficaci impostazioni privatistiche finalizzate all'essenziale " **ricerca del bene comune** ", nonostante i pur chiari indirizzi dell'*art. 41 della Costituzione al riguardo: " L'iniziativa economica privata è libera. Essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali."*

- i " modi " con cui vengono recepite le direttive europee, completamente delegate all'Alta Burocrazia dello Stato e - quindi - realizzate non come momento di

semplificazione/delegificazione, bensì come strumento di tutela degli status e dei poteri delle strutture amministrative;

- l'incomprensione più totale dei principi che orientano il reinventing government dell'Unione Europea che mirano a valorizzare il concetto di sussidiarietà quale via maestra, attraverso ampie deleghe al ruolo "privato" (seppure all'interno di regole generali e controlli di merito), per coniugare l'efficienza con l'efficacia.

#### Essenza della sussidiarietà:

- \* il potere sovraordinato non si sostituisce a quello sottordinato a meno che questo non sia in grado di adempiere da solo determinate attività;
- \* il potere pubblico deve svolgere solo le attività che i privati non siano in grado di compiere eccettuate le attività strategiche per la collettività nazionale:
  - monopolio della coercizione
  - garanzia del rispetto delle leggi

(Trattato Unione Europea: art. 3 B - Costituzione della Repubblica: nuovo testo degli artt. 117 e 118).

#### Primarie conseguenze

Il ruolo della sicurezza sussidiaria è quello di apportare i benefici derivanti da:

- \* maggiori e flessibili possibilità di aggiornamento tecnologico diffuso;
- \* economicità di gestione dei servizi collaterali;
- \* possibilità di fornire molteplici attività complementari.
- \* autonoma iniziativa dei cittadini nelle attività di interesse generale

conseguenti alla trasformazione dallo Stato esclusivo progettista legislativo, allo Stato "ordinatore di progetto". Progetto deriva da latino «pro icere = gettare avanti». E' una parola che suggerisce una visione del mondo, una scommessa sul futuro, un gettare la mente oltre il traguardo, il contrario dell'atteggiamento statico, dell'inerzia di fronte al rapido susseguirsi di cospicue situazioni socio economiche che il Potere Legislativo non affronta tempestivamente, lasciandole degenerare per affrontarle, successivamente con un profluvio di norme, anorganiche, spesso contraddittorie.

### L'ipertrofismo legislativo in Italia

E' purtroppo noto che la cultura giuridico-amministrativa italiana in materia di regolazione è l'ostacolo più impervio per la crescita del Sistema Paese, soprattutto in campo produttivo intralciando il destreggiarsi delle imprese nell'impasse dei mercati. Da quest'impostazione si genera l'iperemissione inquinante di norme che assumono dimensioni a dir poco assurde. Quante sono le norme vigenti oggi in Italia? Sono 39.000, come dice Bassanini? 120.000, come aveva indicato la Commissione Cassese? 180.000 come risulterebbe da una recente ricerca Bocconi? In ogni caso, nella più favorevole delle ipotesi, oltre il decuplo di quelle della vicina Francia, Germania e nazioni che contano in Europa.

La Commissione Europea il 5 giugno 2002 ha pubblicato un piano d'azione per "legiferare meno ma meglio": obiettivo la semplificazione legislativa per alleggerire le disposizioni legislative grazie alla rigorosa applicazione dei principi di necessità e di proporzionalità. La semplificazione deve essere realizzata in via principale tramite la rifusione, la codificazione e la consolidazione dei testi normativi.

### La politica legislativa italiana nell'ambito della sicurezza sussidiaria

" Sussidiaria " non è aggettivo capace di trasformare un sistema di approccio ai problemi profondamente radicato come quello italiano. Per l'Italia è vecchia vocazione orpellare con sostantivi ed aggettivi il suo proseguire inesorabile nell'alveo dirigistico. Nel caso specifico dando parvenza di ascolto delle varie componenti della sicurezza privata, ma, in realtà, mantenendo ben saldo l'orientamento ad instradare l'intera sicurezza sussidiaria nell'ambito remunerativo dell'Istituto di Vigilanza.

