



MOD. 4 P.S.G.
 ROLLARIO
 INTERNO 314



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
 UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Roma, data del protocollo

ALLE PREFETTURE - UTG

LORO SEDI

AI COMMISSARIATI DEL GOVERNO PER
 LE PROVINCE DI

TRENTO E BOLZANO

AL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE
 DELLA VALLE D'AOSTA

AOSTA

ALLE QUESTURE

LORO SEDI

E, p.c.:

AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI
 CARABINIERI

ROMA

AL COMANDO GENERALE DELLA
 GUARDIA DI FINANZA

ROMA

AL GABINETTO DEL SIG. MINISTRO

SEDE

ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

SEDE

ALLA DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE
 E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

SEDE

ALLA DIREZIONE CENTRALE PER LA POLIZIA
 STRADALE, FERROVIARIA, DELLE
 COMUNICAZIONI E PER I REPARTI SPECIALI
 DELLA POLIZIA DI STATO

SEDE

Oggetto: Questioni di ordine generale emerse relativamente alla disciplina dei servizi di vigilanza privata e di sicurezza sussidiaria.

~~~~~

Seguito:

- a) Circ. n. 557/PAS/U/006135/10089.D(1) Reg. del 30.03.12;
- b) Circ. n. 559/C.612.12982.D (1) del 22.06.1996.

1. Premessa.

Recentemente - sia attraverso appositi quesiti, sia nel corso degli incontri, svoltisi sul territorio con i Dirigenti delle Prefetture e delle Questure - sono state prospettate all'Ufficio per gli Affari

Vgilanza/AAGG/2019/circolare quesiti



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

della Polizia Amministrativa e Sociale (UPAS) diverse questioni riguardanti la disciplina dei servizi di vigilanza privata, anche nella declinazione particolare delle attività di sicurezza sussidiaria.

Si tratta di tematiche che, pur scaturendo da dinamiche squisitamente locali, fanno riferimento a situazioni che potrebbero presentarsi nell'intero spettro del territorio nazionale, assumendo una valenza di ordine generale.

Alla luce di ciò, è parso opportuno fornire indicazioni sulle tematiche rappresentate non attraverso atti indirizzati unicamente all'Articolazione che le ha sollevate, bensì attraverso atti di indirizzo diretti all'intera "rete" delle Autorità provinciali di pubblica sicurezza, nonché agli Uffici e Comandi delle Forze di polizia.

Con ciò si intende inaugurare una nuova modalità di supporto al "territorio" che punta a condividere e a mettere a fattor comune il "patrimonio" delle elaborazioni interpretative che questo Dipartimento elabora in relazione alle singole segnalazioni e proposte che provengono dalle Prefetture e dalle Questure.

In tal modo, si intende contribuire ad una più veloce costituzione di un "bagaglio" di *know how*, più agevolmente azionabile, nel momento in cui le diverse fattispecie dovessero presentarsi al singolo Ufficio.

## 2. Modalità di versamento della cauzione

Entrando nel merito delle questioni prospettate, va evidenziato come una di esse riguardi la durata delle garanzie sostitutive della cauzione che gli istituti di vigilanza o di investigazione privata producono al Prefetto a mente dell'art. 137 TULPS.

Il caso segnalato pone la questione se possa considerarsi valida ai predetti fini una polizza fideiussoria nella quale l'istituto assicurativo o di credito limita la durata della garanzia ad un periodo inferiore a quello della licenza di polizia.

Al fine di dirimere la problematica è utile assumere come punto di riferimento il disposto del cennato art. 137 TULPS.

Come è noto, tale disposizione subordina il rilascio della licenza ex art. 134 TULPS – oltretutto all'accertamento della sussistenza dei requisiti morali ed organizzativi prescritti – all'ulteriore adempimento della prestazione di una garanzia, suscettibile di essere azionata per soddisfare le obbligazioni inerenti all'esercizio delle attività di vigilanza o investigazioni assentite e le altre condizioni imposte con l'autorizzazione concessa.

La norma – che la "riforma del 2008" ha lasciato invariata – stabilisce che tale garanzia debba essere prestata nella modalità del versamento, presso la Cassa depositi e prestiti, di una somma di denaro a titolo di cauzione.

Il precetto individua in tal modo la modalità "preferita" dall'ordinamento per l'assolvimento dell'obbligo in questione. L'assunto trova conferma anche nel dettato dell'art. 257-ter, comma 1, lett. b), del R.D. n. 635/1940, il quale ribadisce che la modalità "ordinaria" della prestazione della garanzia sia il versamento della cauzione in numerario, riconoscendo ad altre figure contrattuali ammesse dalla legge la natura "vicaria" di garanzie sostitutive.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Muovendo da questo presupposto, si può allora rilevare come il contenuto della garanzia da presentare al Prefetto trovi la propria definizione nelle previsioni che perimetrano il suo assolvimento nella forma del versamento in numerario della cauzione.

