

VADEMECUM OPERATIVO

Disposizioni operative per l'attuazione del Decreto Ministeriale 1.12.2010, nr. 269, in materia di capacità tecnica e qualità dei servizi degli istituti di vigilanza ed investigazione privata

Realizzato a cura del Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Ufficio per l'Amministrazione Generale
– Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

1) Premessa

Il D.M. 1.12.2010, nr. 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" (di seguito Decreto), muove dalla consapevolezza della qualità non ottimale dei servizi resi dagli istituti di vigilanza e di investigazione privata, nonché dalla necessità di garantire il pieno rispetto dei principi fissati dal D.P.R. 153/2008 e, in particolare:

- il superamento del limite provinciale della licenza, anche al fine di favorire un'offerta di servizi più ampia e qualificata, lasciando alle imprese di determinare i propri ambiti territoriali, in un quadro di regole omogenee per tipologia di servizi e per ampiezza degli ambiti territoriali entro i quali si intende operare;
- il perseguimento di una più elevata qualità organizzativa ed operativa dei servizi.

Tale fine viene raggiunto attraverso un'azione di forte controllo sulla "capacità tecnica" dei soggetti che intendono offrire servizi di sicurezza privata, espressamente prevista dalla legge (art. 136, primo comma, del TULPS) che, peraltro, la Corte di Giustizia delle comunità europee, nella richiamata sentenza del dicembre 2007, non ha contestato.

La legge prevede cioè un controllo sulle attività di vigilanza ed investigazione privata tale da assicurare sia la piena rispondenza agli interessi pubblici primari (integrità fisica e psichica, sicurezza delle proprietà e dei diritti correlati, possibilità di una pacifica vita di relazione), da qualunque soggetto l'attività venga prestata, sia l'intervento immediato Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale ed efficace per ristabilire le predette condizioni indispensabili per la convivenza civile.

A tal fine il D.P.R. 4 agosto 2008, n. 153 demanda al decreto in esame l'individuazione delle caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo ed i requisiti di qualità degli istituti e dei servizi, nonché i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dell'istituto e per lo svolgimento degli incarichi organizzativi.

2) Illustrazione dell'articolato

Sotto il profilo formale, il Decreto si sostanzia in otto articoli e dieci allegati che ne costituiscono parte integrante:

2.1: Art. 1 – Ambito di applicazione.

Descrive la disciplina contenuta nel decreto, con specifico riferimento alle previsioni degli artt. 257 e 257 bis del Regolamento d'esecuzione TULPS concernenti i profili dimensionali e di organizzazione logistica e tecnica degli istituti, gli elementi formali della domanda ed il progetto organizzativo e tecnico-operativo, stabilendo:

- caratteristiche minime del progetto organizzativo e tecnico-operativo, individuate negli allegati A, C e E;
- requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi, individuati nell'allegato D;
- requisiti professionali, individuati nell'allegato B;
- modalità per la dimostrazione del possesso dei mezzi finanziari, logistici e tecnici, individuate nell'allegato A;

- requisiti professionali, tecnici per gli istituti di investigazione e di informazioni commerciali, individuati negli allegati G e H.

2.2: Art. 2 - Caratteristiche e requisiti organizzativi e professionali degli istituti di vigilanza privata. L'articolo, rinviando per il dettaglio agli allegati A, B, C, D, E, F e F1, individua i parametri per la corretta applicazione del decreto, suddividendoli in:

- Classi funzionali: suddivisione dei servizi autorizzabili;
- Livelli dimensionali: suddivisione in ragione delle guardie giurate impiegate in servizi di vigilanza (partendo da un minimo di sei);
- Ambiti territoriali: suddivisione degli istituti in ragione del territorio in cui effettuano o intendono effettuare servizio.

Fermo restando il superamento del limite provinciale e la rimessione della dimensione territoriale dell'istituto alle scelte imprenditoriali (iniziali o successive), la norma individua parametri di "capacità tecnica" definiti per tipologie di servizi, per ambiti dimensionali tipo ed in relazione allo sviluppo territoriale dell'attività.

Peraltro, il prendere a riferimento anche un criterio territoriale per la determinazione di requisiti non incide in alcun modo sulla libertà di scelta e movimento degli operatori (è possibile operare in assoluta autonomia e libertà nella dimensione di territorio scelta, che può essere anche solo di alcuni comuni, di una provincia, di più province, di una regione o nazionale); la provincia non è un criterio minimo ma un riferimento, entro il quale restano salve tutte le diverse scelte imprenditoriali.

Come chiarito dal comma 3 dell'articolo e dal punto 4.1.5 dell'Allegato A per gli istituti che intendono operare nell'ambito di più classi funzionali di attività, si debbono applicare le caratteristiche minime ed i requisiti minimi previsti per ciascuna classe; il livello dimensionale, poi – fermo restando che con meno di sei guardie giurate non sarà mai possibile operare - dovrà essere graduato in relazione ai requisiti minimi richiesti per ciascuna classe funzionale e all'ambito territoriale, sempre presente la necessità di disporre di un numero di guardie giurate corrispondente a quello del personale da impiegare nei servizi, compresi quelli di coordinamento e controllo, incrementato di almeno un quinto, in relazione ai turni di riposo ed alle assenze per ferie, malattie e altri giustificati motivi.

Da quanto sopra consegue che all'atto della valutazione di un'istanza e, in particolare, del progetto organizzativo e tecnico-operativo gli elementi di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo in esame debbono essere letti in relazione gli uni agli altri ed il risultato deve essere un insieme omogeneo e coerente dato dalla classe funzionale, rapportata all'ambito territoriale e con un corrispondente livello dimensionale. Quindi, al variare di un elemento debbono essere riconsiderati anche gli altri.

2.3: Art. 3 – Requisiti e qualità dei servizi.

Nel fare un rinvio all'Allegato D, descrive i servizi autorizzabili, muovendo dalla considerazione che spetta all'Amministrazione dell'Interno ed ai suoi organi di verificare che i servizi di sicurezza privata siano svolti entro livelli ragionevoli di affidabilità¹. La norma inoltre reca una sintesi descrittiva di ogni servizio di vigilanza al fine di dare omogeneità all'applicazione sul territorio nazionale, evitando, come talvolta accade, che i medesimi servizi vengano definiti in maniera diversa nei provvedimenti rilasciati da differenti Prefetti, creando situazioni di confusione nell'utenza ma anche possibili pregiudizi alle aziende di vigilanza all'atto di partecipazione a gare per l'affidamento di servizi.

Vengono così definiti i servizi di: vigilanza fissa, vigilanza antirapina, vigilanza anticaccheggio, telesorveglianza, televigilanza, intervento sugli allarmi, scorta valori, trasporto valori, deposito e custodia valori. Una voce a parte è occupata dai servizi previsti da specifiche norme di legge o di regolamento comunque svolti da istituti autorizzati a norma dell'articolo 134 del Testo unico delle

¹ Cfr. artt. 1-3 del R.D.L. 26 settembre 1935, n. 1952, e del R.D.L. 12 novembre 1936, nr.2144, recante la disciplina del servizio delle guardie particolari giurate e degli istituti di vigilanza privata, peraltro non censurati dalla sentenza della Corte di Giustizia.

leggi di pubblica sicurezza (ad esempio i servizi di stewarding, previsti dal D.M. 8 agosto 2007, oppure quelli di assistenza nei locali di pubblico spettacolo, di cui al D.M. 6 ottobre 2009).

L'articolo reca, poi, un'importante innovazione allorché prevede che le attività di telesorveglianza e di tele vigilanza sono servizi di gestione e controllo a distanza di segnali d'allarme e/o immagini relativi ad un bene mobile "...allo scopo di promuovere l'intervento della guardia giurata.". In tal modo, infatti, è stata superata una tipica criticità della vigilanza privata, connessa al grande sviluppo delle tecnologie per la remotizzazione del controllo e della gestione degli allarmi, consistente nell'offrire servizi di vigilanza finalizzati esclusivamente a promuovere l'intervento delle Forze di Polizia in caso di allarme.

Da tale previsione sono stati, espressamente, esclusi solo i servizi finalizzati alla localizzazione satellitare degli autoveicoli, che prevedano l'esclusivo allertamento del proprietario del bene stesso, in quanto in tal caso il servizio si configura come un antifurto, ancorché sofisticato.

Atteso, comunque, il contributo che i servizi di televigilanza possono offrire in particolare per il controllo del territorio, la norma prevede che 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.

Pertanto, i soggetti che intendano svolgere esclusivamente servizi di ricezione e gestione di segnali provenienti da sistemi di televigilanza e telesorveglianza (Classe B, ex art. 2, comma 2, lett. a) dovranno dare atto, già in sede di progetto tecnico-organizzativo, di come assicureranno l'intervento di guardie giurate sull'evento (ad es. attraverso istituti collegati, consorziati, ovvero tramite istituti individuati dal cliente, ecc.).

In tal senso andrà inserita un'apposita prescrizione nella licenza.

2.4: Art. 4 – Caratteristiche e requisiti organizzativi e professionali degli istituti di investigazione privata e di informazioni commerciali.

Analogo all'art.2, rinviando per il dettaglio agli Allegati G ed H, classifica le tipologie di attività in cui si può estrinsecare l'investigazione privata, operando una distinzione tra il titolare di istituto di investigazione privata e/o informazioni commerciali (riprendendo la definizione già usata dall'art. 135 TULPS che fa esplicito riferimento all' "istituto") e il professionista dipendente (figura innovativa introdotta all'art. 257 bis Regolamento Esecuzione TULPS dal D.P.R. 153/2008 recependo l'evoluzione organizzativa del settore).

Ma, soprattutto, la disposizione mira a distinguere nettamente l'attività di investigazioni private da quella di informazioni commerciali in quanto, ancorché accomunate nella norma di riferimento (come noto l'art. 134 TULPS recita: "Senza licenza del Prefetto è vietato...eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati...") e concettualmente simili, sono in realtà profondamente diverse.

L'attività di informazioni commerciali, infatti, è caratterizzata dalla raccolta di dati relativi alle imprese, concernenti i bilanci, i debitori protestati, i riferimenti anagrafici delle imprese e dall'aggregazione dei dati raccolti, indispensabile agli imprenditori nelle decisioni operative.

Il servizio di informazione economica alle imprese comporta la circolazione di dati e notizie sul sistema economico ("raccolti [...] nel rispetto della vigente normativa in materia di segreto aziendale e industriale..." e detenuti in base "...ad un obbligo previsto dalla legge, da un regolamento o dalla normativa comunitaria" e "...provenienti da pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque." art. 24 lett. d) d.lgs 196/03) e soddisfa le finalità di pubblico interesse correlate allo sviluppo del sistema imprenditoriale ed alla trasparenza del mercato: si tratta, in definitiva, di un servizio volto a ridimensionare quanto più possibile la sfera del rischio correlata al credito, in ogni suo aspetto, a cui è estranea un'attività di tipo propriamente investigativo.

Appare evidente, pertanto, che informazione economica ed attività investigativa, pur indirizzandosi entrambe alla salvaguardia della sicurezza, concernono sfere differenti, come differenti risultano tanto l'organizzazione interna, quanto il 'prodotto' offerto dalle imprese di investigazione e da quelle di informazione economica.

Il comma 3 stabilisce che, sussistendo i requisiti di cui agli Allegati G, H e F2, la licenza per le attività d'investigazione privata ed informazioni commerciali, rilasciata dal Prefetto della provincia in cui il titolare ha eletto la sede principale dell'attività, autorizza il titolare - in possesso del tesserino previsto dal D.M. di cui all'art. 254, comma 3, del Regolamento di esecuzione TULPS - ad operare su tutto il territorio nazionale.

In tal modo, oltre a soddisfare l'esigenza di adeguamento ai principi comunitari - già recepita nella riforma regolamentare del 2008 - rendendo possibile l'esistenza di istituti di investigazione senza limiti dimensionali o territoriali, è stata superata una criticità tipica dell'attività investigativa, cioè la possibilità di estendere l'esercizio dell'attività d'informazione e d'investigazione su tutto il territorio nazionale, pur in presenza della sola licenza rilasciata dal Prefetto della provincia ove insiste la sede principale dell'attività.

