



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Nr. 557/PAS/15403.10089.D (1)REG

Roma, 15 dicembre 2008

Oggetto: Decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 2008 n. 153, “Regolamento recante modifiche al regio decreto 6 maggio 1940, nr.635, per l’esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in materia di guardie particolari, istituti di vigilanza e investigazione privata”.

AI SIGG. RI PREFETTI	LORO SEDI
AI SIGG. RI COMMISSARI DEL GOVERNO	TRENTO E BOLZANO
AL SIG. PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA VALLE D’AOSTA	AOSTA
AI SIGG. RI QUESTORI	LORO SEDI

e, per conoscenza,

AL COMANDO GENERALE DELL’ARMA DEI CARABINIERI	ROMA
AL COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA	ROMA

Sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 234 - Serie Generale - del 6 ottobre 2008, è stato pubblicato il D.P.R. 4 agosto 2008, n. 153, richiamato in oggetto, d’ora in avanti indicato come D.P.R. n. 153 del 2008, che fa seguito al precedente intervento di modifica delle disposizioni del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza in materia di vigilanza privata e guardie particolari giurate, contenuto nell’art. 4 del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 84 - Serie Generale - del 4 aprile 2008, convertito nella legge 6 giugno 2008, n. 101, d’ora in avanti indicato come D.L. n. 59 del 2008.

Con l’emanazione del D.P.R. n. 153 del 2008 si è, per così dire, completato l’intero pacchetto di modifiche di carattere normativo e regolamentare che hanno, da un lato, adeguato la legislazione italiana alle determinazioni assunte dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee con la sentenza C – 465/05 del 13 dicembre 2007 e, dall’altro, non hanno trascurato



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

di intervenire su aspetti e problematiche interpretative della vecchia legislazione particolarmente controverse. Gli interventi modificativi hanno quindi rivitalizzato le pre- vigenti disposizioni, in un quadro normativo di riferimento aperto alla concorrenza in un contesto di mercato europeo e finalizzato a garantire una migliore affidabilità dei servizi di sicurezza privata ed una maggiore contestuale tutela del personale e dei connessi profili di ordine e sicurezza pubblica.

Va tuttavia osservato che la piena operatività delle disposizioni del D.P.R. di recente emanazione è per molti aspetti subordinata all'emanazione dei decreti di attuazione, che specifiche disposizioni (art. 254, terzo comma; art. 257, quarto comma; art. 257-bis, terzo comma; art. 257-quinquies, secondo comma; art. 260-ter; art. 260-quater) rimettono alla competenza del Ministro dell'Interno e che dovranno essere adottati nel termine di 180 giorni, secondo quanto previsto dall'articolo 2 dello stesso D.P.R..

Nelle more dell'adozione dei richiamati provvedimenti attuativi, continueranno quindi a trovare applicazione le disposizioni già impartite con la circolare n. 557/PAS/2731/10089.D (1) del 29 febbraio 2008, emanata, sulla scorta dei lavori preparatori dei provvedimenti di modifica normativa e regolamentare definitivamente approvati, per consentire una prima immediata attuazione del "giudicato" comunitario. Tuttavia, tali disposizioni vanno ora opportunamente integrate dagli approfondimenti che seguono.

1) **Giuramento.**

Ferme restando le considerazioni svolte nella circolare del 28 febbraio 2008, il nuovo art. 250 prevede due distinte formule di giuramento:

- quella contemplata al terzo comma, che è riservata alle guardie particolari addette ai servizi di cui all'articolo 256-bis, comma 2, le quali prestano giuramento con la seguente formula: «Giuro di osservare lealmente le leggi e le altre disposizioni vigenti nel territorio della Repubblica e di adempiere le funzioni affidatemi con coscienza e diligenza, nel rispetto dei diritti dei cittadini». Tale formula risulta appropriata anche per i cittadini comunitari stabiliti in Italia, che svolgono l'attività di guardia particolare giurata.
- quella prevista al successivo comma quarto, che invece rimane riservata alle guardie giurate che esercitano pubbliche funzioni attribuite dalla legge (quelle di rilevazione delle violazioni amministrative e, più in generale, ove riconosciuta, quella di polizia giudiziaria), che è la seguente: «Giuro di essere fedele alla Repubblica italiana ed al suo Capo, di osservare lealmente le leggi dello Stato e di adempiere le



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

funzioni affidatemi con coscienza e diligenza e con l'unico intento di perseguire il pubblico interesse»¹.

Alcun obbligo di giuramento sussiste, invece, per le guardie particolari dipendenti da istituti di vigilanza operanti in altri Stati dell'Unione Europea, allorquando svolgono sul territorio italiano i servizi transfrontalieri, ovvero quelli temporanei ed occasionali, muniti delle autorizzazioni previste dall'art. 260-bis, comma secondo e comma terzo, ultimo capoverso.

Il giuramento, quando previsto, "...è prestato innanzi al Prefetto o funzionario da questi delegato..." e sarebbe opportuno che all'adempimento dell'obbligo del giuramento si provvedesse all'atto della consegna all'interessato del decreto di nomina a guardia particolare giurata, previa annotazione in calce al decreto medesimo. La disposizione non esclude tuttavia che il Prefetto che rilascia il decreto possa delegare l'adempimento del giuramento ad un'altra Prefettura/Questura (ad esempio quella della provincia di residenza della guardia giurata, ove non coincida con quella che ha rilasciato la licenza all'istituto dal quale dipende). Anche per questa ipotesi, si richiama l'attenzione delle SS. LL. sulla necessità che vengano assunte tutte le opportune iniziative affinché si adempia all'obbligo del giuramento contestualmente alla consegna del titolo autorizzatorio.