Da qui trae origine l'impasse fondamentale che il settore nazionale della security privata incontra per assumere quell'imprinting imprenditoriale proprio di talune realtà significative di altri paesi europei, con il rischio che, anche in questo comparto, si verifichi quanto già avviene in altri settori: l'acquisizione delle imprese nazionali da parte di imprese europee, ben strutturate nell'operare intelligentemente in mercati normati con avvedutezza,, professionalmente preparati ed efficienti.

Noi, invece continuiamo a muoverci in un mercato molto analogo alle public utilities, le società municipali che erogano servizi " di interesse pubblico " (gas, acqua, trasporti...) secondo la logica del prezzo amministrato. Noi agiamo in un sistema cosiddetto delle "Tablelle di Legalità", emanate dalle Prefetture, che stabiliscono minimi e massimi dei prezzi a cui i

servizi debbono essere erogati. Un modello di tariffe imposte che sicuramente allontana il sistema della sicurezza italiana da un regime di libero mercato e ne soffoca lo sviluppo tenendolo ancorato ad una sicurezza di basso profilo.

Il quadro assume tinte decisamente negative se aggiungiamo la non trasparenza di proprietà della concentrazione d'Istituti che fanno capo ad unico proprietario tanto da concedergli di godere, con avvedutezza e poche difficoltà, rendite di posizione, Eppure, anche nella nuova legge, che presto andrà in discussione, le tariffe compaiono ancora.....in barba al richiamo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, chiaro indice che lo statalismo persiste a voler mantenere una posizione incumbente.

### La politica della sicurezza privata degli altri Stati

Negli altri Stati europei, in cui si è proceduto alla liberalizzazione del settore, secondo lo spirito europeo, vengono richiesti: requisiti morali e penali, solidità finanziaria, Know How tecnico certificato e controllato, con la formazione del personale in grande evidenza.

Non è, quindi casuale che siano comparsi sulla scena mondiale organizzazioni come:

la **Securicor** inglese con circa sessantamila dipendenti nel mondo ed un fatturato di circa 4 mld;

la **Securitas** svedese circa 41.000 dipendenti nel mondo ed un fatturato di circa 2.500 mld;

la **Prosegur** spagnola con circa 27.500 dipendenti nel mondo ed un fatturato di circa 1.000 mld.;

la **Raab Karker** del gruppo tedesco Weba di Dusseldorf con circa 11.000 dipendenti ed un fatturato di circa 400 mld.

Queste imprese le condizioni favorevoli le hanno trovate nello stato d'origine, che, ha consentito, con legislazione liberale, il loro crescere e, successivamente, l'irradiamento operativo all'estero.

Quanti sono gli Istituti di Vigilanza italiani che potrebbero osare esperienze all'estero? Nessuno, perché nessuno sarebbe in grado di competere, senza godere dell'ombrello protettivo dello Stato.

**Nel momento in cui il fatidico ombrello mancherà anche in Italia, e dovrà mancare secondo norme ad indirizzo liberistico ed inaggirabili di Bruxelles,** cosa succederà è

perfettamente prevedibile: Alitalia docet. Fiat docet, etc. Le aziende hanno perso progressivamente quote di mercato proprio perché lo Stato dirigista le ha protette troppo a lungo con i dazi sulle importazioni di auto straniere, gli ammortizzatori sociali etc. Ulteriore casistica potrebbe essere accolta in numerosi tomi di patologia dirigista.

La politica è, inoltre, maestra nel coniare termini come "concertazione" "fare sistema" "sistema Paese", nella pelosa convinzione che essi potranno assumere significati diversi a seconda dei casi, degli interlocutori e della convenienza.