Ciò vale non solo per la determinazione del *quantum*, che oggi in effetti è stabilito attraverso i criteri dettati dal D.M. 1° dicembre 2010, n. 269, Allegati F e F2, ma anche per quanto concerne i meccanismi che ne stabiliscono la durata e la cessazione.

Ne consegue che, allora, il Prefetto potrà accettare le altre garanzie sostitutive, consentite dalla legge, solo laddove esse assicurino un livello di tutela delle obbligazioni indicate nell'art. 137 assolutamente identico ed equipollente a quello del versamento della cauzione presso la Cassa depositi e prestiti.

Su questa base, va allora osservato che l'art. 137 TULPS richiede all'istituto di vigilanza o investigazioni di prestare una garanzia che possa essere immediatamente escussa dall'Autorità di p.s. per un periodo che copre la durata triennale della relativa licenza e l'ulteriore periodo di tre mesi che in caso di cessazione dell'attività devono trascorrere prima che la medesima Autorità possa accordare lo svincolo della somma versata (citato art. 137, quarto comma, TULPS).

E' allora evidente che una polizza fideiussoria che abbia una durata inferiore rispetto al periodo minimo di 39 mesi determinato come sopra non offre lo stesso livello di garanzia derivante dalla prestazione della cauzione.

Ciò, naturalmente, non implica che il premio della polizza debba essere corrisposto in un'unica soluzione; tale profilo, infatti, attenendo esclusivamente ai rapporti tra l'impresa della sicurezza privata e la società assicuratrice (o istituto di credito), formerà oggetto del regolamento negoziale frutto dell'autonomia contrattuale delle parti.

Resta, però, fermo l'obbligo per l'operatore economico della vigilanza privata di esibire alla Prefettura la quietanza dell'avvenuto pagamento del premio, secondo le modalità indicate nella circolare del 30 marzo 2012, evocata a seguito sub a).

Essa, infatti, non mette al riparo dalla possibilità che, per eventi accidentali ovvero connessi all'andamento dell'impresa, l'istituto di vigilanza o di investigazione non proceda al rinnovo della polizza, lasciando priva l'Autorità di uno strumento fondamentale per soddisfare, in via di autotutela, le diverse obbligazioni che possono insorgere a carico dell'istituto in relazione all'attività e ad eventuali inosservanze delle condizioni imposte dall'autorizzazione di polizza, con possibili pregiudizi anche per l'Erario.

### 3. *Impiego di istituti di vigilanza in attività di controllo del territorio*

E' stata, inoltre, prospettata all'attenzione la questione se risponda a canoni di legittimità la soluzione che sarebbe stata perseguita da alcuni Enti Locali di affidare ad istituti di vigilanza l'espletamento di servizi di controllo del territorio e delle persone.

Inoltre, è stato richiesto di conoscere quali iniziative occorra intraprendere nei confronti del titolare dell'istituto di vigilanza, nell'ipotesi in cui il conferimento dei predetti servizi esorbiti gli ambiti riservati dalla legge agli operatori economici della sicurezza privata.

Sul punto pare sufficiente ricordare che le norme che consentono a soggetti privati di intervenire nella difesa delle posizioni giuridiche costituisce una deroga al principio generale, basilare in un



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

ordinamento democratico, secondo cui la salvaguardia dell'insieme dei beni giuridici che va sotto l'endiadi "ordine e sicurezza pubblica" (mantenimento dell'ordine pubblico, tutela della sicurezza e incolumità dei cittadini, nonché della proprietà pubblica e privata) è monopolio esclusivo dello Stato.

Conseguentemente, le disposizioni del T.U. delle Leggi di P.S. e delle altre normative "correlate", in base alle quali è possibile autorizzare soggetti privati a svolgere compiti di vigilanza in favore di terzi, sono di carattere eccezionale e insuscettibili di interpretazioni di natura analogica.

Le stesse autorizzazioni rilasciate agli interessati devono, quindi, considerarsi alla stregua di "quasi concessioni", nel senso che esse, in qualche misura, traslano su un privato facoltà e prerogative destinate, in linea di principio, a formare oggetto di "monopolio statale".

Su queste premesse, è facile osservare che i servizi espletabili dagli istituti di vigilanza e dalle guardie giurate sono chiaramente identificati da precisi precetti di legge.

In estrema sintesi, il quadro regolatorio consente ai predetti soggetti di espletare servizi per la salvaguardia e la custodia dei beni altrui (artt. 133 e 134 TULPS) e di svolgere prestazioni di sicurezza complementare e sussidiaria.