Ciò in ragione del fatto che il comma 7 dell'art. 250 qualifica il difetto di giuramento, quando prescritto, come abuso del titolo autorizzatorio, ai sensi dell'art. 10 del t.u.l.p.s., circostanza questa che comporta, ovviamente, l'avvio del relativo procedimento finalizzato all'adozione dei provvedimenti sanzionatori contemplati dalla legge.

2) La nomina delle guardie giurate e la verifica periodica delle condizioni che hanno dato luogo al rilascio delle autorizzazioni.

Va preliminarmente chiarito che, relativamente all'impiego del personale dipendente, le linee di fondo e gli obiettivi principali della modifica del Regolamento di esecuzione al t.u.l.p.s. di cui trattasi riguardano:

- il miglioramento della **qualificazione professionale** delle guardie e degli investigatori privati;

¹ L'art. 250, quarto comma, del Regolamento è una norma che ha forza propria e richiama l'art. 5 della legge n. 478 del 1946, al solo fine di individuare la diversa formula di giuramento per le guardie che espletano pubbliche funzioni. Non si ritiene, pertanto, che possa produrre effetti diversi la previsione dell'art. 24 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con la legge 6 agosto 2008, n. 133, che alla decorrenza ivi indicata sancisce l'abrogazione della legge n. 478 del 1946, la quale risulta inserita nella Tabella A (al n. 899).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

- il perseguimento dell'**integrale rispetto** – a tutela della qualità dei servizi e della sicurezza delle guardie particolari giurate ed, in definitiva, dell'ordine e della sicurezza pubblica - degli obblighi contrattuali, previdenziali ed assicurativi, anche utilizzando gli strumenti previsti dalla contrattazione nazionale di categoria (*le certificazioni dell' "ente bilaterale"*) o dalla legislazione in materia (*il DURC - Documento unico di regolarità contributiva*);
- l'**ampliamento della tutela**, sempre per finalità di sicurezza, relativamente alle nuove ipotesi di mobilità aziendale previste dal testo, conseguente all'eliminazione del limite provinciale della licenza;
- il **più agevole reimpiego delle guardie** rimaste senza lavoro, nell'ambito temporale del decreto di nomina, con la previsione della loro iscrizione in un registro istituito presso le prefetture, a disposizione dei datori di lavoro, al fine di evitare una superflua reiterazione delle procedure di accertamento dei requisiti soggettivi.

Con riguardo al miglioramento della **qualificazione professionale** delle guardie private, il secondo comma dell'art. 138 t.u.l.p.s., introdotto dall'art. 4 del D.L. n. 59 del 2008, demanda ad un decreto del Ministro dell'interno, sentite le Regioni, cui l'art. 117 della Costituzione attribuisce competenza esclusiva in materia, l'individuazione dei requisiti minimi professionali e di formazione delle guardie particolari giurate, mentre il comma primo dell'art. 250 come modificato dal D.P.R. n. 153 del 2008 subordina il rilascio del decreto di approvazione da parte del Prefetto all'aver constatato il possesso dei requisiti anche di ordine professionale prescritti dalla legge.

Analogamente, per gli investigatori privati, il terzo comma dell'art. 257-bis, introdotto dal D.P.R. n. 153 del 2008, prevede che con il decreto del Ministro dell'interno di cui al precedente art. 257, comma quarto, vengano individuati, sentite le Regioni, i requisiti formativi minimi ad indirizzo giuridico e professionale, nonché i periodi minimi di tirocinio pratico occorrenti per il rilascio della licenza.

Resta ovviamente inteso che tali requisiti di qualificazione professionale e di formazione del personale (guardie particolari giurate ed investigatori professionali) potranno formare oggetto di valutazione da parte del Prefetto ai fini del rilascio dei relativi titoli autorizzatori solo dopo l'emanazione dei richiamati provvedimenti attuativi, mentre, nelle more della loro adozione, continueranno ad applicarsi le procedure fino ad ora seguite.

Trovano, invece, immediata applicazione, compatibilmente con le intese che dovranno intercorrere tra le organizzazioni di categoria dei datori e dei prestatori di lavoro, tutte quelle disposizioni del Regolamento di esecuzione del t.u.l.p.s., introdotte dal D.P.R. n. 153 del 2008, che riguardano l'**integrale rispetto** degli obblighi derivanti dalla contrattazione collettiva di categoria. Vengono, altresì, in considerazione i seguenti specifici profili: a) la



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

qualità dei servizi e la tutela della sicurezza delle guardie particolari giurate; b) l'assolvimento degli obblighi contrattuali, previdenziali ed assicurativi, da parte del datore di lavoro.

a) *La qualità dei servizi e la tutela della sicurezza delle guardie particolari giurate.*

Sono finalizzati ad assicurare una migliore qualità dei servizi ed a garantire la sicurezza delle guardie giurate l'art. 251, primo comma, e l'art. 252, che riguardano particolari modalità di svolgimento del servizio delle guardie giurate. Infatti, la prima disposizione consente che con uno stesso decreto di approvazione una guardia particolare possa essere autorizzata alla custodia di più proprietà appartenenti a persone od enti diversi, ovvero possa prestare servizio per più istituti di vigilanza appartenenti allo stesso titolare, alla medesima società o da una società diversa da questa controllata.

