



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE  
UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

Nr. 557/PAS/2731/10089.D (1)

Roma, 29 febbraio 2008

**Oggetto:** Corte di Giustizia delle Comunità Europee – Sentenza del 13 dicembre 2007 nella Causa C-465/05 (*Commissione c/o Repubblica italiana*), concernente l'ordinamento della sicurezza privata.

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

e, per conoscenza,

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMUNITARIE	ROMA
AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE FISCALI	ROMA
AL MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE	ROMA
AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI	ROMA
AL COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA	ROMA

Si premette che con sentenza del 13 dicembre 2007, in corso di pubblicazione nella G.U.C.E., la Corte di Giustizia della Comunità Europea, decidendo la causa C – 465/05 (*Commissione Europea c/o Repubblica italiana*), ha deliberato che la normativa italiana recante l'ordinamento della sicurezza privata e, in particolare, le disposizioni del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza (artt. da 133 a 141) e quelle corrispondenti del relativo regolamento di esecuzione (artt. da 249 a 260) sono in contrasto con gli artt. 43 e 49 del



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

Trattato istitutivo della Comunità Europea (*versione in vigore dal 1° febbraio 2003*)<sup>1</sup>, concernenti, rispettivamente, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi.

Rinviano al testo integrale della sentenza, disponibile nel sito web della Corte “[curia.europa.eu/it/index.htm](http://curia.europa.eu/it/index.htm)”, dove è possibile prenderne lettura ed estrarne copia compilando il modulo di ricerca con gli estremi della causa sopra riportati, si richiama l'attenzione delle SS.LL. sul dispositivo, nel quale il Giudice europeo ha stabilito che:

“*Avendo disposto, nell'ambito del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, così come modificato, che:*

- 1) *l'attività di guardia particolare possa essere esercitata solo previa prestazione di un giuramento di fedeltà alla Repubblica italiana, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 43 CE e 49 CE;*
- 2) *l'attività di vigilanza privata possa essere esercitata dai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro solo [previo] rilascio di un'autorizzazione del Prefetto con validità territoriale, senza tenere conto degli obblighi cui tali prestatori sono già assoggettati nello Stato membro di origine, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 49 CE;*
- 3) *la detta autorizzazione abbia una validità territoriale limitata ed il suo rilascio sia subordinato alla considerazione del numero e dell'importanza delle imprese di vigilanza privata già operanti nel territorio in questione, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 43 CE e 49 CE;*
- 4) *le imprese di vigilanza privata debbano avere una sede operativa in ogni provincia in cui esse esercitano la propria attività, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 49 CE;*
- 5) *il personale delle suddette imprese debba essere individualmente autorizzato ad esercitare attività di vigilanza privata, senza tenere conto dei controlli e delle verifiche già effettuati nello Stato membro di origine, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 49 CE;*

---

<sup>1</sup> Come noto, il trattato di Roma 25 marzo 1957, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 14 ottobre 1957, n. 1203, è stato successivamente modificato più volte, e in particolare con il Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, che ha stabilito anche la data di entrata in vigore del testo aggiornato, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 11 maggio 2002, n. 102.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

- 6) *le imprese di vigilanza privata debbano utilizzare un numero minimo e/o massimo di personale per essere autorizzate, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 43 CE e 49 CE;*
- 7) *le imprese di cui trattasi debbano versare una cauzione presso la Cassa depositi e prestiti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 43 CE e 49 CE;*
- 8) *i prezzi per i servizi di vigilanza privata siano fissati con autorizzazione del Prefetto nell'ambito di un determinato margine d'oscillazione, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 49 CE."*

In ragione di quanto sopra e, ancor più, delle ben note criticità del settore della sicurezza privata (oggetto, come si ricorderà, di uno speciale monitoraggio svolto nel corso del 2004), questo Ministero ha avviato le iniziative occorrenti per l'adeguamento della normativa di cui trattasi, attraverso una complessa riarticolazione delle disposizioni vigenti, soprattutto di carattere regolamentare, in modo da garantire, in un sistema aperto alla concorrenza, una maggiore affidabilità dei servizi di sicurezza privata e, soprattutto, una tutela adeguata del personale operante e dei profili di sicurezza pubblica e di ordine pubblico.