Per quel che concerne il tesserino degli investigatori, sarà realizzata, con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, una smart card munita di chip a contatto che recherà tutte le informazioni necessarie a rendere "riconoscibile" l'investigatore, secondo il principio fissato dal D.P.R. 153/2008. Resta inteso che le licenze di investigazione privata assumono la valenza nazionale all'entrata in vigore del Decreto, anche nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale di fissazione dei parametri del tesserino.

2.5: Art. 5 - Qualità dei servizi di investigazione privata e di informazione commerciale.

Analogo all'art. 3, descrive i servizi di investigazione privata e d'informazioni commerciali autorizzabili, nel rispetto della legislazione vigente e senza porre in essere azioni che comportino l'esercizio di pubblici poteri, riservate agli organi di polizia ed alla magistratura inquirente. In particolare vengono definite e descritte nei tratti salienti le attività d'indagine: in ambito privato, in ambito aziendale, in ambito commerciale, in ambito assicurativo, difensiva, quelle previste da leggi speciali o decreti ministeriali, caratterizzate dalla presenza stabile di personale dipendente presso i locali del committente. Analogamente viene definita e descritta l'attività d'informazioni commerciali.

Per quel che concerne il cosiddetto "antitaccheggio investigativo" (inteso come indagini volte ad individuare le cause degli ammanchi e le differenze inventariali negli esercizi della grande distribuzione), è stato sgomberato il campo da un frequente equivoco interpretativo - spesso surrettiziamente utilizzato - che riconduceva questa attività, di fatto, ad una custodia di beni esposti alla pubblica fede operata da soggetti (i collaboratori degli istituti d'investigazione) che operavano in abiti civili ed in forma dissimulata, pur essendo privi della qualifica di guardia giurata. La disposizione quindi non utilizza il termine "antitaccheggio" - riservato alla vigilanza privata (cfr. art. 3, co.2, lett.d) - definendo invece l'attività in parola come: "... indagine in ambito commerciale, richiesta dal titolare dell'esercizio commerciale ovvero dal legale rappresentante o da procuratori speciali a ciò delegati volta all'individuazione ed all'accertamento delle cause che determinano, anche a livello contabile, gli ammanchi e le differenze inventariali nel settore commerciale, anche mediante la raccolta di informazioni reperite direttamente presso i locali del committente." (art. 5, co.1, punto a.III).

Conseguentemente l'antitaccheggio strictu sensu, inteso come attività preventiva volta ad evitare la sottrazione e/o il danneggiamento di beni esposti alla pubblica fede, deve ritenersi patrimonio esclusivo della vigilanza privata ovvero, come previsto dall'art. 256 bis del Regolamento d'esecuzione TULPS, dei servizi di portierato, quando non ricorrono le condizioni previste dal 5° comma del citato art. 256 bis ovvero quelle di cui al punto 3.b.1 dell'Allegato D del Decreto in esame.

L'individuazione delle attività sopra descritte, risponde sia all'esigenza, così come per la vigilanza privata, di dare omogeneità all'applicazione sul territorio nazionale, evitando pregiudizi per l'utenza resi ancor più possibili dalla natura più intellettuale e, sovente, non concretamente apprezzabile dell'attività investigativa, sia alla necessità di portare a sistema attività investigative, quali quelle in

ambito assicurativo e l'antitaccheggio, definite solo a seguito di interventi giurisprudenziali² e dalle conseguenti direttive interpretative di questa Amministrazione. Ci si riferisce, in particolare, alle circolari nr. 559/C.14426.10089.D(1), del 23 ottobre 1996, e nr.559/C.5808.10089.D.A(1), del 2 maggio 1997, che vengono abrogate.

L'articolo prevede, poi, che i soggetti autorizzati possono, tra l'altro, svolgere, anche a mezzo di propri collaboratori segnalati, ai sensi dell'art. 259 del Regolamento d'esecuzione TULPS varie attività, tra le quali, si segnalano quelle di osservazione statica e dinamica (c.d. pedinamento), ripresa video/fotografica, sopralluogo.

Tale ultima disposizione, relativamente ai collaboratori segnalati ai sensi del citato art. 259, connota l'attività svolta da soggetti che trovano spazio nel Regolamento d'esecuzione TULPS nell'unico riferimento costituito proprio dall'art. 259, ma che, nella pratica quotidiana, collaborano in maniera significativa con i titolari di autorizzazione, svolgendo degli incarichi investigativi elementari, intesi come prestazioni, prevalentemente materiali, che concorrono alla realizzazione del prodotto finale dell'attività investigativa, curata dal titolare di licenza. Resta evidentemente esclusa, per i collaboratori segnalati ai sensi del citato art. 259, la possibilità di svolgere incarichi investigativi connessi all'attività d'indagine difensiva (punto a.V. del Decreto). Infatti, come chiarito dalla circolare 559/C.26410.10089.D.A. (15), del 20 ottobre 1989, l'attività in parola deve essere svolta esclusivamente dall'investigatore autorizzato.

La disposizione in esame supera, poi, la criticità legata alla mancanza di una chiara evidenza degli atti che possono essere compiuti dagli investigatori, in particolare per quel che concerne alcune attività non compiutamente definite dalle norme istitutive, come ad esempio pedinamenti (anche a mezzo di rilevazioni elettroniche con apparecchiature GPS), appostamenti e riprese fotocinematografiche, che danno luogo ad atti atipici.

In tal senso si registra una oramai consolidata giurisprudenza secondo la quale il pedinamento operato dagli investigatori privati non integra gli estremi dell'azione molesta punita dall'art. 660 codice penale, anche se interferisce nell'altrui sfera di libertà e pure se non è gradito alla persona che lo subisce³.

Per quel che concerne, poi, la possibilità di disimpegnare le attività di pedinamento anche avvalendosi di apparecchiature elettroniche (localizzatori satellitari), la più recente giurisprudenza ha affermato che la localizzazione mediante il sistema di rilevamento satellitare degli spostamenti di una persona, costituisce attività di pedinamento e non è, quindi, assimilabile all'attività d'intercettazione di comunicazioni o conversazioni (pertanto non soggetta alle disposizioni degli art. 266 e segg. del codice di procedura penale)⁴.

Con l'occasione si ribadisce che la norma dell'art. 259 del Regolamento di esecuzione al TULPS, secondo cui "...chiunque esercita un istituto di ricerche ed investigazioni private è tenuto a comunicare al Prefetto gli elenchi del personale dipendente e a dar notizia, appena si verifici, di ogni variazione intervenuta...", trova la sua "ratio" nella possibilità di consentire all'Autorità di p.s. di effettuare i dovuti controlli.

Pertanto, la comunicazione al Prefetto non riveste carattere di mera notifica di una situazione di fatto, che è comunque rilevante e va tenuta aggiornata, ma è finalizzata alla valutazione di tali soggetti secondo i consueti parametri di affidabilità previsti dal Testo unico delle leggi di P.S. (art. 11).

L'esigenza di tutela del pubblico interesse, affidata all'intervento dell'Autorità di pubblica sicurezza a norma dell'art. 9 TULPS, potrà, dunque, esprimersi per prescrivere al titolare dell'istituto di ritirare il rapporto di collaborazione per quei dipendenti che presentassero evidenti

² Cfr. TAR del Lazio – Sez. I[^] - sentenza nr.354 del 16.3.1993; TAR del Lazio – Sez. I[^] - sentenza nr.760 del 9.12.1993; Corte di Cassazione – Sez. III penale, sentenza nr. 732 del 2.4.1992; TAR della Puglia – Sez. I[^] Lecce – sentenza nr.206 del 12.1.1995

³ Cfr. Corte di Cassazione – Sez. VI Penale – sentenza nr.11846 del 2.10.1978; Pretura Penale di Talentano (VT), sentenza del 16.3.1984

⁴ Cfr. Corte di Cassazione - Sez. VI Penale - Sentenza n. 15396 del 11 aprile 2008; Corte di Cassazione - Sez. IV Penale - sentenza n. 3017 del 21 gennaio 2008, Corte di Cassazione – Sez. V Penale – sentenza nr.9667 del 15.1.2010

controindicazioni sul piano della sicurezza e dell'ordine pubblico, pena le conseguenti iniziative sanzionatorie stabilite dalla normativa vigente in caso di inottemperanza.

2.6: Art. 6 – Requisiti professionali e formativi delle guardie particolari giurate.

La norma ribadisce che in tema di requisiti professionali e di formazione delle guardie giurate dispone il D.M. previsto dall'art. 138, comma 2, del Testo Unico delle Leggi di P.S. che, testualmente, recita:

«Il Ministro dell'interno con proprio decreto, da adottarsi con le modalità individuate nel regolamento per l'esecuzione del presente testo unico, sentite le regioni, provvede all'individuazione dei requisiti minimi professionali e di formazione delle guardie particolari giurate.» Il secondo comma, invece, interviene sulla possibilità di richiedere il rilascio del decreto di nomina a guardia giurata come lavoratore autonomo, fornendo una chiara risposta ad alcuni precedenti registratisi sul territorio nazionale che, ancorché limitati a pochi casi, avrebbero potuto, in prospettiva, vanificare gli sforzi di innalzamento della qualità dei servizi che la bozza in esame e, in generale, la riforma regolamentare stanno compiendo.

La disposizione è partita dalla considerazione che il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, sin dalla originaria formulazione, riserva grande attenzione al rapporto di dipendenza che deve intercorrere fra le guardie particolari giurate e il soggetto (privato proprietario, nell'ipotesi regolamentata dall'art. 133, ovvero istituto di vigilanza, nell'ipotesi regolamentata dall'art. 134) che ne richiede la nomina e le impiega, prevedendo tra i requisiti che le guardie debbono possedere l'«...essere iscritto alla Cassa nazionale delle assicurazioni sociali e a quella degli infortuni sul lavoro...» (art. 138).

L'indifettibilità di tale rapporto è stata, poi, sottolineata dal D.P.R. 153/2008 che, all'art. 257 ter, comma 4°, prevede che il titolare della licenza deve 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...». Analogamente, il successivo art. 257 quater, comma 3, lett.a), prevede tra le cause per la revoca o la sospensione della licenza «...il mancato rispetto degli obblighi assicurativi e previdenziali, nei confronti del personale dipendente...».

Anche la disciplina del R.d.l. 1952/1935 appare in linea con il quadro testé delineato allorché, nel prevedere il controllo del Questore sul servizio delle guardie giurate, fa riferimento a «coloro che le impiegano».

Da ciò se ne è tratto il convincimento che, nel sistema normativo vigente, la figura della guardia giurata è inscindibilmente connessa ad un datore di lavoro (privato od ente che sia) che la assume alle proprie dipendenze e che, quale logico corollario, dovrà assolvere agli obblighi previdenziali ed assistenziali mediante l'iscrizione del lavoratore all'Inps ed all'Inail.

Tale impostazione appare ampiamente giustificata dall'estrema delicatezza dei servizi svolti dalle guardie giurate che, come ha osservato il Consiglio di Stato nel parere nr. 1247/2008, «...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 alle forze pubbliche e sono stati progressivamente affidati o consentiti agli istituti di vigilanza e alle guardie particolari, in virtù di specifiche previsioni normative...».

Sul punto il Consiglio di Stato in sede consultiva, nel parere 4251/2010, del 25.10.2010, reso sul Decreto in esame, prendendo atto delle argomentazioni poste dall'Amministrazione in sede di richiesta di parere, ha ritenuto che la disposizione in parola potesse essere mantenuta nel testo almeno fino alla pronuncia definitiva della giurisprudenza amministrativa sulla questione.

2.7: Art. 7 – Aggiornamento dei requisiti tecnico-professionali.