La previsione, per un verso, supera il vincolo della dipendenza da un solo proprietario, ovvero da un solo istituto di vigilanza e, per altro verso, quello territoriale ed estende la tutela delle guardie particolari nei confronti del rischio di abusi (spesso difficilmente rilevabili), circoscrivendo la facoltà di autorizzare i relativi servizi solo ai casi regolati da apposito accordo sindacale nazionale tra le organizzazioni imprenditoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Viene così garantita la sicurezza delle guardie particolari giurate, in rapporto sia con i limiti della durata giornaliera del lavoro, sia con la qualità del servizio.

Il Prefetto ha quindi la possibilità di apporre le opportune prescrizioni sul titolo autorizzatorio per assicurare le finalità di vigilanza previste dalla legge, che dovranno essere opportunamente condivise con il Questore, cui spetta com'è noto l'approvazione del regolamento di servizio delle guardie particolari giurate, sia se dipendenti dal proprietario o dai proprietari, sia se dipendenti dai diversi istituti di vigilanza privata che richiedono la cosiddetta "doppia decretazione".

Collegata alla disposizione appena esaminata ed all'osservanza delle cautele prescrittive di cui si è detto è il successivo art. 252, il quale prevede che, quando i beni che le guardie giurate sono chiamate a custodire siano posti in province diverse, il decreto di approvazione è rilasciato dal Prefetto che ha ricevuto la domanda, sentiti i Prefetti delle province interessate. Ciò che rileva ai fini della competenza al rilascio del decreto di approvazione è il luogo in cui è stata presentata la domanda.

Diverso è invece il caso del rilascio del decreto di approvazione della nomina per le guardie giurate dipendenti da uno o più istituti di vigilanza, autorizzati ad operare in diversi ambiti provinciali, essendo venuto meno per effetto del "giudicato" comunitario il vincolo territoriale limitato alla singola provincia.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

In questo caso, il rilascio del decreto di nomina a guardia giurata dovrà essere curato – **a regime** – esclusivamente dalla Prefettura che ha rilasciato la licenza ed il decreto abiliterà la guardia ad operare nell'intero ambito territoriale in cui è autorizzato l'istituto di vigilanza dal quale dipende. Tuttavia, **in questa fase intermedia**, per esigenze di economia dell'attività amministrativa, non occorrerà procedere al ritiro prima della naturale scadenza dei decreti di approvazione di nomina a guardia particolare giurata in precedenza rilasciati dai diversi prefetti; ciò anche nel caso di intervenuta unificazione, in capo allo stesso soggetto, delle licenze già assentite dai prefetti delle stesse province. Conseguentemente, le guardie giurate dipendenti dal nuovo unico istituto potranno continuare ad operare con i titoli già in possesso, che alla scadenza dovranno essere ovviamente tutti rinnovati dalla sola Prefettura che ha proceduto all'unificazione dei vari istituti operanti in province diverse, con il rilascio di un solo titolo autorizzatorio, nel quale sarà espressamente indicato il globale ambito di operatività del nuovo istituto.

Proprio il venir meno del limite provinciale della licenza e la conseguente mobilità aziendale delle guardie giurate impone che venga posta attenzione a due particolari aspetti, riguardanti: il primo, **l'ampliamento della tutela** delle guardie particolari giurate, soprattutto con riguardo al loro impiego in ambiti territoriali, a volte distanti tra loro; il secondo, invece, riguarda **la verifica della permanenza del requisito della capacità tecnica**, o per meglio dire della permanenza dei requisiti richiesti per il rilascio dell'autorizzazione, sempre di competenza del Prefetto, tendente ad accertare l'attualità del progetto tecnico organizzativo dell'impresa, rispetto ai servizi effettivamente svolti.

Con riguardo al primo aspetto, si ribadisce che l'impiego in ambiti territoriali distanti tra loro dovrà necessariamente essere rimesso agli accordi tra le organizzazioni imprenditoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, affinché possano essere raggiunti gli stessi obiettivi perseguiti dagli artt. 251 e 252, di cui si è detto in precedenza, con l'eventuale apposizione delle relative prescrizioni per l'impiego delle guardie, di cui dovrà tenersi conto nel corso dello svolgimento dei controlli demandati agli ufficiali ed agli agenti di pubblica sicurezza.