### La nuova proposta normativa di sicurezza sussidiaria italiana

L'esame anche superficiale della Proposta di Testo Unico Unico predisposto dal Relatore in sede di Comitato Ristretto mercoledì 5 maggio c.a., fa subito trasalire per il difetto di considerazione della maggior parte delle problematiche di security emerse dai radicali mutamenti di ordine economico - sociale, politico - istituzionale, ma soprattutto giuridico - costituzionale nell'arco temporale di ben settantatré anni,

Infatti, l'esame della " **Nuova Proposta di Testo Unificato** " fa tralucere essenzialmente una struttura ancorata ai concetti fondamentali del TULPS del 1931, implementata da tematiche trattate, nel corso degli anni, dalle Circolari del Ministero dell'Interno, nel tentativo di sopperire al vuoto ed all'inerzia legislativa.

**Oggetto preponderante della Nuova Proposta è, quindi, l'Istituto di Vigilanza** cui vengono ricondotte, con criterio restrittivo, le attività di sicurezza sussidiaria.

Di " **Nuovo** ", inteso come contenuto o risultato di trattazione di fenomenologie che vengono affrontate per la prima volta, emergono alcune enunciazioni, genericamente accennate e rimandate al Regolamento.

Si citano:

- a) la vigilanza e custodia di beni mobili o immobili, di imprese o loro unità produttive o commerciali, di cantieri, di uffici, anche pubblici;
- b) la vigilanza sui mezzi di trasporto, anche a tutela dei beni trasportati;
- c) la gestione di sistemi di sicurezza complessi e di misure antintrusione o di controllo di sicurezza degli accessi;
- d) la vigilanza di sicurezza in centri industriali e commerciali; uffici che debbano essere considerati, anche in via potenziale, come obiettivi sensibili quali stabilimenti ed uffici interessati a progettazioni o produzioni di alta tecnologia,

medicinali, armi e munizioni, esplosivi, sostanze tossiche, aziende pubbliche e private del settore energetico o delle telecomunicazioni, emittenti radiotelevisive a diffusione nazionale, istituti di credito, aziende di trasporto, metropolitane, porti, aeroporti, stazioni ferroviarie, industrie chimiche o depositi con particolari rischi di impatto ambientale, e simili;

- e) la gestione di sistemi di video sorveglianza di sicurezza o di teleallarme;
- f) la gestione di sistemi di sicurezza e anti-intrusione nelle reti di comunicazione telematica;
- g) i servizi di vigilanza o sicurezza connessi alle attività di trattenimento e spettacolo, che non comportino l'uso di armi o di altri strumenti di coazione fisica, svolti anche a tutela dell'incolumità degli artisti o degli spettatori.

### Alcune considerazioni

**1a** Sorge spontanea una riflessione: gli istituti di vigilanza che, in grande maggioranza, presentano un livello formativo modesto delle guardie e dei relativi quadri, sarebbero in grado di gestire quest'ampio spettro di mansioni, compresi "... sistemi di sicurezza e anti-intrusione nelle reti di comunicazione telematica"?

**2a** Secondo la sommissa opinione di ItaSForum, basata sull'ampia gamma dei problem solving quotidiani e sullo studio approfondito delle legislazioni moderne che gli altri Stati europei si sono dati recentemente, la politica della sicurezza dovrebbe essere attuata con criteri legislativi innovativi, che prevedano la copertura di una parte del "rischio insicurezza" a carico dei privati, organicamente strutturata nella normativa e non assegnato in esclusiva agli Istituti di Vigilanza, la cui attività sarebbero meglio interpretata nell'ottica di moderne imprese di sicurezza immesse in un reale mercato, nel quale la competitività non costituisca concezione astratta.

**Per contro, nella Nuova Proposta arbitro del mercato rimane il Prefetto.**

E' lui che, sulla scorta di molteplici considerazioni di carattere discrezionale ed in base all'accertamento del possesso da parte del titolare di non definite"..... capacità tecniche ovvero tecniche e direzionali occorrenti in relazione all'attività da esercitare....", suffragate da non precisata documentazione, decide se autorizzare l'attività di un nuovo istituto.