Poiché la decisione della Corte di Giustizia è immediatamente attivabile presso il giudice nazionale e deve comunque informare l'azione della pubblica amministrazione, anche al fine di evitare le conseguenze negative dell'eventuale inottemperanza al "giudicato" comunitario, è opportuno, nelle more della avviata riforma normativa, fornire qui di seguito le indicazioni formulate sulla scorta dei lavori preparatori del provvedimento *in itinere* e della giurisprudenza nazionale e comunitaria più recente.

## 1) **Giuramento:**

la formula del giuramento contenuta nell'articolo 5 della legge 23 dicembre 1946, n. 478 deve ritenersi ormai riservata alle sole guardie giurate che espletano effettivamente pubbliche funzioni (quelle di rilevazione delle violazioni amministrative e, più in generale, dove riconosciuto dalla giurisprudenza, quelle di polizia giudiziaria)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> In particolare, il giuramento con la formula tradizionale è dovuto, in relazione alle funzioni di natura pubblicistica ad esse attribuite dalla legge, dalle guardie volontarie zoofile dell'ENPA (ex art. 5 del D.P.R. 31.3.1979 s.n.), dalle guardie volontarie addette alla vigilanza ittica (ex art. 22 della legge n. 963/1965) e venatoria (ex art. 27 della legge n. 157 del 1992). Per i "guardia parchi" dovrà farsi riferimento agli specifici ordinamenti, rappresentando che, comunque, i dipendenti pubblici giurano con le formule di cui alla legge n. 478/1946 citata nel testo.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

In attesa della revisione normativa in corso, può ritenersi che tale formula di giuramento continui provvisoriamente ad essere efficace, stante anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione che ha riconosciuto, sia pure in determinate occasioni, lo svolgimento di funzioni di polizia giudiziaria (si confronti per tutte Sez. I, sent. n. 782 del 26-01-1994).

Per gli appartenenti ad altri Stati membri dell'Unione Europea, stante, comunque, la previsione di un giuramento, che la Corte di giustizia non ha di per sé censurato, dovrà adottarsi una formula che non implichi un impegno di fedeltà *“alla Repubblica Italiana”*, né *“al Capo dello Stato”* italiano, evidentemente inappropriato per quei cittadini comunitari, che pure possono svolgere l'attività di guardia giurata nel nostro Paese (ex art. 138 T.U.L.P.S., come modificato dalla legge n. 39/2002).

Al fine di consentire a questi ultimi di svolgere l'attività di vigilanza senza restrizioni inappropriate, il testo normativo *“in itinere”* ha individuato la seguente formula: *“Giuro di osservare lealmente le leggi e le altre disposizioni vigenti nel territorio dello Stato e di adempiere le funzioni affidatemi con coscienza e diligenza, nel rispetto dei diritti dei cittadini”*, che appare pertinente allo scopo e non discriminatoria nei confronti degli addetti ai servizi di vigilanza che dovessero essere cittadini di altro Stato membro dell'Unione Europea, stabiliti in Italia, o dipendenti da imprese di vigilanza stabilite in Italia.

Nelle more dell'emanando regolamento, e tenuto anche conto del fatto che la presente circolare non può impegnare, per sua natura, gli organi di altre Amministrazioni, si ravvisa l'opportunità di far prestare il giuramento prescritto, nella nuova formula sopra detta, davanti alla medesima autorità amministrativa (il Prefetto) che approva la nomina delle guardie particolari, o un suo delegato, facendone annotazione in calce al decreto di approvazione. Ove disponibile un servizio di traduzione asseverata, sarà consentito il giuramento nella lingua materna o in altra lingua europea conosciuta dall'interessato.

Resta inteso che il giuramento già prestato con la formula e nei modi tradizionali resterà comunque perfettamente valido.