Oltre agli accordi sindacali sulla durata dell'orario di lavoro delle guardie giurate e quelli sull'operatività del personale, concorrono ad apprestare una tutela sull'impiego delle guardie giurate anche le costanti valutazioni di permanenza del requisito della capacità tecnica. Tale ultimo aspetto, infatti, viene in considerazione soprattutto nella misura in cui le nuove disposizioni regolamentari pongono la sicurezza delle guardie particolari e la qualità dei servizi resi in rapporto alla dotazione di apparecchiature, mezzi, strumenti ed equipaggiamenti indispensabili per la sicurezza, alle esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, alle prescrizioni dell'autorità ed alle determinazioni del Questore ai sensi del regio decreto-legge 26 settembre 1935, n. 1952 (art. 27-quater, terzo comma, lettera b).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Ciò premesso, in ordine al requisito della capacità tecnica, fino a quando non sarà emanato il decreto del Ministro dell'Interno previsto all'art. 257, comma quarto, si confermano le indicazioni fornite nella precedente circolare del 29 febbraio 2008 (punto c), pag. 7 e seguenti), mentre in ordine alla necessità di verificarne la permanenza attraverso periodici, mirati, controlli nel corso della validità del relativo titolo autorizzatorio, si rammenta che il Consiglio di Stato, nel parere n. 1247/2008 espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nella seduta del 21 aprile 2008 (pag. 14 e ss), ha avuto modo di osservare quanto segue:

“3. La questione sollevata dall’Autorità (n.d.r. Garante della Concorrenza e del Mercato) in merito al numero massimo di guardie particolari operanti e alla tipologia dei servizi involge il problema più generale della capacità tecnica.

All’accertamento della capacità tecnica e degli altri mezzi, requisiti e limitazioni sopra indicati e agli atti connessi è dedicata parte delle norme contenute negli articoli da 257 a 257–sexies, mentre la norma legislativa di riferimento è contenuta nel comma 1 dell’articolo 136 r.d. n. 773 del 1931, ai sensi della quale la licenza è ricusata a chi non dimostri di possedere la capacità tecnica ai servizi che intende esercitare.

La disposizione legislativa, pur nella sua sinteticità, consente di inquadrare con sufficiente chiarezza alcuni principi che presiedono l’assenso all’espletamento dei servizi in questione. Si tratta di concetti già esposti nelle premesse, laddove si è ricordata la duplicità di piani o livelli sui quali si articola la materia in esame e le esigenze di fondo di tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica che ne rappresentano il valore orientativo.

Proprio alla luce di quelle considerazioni va pienamente condivisa l’impostazione dello schema, che assegna un ruolo centrale al progetto organizzativo e tecnico-operativo, che correda la domanda diretta ad ottenere la licenza prescritta dall’articolo 134 t.u.l.p.s., giusta il disposto dei commi 2 e 3 dell’articolo 257.

Pertanto, se da una parte si prende atto della rinuncia a pretendere la predeterminazione del numero delle guardie (in ciò adeguandosi alla osservazione dell’Autorità), dall’altra deve considerarsi la scelta di ribadire (art. 257, lett. d) la necessità della individuazione dei servizi, “condicio sine qua non” per un sindacato adeguato sulla capacità tecnica del richiedente.

3.1. Sembra invece eccessiva la pretesa di una autorizzazione in caso di variazioni (articolo 257, comma 4), essendo coerente con le finalità del controllo anche la semplice comunicazione. Alla variazione, infatti, dovrà far seguito la verifica della permanenza dei requisiti richiesti e, in caso di valutazione negativa, la revoca di cui all’articolo 257 quater.

In tal modo, se da una parte rimane ferma la capacità reale di controllo, dall’altra l’eliminazione di un ulteriore atto autorizzativo appare coerente con i principi di semplificazione e di riduzione degli oneri procedurali, su cui si è da tempo indirizzata l’attenzione del legislatore sia comunitario che nazionale.”



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

b) *L'assolvimento degli obblighi contrattuali, previdenziali ed assicurativi, da parte del datore di lavoro.*

Il rispetto degli obblighi contrattuali, previdenziali ed assicurativi viene preso in considerazione da due specifiche previsioni contenute nel regolamento: dall'art. 257-ter, primo comma, lettera a), che subordina il rilascio della licenza all' "*attivazione degli adempimenti relativi all'assolvimento degli obblighi assicurativi e previdenziali nei confronti del personale dipendente, nel numero e con le professionalità occorrenti*", facendo in tal modo comprendere che il progetto tecnico deve indicare anche il numero della guardie di cui l'imprenditore vuole avvalersi in relazione ai servizi per i quali richiede l'autorizzazione; dall'art. 257-ter, quarto comma, che impone di esibire "*almeno annualmente, attraverso il documento unico di regolarità contributiva, la certificazione attestante l'integrale rispetto, per il personale dipendente, degli obblighi previdenziali, assistenziali ed assicurativi, nonché la certificazione dell'ente bilaterale nazionale della vigilanza privata concernente l'integrale rispetto degli obblighi della contrattazione nazionale e territoriale nei confronti delle guardie particolari giurate, e, qualora prevista dalla contrattazione collettiva di categoria, analoga certificazione per il personale comunque dipendente*".

Per corrispondere ad alcuni quesiti pervenuti al riguardo, si precisa che la *certificazione dell'ente bilaterale nazionale della vigilanza privata*, potrà essere richiesta solo per il personale dipendente dagli istituti di vigilanza privata, perché appunto l'ente bilaterale nazionale risulta previsto solo dal contratto nazionale di quella categoria, mentre per gli altri dipendenti (ad esempio degli istituti di investigazione) ci si dovrà limitare a richiedere semplicemente il documento unico di regolarità contributiva.

Per quel che concerne il **più agevole reimpiego delle guardie** rimaste senza lavoro, l'art 252-bis istituisce presso le prefetture il registro delle guardie giurate. La norma, al terzo comma, prevede poi la realizzazione di un'unica banca dati nazionale degli operatori della sicurezza privata, cui potranno accedere gli uffici preposti alle attività di controllo.