**Il Ministro dell'Interno, stabilisce le tariffe** (e non prezzi che costituiscono il valore di scambio di un bene o prestazione) dei servizi, sulla scorta di determinati parametri con variazioni in più o in meno del 5%.

Come agevolmente rilevabile, non emergono differenze sostanziali dal dettato dell'art.136 del vigente TULPS.

**3a** Infine, nella Nuova Proposta non è individuabile un raccordo tra chi fornisce i servizi e chi ne sopporta i costi che, in una corretta visione equitativa, dovrebbe aver diritto ad esprimere valutazioni in base alle sue esigenze ed a vederle realizzate, se congrue. Post factum, cioè dopo l'emanazione della legge, è prevista una Commissione consultiva centrale, presieduta da un Prefetto, ed un lunga teoria di rappresentanti di Ministeri, Uffici territoriali del Governo, rappresentanti degli Istituti di Vigilanza, Investigazione privata, associazione agenzie recupero crediti, sindacati e tre rappresentanti delle Associazioni o Società...di livello almeno nazionale, rappresentative delle categorie di utenti della sicurezza sussidiaria. A sua discrezione (che brutto termine in regime democratico..) il Presidente può invitare esperti in materie per le quali ravvisi la necessità di un supporto tecnico....

Delle varie Associazioni di esperti, assolutamente nulla. Ecco la dimostrazione palmare dell'applicazione del principio di sussidiarietà, di partenariato ecc.....

Sussistono funzioni di preminente rilevanza sociale, e quella dell'organizzazione della sicurezza è una di queste, che richiedono, per essere svolte, l'azione del Potere Legislativo improntato al prevalere della **ricerca del bene comune**. In caso contrario si finisce per incorrere nell'agevolazione di interessi particolari o in una concezione del progresso normativo condiviso da una sola parte sociale, quando, invece, è indispensabile che scenari ed obbiettivi perseguiti dal Potere Legislativo debbano essere il risultato di interazione e di dialettica fra esigenze diversificate, fra prospettive non coincidenti, fra differenti matrici culturali.

### **Il contributo di Itasforum**

ItasForum, Associazione - Centro Studi senza fini di lucro, il cui fine istituzionale è la diffusione della cultura della Sicurezza, in data 28 ottobre 2003 ha avuto il piacere di esprimere, tramite lo scrivente, davanti alla I Commissione Affari Costituzionali della

Camera considerazioni sintetiche, ma ritenute fondamentali, in ordine alla formulazione del testo della nuova normativa sulla sicurezza sussidiaria.

Dell'esposizione ha lasciato articolata memoria.

Una delle primarie indicazioni concerneva la fondamentale esigenza di normare figura e funzioni del Security Manager che da più di vent'anni opera presso le aziende nazionali pubbliche e private.

L' esigenza non discendeva da accademiche astrazioni o interessi corporativi, bensì dalla corposa esperienza di molti soci, vissuta quotidianamente all'interno delle imprese in posizione di Security Manager.

Tale figura è impersonificata da soggetti per il 90% provenienti dalle Forze dell'Ordine e da essa promanano funzioni fondamentali per gestire la politica della sicurezza, esigenza indispensabile per assicurare la vis competitiva dell'impresa nel difficile mercato e nel critico momento socio-politico internazionale. La mansione, mutuata dai paesi anglosassoni è organica in tutte le grandi e medie aziende in ambito internazionale.

**Sotto il profilo giuridico, in Italia, la figura del Security Manager, pur essendo stata esaustivamente delineata dall'UNI nella norma 10459, è caratterizzata da totale anomia**, condizione che ne penalizza pesantemente la attività in quanto impedisce di sviluppare organicamente le consistenti sinergie possibili con gli Organi dello Stato nel momento in cui la permanente minaccia terroristica interna e, soprattutto esterna, richiede la massima circolarità informativa e procedurale.

Sotto altro profilo sussiste l'esigenza di un'attività pienamente riconosciuta e adeguatamente inquadrata in norme organiche ed efficaci.