Descrive le procedure per la modifica degli allegati al decreto, stabilendo che le eventuali modifiche sono disposte con decreto del Ministro dell'Interno, di natura regolamentare – come espressamente richiesto dal Consiglio di Stato nel citato parere del 25.10.2010 - acquisito il parere

della Commissione Consultiva Centrale, di cui all'articolo 260-quater del regolamento di esecuzione, e sentito l'Ente nazionale di unificazione, secondo una logica analoga a quella seguita nella predisposizione del Decreto in esame.

Si tratta evidentemente di una norma di garanzia della linearità dell'azione dell'Amministrazione ma che tiene anche conto della circostanza che, attesa la portata innovatrice del decreto e le significative ricadute che lo stesso avrà sul settore della sicurezza privata, dalla pratica attuazione delle disposizioni in questione potrebbe emergere la necessità di apportare modifiche, correttivi ed implementazioni alle disposizioni stesse.

2.8: Art. 8 - Disposizioni transitorie e finali.

Fissa in diciotto mesi il lasso temporale entro il quale gli istituti già operanti dovranno adeguarsi alle disposizioni del Decreto. Il termine è di trentasei mesi per i requisiti formativi minimi ad indirizzo giuridico e professionale degli investigatori privati e degli informatori commerciali, in considerazione del fatto che per tali operatori è stato previsto il requisito del possesso della laurea, almeno triennale (vds. Allegato G del Decreto). Analogamente di trentasei mesi è il termine per l'adeguamento delle strutture per il servizio di deposito e custodia dei beni (ex art. 3, comma 2, lett.j).

La norma inoltre stabilisce che, in caso di richieste di estensione territoriale o di ampliamento dei servizi per licenze già assentite, le disposizioni del decreto sono immediatamente esecutive. La previsione appare coerente con un principio già fissato dal D.P.R. 153/2008 che – non contemplando in caso di estensione un periodo transitorio per l'attuazione del progetto, come previsto nel caso di primo rilascio di licenza⁵ - presuppone che l'interessato sia già in possesso dei mezzi necessari allo scopo.

Per le istanze presentate in data antecedente all'entrata in vigore del Decreto (16.3.2011), le disposizioni dello stesso trovano immediata applicazione laddove l'istruttoria sia ancora nei termini fissati dalla legge (180 gg. per i rilasci di nuove licenze, 90 gg. per le estensioni di licenze già assentite, a cui vanno aggiunti i giorni – massimo 30 – dell'eventuale sospensione del procedimento ex art.2 L.241/90). Diversamente, laddove tali termini fossero stati superati, laddove sussistano le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione richiesta (secondo le indicazioni fornite con le circolari 557/PAS/2731/10089.D(1) del 29 febbraio 2008 e 557/PAS/15403.10089. D(1)REG del 15 dicembre 2008), si procederà a concedere la licenza, fermo restando che il titolare, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della norma (36 mesi per i requisiti professionali degli investigatori), dovrà adeguarsi alle disposizioni del Decreto. Un'esplicita prescrizione in tal senso dovrà essere recata dal titolo autorizzatorio.

Si richiama, inoltre, l'attenzione sulla disposizione del comma 4 dell'articolo, secondo cui gli istituti autorizzati, alla data di entrata in vigore del Decreto, ad operare in diverse province sulla scorta di più autorizzazioni, debbono unificare le attività in un'unica licenza rilasciata dal Prefetto della provincia ove l'istituto ha eletto la sede principale. Si pone, così, fine ad una prassi – necessitata dalla vecchia limitazione provinciale delle licenze in questione – che vedeva il medesimo soggetto titolare di più autorizzazioni al fine di operare in diverse province, in evidente contrasto con il principio, sancito dall'art. 8 TULPS, della personalità dell'autorizzazione di polizia.

La disposizione fa riferimento agli "istituti", con ciò intendendo sia le licenze intestate alla medesima persona fisica, sia quelle che, pur intestate a persone diverse, fanno capo alla stessa proprietà (gruppo economico o singolo che sia).

Resta inteso che una volta unificata la licenza, gli istituti interessati disporranno comunque del lasso temporale previsto dalla norma per l'adeguamento alle disposizioni del decreto.

Per quel che concerne i processi di unificazione, si chiarisce che la Prefettura che riceve la domanda dovrà procedere alla revoca del titolo precedentemente concesso ed al contestuale rilascio di un nuovo titolo autorizzatorio che abiliti ad operare nel nuovo ambito territoriale costituito dalla provincia nelle quali l'istituto è già autorizzato; le Prefetture di quelle province dovranno provvedere alla revoca del titolo di polizia a suo tempo rilasciato all'interessato.

⁵ Cfr.art.257, co.2, e art.257-ter, co.5, del Regolamento d'esecuzione TULPS

Contestualmente il titolare della licenza dovrà produrre un apposito regolamento di servizio – redatto sulla scorta delle disposizioni dell’Allegato D del Decreto e che tenga conto della specificità dei singoli territori nei quali dovrà operare l’istituto di vigilanza – da sottoporre al Questore della provincia della sede principale dell’istituto che ne valuterà l’approvazione, sentiti i Questori competenti.

Nel caso di unificazione della licenza dovrà anche essere rideterminata la cauzione che andrà calcolata in base ai parametri fissati dall’Allegato F del Decreto, come si vedrà più in dettaglio quando si analizzerà l’Allegato in questione.

Per quel che concerne, invece, la licenza d’investigazione privata/informazioni commerciali si osserva che non si tratterà di unificare le licenze, attesa la portata nazionale che ora riveste tale autorizzazione, ma di procedere, una volta che il titolare abbia individuato la sede principale, alla revoca delle altre autorizzazioni assentite.

Nel corso dei diciotto mesi successivi all’entrata in vigore del Decreto gli istituti di vigilanza autorizzati dovranno rivedere la propria Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale organizzazione aziendale, la gestione nonché la diffusione territoriale per adeguarle ai parametri fissati dal Decreto stesso. In particolare dovranno tenere conto delle classi funzionali, dei livelli dimensionali e degli ambiti territoriali e sulla scorta di tali elementi richiederanno alla Prefettura competente (quella della provincia nella quale è stabilita la sede principale dell’attività) la modifica del titolo autorizzatorio.

Analogamente, gli istituti di investigazione e di informazioni commerciali dovranno individuare le attività che intendono svolgere (scelte tra quelle indicate all’art. 5 del decreto). Gli istituti già autorizzati a svolgere sia le investigazioni private che le informazioni commerciali – stante l’affidamento di cui godono per la pregressa titolarità della licenza - dovranno dichiarare l’attività prevalente (investigazioni o informazioni commerciali) e, in considerazione di ciò, sarà ridefinita l’autorizzazione e calcolata la relativa cauzione (diversa, come si vedrà più avanti, a seconda che si tratti di un istituto di investigazioni o di informazioni commerciali), fermo restando che potranno comunque svolgere l’attività residuale rispetto al complesso di quelle autorizzate (ad es. un’attività investigativa nel contesto della licenza per informazioni commerciali e viceversa).

Resta inteso che, laddove l’interessato dichiara di svolgere entrambe le attività in maniera paritetica, l’autorizzazione ne farà esplicito riferimento e la cauzione sarà data dalla somma delle cauzioni previste dall’Allegato F2 per le due tipologie di attività.

Per i titolari di nuove autorizzazioni, evidentemente, non si può fare riferimento all’attività prevalente essendo, come detto, le investigazioni private e le informazioni commerciali sostanzialmente diverse; pertanto, laddove dovesse essere richiesta la licenza per svolgerle entrambe, le condizioni per il rilascio e la cauzione saranno rappresentate dalla somma di quelle previste per le due attività di riferimento.

Le Prefetture provvederanno a riformulare i provvedimenti autorizzatori, tenendo conto delle dichiarazioni rese dagli interessati e degli esiti dell’attività di controllo esperita, mano a mano che gli istituti di vigilanza e d’investigazione privata completeranno l’adeguamento alle disposizioni del D.M. 1 dicembre 2010.

A tale proposito si evidenzia come, nelle more del completamento delle procedure, previste dall’art. 260 ter del Regolamento d’esecuzione tulps, per il riconoscimento degli enti di certificazione della qualità, le verifiche circa l’adeguamento degli istituti ai parametri fissati dal decreto dovranno essere svolte dalle Prefetture e dalle Questure, richiedendo anche la collaborazione dei competenti uffici delle altre Amministrazioni a vario titolo coinvolte (ad es. le Direzioni provinciali del lavoro, i Comandi della Guardia di Finanza, l’Agenzia delle Entrate, ecc.). In particolare, per quel che concerne i sistemi di comunicazione, si evidenzia che la sussistenza dei requisiti minimi di tali sistemi è accertata, giusta previsione dell’Allegato E del Decreto, dai competenti Ispettorati Territoriali del Ministero dello Sviluppo Economico - Comunicazioni.

3) Illustrazione degli Allegati al decreto:

3.1: Allegato A - Requisiti minimi di qualità degli Istituti di vigilanza.

Descrive i requisiti organizzativi dell'istituto necessari per operare, suddividendoli tra:

- soggettivi: per il titolare di licenza, l'istitutore, il direttore tecnico, i soggetti muniti della legale rappresentanza, i consiglieri di amministrazione;
- relativi alla condotta imprenditoriale e commerciale;
- relativi alla struttura organizzativa;
- relativi alle dotazioni logistiche e tecnologiche;
- relativi alla capacità economico-finanziaria;
- relativi ai costi esposti.

Coerentemente con la disciplina comunitaria e i principi costituzionali (articolo 41 comma 1 Cost.), la disposizione non pone limiti all'esercizio dell'attività d'impresa e, quindi, alla forma d'impresa scelta (impresa individuale, società di persone, società di capitali). Piuttosto, coniugando la necessaria flessibilità di impresa con gli oneri di verifica di affidabilità cui l'Amministrazione non si può sottrarre, il punto 2 chiarisce il concetto di "assetto proprietario dell'Istituto", di cui all'art. 257, lett. b), del Regolamento d'esecuzione TULPS, e consente di sondare in modo più approfondito il tema dei requisiti soggettivi, prevedendo che ne siano in possesso anche i rappresentanti dei soci titolari di quote di controllo sulla società proprietaria dell'Istituto o comunque titolari di quote di capitale significative.

Il punto 2.2 fissa il divieto per il titolare di licenza di rivestire la qualifica di guardia giurata. La disposizione riprende un consolidato orientamento di questa Amministrazione secondo cui dal complesso delle disposizioni del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ed in particolare dall'art. 8 - che sancendo la natura strettamente personale della licenza, comporta che l'esercente la licenza di vigilanza deve assumersi direttamente il compito di svolgere le attività autorizzate, con il relativo diretto, immediato carico di responsabilità nei confronti dell'autorità - si ricava l'impossibilità di poter essere contestualmente titolare della licenza ex art. 134 e del decreto di nomina a guardia giurata.

Non va poi sottaciuto l'aspetto connesso alla sicurezza del servizio delle guardie giurate. Infatti, le delicate mansioni che le guardie sono chiamate a svolgere necessitano di uno stato psico-fisico ottimale che potrebbe, invece, essere compromesso da un'attività lavorativa intensa, quale quella conseguente all'esercizio aggiuntivo delle funzioni di titolare della licenza.

Ultimo ma non ultimo è l'aspetto relativo alla professionalità richiesta per svolgere le due mansioni: fissata dall'Allegato B del Decreto per il titolare di licenza, oggetto di uno specifico decreto di formazione professionale (quello di cui all'art. 138 TULPS, richiamato dall'art. 6 del Decreto) in corso di predisposizione per la guardia giurata.

Il punto 2.3 contempla tra i requisiti del titolare di licenza quello della rappresentanza legale della società, elevando a rango di norma un principio già consolidato dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui in caso di istituti organizzati in forma societaria, atteso il carattere rigorosamente personale delle autorizzazioni di polizia in argomento, attributivo della licenza non può che essere il soggetto titolare dei poteri di direzione e gestione dell'attività (imprenditore, nel caso di impresa individuale, rappresentante legale nel caso di impresa societaria)⁶.