La compiuta operatività della previsione è peraltro subordinata all'emanazione dei provvedimenti di attuazione, sia con riguardo alle modalità di iscrizione nel registro, sia e soprattutto relativamente alle procedure semplificate che dovranno essere definite dal Ministro dell'Interno per l'approvazione del decreto di nomina anche in altre province, nel caso di variazione del datore di lavoro, per cui si rinvia alle specifiche istruzioni che saranno impartite quanto prima.

3) I Servizi di vigilanza privata e l'obbligo della loro indicazione nella licenza e nella tabella di cui all'art. 135 t.u.l.p.s.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

L'articolo 256-bis reca, tra l'altro, l'elencazione dei servizi, definiti di "sicurezza complementare", che possono essere disimpegnati solo da guardie giurate.

La disposizione in esame, anche sulla scorta del parere C.d.S., Sez. 1^a n. 7556/2004 del 14 luglio 2004, fornisce, infatti, un elenco di servizi che, in ragione della loro valenza di interesse generale, sono specificamente qualificati come "attività di sicurezza complementare", al fine di meglio contenere i ricorrenti tentativi di prestazione di servizi concorrenziali da parte di soggetti privi del prescritto titolo di polizia, tenendoli per così dire distinti da altre attività che di vigilanza non sono, come i cosiddetti "servizi di portierato".

I servizi enucleati al secondo comma della disposizione in esame (dalla lettera a) alla lettera e)) debbono essere svolti da guardie giurate, in quanto la legge richiede un più elevato livello di qualificazione e professionalità ed una maggiore responsabilizzazione. Di qui l'obbligo del giuramento di cui si è detto (art. 250, secondo comma) e l'attribuzione della qualità di incaricati di un pubblico servizio (art. 138 t.u.l.p.s., ultimo comma).

Il successivo terzo comma prevede, poi, che taluni servizi, quali quelli di vigilanza presso i tribunali ed altri edifici pubblici, installazioni militari, centri direzionali, industriali o commerciali, siano di "sicurezza complementare" quando speciali esigenze di sicurezza impongano che vengano svolti solo da guardie particolari giurate. La formulazione della disposizione richiede, quindi, una declaratoria dell'Autorità di pubblica sicurezza che accerti la sussistenza delle richieste "speciali esigenze", in mancanza della quale è rimessa al soggetto che richiede il servizio la facoltà di avvalersi di guardie particolari giurate, ovvero di semplici operatori dei servizi di portierato o di accoglienza, per i quali non è richiesto il rilascio della licenza di polizia.

Si richiama, quindi, la particolare attenzione sull'importanza di riportare puntualmente in licenza i servizi per i quali è autorizzato l'istituto, avendo cura di verificare che gli stessi servizi siano indicati anche nella tabella delle operazioni, di cui all'art. 135 t.u.l.p.s., con l'indicazione delle relative mercedi, che, pur non dovendo essere più vidimata, dovrà comunque essere esibita alle SS.LL., con espressa attestazione nella licenza, come previsto dall'art. 257-ter, secondo comma, ultimo capoverso.

4) Le licenze rilasciate ai sensi dell'art. 134 per l'attività di investigazione e ricerche.

L'art. 257-bis, disciplina specificamente l'attività di investigazioni, ricerca e raccolta di informazioni, distinguendola da quella di vigilanza privata, entrambe disciplinate dallo stesso art. 134 del t.u.l.p.s..



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

La disciplina di questa attività non è sostanzialmente mutata, se non con riguardo all'eliminazione del limite provinciale della licenza e per il fatto che, per quanto compatibile, trovano applicazione le stesse disposizioni contenute nel precedente art. 257.

In relazione alla riconoscibilità del personale che svolge in via professionale l'attività di investigazione privata, alle dipendenze dell'istituto e quindi del titolare della relativa licenza, il richiamato art. 257-bis, al primo comma, prevede che il titolare dell'istituto richieda un'apposita licenza. Sul punto, al fine di scongiurare possibili richieste di rilascio della licenza in parola nei confronti di soggetti che non siano realmente organici all'agenzia investigativa, le relative istanze devono essere presentate dal titolare della citata agenzia previa dimostrazione dell'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato con l'investigatore professionale di cui l'istituto intende avvalersi, non potendo ammettere per tali operatori qualsiasi altro rapporto contrattuale di diversa natura (es. parasubordinazione, contratti a progetto, ecc.).

Nulla è innovato per quel che concerne i collaboratori, cioè i soggetti ai quali il titolare della licenza conferisce incarichi investigativi elementari, il cui elenco deve essere comunicato al Prefetto ai sensi dell'art. 259 del Regolamento, onde consentire all'Autorità di p.s. la valutazione nei confronti di tali soggetti dei consueti parametri di affidabilità previsti dalla legge, di cui all'art. 11 t.u.l.p.s.. Per questi ultimi, potranno invece trovare applicazione quei particolari rapporti di lavoro di cui si è fatto cenno, ovvero altre forme di specifica dipendenza dal titolare dell'agenzia di investigazione privata, disciplinate dalla legge.