**Non si può, quindi, nascondere l'amara delusione nel rilevare che, nella "Nuova Proposta di Testo Unificato predisposto dal Relatore in sede di Comitato Ristretto il 5 maggio c.a.", la tematica sia stata del tutto ignorata.**

Esiste un accenno al " responsabile dei servizi di sicurezza delle imprese e dei loro coadiutori" che hanno obbligo di registrazione presso il Ministero dell'Interno, figura che certamente non può essere equivocato con il Security Manager, dal quale, al contrario, dipende nel contesto di articolato organigramma funzionale.

E' pressochè impossibile comprendere le motivazioni in base alle quali siano state prese in considerazione le figure in subordine e non il titolare della funzione nel cui ambito agiscono e che, nelle medie e grandi società, costituisce il fulcro delle politiche di sicurezza.



Inoltre, è singolare che il **D. Lgs. 626/94**, recettore di otto Direttive Comunitarie in materia di sicurezza del lavoro, abbia imposto alle imprese importanti adeguamenti gestionali in materia di safety, **con responsabilità e figure specifiche previste ex lege**. Perché, come sembrerebbe logico, l'impostazione organizzativa di vertice non dovrebbe essere traslata nella **Nuova Proposta di Testo Unificato**?

Per contro, in assenza di precisi requisiti della legge per esercitare la funzione di Security Manager, si deve constatare che aziende ed anche Enti Pubblici di primaria importanza, si affidino ad improbabili personaggi con conseguenze rovinose, come sta emergendo da recenti cronache giudiziarie.

Nella memoria consegnata alla I a Commissione Affari Costituzionali della Camera era state indicati altri settori di Security che l'Istituto ritiene debbano essere sottoposte a regolamentazione:

\* **Imprese di Sicurezza** (attualmente Istituti di Vigilanza).

Ambiti operativi d'attività.

Requisiti economici e tecnici.

Iscrizione, autorizzazione, certificazione, funzionamento e cancellazione.

- Disciplina relativa ai Responsabili delle Imprese di sicurezza ed ai quadri intermedi.

- Requisiti, formazione, abilitazione.

- Guardie private di sicurezza.

Requisiti, formazione, abilitazione, armamento, controllo, obblighi e limiti d'intervento.

\* **Disciplina relativa ai Security Manager** impiegati presso aziende pubbliche e private.

Requisiti, formazione, abilitazione, obblighi e limiti operativi.

\* **Obbligatorietà di assunzione di Security Manager** da parte di imprese di produzione a carattere economico-strategico nazionale.

Requisiti, formazione, abilitazione, obblighi e limiti operativi.

\* **Disciplina relativa ai Servizi di Security delle imprese pubbliche e private.**

Requisiti, formazione, abilitazione, armamento, controllo, obblighi e limiti d'intervento.

\* **Disciplina relativa alle società di installazione di impianti di sicurezza e telesorveglianza.**

Requisiti dei responsabili e degli installatori dipendenti. Riferimenti normativi nell'esecuzione degli impianti a garanzia degli Utenti. Formazione.

Obbligo di manutenzione degli impianti di sicurezza.

\* **Disciplina relativa alla gestione delle centrali di Teleallarme e Telesorveglianza.**

Requisiti tecnici. Prestazioni tecnico funzionali in relazione alla gestione della classe di rischi.

Requisiti dei responsabili e degli operatori. Formazione.

Garanzie per gli utenti.

\* **Disciplina relativa alla protezione delle reti di telecomunicazioni, telematiche e dei Centri di Information Technology.**

\* **Disciplina relativa al trasporto valori.**

Requisiti tecnici dei mezzi utilizzati per il trasporto di valori e classi di rischio.

Obbligo di adozione di particolari contenitori di denaro per la riduzione del rischio e la salvaguardia delle vite umane.

Requisiti tecnici delle sale ricontazione denaro, caveau e depositi di sicurezza.