Come è noto, quest'ultima espressione ricomprende quelle attività, attraverso le quali viene prestato un concorso finalizzato ad assicurare la sicurezza di alcuni siti, puntualmente individuati dall'art. 256-bis del R.D. n. 635/1940, nonché di aeroporti, porti, stazioni ferroviarie ed altre infrastrutture del trasporto pubblico, regolate da specifiche discipline (art. 5 del D.L. 18 gennaio 1992, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217 e art. 18 del 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155 e discendenti regolamenti attuativi).

Come è evidente, si tratta di un ampio ventaglio di attività che incontrano, tuttavia, precisi limiti, il primo dei quali è quello per cui è precluso agli istituti di vigilanza e alle guardie giurate l'esercizio di pubbliche funzioni (citato art. 256-bis, comma 1, del R.D. n. 635/1940).

La ricaduta di questo principio è che il personale giurato riveste unicamente la qualifica di incaricato di pubblico servizio (art. 138, sesto comma, TULPS) e che, anche quando esso è impiegato nell'ambito di dispositivi apprestati per la sicurezza delle grandi infrastrutture del trasporto, non può compiere autonomamente operazioni che, implicando menomazioni o restrizioni della libertà personale altrui, possono essere effettuate solo da appartenenti alle Forze di polizia in possesso delle qualifiche di ufficiale ed agente di p.s. e di p.g..

Si richiamano sul punto le disposizioni recate dall'art. 2, comma 2, del D.M. 29 gennaio 1999, n. 85 e dall'art. 2, comma 3, del D.M. 15 settembre 2009, n. 154.

Un terzo ordine di limiti riguarda le tipologie di operazioni espletabili.

In questo senso il ripetuto art. 256-bis del R.D. n. 635/1940 chiarisce come la protezione del patrimonio altrui si risolva unicamente in attività di vigilanza e custodia sotto diverse forme, ivi comprese quelle di sorveglianza tecnologica.

I cennati artt. 2 del D.M. n. 85/1999 e 2 del D.M. n. 154/2009 individuano, con elencazione di natura tassativa, le operazioni e i servizi che possono essere espletati dagli istituti di vigilanza e dalle guardie giurate.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Si tratta in entrambi i casi di un *numerus clausus*, insuscettibile di ampliamento per via analogica o in virtù di interpretazioni estensive, giusta il fatto che esso è contemplato in norme che – come si è detto – sono di stretta interpretazione.

Alla luce di ciò, è evidente che non possano essere conferiti ad istituti di vigilanza privata compiti che, andando oltre il perimetro disegnato dalle cennate disposizioni, assumano i contorni di una vera e propria attività di controllo del territorio che, nella sua accezione tecnica e corretta, costituisce una modalità di estrinsecazione della funzione di prevenzione generale dei reati, demandata in via esclusiva all'Amministrazione della pubblica sicurezza e, per essa, sul territorio, alle Autorità provinciali di p.s. ed alle Forze di polizia.

Ciò vale a maggior ragione nel caso in cui si controverta dell'affidamento di compiti di "controllo sulle persone" che, in realtà, possono essere espletati solo dagli ufficiali ed agenti di p.s. e di p.g. nei rigorosi casi stabiliti dalle legge e con le guarentigie rappresentate dal controllo della Magistratura.

In questo contesto va anche ricordato come la funzione del controllo del territorio non si intesta agli Enti Locali, neanche nel caso in cui il Sindaco rivesta la qualità di Autorità locale di p.s.

Difatti, l'art. 17 della legge 26 marzo 2001, n. 128 individua nei piani coordinati di controllo del territorio, adottati dai Prefetti, lo strumento tipico attraverso il quale viene programmata tale attività, al cui espletamento possono essere chiamati a concorrere anche le polizie locali, come sottolineato anche nelle Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana adottate con accordo sancito in sede di Conferenza Stato – Città e Autonomie locali ai sensi dell'art. 5, comma 1, del D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48.

Si annota che l'utilizzabilità di tale strumenti – inizialmente riservata ai Capoluoghi e ai Comuni maggiori della Provincia – è stato esteso ulteriormente per effetto dell'art. 7 del D.L. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

Richiamato anche il principio generale dell'indisponibilità delle funzioni pubbliche, deve escludersi del tutto ogni margine di praticabilità di soluzioni preordinate ad appaltare agli istituti di vigilanza compiti di controllo del territorio e delle persone, come sopra intesi.