Relativamente alla condotta imprenditoriale e commerciale, il punto 3 rinvia ai requisiti generali elencati dall'articolo 38 del D.Lgs. 163/2006 per la partecipazione a procedure ad evidenza pubblica per la aggiudicazione di appalti. Si tratta dell'elenco ad oggi più completo esistente nel nostro ordinamento per l'individuazione di cause ostative ad entrare in rapporto contrattuale con la pubblica amministrazione. Inoltre è specificamente rivolto a chi esercita attività di impresa ed è oggetto di un affinamento giurisprudenziale considerevole.

Il punto 3.3, richiama l'obbligo, già previsto dall'art. 257-ter, comma 4, del Regolamento d'esecuzione, di dimostrare la regolarità contributiva (attraverso il DURC) nonché quella contrattuale. L'integrale rispetto degli obblighi derivanti dall'applicazione del contratto collettivo nazionale di categoria, e della contrattazione territoriale di secondo livello può essere assolto mediante esibizione della certificazione del competente ente bilaterale nazionale.

⁶ Cfr. TAR della Toscana – Sez.I – sentenza nr.456 del 25.10.1995; TAR della Campania – Sez.III – sentenza nr.713 del 12 novembre 1996; Consiglio di Stato – Sez.IV – sentenza nr.2717 del 15.5.2000

A tale riguardo si chiarisce che tale disposizione tiene conto della recente sentenza del Consiglio di Stato - nr.6732/2010 del 15 giugno 2010 - che, decidendo in merito all'appello avverso la sentenza nr. 4654, del 3 agosto 2009, del TAR della Campania relativa al ricorso contro il provvedimento con il quale il Prefetto di Napoli imponeva la presentazione della certificazione liberatoria dell'Ente Bilaterale e contro la norma regolamentare che prescrive tale obbligo, ha sostenuto che l'Amministrazione può "...disporre (come ha sempre potuto disporre), comunque,...di idonei organismi di controllo (ispettorati del lavoro, questure, enti previdenziali e assistenziali) idonei allo svolgimento delle attività di verifica del rispetto della disciplina normativa di settore afferente ai rapporti di lavoro del personale...". L'Ente bilaterale "... è un organismo di diritto privato in cui concorrono solo soggetti privati quali le associazioni dei lavoratori e quelle datoriali; accordare a tale ente privato un potere di certificazione quale quello di rilevanza pubblicistica di cui qui si discute (in quanto finalizzato al rilascio di una licenza di P.S. o alla sua conservazione) vuol dire trasferire ad esso potestà pubblicistiche direttamente incidenti, almeno potenzialmente, sulla stessa attività e persino sull'esistenza dell'impresa. Per sua natura, una siffatta attività di verifica e certificazione del rispetto della contrattazione di settore ben può, quindi, essere svolta, dai predetti soggetti pubblici o (sulla base di idonea disciplina normativa) da organismi, comunque, in posizione di terzietà..." (vds. sent. cit., punto 5).

Conseguentemente la disposizione di cui al punto 3.3 ribadisce l'obbligatorietà dell'integrale rispetto della contrattazione nazionale e territoriale, indefettibile per il mantenimento dell'autorizzazione, come previsto dall'art. 257 quater del Regolamento d'esecuzione TULPS, lasciando all'Autorità di p.s. di verificare tale rispetto attraverso l'attività di controllo che le è propria.

Resta inteso che il titolare di licenza potrà dimostrare il rispetto degli obblighi contrattuali mediante l'esibizione della certificazione rilasciata dall'Ente bilaterale nazionale della vigilanza privata, secondo il principio fissato dal D.P.R. 153/2008 di favorire il ricorso a sistemi di "autocontrollo" o "auto-qualificazione" (vds., ad es., l'art. 257-quinquies, organi ausiliari di accertamento e l'art. 260-ter, enti di certificazione indipendente, del Regolamento d'esecuzione tulps), ferma restando la facoltà dell'Amministrazione di accertare "ex aliunde" il rispetto degli obblighi in materia di sicurezza.

I punti 3.3 e 3.4, poi, mirano alla tutela della qualità del lavoro delle guardie giurate e a combattere il fenomeno del lavoro nero, mentre il comma 3.5 reca una disposizione analoga a quella del punto 3.3 ma relativa agli adempimenti tributari; la disposizione appare estremamente importante, considerato anche che, stante l'aumento esponenziale delle verifiche sulla regolarità contributiva conseguenti all'entrata in vigore del D.P.R. 153/2008, l'evasione si stava spostando sul pagamento dell'IVA connessa all'attività di vigilanza.

Il successivo punto 4 fissa i requisiti minimi in termini di sedi operative, di organici e di centrali operative, che devono essere rapportati all'ambito territoriale e tali da garantire la qualità dei servizi resi e la sicurezza degli operatori (vds. le considerazioni prima svolte in ordine all'art. 2, comma 2, del Decreto). Recependo una indicazione dell'UNI la disposizione ribadisce (punto 4.1.1) che le sedi debbono essere sempre munite di impianti tecnici, tecnologici e di sicurezza, a norma della legge 5 maggio 1990, nr. 46, e del D.M. 22 gennaio 2008, nr. 37.

Le centrali operative - diverse concettualmente dalla "sede", in quanto luogo di assolvimento degli adempimenti relativi alle modalità di impiego delle guardie giurate e, quindi, alla adeguatezza tecnico-operativa dell'istituto e dei suoi servizi - devono garantire la comunicazione diretta con personale operativo impiegato nei servizi sul territorio, nonché il supporto ed il coordinamento dello stesso personale. La disposizione introduce, poi, il concetto di "centro di comunicazione", inteso come struttura per la gestione delle comunicazioni di livello inferiore alla "centrale operativa", ammesso per istituti con livello dimensionale, classe funzionale e ambito territoriale molto ridotto, ovvero come centro di supporto di una centrale operativa principale.

Fermo restando che la disponibilità o meno di una sede operativa in ogni provincia non può più essere considerata presupposto indefettibile della licenza, la disposizione prescinde dalla "sala operativa" in ogni provincia in presenza di idonee strutture tecniche di supporto e quando sia assicurata la disponibilità di linee di telecomunicazione dedicate per garantire la costante

controllabilità, direzionabilità e assistenza del personale operante nonché la possibilità del collegamento con le sale operative dei presidi di polizia competenti per territorio.

Con l'occasione si chiarisce che, relativamente al disposto dell'art. 257 sexies del Regolamento d'esecuzione - che consente la gestione associata delle centrali operative in caso di costituzione di A.T.I. o per la gestione degli allarmi - al fine di evitare il ricorso a tale ipotesi non già con le finalità previste dalla norma ma per sopperire, surrettiziamente, a carenze nelle dotazioni tecnologiche degli istituti, a parte i casi di costituzione di raggruppamenti temporanei di imprese per Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale l'esecuzione di specifici contratti, la possibilità di gestire in forma associata (nelle diverse formule contrattuali previste dalla vigente legislazione civilistica) una centrale operativa tra più istituti deve essere limitata alla gestione dei segnali d'allarme ed agli interventi conseguenti, fermo restando che ognuno degli istituti interessati deve disporre di una propria centrale operativa (secondo le indicazioni del punto 4.1.2 dell'Allegato A e dell'Allegato E del Decreto) per la gestione delle altre attività di vigilanza privata autorizzate in licenza.

Il successivo punto 5 (da leggersi sempre in relazione al citato art. 2, comma 2, del Decreto) tratta delle dotazioni logistiche e tecnologiche, sempre parametrata al dimensionamento territoriale, mentre il punto 6 reca i requisiti minimi di capacità economico-finanziaria, facendo riferimento al patrimonio personale netto e, nelle società, ad un capitale interamente versato e mantenuto per tutta la durata dell'attività (individuato poi nell'Allegato F), alla copertura assicurativa Responsabilità Civile Contrattuale e Responsabilità Civile conto Terzi commisurata alla tipologia dei servizi da svolgere/svolti ed ai livelli dimensionali dell'istituto (individuata nell'Allegato F1), nonché alle disponibilità finanziarie occorrenti per far fronte ad eventuali debiti tributari accertati.

Relativamente, infine, ai costi esposti il punto 7 stabilisce il principio che le tariffe, liberamente determinate e praticate dall'imprenditore, debbono risultare coerenti con la licenza e con il progetto organizzativo e tecnico-operativo dell'istituto ed adeguate a coprire i costi indicati dall'articolo 257-quinquies del Regolamento di esecuzione, individuati in relazione ai servizi previsti nella licenza, avendo come parametro di riferimento le tabelle del costo del lavoro delle guardie particolari giurate, sulla base delle determinazioni degli oneri derivanti dall'applicazione del CCNL di categoria e degli integrativi territoriali, fissate dal Ministro del Lavoro, della Salute e della Previdenza Sociale.

La disposizione, lungi dal voler re-introdurre un sistema di "tariffa controllata", corrisponde ad una precisa scelta politica di tutela del lavoro e tende ad eliminare un classico effetto distorsivo della concorrenza, rappresentato dal "dumping" lavoristico.

3.2: Allegato B – Requisiti professionali minimi del titolare della licenza, dell'Istituto, del Direttore Tecnico. Descrive i requisiti di studio e di esperienza minimi necessari per ricoprire le indicate funzioni.

In particolare la disposizione prevede il titolo di studio di licenza di scuola media superiore, nonché aver ricoperto documentate funzioni direttive nell'ambito di istituti di vigilanza privata, con alle dipendenze almeno venti guardie giurate, per un periodo di almeno tre anni, ovvero, in alternativa, aver conseguito master di livello universitario in materia di sicurezza privata che prevedano stage operativi presso istituti di vigilanza privata.

Anche la pregressa esperienza presso le Forze di Polizia è stata considerata, con il limite però di un comprovata esperienza nel settore della sicurezza privata, per un periodo di almeno cinque anni. E' altresì previsto, a garanzia di correttezza dei comportamenti e effettività del bagaglio di esperienza, che l'interessato deve aver lasciato il servizio, senza demerito, da non meno di un anno e non da più di quattro anni.

L'obbligo del titolo di studio si ritiene assolto solo per i soggetti già titolari di licenza all'atto dell'entrata in vigore del decreto da almeno cinque anni; la titolarità della licenza di polizia - anche da meno di cinque anni - assorbe, evidentemente, il requisito dell'aver ricoperto funzioni direttive in un istituto di vigilanza privata, ancorché si tratti di un istituto dotato di meno di venti guardie giurate.

Gli istituti che, a seguito dei processi di unificazione, rientreranno negli Ambiti 4 o 5, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del Decreto dovranno munirsi di una figura, tra titolare, institore o direttore tecnico, avente il profilo professionale UNI 10459:1995.

3.3: Allegato C – Caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo e tecnico-operativo di cui all'articolo 257, comma 2, del Regolamento di esecuzione, degli Istituti di vigilanza privata.

Reca precise indicazioni in ordine agli elementi che deve obbligatoriamente contenere il progetto organizzativo e tecnico-operativo.

La disposizione, dettando regole univoche per la predisposizione dei progetti, mira a realizzare un sistema omogeneo sul territorio nazionale, comprimendo, su questo punto, la discrezionalità dell'Autorità di p.s. nella valutazione delle istanze; contestualmente il soggetto che predispose il progetto tecnico-organizzativo può contare su di una sostanziale parità di trattamento in qualunque provincia venga presentata l'istanza di autorizzazione.

Il progetto organizzativo e tecnico-operativo dovrà illustrare dettagliatamente:

- l'ambito territoriale in cui si intende operare;
- il luogo ove l'imprenditore intende stabilire la sede principale, le eventuali sedi secondarie e la centrale operativa dell'istituto;
- le tecnologie che intende impiegare;
- la natura dei servizi che l'istituto intende svolgere;
- il numero delle guardie che si ritiene di dover impiegare;
- la disponibilità economica-finanziaria per la realizzazione del progetto;
- i requisiti dell'impresa e del richiedente la licenza.