L'art. 254, terzo comma, risolve anche il problema della loro identificabilità, demandando ad un decreto del Ministro dell'interno l'approvazione del modello di un apposito tesserino, nel quale devono essere riportate le generalità, gli estremi della licenza e l'indicazione dell'istituto cui appartengono. Fino a quando non sarà adottato il citato decreto, continuerà ad applicarsi la pregressa procedura del rilascio di una copia autentica in formato ridotto della licenza, sia per il titolare dell'istituto, sia per gli investigatori professionali dipendenti ed i collaboratori di cui si è in precedenza parlato.

5) Ambito territoriale di validità delle licenze.

Per il superamento del limite provinciale della licenza restano al momento confermate le disposizioni impartite con la circolare del 29 febbraio 2008 (pag. 5 e ss.), le cui indicazioni risultano peraltro confermate e condivise dal Consiglio di Stato nel più volte richiamato parere n. 1247/2008, il cui testo integrale è pubblicato sul sito ufficiale della Polizia di Stato all'indirizzo:

http://www.poliziadistato.it/pds/ps/servizi_online/licenze/allegati/vigilanza_privata/CDS_200801247_C_DE_21_04_2008.pdf .



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Va tuttavia precisato che l'art. 257-ter, terzo comma, del Regolamento prevede che, qualora la licenza sia richiesta per l'esercizio dell'attività in più province, essa è rilasciata dal Prefetto della provincia nella quale l'istituto ha sede, previa comunicazione ai prefetti competenti per territorio, venendo in tal modo meno il preventivo parere dei Prefetti competenti per territorio e del Questore contemplato dalla richiamata circolare del 29 febbraio 2008 (cfr. pag. 6, sub a) relativamente alle **caratteristiche della licenza** e al rilascio della stessa).

Permane, invece, la non necessità del parere e della “preventiva comunicazione”, *“...per le attività prive di caratterizzazione territoriale, quali quelle di teleallarme, videosorveglianza, trasporto valori, vigilanza mobile, nonché per quelle di vigilanza per specifici eventi, ovvero di investigazione e ricerche, i cui incarichi siano stati conferiti nel luogo in cui gli istituti hanno sede, né per i servizi occasionali o transfrontalieri di cui all'articolo 260-bis.”*.

Fino all'emanazione del decreto ministeriale sulla “capacità tecnica”, la licenza per l'esercizio delle attività sopra indicate abilita di per sé allo svolgimento delle stesse nell'ambito territoriale prescelto dagli interessati. I Prefetti avranno tuttavia cura di acquisire il preventivo parere del Questore della provincia ove l'istituto ha sede - cui compete l'approvazione del regolamento di servizio, d'intesa con i Questori delle altre province - in ordine al progetto tecnico-operativo che l'interessato dovrà produrre, con particolare riferimento alle concrete modalità d'esecuzione del servizio, sicché nel caso in cui lo stesso sia inadeguato la domanda andrà respinta (a norma dell' art. 136, comma 1, del t.u.l.p.s.), ovvero coerentemente ridimensionata. Ai Questori interessati andrà comunque segnalata preventivamente la presenza di guardie particolari giurate o di altri operatori della sicurezza privata appartenenti ad istituti aventi la sede in province diverse ed autorizzati dal Prefetto di quella stessa sede.

Per corrispondere ad alcuni quesiti pervenuti, va precisato che per “sede” deve intendersi il luogo in cui hanno concreto svolgimento le attività amministrative e di direzione dell'istituto. Dovrà trattarsi, in realtà, del luogo dove operano gli organi amministrativi ed i dipendenti dell'istituto cui sono stati affidati poteri direttivi, dove viene conservata la documentazione relativa all'attività autorizzata e stabilmente utilizzato per l'accentramento dei rapporti interni e con i terzi in vista del compimento degli affari e dell'attività propulsiva dell'impresa autorizzata. Tale sede effettiva, peraltro, non deve necessariamente coincidere con la “sede legale”, in quanto la presunta coincidenza tra sede legale e sede effettiva può, come chiarito dalla giurisprudenza, *“...essere vinta dalla prova del carattere meramente fittizio o formale della sede legale, restando irrilevanti in ogni caso i trasferimenti della sede legale non accompagnati dal reale trasferimento del centro propulsore dell'impresa o contestuali alla effettiva cessazione dell'attività dell'impresa stessa.”* (Cass. Civ. Ord. nr.1489 del 25.1.2005).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Il quarto comma dell'art. 257-ter (comunicazione delle variazioni societarie ed esibizione annuale della documentazione inerente agli adempimenti nei confronti del personale) risponde poi a quella esigenza di controllo finalizzato alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, della sicurezza delle guardie particolari giurate e della qualità dei servizi, di cui si è già ampiamente parlato in precedenza.

Il Consiglio di Stato, nel noto parere n. 1247/2008, a proposito dell'art. 257-ter ha ritenuto *“eccessiva la pretesa di una autorizzazione in caso di variazioni ..., essendo coerente con le finalità del controllo anche la semplice comunicazione. Alla variazione, infatti, dovrà far seguito la verifica della permanenza dei requisiti richiesti e, in caso di valutazione negativa, la revoca di cui all'articolo 257-quater”*.