Muovendo da questa conclusione, può essere affrontato il tema delle iniziative da adottare nei confronti dell'impresa della vigilanza privata che abbia eventualmente erogato servizi di "controllo del territorio e di controllo delle persone" sulla base di un rapporto contrattuale stipulato con Enti Locali.

E' evidente, infatti, che, se tali servizi consistano in operazioni che esorbitano l'alveo tracciato dagli artt. 133 e 134 TULPS e dalle altre normative sopra evocate, si controverte quanto meno di un'attività di vigilanza non autorizzata.

Conseguentemente e salvo che non ricorrano gli estremi di diverse forme di illecito, da un punto di vista della condotta materiale, la prestazione di tali servizi costituisce violazione dell'art. 134 TULPS, sanzionata a titolo di contravvenzione a mente del successivo art. 140.

Tale circostanza può consentire - in linea di principio e comunque previa una valutazione delle concrete situazioni di fatto rimessa all'esclusiva competenza delle Autorità provinciali di p.s. – l'adozione sul piano amministrativo di provvedimenti dislocati lungo la gamma che va



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

dall'incameramento della cauzione ex art. 137 TULPS alle misure contemplate dall'art. 10 del medesimo Testo Unico.

#### 4. *Quesiti riguardanti le procedure di rinnovo della licenza ex art. 134 TULPS.*

Un terzo ordine di quesiti riguarda, invece, le procedure di rinnovo delle licenze di polizia con particolare riguardo al caso della mancata presentazione della dichiarazione di prosecuzione dell'attività - che l'interessato è tenuto a presentare alla scadenza del titolo - e alla possibilità che tale mancanza possa considerarsi sanata alla luce degli affidamenti suscitati da successive determinazioni assunte dall'Amministrazione.

Sul punto, pare opportuno ricordare che - per effetto della novella introdotta dall'art. 13 del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 - l'art. 13 TULPS stabilisce in tre anni (salve eccezioni qui non di interesse) la durata delle autorizzazioni di pubblica sicurezza.

Anche dopo questa novella, le modalità di presentazione della domanda di rinnovo per le fattispecie soggette al sistema autorizzatorio "tradizionale" (cioè non sottoposte al regime amministrativo del silenzio significativo o della segnalazione certificata di inizio di attività - SCIA) sono definite nel dettaglio dalla circolare del 22 gennaio 1996, meglio specificata a seguito sub b).

Tale direttiva prevede che l'interessato debba presentare all'Autorità provinciale di p.s. competente (per gli istituti di vigilanza e investigazione alla Prefettura) una dichiarazione, con la quale palesa l'intendimento di proseguire la propria attività.

L'istanza costituisce l'atto di impulso del procedimento che il Prefetto è chiamato a svolgere per accertare la sussistenza dei requisiti necessari al rinnovo del titolo di polizia, adottando, all'esito dell'istruttoria, il provvedimento finale del caso.

Anche la mancata presentazione della domanda produce precise conseguenze giuridiche.

Tale circostanza determina, infatti, l'esaurirsi dell'effetto abilitativo determinato dal rilascio del titolo di polizia, con la conseguenza che l'impresa della sicurezza privata non è più legittimata a erogare servizi di vigilanza o di investigazione, pena l'incorrere nella specifica figura di reato prevista dal combinato disposto degli artt. 134 e 140 TULPS.

E' evidente che l'assenza dell'istanza non è "sanabile"; difatti un'eventuale presentazione tardiva della dichiarazione di prosecuzione dell'attività può al più essere considerata come un'istanza di primo rilascio della licenza che la Prefettura dovrà esaminare secondo lo specifico procedimento delineato dagli articoli dal 257 al 257-*quinquies* del R.D. n. 635/1940.

Considerazioni più articolate sono a farsi relativamente alla questione se, in assenza della dichiarazione della prosecuzione, eventuali atti adottati dall'Amministrazione (nel caso di specie un'autorizzazione al trasferimento della sede) possano ingenerare in capo all'operatore economico un legittimo affidamento circa la liceità della prosecuzione della sua attività.

Sul punto si ritiene che tali situazioni potranno essere affrontate e risolte sulla base delle "coordinate" di seguito illustrate.

Si premette che le considerazioni che qui si svolgono non riguardano l'ipotesi in cui l'Amministrazione abbia adottato, sia pure in mancanza della dichiarazione di prosecuzione, un provvedimento di rinnovo del titolo.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Una simile eventualità, infatti, è compiutamente regolata dagli artt. 21-*octies* e 21-*nonies* della legge n. 241/1990 che definiscono i presupposti per l'esercizio del potere di auto-annullamento da parte dell'Amministrazione.