Le indicazioni sopra riportate dovranno risultare coerenti con le disposizioni contenute per ciascuna voce negli Allegati A, B ed E del Decreto e, soprattutto, con gli elementi di cui all'art. 2, comma 2, riportati nell'istanza di autorizzazione.

3.4: Allegato D – Requisiti minimi di qualità degli Istituti di vigilanza e regole tecniche dei servizi.

L'allegato riproduce, armonizza e mette a sistema le principali disposizioni, solitamente, contenute nei regolamenti di servizio degli istituti di vigilanza privata (finora) predisposti dalle Questure, ai sensi del R.d.l. 12 novembre 1936, nr. 2144.

Come noto, secondo una prassi consolidata il Regolamento di servizio è stato predisposto dai Questori e notificato agli istituti di vigilanza con efficacia, evidentemente, limitata all'ambito territoriale di competenza dell'Autorità che lo approvava (la provincia). Tale prassi, ancorché non pienamente rispondente al dettato dell'art.1 del citato R.d.l. - che testualmente, al comma 1, recita: "Gli istituti di vigilanza privata...sono posti per quanto riguarda il servizio alla dipendenza del Questore che ne vigila pure l'Ordinamento" - e sovente non condivisa dalla giustizia amministrativa e ordinaria⁷, appariva comunque giustificata dalla circostanza che, prima della riforma del 2008, gli istituti di vigilanza potevano operare solo nell'ambito della provincia di riferimento della licenza.

Il venir meno, però, del limite provinciale dell'autorizzazione e la conseguente possibilità per le imprese di vigilanza di operare in diversi ambiti territoriali in ragione della propria organizzazione aziendale, rende, in concreto, impossibile il mantenimento della citata prassi e obbliga ad un'applicazione letterale della norma.

Infatti, ogni istituto di vigilanza dovrà predisporre il proprio regolamento, tenendo conto della tipologia di servizi autorizzati, degli ambiti territoriali di operatività (valutandone l'estensione, la conformazione geografica, le caratteristiche sociali), dell'organizzazione aziendale (comprese le strutture, i mezzi e le tecnologie a disposizione), del numero e della professionalità delle guardie giurate dipendenti. Tale regolamento dovrà, quindi, essere sottoposto al Questore della provincia ove insiste la sede principale dell'istituto, che ne valuterà l'approvazione, d'intesa con i Questori delle altre province interessate, imponendo le prescrizioni necessarie nel pubblico interesse.

⁷ Cfr. TAR Emilia Romagna – sentenza nr.453 del 10.4.2003; TAR Toscana – sentenza nr.1336 del 17 luglio 2007; TAR Lombardia – Sez. Brescia – sentenza nr.00363 del 6.8.2009; Tribunale Penale di Pistoia – sentenza nr.123/09 del 16.2.2009.

Le disposizioni recate dall'Allegato D si pongono, quindi, l'obiettivo di creare una regolamentazione il più omogenea possibile sul territorio nazionale superando, se non per reali esigenze di interesse pubblico, particolarismi delle realtà territoriali, ma anche di offrire uno strumento efficace agli istituti per la predisposizione del regolamento di servizio ed ai Questori per l'approvazione dello stesso.

A tal fine si rende necessario che, nelle forme ritenute opportune, venga data ampia comunicazione agli istituti di vigilanza delle disposizioni dell'Allegato in esame, onde consentire un omogeneo e pronto adeguamento alle previsioni del Decreto.

A tale riguardo si evidenzia come la predisposizione dei regolamenti da parte degli istituti debba aver luogo una volta che gli stessi abbiano completato l'adeguamento al Decreto (entro diciotto mesi dall'entrata in vigore). Nelle more continueranno a trovare applicazione i regolamenti provinciali esistenti, ovvero quelli degli istituti sinora approvati.

All'atto dell'approvazione andrà, inoltre, specificato che le violazioni al Regolamento ed alle prescrizioni imposte dal Questore sono punite, giusto disposto dell'art. 6 del R.d.l. 12 novembre 1936, nr. 2144, ai sensi dell'art. 17 TULPS.

In generale, le regole tecniche recate dall'Allegato in esame sono state elaborate tenendo presenti:

- le "migliori prassi" idonee a rendere effettive ed efficaci le misure di sicurezza;
- l'effettiva durata dei servizi operativi e dei periodi di riposo fra un servizio e l'altro, limitando il ricorso alla prestazione di lavoro straordinario nei limiti consentiti dal contratto nazionale di categoria;
- l'efficacia e funzionalità della sala operativa, dei mezzi dell'istituto e delle protezioni individuali per il personale operante;
- l'accuratezza delle misure di sicurezza e di riservatezza adottate nella definizione dei servizi, nonché la qualificazione ed affidabilità del personale impiegato sia nei servizi operativi che in quelli organizzativi;
- la formazione, l'aggiornamento e l'addestramento delle guardie giurate
- la circolazione delle informazioni e delle comunicazioni tra l'istituto di vigilanza, la Questura di riferimento (quella della sede principale) e le altre Questure interessate dai servizi dell'istituto.

Di particolare rilievo appare il punto 3 dell'Allegato che definisce in maniera chiara e coerente con l'art. 3 del Decreto le diverse tipologie di servizio nei quali si può estrinsecare l'attività di vigilanza privata.

Relativamente ai servizi di piantonamento, il punto 3.b.1, reca l'importante definizione di obiettivi sensibili e speciali esigenze di sicurezza. Tale definizione risponde alla necessità – esplicitamente manifestata anche dalle parti sociali della vigilanza privata mediante un "avviso comune" - di meglio definire il contenuto dell'art. 256-bis del Regolamento d'esecuzione, nella parte in cui individua i servizi di esclusiva pertinenza delle guardie giurate, in quanto l'indeterminatezza dei concetti di "obiettivo sensibile" e "speciali esigenze di sicurezza" ha portato a forme di erosione della norma, con la conseguenza che, ad esempio, alcune filiali di istituti di credito o edifici sede di importanti agenzie pubbliche ovvero siti di produzione e gestione dell'energia sono stati affidati a soggetti privi della qualifica di guardia giurata, con evidente detrimento del sistema di "sicurezza complementare" disegnato dalla riforma normativa del 2008.

Per tale motivo la disposizione in esame stabilisce l'obbligatorietà del ricorso a guardie giurate – escludendo quindi la possibilità di affidare i servizi, ad esempio, ad agenzie di portierato – nelle attività di vigilanza inerenti:

- 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);
- 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.

Analogamente, la disposizione sottrae all'ambito locale la valutazione delle speciali esigenze di sicurezza (art. 256 bis, comma 3, del Regolamento d'esecuzione TULPS), individuando i siti nei quali tale definizione trova applicazione:

- 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 generale, infine, la disposizione chiarisce che è affidata alle guardie giurate la custodia dei beni immobili e dei beni mobili in essi contenuti durante l'orario notturno o di chiusura al pubblico.

In tal modo viene, ulteriormente, definita la spinosa questione della differenza tra i servizi di portierato e quelli di vigilanza privata, rientrando, evidentemente, i primi per esclusione nelle fattispecie non espressamente previste dalla norma in esame.

La linea scelta dal Decreto, peraltro, appare coerente con il consolidato orientamento della giurisprudenza che già faceva distinzione tra la mera vigilanza passiva – che può essere espletata da personale diverso dalle guardie giurate – ed i "...compiti di vigilanza attiva – che possono comportare l'uso delle armi, la prevenzione e l'immediata repressione dei reati in concorso con le forze dell'ordine, che ricadono nel regime di controllo e di autorizzazione previsto dagli artt. 133 e seguenti del t.u.l.p.s...", ritenendo tali compiti come assimilabili a quelli svolti "...dagli appartenenti alla forze di polizia e distinta, per tale ragione, dalla attività di portierato la quale si caratterizza invece per essere destinata a garantire l'ordinata utilizzazione dell'immobile da parte dei fruitori senza che vengano in alcun modo in rilievo (se non in via del tutto mediata ed indiretta) finalità di prevenzione e sicurezza.⁸

I punti 3.c e 3.e si occupano, rispettivamente, della vigilanza saltuaria in zona e dell'intervento su allarme, chiarendo di quali dotazioni deve disporre la guardia che effettua il servizio (...veicolo radiocollegato, munito di faro brandeggiante di profondità a luce bianca, fisso o calamitato, di proprietà o nella disponibilità dell'Istituto con i contrassegni distintivi ed il logo dell'istituto approvati dalle Autorità competenti...) e fissando il principio che, di norma, tali servizi sono disimpegnati da una sola guardia giurata, a condizione che l'istituto sia in grado di organizzare il servizio in maniera tale che, nel caso l'operatore rilevi un'effettiva situazione di pericolo, sul posto possa concorrere almeno un'altra pattuglia di supporto, inviata dalla centrale operativa.

Particolare attenzione l'Allegato in esame presta alle regole per l'attività di scorta, trasporto e custodia di valori, essendo evidente che proprio in tale settore di attività è maggiormente sentita la necessità di un'omogeneizzazione delle procedure operative. Significativo, in tal senso, è anche il richiamo operato, per quel che concerne le attività di trattamento del denaro (punto 3.i.1) - intese come attività di autenticazione delle banconote e di selezione delle stesse in base alla loro qualità - alle disposizioni emanate dalla Banca d'Italia in conformità con quanto stabilito dal Consiglio dell'Unione Europea, dalla Banca Centrale Europea e dalla legislazione nazionale.

A tale proposito si chiarisce che tali attività di trattamento non debbono essere svolte necessariamente da guardie giurate, in quanto l'art. 256 bis del Regolamento d'esecuzione TULPS definisce come attività di sicurezza complementare, da svolgersi a mezzo di guardie giurate, "...la vigilanza nei luoghi in cui vi è maneggio di somme rilevanti..." e non il trattamento (leggasi "maneggio") del denaro. Tale attività di trattamento è, nel caso degli istituti di vigilanza privata,

⁸ Cfr. Cassazione Penale – Sez.I, sentenza nr.14258 del 12 aprile 2006; Consiglio di Stato – Sez. VI – sentenza nr.654/06, 14 febbraio 2007; TAR della Lombardia – Sez.III – sentenza nr.1674/2010 del 25.5.2010.

strumentale all'attività di custodia e, soprattutto, di trasporto valori; in questo senso può anche essere disimpegnata da guardie giurate ma non in via esclusiva.

Al punto 3.1, per quel che concerne il trasporto dei valori sono state individuate delle disposizioni generali (punto 3.1.1), delle disposizioni particolari per il trasporto del contante (punto 3.1.2), nonché dei massimali per il trasporto (punto 3.1.3), tenendo presente che, essendo venuto meno, per effetto delle disposizioni del D.P.R. 153/2008, il limite provinciale della licenza e in considerazione della mancanza di caratterizzazione territoriale dei servizi di trasporto valori, tali servizi possono essere disimpegnati senza limiti territoriali.

Relativamente ai massimali dei valori trasportati si osserva che non sfugge a questo Dipartimento che gli stessi potrebbero risultare non sempre adeguati alle esigenze, in considerazione, soprattutto, del completamento del piano di riorganizzazione della Banca d'Italia (c.d. Piano Draghi) che comporterà una maggiore circolazione del denaro e percorrenze più lunghe.

A tal fine, fermo restando il limite generale di otto milioni di euro trasportabili, la disposizione in esame demanda ai Questori la valutazione di particolari esigenze di implemento dei massimali, stabilendo che "... laddove, per particolari e comprovate esigenze, si renda necessario aumentare il massimale trasportato oltre gli 8.000.000,00 di euro, le relative autorizzazioni saranno rilasciate direttamente dal Questore della provincia nella quale l'istituto ha sede, sentiti i Questori delle province interessate dal trasporto."