All'osservazione dell'Alto Consesso si è dovuta quindi adeguare la previsione contenuta al successivo quinto comma dell'art. 257-ter, che prevede che *“ai fini dell'estensione della licenza ad altri servizi o ad altre province, il titolare della stessa notifica al Prefetto che ha rilasciato la licenza i mezzi, le tecnologie e le altre risorse che intende impiegare, nonché la nuova o le nuove sedi operative se previste ed ogni altra eventuale integrazione agli atti e documenti di cui all'art. 257, secondo e terzo comma.”* I relativi servizi possono iniziare trascorsi 90 giorni, termine entro il quale il Prefetto può chiedere chiarimenti ed integrazioni al progetto tecnico-organizzativo e disporre il divieto dell'attività qualora la stessa non possa essere assentita, ovvero ricorrano i presupposti per la sospensione o la revoca della licenza, di cui all'art. 257-quater.

Va richiamata l'attenzione delle SS.LL. sul fatto che – ferme restando le procedure individuate con la più volte citata circolare del 29 febbraio 2008 in ordine alle richieste di ampliamento territoriale delle licenze già assentite - l'eventuale integrazione richiesta all'interessato, ai sensi dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, interrompe il previsto termine di novanta giorni, che inizierà a decorrere nuovamente a far data dalla presentazione degli atti riguardanti i chiarimenti richiesti, ovvero da quando saranno prodotte le necessarie integrazioni al progetto organizzativo e tecnico-operativo.

6) Diniego, sospensione e revoca della licenza.

L'art. 257-quater disciplina i motivi di rifiuto, sospensione e revoca delle licenze, ridisegnata alla luce delle rilevate esigenze di maggiore garanzia segnalate sia dalla Commissione Europea, sia dall'Autorità *“antitrust”*, nonché indotte dall'avvenuta abrogazione, per incompatibilità con le norme comunitarie, del secondo comma dell'art. 136 del TULPS (che consentiva di negare la licenza *“in considerazione del numero e della importanza degli istituti già esistenti”*).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Meritano di essere segnalate alcune delle fattispecie di cui all'art. 257-quater ed in particolare quella indicata:

- al comma 1, lettera b) (riguardante l'affidabilità del titolare della licenza e dei soggetti indicati nell'art. 257, primo comma, lettera a): sottoposizione all'azione penale per uno dei reati previsti dall'art. 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, ovvero alla proposta per l'applicazione di una misura di prevenzione. E' il caso di ricordare che la condanna per uno dei reati indicati nell'art. 51, comma 3-bis del c.p.p., ancorché non definitiva, comporta l'insorgere dell'incapacità a contrarre con la pubblica amministrazione (ai sensi dell'art. 75 del D.P.R. n. 554 del 1999, norma confermata nel Testo Unico sugli appalti pubblici) ed ai sensi dell'art. 10, della legge 31 maggio 1965, n. 575, ha effetti interdettivi per l'ottenimento delle licenze o delle autorizzazioni di polizia;
- al comma 1, lettera c): relativa ai "gravi" motivi di ordine e sicurezza pubblica, già contemplati dall'art. 136 del t.u.l.p.s., nonché "il concreto pericolo di infiltrazioni ambientali tali da condizionare la corretta gestione o amministrazione dell'istituto".

Rientrano, invece, nell'ambito della prevenzione degli abusi del titolo autorizzatorio le fattispecie contemplate al comma 3, lettere a) e b), con una particolare attenzione - in linea con i principi ispiratori della modifica normativa - all'integrale rispetto degli obblighi contrattuali, previdenziali, assicurativi e di sicurezza, a tutela della sicurezza del personale dipendente, della qualità dei servizi, della concorrenza e, in definitiva, dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Il quarto comma dell'articolo prevede la revoca obbligatoria della licenza nel caso di mancata attivazione dell'istituto o di inosservanza delle prescrizioni della licenza entro i sei mesi successivi al rilascio, che trova una precisa ragion d'essere nella linea della maggiore adesione possibile alle esigenze di flessibilità delle imprese, unita, però, ad un saldo principio di effettività nella corrispondenza fra attività esperita e autorizzazione conseguita.

Merita, infine, di essere segnalata la disposizione del terzo comma, lettera b), nella quale la "reiterazione" delle irregolarità o la "gravità" delle inadempienze contrattuali e l'"incidenza" delle irregolarità sulla sicurezza delle guardie particolari e sulla qualità dei servizi sono elementi di valutazione anche per la revoca della licenza. A tale riguardo, le segnalazioni degli organi deputati al controllo dovranno essere particolarmente puntuali ed i Prefetti adotteranno i provvedimenti più adeguati.

7. Le tariffe per i servizi offerti.

Nel richiamare quanto osservato nella circolare del 29 febbraio 2008, con riguardo al divieto di determinazione autoritativa dei prezzi, si ritiene necessaria qualche ulteriore



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

considerazione sulle valutazioni demandate all'Autorità di pubblica sicurezza dal terzo comma, lettera b), dell'art. 257-quater, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 257-quinquies, per il controllo sui prezzi praticati dall'imprenditore, per i servizi offerti.

In proposito, non può farsi a meno di evidenziare quanto osservato dal Consiglio di Stato nel già richiamato parere della Sezione Consultiva per gli atti normativi (pag. 12 e ss.), che al riguardo afferma:

“2. La prima osservazione dell'Autorità (n.d.r. Garante della Concorrenze e del Mercato) riguarda uno degli aspetti più controversi (anche in sede giurisprudenziale) della materia, e cioè il controllo delle tariffe.