## 2) **Oneri assolti nello Stato d'origine:**

Nel caso di rilascio della licenza a titolari o rappresentanti di istituti già stabiliti in altro Stato membro dell'Unione Europea, il Prefetto terrà conto degli obblighi cui gli interessati sono assoggettati nello Stato membro d'origine.

In particolare:

- ai fini dell'accertamento della **“capacità tecnica”** (per la quale vds. punto 3), si terrà conto della professionalità, della struttura organizzativa, della dotazione di mezzi e di attrezzature già in possesso nello Stato d'origine, sempre che ne sia dimostrata la disponibilità per i servizi da svolgersi in Italia, e fermi restando gli altri obblighi di



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

legge vigenti in Italia, in particolare per quanto concerne la conformità dei mezzi e delle attrezzature alle norme nazionali di riferimento;

- relativamente alla **cauzione**, si precisa che essa potrà essere prestata con le modalità previste dall'art. 14 del regolamento di esecuzione del TULPS, come modificato dal D.P.R. 28 maggio 2001, n. 311, anche presso un istituto bancario o assicurativo dello Stato d'origine, accreditato in Italia. Una nuova cauzione potrebbe non essere necessaria qualora l'interessato dimostri che la cauzione, la fideiussione o la polizza assicurativa già prestata nello Stato d'origine, adeguata, anche nell'ammontare, a quella richiesta in Italia in analoghe circostanze, sia assistita da un'idonea clausola di pagamento a favore delle competenti autorità italiane, a semplice richiesta del Prefetto, ai fini dell'eventuale incameramento, totale o parziale, di cui all'art. 137, terzo comma, del T.U.L.P.S.<sup>3</sup>.

Pertanto, i sigg.ri Prefetti, cui sia eventualmente richiesto il rilascio di una licenza da parte del titolare o rappresentante di un istituto già autorizzato ad operare in altro Stato membro dell'Unione Europea, richiederanno gli elementi istruttori alle competenti autorità dello Stato d'origine per il tramite del Dipartimento della pubblica sicurezza, nonché, relativamente alla prestazione della cauzione dall'estero, al competente ufficio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per i profili tecnico-finanziari di competenza.

### 3) Superamento del limite provinciale:

Sia per i richiedenti nazionali che per quelli appartenenti ad altri Stati membri dell'Unione Europea, il limite provinciale cessa di essere una caratteristica indefettibile della licenza, per adeguarsi alla libera articolazione dell'iniziativa economica privata. Inoltre, la facoltà di cui al secondo comma dell'art. 136 del T.U. delle leggi di p.s., di negare la licenza "in considerazione del numero o della importanza degli istituti già esistenti", non potrà più trovare applicazione, in quanto contraria, secondo il giudicato della Corte europea, agli artt. 43 e 49 del Trattato CE<sup>4</sup>.

Permangono, invece, non censurati dalla Corte di Giustizia ed anzi destinati a costituire i cardini della nuova disciplina di settore, i parametri concernenti i requisiti di affidabilità dei soggetti interessati, la capacità tecnica, le eventuali controindicazioni inerenti

<sup>3</sup> Cfr. sul punto, le argomentazioni della Corte di Giustizia CE nella sentenza del 26 gennaio 2006 sulla causa C-514/03 nei confronti della Spagna (punti 41-44).

<sup>4</sup> Peraltro anche la giurisprudenza amministrativa più recente (Cons. Stato, ordinanza n. 1472/2004 del 30 marzo 2004; parere n. 2937/05 del 29 marzo 2006; sentenza n. 2197/2006 del 13 dicembre 2005) si è espressa criticamente sull'applicazione della norma in questione, ritenendone l'incompatibilità con l'ordinamento concorrenziale del mercato e sottolineando che l'eventuale rifiuto della licenza per i motivi "de qua" non può prescindere dall'accertamento di elementi in grado di denotare l'effettività di un "vulnus" diretto per la sicurezza e l'ordine pubblico.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

la sicurezza pubblica o l'ordine pubblico, di cui, rispettivamente, agli articoli 134, secondo comma, e 136, primo e ultimo comma, del T.U. delle leggi di p.s..