Un occhio di riguardo è stato riservato, com'è tradizione dell'Amministrazione della pubblica sicurezza in questo settore, alle tecnologie per la difesa passiva dei valori individuando non dei singoli sistemi bensì due filosofie di difesa: 1) rendere inutilizzabile (e quindi non appetibile) il bene; 2) non consentire l'asportazione dei valori dal furgone (punto 3.1.4).

In analogia con quanto previsto per gli "obiettivi sensibili" e le "speciali esigenze di sicurezza", la bozza di decreto sottoposta al Consiglio di Stato recava anche la definizione di beni di rilevante valore economico.

L'On.le Consesso ha però ritenuto impraticabile l'intervento proposto dall'Amministrazione e, quindi, la previsione è stata espunta dal testo definitivo.

Cionondimeno, dal punto di vista squisitamente operativo, per quel che concerne il trasporto di beni di valore diversi dal denaro, si ritiene che tali beni, quando per dimensioni non possono essere trasportati con furgoni blindati, possono essere trasportati su mezzi di terzi, scortati da guardie giurate ovvero su mezzi dell'Istituto di vigilanza diversi da quelli utilizzati per il trasporto di valori.

I trasporti di beni di rilevante valore economico si effettuano con le modalità indicate nelle tabelle di cui al punto 3.1.4 dell'Allegato D e con i massimali ivi indicati aumentati del doppio, fino a un massimo di euro 6.000.000,00.

Oltre tale importo i trasporti dovranno essere specificamente autorizzati dal Questore che approva il Regolamento, d'intesa con i Questori delle province interessate, tenendo conto, tra l'altro, del massimale assicurato.

Una questione a parte è rappresentata dai servizi di scorta ai trasporti di armi o parti di armi ed agli esplosivi, previste dalla vigente legislazione di pubblica sicurezza e dalla normativa anti-terrorismo (L. 155/2005).

Il Decreto in esame non poteva affrontare nel dettaglio la regolamentazione di tali servizi, attesa la loro specificità. Pertanto, fissati dall'Allegato in esame i principi generali dell'attività di scorta, saranno i Questori competenti a dover approvare le specifiche modalità di svolgimento del servizio, tenendo presente la tipologia (armi, parti di armi, esplosivi, detonatori, ecc.) e la quantità del materiale trasportato, la lunghezza del percorso, nonché le peculiarità degli ambiti territoriali interessati dal trasporto, imponendo le prescrizioni ritenute necessarie, sentiti i Questori delle province interessate al trasporto al fine di garantire la massima sicurezza ed omogeneità di tali servizi sul territorio nazionale.

Il punto 5, disposizioni finali, disciplina lo scambio informativo fra l'istituto di vigilanza e le Questure interessate (quella di riferimento, che approva il regolamento, e quelle delle altre province ove l'istituto opera), regolando specificamente quelle attività che coinvolgono più Uffici, anche al fine di realizzare un adeguato coordinamento tra gli stessi.

In particolare il punto 5.d, nel richiamare il disposto dell'art.4 del R.d.l. 12 novembre 1936, nr. 2144, secondo cui è attribuito al Questore il potere disciplinare sulle guardie giurate, prevede che, nel caso di istituti di vigilanza che operano in ambiti territoriali composti da diverse province, l'adozione delle sanzioni compete al Questore che approva il Regolamento sulla base della segnalazione del Questore della provincia ove la guardia opera ed ha commesso la violazione. Tale segnalazione non deve considerarsi un automatismo ma solo il frutto della valutazione della portata dei fatti da parte dell'Ufficio che procede al controllo, che valuterà conseguentemente la necessità dell'informativa al Questore che deve adottare il provvedimento.

Per quel che concerne il potere disciplinare del Questore il Decreto non poteva, evidentemente, recare in dettaglio le sanzioni disciplinari che il Questore può adottare nei confronti delle guardie giurate ma, più coerentemente con il carattere generale della norma, richiama l'attenzione sulla necessità che nella scelta della sanzione da applicare il Questore tenga conto della gravità del fatto, non trascurando però il principio della proporzionalità e ragionevolezza nell'applicazione delle sanzioni.

In generale si ritiene che il Questore debba procedere per quelle mancanze che incidono sulla sicurezza del servizio e delle guardie, lasciando al titolare dell'istituto di vigilanza le contestazioni ed i provvedimenti per i fatti di lieve entità (episodi comportamentali).

Infine, il punto 5.e stabilisce che le regole tecniche disciplinano sia il servizio delle guardie giurate dipendenti dagli istituti di vigilanza, ai sensi del R.d.l. 12 novembre 1936, nr. 2144, sia, per quanto compatibili, delle guardie giurate nominate ai sensi dell'art.133 TULPS, giusto disposto del R.d.l. 26 settembre 1935, nr. 1952, in tal modo chiarendo definitivamente un dubbio interpretativo ricorrente.

3.5: Allegato E – Requisiti minimi delle Infrastrutture per le telecomunicazioni.

Elenca i requisiti tecnologici e strutturali, nonché le dotazioni tecniche delle centrali operative. In modo crescente ed in relazione alle classi funzionali ed agli ambiti territoriali, come definiti dall'art.2 del Decreto e come stabilito dal punto 4.1.2 dell'Allegato A, si distinguono tre tipologie di infrastrutture:

- Centro di comunicazione
- Centrale operativa
- Centrale operativa avanzata.

La disposizione prevede inoltre che i controlli sui sistemi di comunicazione (radio e telefonica) – e solo per tali sistemi e non anche per gli altri impianti indicati nel decreto quali quelli di climatizzazione o antincendio – sono svolti dagli Ispettorati territoriali del Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento Comunicazioni, che vi provvederà secondo quanto stabilito dal D.M. 15 febbraio 2006, recante "Individuazione delle prestazioni, eseguite dal Ministero delle comunicazioni per conto terzi, ai sensi dell'art.6 del decreto legislativo 30 dicembre 2003, nr. 366".

Consequentemente non dovranno più essere richieste alle Zone Telecomunicazioni le verifiche circa l'efficacia dei sistemi di comunicazione degli istituti di vigilanza.

Resta inteso che in sede di controllo presso la sede dell'istituto, la Questura dovrà sempre verificare:

- a) l'operatività della centrale in concomitanza con le fasi di erogazione dei servizi offerti dall'istituto, fermo restando quanto previsto dal punto 4.1.2 dell'Allegato A;
- b) che i sistemi di comunicazione siano in grado di garantire la direzione unitaria, la controllabilità, il coordinamento e l'assistenza del personale operante.

3.6: Allegato F - Tabelle del capitale sociale (e/o patrimonio) e delle cauzioni degli Istituti di vigilanza privata.

Fissa il capitale sociale (o patrimonio netto) dell'impresa di vigilanza nonché la cauzione che deve essere prestata dall'istituto di vigilanza. Il tutto sempre parametrato in modo crescente in relazione ai servizi e al territorio autorizzati in licenza.

Per quel che concerne il capitale sociale, nel richiamare le considerazioni svolte in ordine alla capacità economico- finanziaria del titolare di licenza (punto 5 dell'Allegato A), si tiene a

sottolineare come la possibilità di fissare dei limiti sul capitale minimo sia una regola normalmente accettata a livello comunitario e a livello nazionale (un tipico esempio è costituito dalla regolamentazione dei rapporti con la Banca d'Italia). Addirittura, a livello comunitario, il capitale sociale è uno dei parametri richiesti per l'attuazione del framework sul ricircolo del denaro nell'ambito dell'Eurosistema.

In ordine, invece, alla cauzione l'esigenza di definire parametri univoci per l'individuazione della stessa, deve essere letta in relazione alla possibilità di esercitare con una sola licenza di vigilanza privata nell'ambito territoriale prescelto dal richiedente, che può essere provinciale, ultraprovinciale, regionale ovvero nazionale. Conseguentemente la cauzione non può essere, come accadeva ante-riforma, calibrata esclusivamente in base alle peculiarità del territorio ove l'impresa operava e, quindi, demandata all'esclusiva valutazione dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza.

Appare, invece, più coerente con una delle finalità della cauzione - garantire non l'adempimento civilistico delle obbligazioni assunte dal titolare della licenza nell'esercizio della propria attività ma l'assolvimento degli obblighi sanciti dalla legge, non solo di pubblica sicurezza, connessi alla conduzione dell'istituto (comprese le prescrizioni imposte nella licenza) - la scelta di determinare il suo ammontare ancorandolo a parametri certi, che vanno dalla classe funzionale, al livello dimensionale, dall'ambito territoriale, alle infrastrutture utilizzate ed alla complessità degli apparati tecnologici impiegati.

Resta, evidentemente, rimessa alle valutazioni del Prefetto la misura dell'incameramento previsto dal terzo comma dell'art. 137 TULPS, collegato alla gravità del comportamento posto in essere, sempre nel rispetto del principio generale che assiste l'attività sanzionatoria amministrativa, che è quello della gradualità e proporzionalità delle sanzioni.

Per quel che concerne l'adeguamento delle cauzioni degli istituti già autorizzati all'atto dell'entrata in vigore del Decreto, si ritiene che si possa procedere all'adeguamento all'atto del rinnovo annuale del titolo, sulla base dei parametri fissati dall'Allegato in esame e considerando la situazione - in termini di estensione territoriale, servizi autorizzati e numero di guardie giurate dipendenti - dell'istituto al momento del rinnovo. Resta inteso che, decorsi i diciotto mesi della fase transitoria, la cauzione andrà adeguata in base all'eventuale nuovo assetto che gli istituti nel frattempo si sono dati.

Procedendo nella maniera sopra indicata, si eviterà di dover adeguare le cauzioni contemporaneamente per tutti gli istituti alla scadenza della fase di adeguamento, con notevole aggravio per gli Uffici che devono curare i relativi procedimenti amministrativi.

A mero titolo esemplificativo si riportano di seguito tre simulazioni di determinazione della cauzione:

Esempio 1: Istituto di vigilanza che richiede di operare nelle Classi funzionali A, B, D, E, in Ambito 1 e, in particolare in una città come Grosseto, con un livello dimensionale 2 (tra 26 e 50 dipendenti).

Cauzione: euro 90.000 (come da Allegato F). Essendo Grosseto una provincia con una popolazione residente pari a 227.063 abitanti (dato ISTAT- <http://demo.istat.it/pop2010/index.html>), e quindi inferiore ai 300.000 abitanti previsti dall'Allegato F, la cauzione non deve essere ulteriormente incrementata in funzione della popolazione.

Esempio 2: Istituto di vigilanza che richiede di operare nelle Classi funzionali A, B, D, E, Ambito 1, in una città quale Arezzo, con livello dimensionale pari a 2 (tra 26 e 50 dipendenti).

Cauzione: euro 90.000 (come da Allegato F), cui aggiungere la quota legata alla popolazione. Considerato che da fonte ISTAT risultano in Provincia di Arezzo 348.127 abitanti, aggiungendo alla cauzione precedentemente calcolata 1.000 euro ogni 10.000 abitanti ($348.127/10.000 \times 1.000 =$ euro 34.812), la cauzione risulterà pari ad euro 124.812 (90.000+34.812).

Esempio 3: Istituto di vigilanza che richiede di operare nelle classi funzionali A, B, D, E, Ambito territoriale 4, coincidente con la regione Toscana, con livello dimensionale 4 (oltre 100 dipendenti).

Cauzione: euro 150.000 (come da allegato F) cui aggiungere la quota legata alla popolazione. Considerato che da fonte ISTAT risulta nella Regione Toscana una popolazione residente pari a 3.730.130 abitanti, aggiungendo alla cauzione precedentemente calcolata 1.000 euro ogni 10.000 abitanti fino ai 3.000.000 di abitanti ($3.000.000/10.000 \times 1.000 = \text{euro } 300.000$) e 500 euro ogni 10.000 abitanti, oltre i tre milioni di abitanti, ($730.130/10.000 \times 500 = 36.506$), la cauzione definitiva sarà pari ad euro 486.506 ($150.000 + 300.000 + 36.506$).