In proposito la Corte di giustizia con la pronuncia su indicata ha stabilito che la fissazione per i servizi di vigilanza privata da parte del Prefetto di un ambito di oscillazione comporta il venir meno agli obblighi derivanti dall'art. 49 CE.

La disciplina recata nello schema si è adeguata – anche a seguito dell'intervento dell'Autorità - al dictum del Giudice europeo, senza peraltro escludere ogni rilevanza alle tariffe. Ha tenuto ferma, infatti, la necessità della loro indicazione nella domanda.

Il contrario avviso espresso anche a questo riguardo dell'Autorità appare indubbiamente coerente con la finalità di tutela della concorrenza cui essa è chiamata, ma sottovaluta l'importanza di questo elemento nella valutazione dell'affidabilità degli istituti che operano nella sicurezza privata.

Ora, se non vi è dubbio che esso debba essere lasciato al libero mercato, è anche vero che tutte le volte che il prezzo offerto (id est la tariffa) non si riveli coerente al soddisfacimento di primarie e generali esigenze di correttezza e trasparenza (quali l'integrale rispetto degli obblighi contrattuali e previdenziali per le guardie particolari) oltre che alla sussistenza della specifica capacità tecnica (desumibile dai mezzi usati e dal loro costo anche in termini di ammortamento), ciò non può essere trascurato in sede di licenza.

La tariffa, a questa stregua, non risponde certo alla logica del prezzo imposto, già superata dall'ordinamento interno attraverso il sistema delle tariffe di legalità al quale si sono ispirate le più recenti circolari del Ministero dell'interno (C.d.S., IV, 20 settembre 2005, n. 4816; 5 settembre 2007, n. 4647) e non costituisce nemmeno un criterio automatico di segnalazione dell'anomalia dei prezzi così praticati, bensì uno degli elementi – e non certo marginale – di valutazione.

In queste condizioni, se da una parte deve convenirsi con l'Autorità sulla impossibilità (ribadita dalla Corte) di fissazione più o meno autoritativa dei prezzi, dall'altra, tale elemento non può essere escluso dal vaglio dei possibili indizi sull'eventuale elusione o perdita della necessaria capacità tecnica e, in questo senso, esso va indicato nella domanda giusta la previsione dell'articolo 257-ter, comma 2.

Coerentemente con tali considerazioni – e in risposta ad un quesito dell'Amministrazione – si ritiene appropriata la disciplina della revoca e della sospensione della licenza nel comma 3, lett. b) dell'articolo 257-quater (formula specificamente sottoposta al vaglio del Consiglio di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Stato), disciplina che appunto prende in considerazione le tariffe non in modo esclusivo bensì nel quadro di una generale valutazione di affidabilità”.

8) Gestione associata delle attività.

Un'ultima considerazione è poi imposta dalla previsione dell'art. 257-sexies, che con il venir meno del limite provinciale della licenza e dell'obbligo di avere una sede operativa in ogni provincia, come statuito dal Giudice comunitario, consente la costituzione di raggruppamenti temporanei di istituti di vigilanza o di consorzi o di studi associati di investigatori privati, purché tali forme associative siano preventivamente comunicate al Prefetto.

La norma, quindi, nelle ipotesi associative suddette consente l'utilizzazione comune dei mezzi tecnologici di ricezione, controllo e gestione dei segnali.

In proposito, si richiamano le indicazioni a suo tempo fornite con la circolare nr. 557/B.11947.10089.D(1) del 6.12.2002, che nel prevedere la possibilità di fare ricorso alla formula associativa più appropriata fra istituti di vigilanza, sottolineava la necessità di verificare che, in ogni caso, nell'esecuzione dei contratti fossero scongiurati fenomeni di surrogazione o altre forme di sostituzione nella conduzione dei servizi di vigilanza privata.

La disponibilità di una “sala operativa” adeguata formerà oggetto di specifiche indicazioni in sede di regolamentazione del requisito della “capacità tecnica”, mentre in questa fase di prima applicazione le relative valutazioni sono rimesse al prudente apprezzamento delle SS.LL., sulla base delle indicazioni già impartite con la circolare del 29 febbraio 2008, circa la necessità che la “sala operativa” sia idonea, per tecnologia e modalità di conduzione, ad assicurare la costante controllabilità, direzionabilità e assistenza del personale operante ed il collegamento con le sale operative dei presidi di polizia competenti per territorio.

Anche per questo ultimo aspetto assume particolare rilievo l'acquisizione del parere dei Questori territorialmente competenti.

Con riguardo alla gestione comune dei servizi di vigilanza privata, va infine richiamata la previsione contenuta nell'art. 260, che integra gli obblighi di registrazione imposti, nell'ipotesi di servizi di sicurezza complessi, disciplinando modalità finora consentite “in via sperimentale” solo sulla base delle indicazioni fornite con la circolare 557/PAS.15442, 10089.D.(7)2 del 7 gennaio 2005.

o o o



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Nel rassegnare le linee d'indirizzo che precedono alla prudente applicazione che le SS.LL. vorranno assicurare, si confida nella tempestiva segnalazione di eventuali criticità, assicurando che i competenti Uffici del Dipartimento della Pubblica Sicurezza sono a disposizione per chiarire eventuali dubbi interpretativi e per contribuire sinergicamente alla risoluzione di eventuali ulteriori problematiche applicative.

IL MINISTRO
(MARONI)

F.TO MARONI