In attesa della più compiuta disciplina regolamentare, che potrà prevedere ambiti territoriali differenziati e differenziate caratteristiche tecnico-organizzative e dimensionali dell'istituto, in reciproca relazione, si ritiene necessario formulare le seguenti direttive:

a) relativamente alle **caratteristiche della licenza** ed al rilascio della stessa:

la licenza sarà rilasciata, fino a diversa determinazione, dal Prefetto competente per il luogo in cui il richiedente avrà individuato la sede tecnico-operativa, nella quale assolvere gli obblighi di direzione e gestione dell'istituto e quelli di conclusione degli affari concernenti i servizi di vigilanza, con i connessi obblighi di cui all'art. 135 T.U.L.P.S..

La licenza individuerà, quindi, secondo la richiesta degli interessati e sussistendo i prescritti requisiti di affidabilità e capacità, l'ambito funzionale e territoriale prescelto (il tipo o i tipi di servizio che si intende svolgere; la o le province ovvero la o le regioni in cui si intende operare), acquisito il parere dei Prefetti competenti per territorio e del Questore, per i profili tecnico-operativi di competenza, nonché, se necessario, degli altri organi pubblici in possesso delle competenze tecniche eventualmente occorrenti (anche ai fini della valutazione della "capacità tecnica" di cui si dirà appresso).

Il parere degli altri Prefetti non sarà necessario per l'espletamento dei servizi che, per loro natura, già prescindono dal carattere della territorialità, o perché connessi ad una specifica installazione (ad es.: la gestione di sistemi di telesorveglianza ed allarme, di "caveaux", ecc.) o perché necessariamente mobili (ad es.: il trasporto valori, la vigilanza in cantieri mobili, la vigilanza per specifici eventi). Per tali tipologie di servizio le relative modalità di svolgimento saranno approvate, ai sensi del R.D.L. 26 settembre 1935, n. 1952, dal Questore della stessa provincia dove risulta rilasciata la licenza.

In tutti i casi, dovrà essere comunque preventivamente segnalata al Questore competente per territorio, ai fini dei controlli demandatigli dalla legge, la presenza di guardie particolari giurate o di altri operatori della sicurezza privata appartenenti ad istituti aventi sede in altra provincia.

Fermo restando che la determinazione dimensionale dell'impresa, anche relativamente al personale impiegato, costituisce una libera scelta imprenditoriale, fatte salve le condizioni di cui si dirà appresso, va da sé che la struttura organizzativa ed operativa dell'istituto dovrà risultare perfettamente in grado di assicurare i servizi offerti e commisurata all'ambito funzionale e territoriale richiesto, garantendo comunque la necessaria attività di direzione, l'indirizzo unitario ed il controllo delle attività delle guardie particolari giurate.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

A tal fine ogni domanda per il rilascio di una nuova licenza o per l'integrazione di quella già rilasciata sarà corredata di un **progetto tecnico-organizzativo** recante:

- l'indicazione del soggetto che richiede la licenza, dell'istitutore o del direttore tecnico preposto all'istituto o alle eventuali articolazioni secondarie, nonché degli altri soggetti provvisti di poteri di direzione, amministrazione o gestione, anche parziali, se esistenti;
- la composizione organizzativa e l'assetto proprietario dell'istituto, con l'indicazione, se esistenti, dei rapporti di controllo attivi o passivi e delle eventuali partecipazioni in altri istituti;
- l'indicazione degli ambiti territoriali in cui l'istituto intende svolgere la propria attività, precisando la sede legale e quella o quelle operative, qualora non coincidenti (*circa la pluralità delle sedi operative vds. anche punto 4*);
- l'indicazione dei servizi per i quali si chiede l'autorizzazione, del personale (*vds. anche il punto 6*), dei mezzi e delle tecnologie che si intendono impiegare; unitamente alla documentazione attestante:
- il possesso delle capacità tecniche occorrenti, proprie e delle persone preposte alle unità operative dell'istituto;
- la disponibilità dei mezzi finanziari, logistici e tecnici occorrenti per l'attività da svolgere e le relative caratteristiche, conformi alle disposizioni in vigore;