Metodologie operative.

Formazione delle guardie addette al particolare servizio.

\* **Disciplina relativa alle misure di sicurezza specifiche obbligatorie per:**

- Istituti Bancari;
- Gioiellerie, oreficerie, gallerie d'arte, negozi di antichità;
- Stazioni di servizio e unità di rifornimento di carburanti
- Farmacie,
- Tabaccherie con valori bollati
- Ricevitorie Lotto e Scommesse.

\* **Disciplina relativa alle agenzie investigative.**

Verifica della capacità economica e tecnica.

Definizione dell'ambito di attività degli investigatori.

Diritti e limiti operativi.

\* **Scorta alle persone**

Casi di ammissibilità e dovere di notifica.

Requisiti dei soggetti che svolgono il servizio.

Limiti operativi.

\* **Servizi di sicurezza nei locali di pubblico divertimento** (buttafuori)

Ammissibilità

Requisiti dei soggetti che svolgono il servizio

Ambito e limiti del servizio.

\* **Servizi di sicurezza negli stadi in concorso con le Forze dell'Ordine.**

\* **Organi di controllo tecnico e operativo.**

\* **Regime sanzionatorio.**

\* **Istituzione di commissione mista composta da Rappresentanti del Ministero Interno e Rappresentanti delle componenti della Sicurezza Sussidiaria per lo sfruttamento delle possibili sinergie emergenti dalle problematiche della sicurezza (Security).**

Etc.

**Di quanto sopra descritto, che riteniamo rifletta condivise esigenze di primaria importanza, sono stati presi in considerazione i soli istituti di vigilanza, il trasporto valori, i custodi e gli istituti di recupero crediti. La materia normata dal Regio Decreto del 1931, appunto.**

Sussistono funzioni di grandissima rilevanza sociale, e quella dell'organizzazione della sicurezza è una di queste, che richiedono, per essere svolte, l'azione del Potere Legislativo improntato al prevalere della **ricerca del bene comune**. In caso contrario si finisce per incorrere nell'agevolazione di interessi particolari o in una concezione del progresso normativo condiviso da una sola parte sociale.

**E', invece, indispensabile che scenari ed obiettivi perseguiti dal Potere Legislativo debbano essere il risultato di interazione e di dialettica fra esigenze diversificate, fra prospettive non coincidenti, fra differenti matrici culturali.**

Ascoltare pareri di soluzione dei problemi a chi è più vicino a essi e ha la capacità di farlo, costituirebbe metodo estremamente più funzionale che l'accentrare involuppi vischiosi ed inestricabili di questioni poco conosciute.

I taSForum è perfettamente consapevole che quanto scritto rappresenti flatus vocis nella complessità del processo legislativo. E', però, anche perfettamente consapevole che il flatus è concomitante ad un coro di proteste, ufficialmente a bocca chiusa per motivazioni

varie, ma che, nei giudizi correnti, esprime profondo scontento e delusione.

I taSForum lo ha voluto scrivere perchè profondamente convinta della bontà della causa e non smetterà l'attività di sensibilizzazione sul vitale problema, con spirito franco e costruttivo, come dovere morale e professionale, in assonanza con l'impegno di ricerca del **bene comune**.

Non è luogo comune che il paese, disorientato, stia lentamente declinando. L'impovertimento è la dolorosa presa d'atto che alcuni valori simbolo come la correttezza, il merito, il senso della misura abbiano subito una colossale svalutazione ed una percentuale importante della società sta interiorizzando traumaticamente la retrocessione con insidiosa sfiducia.

Noi non demordiamo. Di Santi in Paradiso sappiamo di non averne e per questo ci abbarbichiamo all'agorà, ad una piazza mediatica, che serva a dar voce alla nostra civile solitudine per le orecchie sorde ed indifferenti della politica che a ridisegnare modernamente un ambito delicato come la sicurezza, pare non ci voglia proprio pensare.

Gianfranco Bonfante\*

\* Presidente I tasforum