L'ipotesi considerata si riferisce, piuttosto, al caso in cui l'Amministrazione abbia adottato nei confronti dell'impresa determinazioni di natura non provvedimentoale o che autorizzino modifiche parziali dell'assetto dell'impresa di vigilanza privata (ad es. un cambiamento di sede).

Si può cominciare con il ricordare che, secondo una pacifica ricostruzione, il legittimo affidamento insorge allorché in una determinata fattispecie ricorrano contestualmente tre ordini di presupposti, e cioè:

- a) esistenza di una situazione giuridica di vantaggio in capo al privato derivante da un provvedimento della pubblica amministrazione, anche assentito per silenzio;
- b) legittima convinzione del soggetto privato circa la legittimità del provvedimento;
- c) il decorso del tempo in una dimensione tale da rendere sempre più certa la posizione giuridica di vantaggio attribuita al privato dal provvedimento amministrativo.

La prima delle tre condizioni sopra indicate si realizza quando l'Amministrazione adotti un atto che sia riferito direttamente all'operatore economico interessato.

Solo in tal caso, infatti, quest'ultimo consegue la situazione di vantaggio che può formare oggetto di legittimi affidamenti.

Non acquisiscono, pertanto, rilievo, ai fini qui di interesse, provvedimenti che si riferiscano ad altre imprese, nelle quali il predetto operatore economico vanta interessenze, come nel caso prospettato in cui si controverte di una partecipazione nel capitale di una società terza.

Difatti, in una simile ipotesi, l'affidamento legittimo può prodursi solo in capo a tale distinto ed autonomo soggetto.

Quanto all'elemento psicologico consistente nella formazione della legittima convinzione circa la legittimità del provvedimento, occorre rilevare che l'operatore economico che continui ad operare, pur in assenza della dichiarazione di prosecuzione dell'attività, versa in una condizione di illiceità penale, derivante da un comportamento non adeguatamente diligente.

Si tratta, dunque, di una situazione nella quale l'impresa della sicurezza privata non versa in una condizione di buona fede intesa nella sua accezione promanante dal diritto civile e oggi accettata nel campo del diritto amministrativo. Si annota che tale condizione può essere considerata come il presupposto per la creazione del legittimo affidamento.

Inoltre, perché possa insorgere tale legittimo affidamento, è necessario che l'Amministrazione abbia adottato un atto che, sia pure implicitamente, possa essere inteso come abilitante a svolgere lo spettro delle attività di vigilanza privata autorizzate con l'originario provvedimento di cui non è stato chiesto il rinnovo.

In questa chiave andrà verificato, sulla base dei consueti criteri ermeneutici del provvedimento amministrativo, se l'atto, non provvedimentoale o che consente una modifica parziale del *modus operandi* dell'impresa, possa prestarsi ad essere inteso come avente il significato di un rinnovo dell'originaria licenza.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Quanto all'ultima delle tre condizioni, si evidenzia che il cennato art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990 fissa in diciotto mesi dall'adozione dell'atto il periodo di tempo che, una volta decorso, determina la definitiva stabilizzazione degli effetti giuridici prodotti da un provvedimento, precludendo all'Amministrazione l'esercizio dello *ius poenitendi*.

Si ritiene che, a tale termine, si potrà eventualmente fare riferimento nel caso in cui siano riscontrate nella fattispecie concreta le altre due situazioni di cui si è detto in precedenza.

Resta, comunque fermo che, anche in questa ipotesi, un'eventuale sanatoria sul piano amministrativo non implica il venir meno dell'illiceità penale delle condotte eventualmente commesse prima dell'adozione del provvedimento che ha determinato la medesima sanatoria.

^^^^^^^^

Le presenti indicazioni costituiscono un contributo volto ad agevolare la soluzione di questioni o tematiche che corrispondano agli schemi astratti sopra delineati.

Resta naturalmente ferma la competenza degli Uffici dipendenti delle SS.LL. circa la valutazione delle situazioni concrete e, quindi, l'individuazione dei provvedimenti più appropriati da adottare in relazione alla situazione di diritto e di fatto venutasi a determinare.

Come di consueto, l'UPAS resta a disposizione per ogni chiarimento interpretativo o applicativo che sia ritenuto utile o, comunque, necessario in merito alle problematiche sopra evidenziate.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Gambacurta  
*[Signature]*

*[Handwritten initials]*