3.7: Allegato F1 – Tabella delle coperture assicurative Responsabilità civile conto terzi – Responsabilità civile contrattuale degli Istituti di vigilanza privata.

Fissa le coperture assicurative minime richieste all'istituto di vigilanza, parametrata in modo crescente in relazione ai servizi e al territorio autorizzati in licenza. La disposizione è di particolare rilievo perché fissa, per la prima volta, l'obbligo per la aziende di vigilanza di munirsi di un'adeguata copertura assicurativa.

3.8: Allegato F2 – Tabella delle cauzioni degli Istituti di investigazioni private e di informazioni commerciali.

Analogo all'Allegato F, definisce parametri univoci per la cauzione degli istituti di investigazioni private e d'informazioni commerciali, tenendo però conto della natura prevalentemente professionale delle attività in questione, a differenza di quelle di vigilanza privata.

La cauzione, pertanto, è stabilita in una misura fissa che viene integrata solo in caso di attivazione di sedi secondarie, in ossequio al principio di garantire l'assolvimento degli obblighi sanciti dalla legge connessi alla conduzione dell'istituto. Per la sola attività di investigazioni private, attese le diverse tipologie di servizio in cui si può estrinsecare (previste dall'art. 5 , co.1, lett. a, del Decreto), a differenza dell'attività di informazioni commerciali (cfr. art. 5, co.1, lett. b), si è ritenuto di prevedere un implemento della cauzione (nella misura di cinquemila euro) per ogni tipologia di servizio autorizzata.

Considerata, invece, la diversa organizzazione aziendale degli istituti di investigazione privata (ove è prevalente l'aspetto professionale) rispetto a quelli di vigilanza privata, non si è ritenuto necessario prevedere un'ulteriore garanzia rispetto al capitale sociale o patrimonio, oltre quelle già disciplinate dalla vigente legislazione civilistica.

E' evidente come la cauzione in parola abbia subito, mediamente, un incremento ma questo consegue al carattere nazionale che l'autorizzazione di riferimento ha acquisito.

Anche per gli istituti di investigazioni private e informazioni commerciali, così come per la vigilanza privata, le Prefetture procederanno all'adeguamento delle cauzioni all'atto del rinnovo annuale delle licenze, fermo restando l'eventuale ulteriore adeguamento decorsi i diciotto mesi della fase transitoria.

3.9: Allegato G – Requisiti professionali minimi e di capacità tecnica del titolare di licenza di investigazione privata.

In analogia con la previsione dell'Allegato B, per gli istituti di vigilanza privata, descrive i requisiti di studio e di esperienza minimi necessari per ricoprire le indicate funzioni.

In particolare la disposizione, al comma 1, prevede il titolo di studio della laurea almeno triennale in specifiche discipline (lett. a), l'aver svolto con profitto un periodo di pratica, per almeno un triennio, presso un investigatore privato, autorizzato da almeno cinque anni, in costanza di rapporto di lavoro dipendente e con esito positivo espressamente attestato dallo stesso investigatore (lett.b), nonché aver partecipato a corsi di perfezionamento teorico-pratico in materia di investigazioni private ad indirizzo civile, organizzato da strutture universitarie o da centri di formazione professionale, riconosciuti dalle Regioni e accreditati presso il Ministero dell'Interno (lett.c), ovvero aver svolto documentata attività d'indagine in seno a reparti investigativi delle Forze di polizia, per un periodo non inferiore a cinque anni e aver lasciato il servizio, senza demerito, da non meno di un anno e non più di quattro anni.

La disposizione in esame mira a realizzare l'evoluzione dell'attuale investigatore, creando la figura del professionista dell'attività investigativa privata, al fine di rispondere sia ad un'esigenza di

qualificazione da tempo manifestata dagli interessati ma, soprattutto, ad una richiesta di maggiore affidabilità della categoria, sempre nell'interesse dell'ordine e della sicurezza pubblica, la cui tutela è rimessa a questa Amministrazione.

Da qui la rigorosa disciplina contemplata per questa attività e la previsione di un penetrante controllo sull'esercizio della stessa ma anche la necessità, recepita dal testo in esame, di precise garanzie in termini di formazione e di qualificazione professionale degli investigatori privati.

In tal senso deve anche leggersi la previsione del periodo di pratica presso investigatori autorizzati ovvero la richiesta di esperienza maturata presso i reparti investigativi delle Forze di polizia.

A tale riguardo si chiarisce che l'esperienza presso le Forze di polizia s'intende, evidentemente, alternativa ai requisiti previsti dalle lettere b) e c) del comma 1 ma non al titolo di studio che resta quello previsto dalla lettera a).

Si osserva inoltre che, a garanzia di correttezza dei comportamenti e effettività del bagaglio di esperienza, è previsto che l'interessato deve aver lasciato il servizio, senza demerito, da non meno di un anno e non da più di quattro anni.

Analoghe previsioni sono recate ai commi 2, 3 e 4 per gli investigatori dipendenti, per gli informatori commerciali titolari d'istituto e dipendenti. Anche in questo caso l'esperienza presso le Forze di polizia s'intende alternativa ai requisiti di cui alle lettere b) e c) dei commi 2 e 4.

Per quel che concerne gli investigatori privati/informatori commerciali dipendenti, si richiama quanto recato dalla sopra citata circolare del 15 dicembre 2008 che, al fine di scongiurare possibili richieste di rilascio della licenza prevista dall'art. 257 bis del Regolamento d'esecuzione TULPS nei confronti di soggetti che non siano realmente organici all'agenzia investigativa, prevede che le relative istanze devono essere presentate dal titolare dell'agenzia, previa dimostrazione dell'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato con l'investigatore professionale di cui l'istituto intende avvalersi.

A tale proposito, in ordine alla possibilità di considerare legittimo ai fini del rilascio delle licenze da qui non solo il rapporto di lavoro subordinato ma anche quello di socio dell'istituto di investigazioni, si chiarisce che la qualità di socio non esclude – in senso assoluto – l'assunzione di una posizione funzionale subordinata nell'espletamento di attività lavorative, indipendentemente dalla posizione non subordinata, anche se eventualmente minoritaria, nella gestione dell'azienda ma appare necessario che il vincolo di subordinazione risulti da un atto negoziale non equivoco, come potrebbe essere una specifica disposizione del negozio societario di conferimento di prestazione di lavoro. Non paiono, cioè, persuasive, nelle fattispecie indicate, delle mere dichiarazioni degli interessati.

Per quel che concerne, poi, i collaboratori segnalati ai sensi dell'art. 259 del Regolamento d'esecuzione TULPS, cioè i soggetti ai quali il titolare della licenza conferisce incarichi investigativi elementari, si ribadisce, come chiarito nella citata circolare del 15 dicembre 2008, potranno invece trovare applicazione anche diverse tipologie contrattuali (es. parasubordinazione, contratti a progetto, ecc.), ovvero altre forme di specifica dipendenza dal titolare dell'agenzia di investigazione privata, disciplinate dalla legge, che comunque assicurino la diretta riconducibilità dell'operato di tali collaboratori alla responsabilità del titolare di licenza.

Il comma 5 chiarisce che i requisiti professionali sopra indicati s'intendono assolti per i soggetti che alla data di entrata in vigore del Decreto risultino titolari di licenza, per lo svolgimento delle attività d'investigazione privata e/o informazioni commerciali, da almeno cinque anni. A tale riguardo si osserva che il comma in questione recita: "I requisiti di cui ai precedenti commi 1, 2 e 4 s'intendono assolti..."; è di tutta evidenza come si tratti di un mero refuso – che appena possibile sarà formalmente risolto – e che, pertanto, la disposizione si applichi anche agli informatori commerciali titolari d'istituto, previsti dal comma 3 dell'Allegato. Analogamente al comma 6, laddove la disposizione fa riferimento ai soggetti di cui "ai commi 3 e 5", si devono invece intendere i commi 2 e 4 dell'Allegato.

Coloro che, invece, all'atto dell'entrata in vigore del Decreto (16 marzo 2011) risultino titolari di autorizzazione da meno di cinque anni, sono tenuti a partecipare, nei trentasei mesi successivi dall'entrata in vigore, ad un corso di perfezionamento organizzato da strutture universitarie o da

centri di formazione professionale riconosciuti dalle Regioni e accreditati presso questo Dipartimento della pubblica sicurezza, secondo le procedure che saranno a breve individuate.

Una riflessione a parte merita la figura dell'investigatore autorizzato ai sensi dell'art. 222 delle Norme di coordinamento del Codice di procedura penale e art. 327 Bis del medesimo Codice (c.d. investigazione penale).

Al riguardo, in considerazione del disposto dell'art. 257-bis del Regolamento d'esecuzione - secondo cui nulla è innovato relativamente all'autorizzazione prevista dai citati artt. 222 norme di coord. e 327 bis c.p.p. - in questa sede si ritiene necessario chiarire che l'autorizzazione in parola (indicata all'art.5, comma 1, lett.a, punto a.V del Decreto), può essere richiesta solo da soggetti già in possesso della licenza per svolgere attività d'investigazione privata in ambito civile.

Infatti l'art. 327 bis, comma 3, c.p.p., inserito dall'art. 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 397, stabilisce che l'attività investigativa del difensore può essere svolta da investigatori privati autorizzati mentre il modificato art. 222 delle norme di coordinamento meglio finalizza l'esercizio dell'attività svolta da costoro, richiedendo che l'autorizzazione possa essere rilasciata dal Prefetto soltanto agli investigatori che abbiano maturato "una specifica esperienza professionale che garantisca il corretto esercizio dell'attività", attesa, evidentemente, l'estrema delicatezza dell'attività in questione.

In tal senso, peraltro, si era già espressa questa Amministrazione, con la citata circolare 559/C.26410.10089.D.A. (15), del 20 ottobre 1989, allorché ha osservato che "...il difensore può avvalersi degli investigatori privati - figura disciplinata dagli artt. 134 e seguenti del T.U.L.P.S. - Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale autorizzati, cioè muniti della specifica autorizzazione del Prefetto indicata al comma 1 dell'art. 222, che si atteggia come una sorta di abilitazione "ad hoc" nell'ambito della licenza prevista dal T.U.L.P.S."

Il comma 5, in analogia a quanto previsto dall'Allegato B per i titolari di licenza di vigilanza privata, prevede che i requisiti professionali s'intendono assolti per i soggetti che alla data di entrata in vigore del decreto risultino titolari di licenza da almeno cinque anni. I titolari di licenza da meno di cinque anni e sprovvisti di laurea sono, invece, tenuti a partecipare a corsi di perfezionamento teorico-pratico in materia di investigazioni private civile e informazioni commerciali, così come previsto dall'Allegato B per l'attività di vigilanza privata. La disposizione del comma in esame, come quella analoga del citato Allegato B, risponde al dettato dell'art.2, co.1, del D.P.R. 153/2008, secondo cui con specifiche disposizioni sono "...determinate le modalità di adeguamento, in un periodo non superiore a tre anni, degli istituti autorizzati alla data di entrata in vigore del presente regolamento."

Il successivo comma 6 prevede che ai fini del rinnovo annuale dell'autorizzazione è necessario produrre, unitamente alla dichiarazione di prosecuzione attività, certificazione attestante il superamento di un corso di aggiornamento organizzato da strutture universitarie o da centri di formazione professionale riconosciuti dalle Regioni e accreditati presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, secondo le procedure da questo individuate.

Al riguardo si osserva che, al momento, non sono stati ancora definiti i parametri per l'accreditamento dei centri di formazione né per l'eventuale individuazione di programmi formativi. Pertanto, la disposizione in parola va intesa nel senso che all'atto del rinnovo della licenza i titolari dovranno dimostrare di aver effettuato un aggiornamento in materia di investigazioni private ad indirizzo civile e/o penale o di informazioni commerciali.

3.10: Allegato H - Caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo, di cui all'articolo 257, comma 2, del Regolamento di esecuzione, degli Istituti di investigazione privata e di informazioni commerciali.