b) relativamente ai **requisiti soggettivi**:

si continuerà a fare riferimento a quelli richiesti dal secondo comma dell'art. 134 T.U.L.P.S., integrati sulla scorta dell'art. 10 della legge n. 575 del 1965, precisando che gli stessi dovranno sussistere in capo al richiedente o, se trattasi di società, al legale rappresentante ed a chiunque eserciti funzioni di amministrazione e gestione<sup>5</sup> della società o impresa e delle persone comunque preposte alle sue articolazioni territoriali o funzionali;

c) relativamente alla **capacità tecnica**:

si intende che le indicazioni sopra dette relativamente al "progetto tecnico-organizzativo" (o "progetto d'impresa") sono strettamente finalizzate all'accertamento della capacità tecnica che, in relazione alla soppressione del vincolo dimensionale e territoriale finora in vigore, assume una particolare centralità nel procedimento autorizzatorio, essendo rimesso a questa

---

<sup>5</sup> Per l'individuazione dei soggetti aventi compiti di amministrazione e gestione, giova fare riferimento alle istruzioni a suo tempo impartite per l'applicazione dell'art. 2, c. 3, del D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

Amministrazione di assicurare sufficienti livelli di affidabilità e sicurezza dei servizi di vigilanza privata.

Atteso il carattere fortemente innovativo, per l'ordinamento interno, del principio di libera determinazione delle dimensioni funzionali e territoriali degli istituti di vigilanza, anche oltre il limite provinciale, occorre fare riserva di specifiche istruzioni circa i requisiti di "capacità tecnica" per gli istituti che volessero assumere una dimensione territoriale rilevante (ultraprovinciale, regionale o nazionale), posto che quelli finora in uso sono calibrati sulla dimensione non superiore alla provincia. In proposito, giova precisare che l'emanando regolamento rimette la determinazione di tali requisiti ad una decretazione ministeriale assistita dal parere di un'apposita commissione consultiva centrale, con esperti di diversa provenienza e competenza.

Tuttavia, qualora dovessero pervenire - presso la Prefettura della provincia ove l'istituto ha la sede tecnica operativa - nuove istanze, nelle more della definizione delle modifiche normative e regolamentari in itinere, non è precluso l'avvio delle conseguenti attività di valutazione del "progetto tecnico-organizzativo" (o "progetto d'impresa"), che comporta anche la valutazione della disponibilità dei mezzi finanziari, logistici e tecnici occorrenti per le attività da svolgere. A tal fine, da parte delle SS.LL. dovrà essere intrapresa ogni utile iniziativa al riguardo, non esclusa la convocazione delle conferenze provinciali permanenti di cui all'art. 4 del D.P.R. 3 aprile 2006, 180, opportunamente integrate da esperti in materia di organizzazione aziendale, nella valutazione economica-finanziaria, ecc., al fine di svolgere una valutazione quanto più ampia possibile, fermi restando gli aspetti più intimamente connessi con l'ordine e la sicurezza pubblica. Al termine di tale procedura istruttoria occorrerà segnalare preventivamente al Dipartimento della pubblica sicurezza le conseguenti valutazioni delle SS. LL. connesse alle determinazioni da assumere al riguardo, fornendo, inoltre, ogni ulteriore contributo che potrà formare oggetto di approfondimento ai fini dell'emanazione del decreto ministeriale cui è rimessa l'individuazione dei nuovi requisiti di "capacità tecnica".-

La griglia di requisiti volti ad attestare la "capacità tecnica" a svolgere servizi di vigilanza privata già in uso potranno essere prudentemente utilizzati, oltre che per l'ambito provinciale e per i servizi che, per loro natura, già prescindono dal carattere della territorialità, anche, con effetto sommatorio (salvo quanto si dirà ai punti 4 e 6), nel caso venga richiesta l'unificazione delle licenze finora rilasciate al medesimo titolare in sedi diverse.