La disposizione, analoga a quella recata dall'Allegato C per gli istituti di vigilanza ed avente le medesime finalità, prevede che il progetto organizzativo, predisposto dal soggetto che richiede la licenza, deve illustrare: la sede principale dell'attività, i requisiti dell'impresa e del richiedente la licenza, la tipologia dei servizi ed il personale che intende, eventualmente, impiegare, le disponibilità economico-finanziarie e le attrezzature necessarie per svolgere le attività autorizzate.

Sul punto si osserva che l'art. 257 bis del Regolamento d'esecuzione TULPS, relativamente alla domanda per ottenere la licenza d'investigatore privato, fa esplicito riferimento, per quanto compatibili, a tutti gli elementi indicati dall'art. 257 dello stesso Regolamento, tra cui, quindi, il progetto tecnico-organizzativo; cionondimeno, tenendo conto proprio della diversa organizzazione degli istituti di investigazione (di tipo più professionale che imprenditoriale) rispetto a quelli di vigilanza, l'Allegato in esame prevede un progetto organizzativo (e non tecnico-operativo) intendendo riferirsi alla mera elencazione delle strutture e delle apparecchiature necessarie per operare, oltre che dei requisiti del richiedente la licenza.

Il comma 2 della disposizione prevede, relativamente alla sede dell'attività, che questa non possa essere attivata presso il domicilio del titolare della licenza né in locali nei quali insistano studi legali.

La disposizione mira a chiarire una questione che, relativamente alla due fattispecie indicate, negli anni più volte si è posta all'attenzione degli Uffici territoriali; resta inteso che l'Autorità di p.s. dovrà comunque verificare l'idoneità dei locali scelti quale sede dell'attività, ai fini del corretto esercizio della potestà di controllo, ai sensi dell'art. 16 TULPS.

Per quel che concerne, poi, la dimostrazione della disponibilità economico-finanziaria, fermo restando l'obbligo di attuare il progetto organizzativo entro sei mesi dal rilascio dell'autorizzazione – giusto disposto dell'art. 257, comma 2, del Regolamento d'esecuzione TULPS – si ritiene che l'assolvimento dell'obbligo del versamento della cauzione, atteso l'incremento che questa ha subito per effetto delle disposizioni del Decreto, possa dimostrare l'adeguatezza delle disponibilità finanziarie del soggetto che richiede la licenza.

4) Procedure

Attesa la complessità delle modifiche imposte dal Decreto si impone, come detto nella circolare di cui il presente Vademecum costituisce parte integrante, una rivisitazione degli attuali processi di valutazione e dei conseguenti procedimenti autorizzatori, sia per i nuovi rilasci che per i rinnovi delle licenze già assentite.

In particolare per tale ultima fattispecie si dovrà procedere, decorsi i diciotto mesi della fase di adeguamento, alla redazione di nuovi provvedimenti autorizzatori recanti, tra l'altro, gli elementi sotto indicati.

a) Istituti di vigilanza: la licenza dovrà riportare le classi funzionali per le quali l'istituto è autorizzato (A, B, C, D, E), l'ambito territoriale di riferimento (1, 2, 3, 4, 5) con indicazione delle regioni e/o province e/o comuni che lo compongono, il correlato livello dimensionale (1, 2, 3, 4, 5, 6). Dovranno inoltre essere indicate la sede principale e le sedi secondarie (ove previste), la tipologia di centrale operativa (come indicata nell'Allegato E del Decreto), gli eventuali punti di supporto. Andranno, infine, riportati in licenza, oltre al titolare della stessa, il direttore tecnico o l'istitutore ovvero i soggetti cui sono attribuite le responsabilità di gestione di sedi secondarie.

b) Istituti d'investigazione/informazioni commerciali: la licenza del titolare di agenzia dovrà indicare i servizi che lo stesso è autorizzato a svolgere (a.I, a.II, a.III, a.IV, a.V, a.VI,b.I), la sede principale e le eventuali sedi secondarie, gli eventuali investigatori/informatori professionali dipendenti. Per le licenze già assentite – nel caso in cui rechino l'autorizzazione a svolgere entrambe le tipologie d'attività – andrà indicata l'attività prevalente che il titolare di licenza intende svolgere.

In base agli elementi sopra indicati, andrà poi, come detto, calcolato l'importo della cauzione.

La puntuale elencazione in licenza delle attività assentite e degli ambiti territoriali consente, inoltre, di modulare adeguatamente i provvedimenti di sospensione o di revoca del titolo autorizzatorio. Infatti, il provvedimento sanzionatorio - adottato per i profili inerenti la capacità tecnica allo svolgimento dei servizi autorizzati - potrà riguardare solo alcune regioni e/o province, in tal modo modificando l'Ambito territoriale di riferimento, ovvero solo alcune classi funzionali rispetto al complesso di quelle autorizzate.

In particolare, nel caso in cui ricorrano gli estremi per la revoca o sospensione della licenza previsti dal comma 2 dell'art. 257-quater ("...gravi violazioni delle disposizioni che regolano le attività assentite o delle prescrizioni imposte nel pubblico interesse, compreso l'impiego di personale privo dei requisiti prescritti e, in ogni caso, di quelli indicati dall'articolo 11 della legge, ovvero per motivi

di ordine e sicurezza pubblica...), ovvero dal comma 3, lett. a), dello stesso articolo (...mancato rispetto degli obblighi assicurativi e previdenziali...), è evidente che il provvedimento non potrà che riguardare la licenza nel suo complesso.

Laddove invece la violazione configuri la fattispecie prevista dalla lettera b) dello stesso comma, essendo tale fattispecie anch'essa finalizzata al corretto impiego del personale nello svolgimento dei servizi, con riguardo però non al trattamento stipendiale ma alle dotazioni (apparecchiature, mezzi, strumenti ed equipaggiamenti) che l'istituto deve fornire alle guardie particolari giurate per elevare qualitativamente il livello dei servizi, e garantire così la sicurezza del lavoro delle stesse guardie, in tal caso pare ammissibile che il provvedimento di revoca o sospensione sia limitato al territorio interessato dalla violazione e/o al servizio oggetto della contestazione.

Tale impostazione appare, peraltro, coerente sia con il generale principio della gradualità e proporzionalità dell'applicazione delle sanzioni amministrative, sia con quanto previsto dalla più volte richiamata circolare del 15 dicembre 2008 che, con riferimento al progetto tecnico-operativo, ha stabilito che "...nel caso in cui lo stesso sia inadeguato la domanda (di autorizzazione, n.d.r.) andrà respinta...o coerentemente ridimensionata".

Resta inteso che, in caso di sospensione il Prefetto dovrà dare adeguata motivazione delle ragioni del provvedimento, evidenziando le criticità contestate e, al contempo, assegnando un lasso di tempo entro il quale il titolare deve sanare la situazione.

Si richiama l'attenzione sulla circostanza che, nelle ipotesi contemplate dai commi 2 e 3 dell'art. 257-quater, le eventuali iniziative assunte dal Prefetto, tendenti alla sospensione od alla revoca delle licenze già rilasciate, devono essere necessariamente precedute dalla comunicazione di avvio del procedimento, secondo quanto stabilito dagli artt. 7 e 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni.

La necessità della preventiva comunicazione e la conseguente instaurazione del contraddittorio tra le parti promana anche dall'applicazione del citato principio generale secondo cui i procedimenti amministrativi inibitori sono assistiti dal principio della gradualità delle sanzioni, che debbono essere commisurate alla gravità dei comportamenti posti in essere.⁹

Va inoltre evidenziato che l'adozione della soluzione sopra indicata (sospensione parziale dell'attività) consente di mitigare gli effetti negativi che la sospensione della licenza produce dal punto di vista socioeconomico e dell'ordine pubblico, atteso che da un lato le guardie giurate cesserebbero di lavorare, sia pure a termine, perdendo la relativa retribuzione, e che dall'altro i clienti (tra cui banche, uffici postali, tribunali) dell'istituto sospeso potrebbero restare privi dei necessari servizi di vigilanza.

In ogni caso, il provvedimento di sospensione della licenza può essere variamente modulato tenendo conto della necessità di garantire:

- a) la retribuzione delle guardie giurate;
- b) l'assolvimento degli impegni contrattuali con i clienti;
- c) la possibilità di mantenere i servizi di vigilanza in ragione delle esigenze di pubblica sicurezza anche ai fini della pianificazione del controllo del territorio da parte dell'Autorità di pubblica sicurezza.

Alla luce di queste considerazioni, che rappresentano altrettante sfaccettature dell'interesse pubblico di cui l'Amministrazione deve tener conto, la sospensione della licenza si può atteggiare nel senso di provvedere contestualmente, anche mediante prescrizioni dell'Autorità di p.s., ad affidare ad altri istituti di vigilanza l'onere di garantire la continuità dei servizi, autorizzando, eventualmente, gli istituti in questione ad impiegare le guardie dell'istituto che ha subito la sospensione. Sarà, ovviamente, fatto obbligo a quest'ultimo di tenere fede alle obbligazioni contrattuali con le guardie giurate ed a corrispondere agli istituti subentranti un compenso per il servizio. Attesa, poi, la peculiarità della situazione, il Questore – che, ai sensi della circolare nr. 559/C.8319.10089.D.1, del 6 luglio 1994, dovrà autorizzare l'impiego delle guardie dell'istituto sospeso - disporrà più approfondite modalità di direzione/controllo dell'attività di vigilanza in corso.

⁹ Cfr. Calvo – Mazza – Migliorelli – Mosca "La nuova normativa sugli istituti di vigilanza, di investigazione privata" – Ed. Cacucci 2009

In tal modo verranno limitati i paventati riflessi negativi della sanzione amministrativa, mantenendone però l'efficacia nei confronti del destinatario.

Considerati i numerosi adempimenti che il Decreto in esame comporta per i titolari di licenza, sia di vigilanza che d'investigazione privata, chiamati, in molti casi, ad una radicale trasformazione delle attuali imprese di sicurezza, si ritiene utile che gli stessi vengano resi edotti, nelle forme ritenute opportune, delle disposizioni recate dal Decreto e delle modalità di adeguamento, al fine di conseguire la maggiore omogeneità possibile nell'attuazione della disciplina regolamentare.

Allo stesso fine appare necessario che le Prefetture - come già a suo tempo sottolineato dalla circolare del 29 febbraio 2008 in ordine al coinvolgimento delle conferenze provinciali permanenti di cui all'art. 4 del D.P.R. 3 aprile 2006, nr.180 - adottino ogni utile iniziativa volta a coinvolgere, in sede di valutazione della rispondenza delle imprese di sicurezza ai parametri fissati dal Decreto, oltre alle Questure, le altre istituzioni interessate in virtù delle peculiari competenze istituzionali (Direzioni Provinciali del Lavoro, Ispettorati del Lavoro, Agenzia delle Entrate, Ispettorati Territoriali del Ministero dello Sviluppo Economico, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza), al fine di svolgere una valutazione quanto più dettagliata possibile e - fermi restando gli aspetti più intimamente connessi con l'ordine e la sicurezza pubblica, evidentemente territoriali - strettamente legata alle indicazioni del Decreto.

In tal modo, secondo uno dei principi cardine della riforma della sicurezza privata del 2008, si riduce la discrezionalità dell'Autorità di p.s., a favore di una valutazione obbiettiva, conforme alla norma ed omogenea sul territorio nazionale.

Il Decreto 1.12.2010, nr. 269, fissa le regole per la governance del settore, avendo ben chiaro l'obiettivo: la qualità dei servizi resi. Conseguentemente è necessario rivedere modalità e procedure d'approccio al settore, focalizzando l'attenzione sulla fondamentale funzione di controllo e verifica, tenendo presente uno dei presupposti della modifica normativa del 2008 ovvero di non imporre alle aziende oneri che non siano realmente giustificati da esigenze di sicurezza.

Roma, 24 marzo 2011