In tal caso si procederà al rinnovo della licenza-base, con le opportune integrazioni, sulla base dei "progetti tecnico-organizzativi" che saranno presentati dagli interessati e che dovranno costituire l'occasione per un miglioramento





# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

sostanziale della qualità ed affidabilità dei servizi di sicurezza privata. Contestualmente saranno ritirate le licenze non più necessarie.

Si richiamano, infine, per confermarne la valenza, le indicazioni di carattere generale concernenti la verifica della “capacità tecnica” recate nella circolare 557/PAS. 15442.10089.D (7) 2 del 7 gennaio 2005;

d) relativamente alle **evidenze negative di ordine e sicurezza pubblica**:

permane, come si è detto, non censurata dal giudice europeo, la facoltà di negare o revocare la licenza per ragioni di sicurezza pubblica o di ordine pubblico, di cui all'ultimo comma del medesimo art. 136 T.U.L.P.S..

Conformemente alla giurisprudenza costante della Corte di Giustizia CE, occorre che il diniego costituisca misura necessaria e proporzionata rispetto alle esigenze. Rientreranno in quest'ambito, in particolare, sia l'esigenza di prevenire eventuali condotte illecite volte ad incrementare artificiosamente la “domanda” di servizi di vigilanza, sempre che si sia in possesso di utili elementi prognostici, che quella del rapporto fra sicurezza pubblica e sicurezza privata <sup>6</sup>.

In conclusione, per effetto della sentenza indicata in premessa, d'ora in avanti la licenza potrà essere ruscata o, se già rilasciata, potrà o dovrà essere revocata solo per:

- carenza dei requisiti soggettivi di cui all'art. 134 T.U.L.P.S. o presenza di taluno dei provvedimenti interdettivi previsti dalle norme penali e antimafia;
- carenza o inadeguatezza della “capacità tecnica”, da valutarsi anche con riferimento alle caratteristiche funzionali e dimensionali dell'istituto, con particolare attenzione ai requisiti di affidabilità dei servizi di vigilanza privata;
- superiori esigenze di ordine e sicurezza pubblica, attentamente valutate e specificamente motivate.

---

<sup>6</sup> A carattere indicativo, si fa presente che la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, esaminando - nella XIV legislatura - le proposte di legge di riforma della sicurezza privata, aveva individuato il rapporto massimo in un terzo del personale delle forze dell'ordine in ciascuna provincia. Anche il Consiglio di Stato, nel parere n. 2937/05 citato nella nota precedente, aveva suggerito di individuare una soglia oggettiva della pericolosità insita nella presenza di corpi armati troppo numerosi. La sentenza della Corte di Giustizia non consente tuttavia di porre limiti dimensionali allo svolgimento delle attività di sicurezza privata, o nel numero delle guardie giurate dipendenti (cfr. oltre, nel testo, punto 6), va quindi rimessa al prudente apprezzamento dell'autorità di pubblica sicurezza l'individuazione delle situazioni di attuale o potenziale pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, anche in relazione alle obiettive possibilità di controllo delle attività autorizzate.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

#### 4) Superamento dell'obbligo di una sede operativa in ogni provincia:

Fermo restando quanto detto al punto precedente, neppure può essere considerata presupposto indefettibile della licenza la disponibilità di una sede operativa in ogni provincia.

Conseguentemente, gli obblighi di tenuta ed esibizione del registro delle operazioni, quelli di identificazione del cliente (committente) e quelli di affissione della tabella delle operazioni, con le relative tariffe, saranno assolti nella sede principale ed in quelle operative comunque stabilite nel territorio dello Stato, osservate le modalità già indicate con la circolare n. 557/PAS/11858.12015(1) del 2 gennaio 2008, concernente analoga problematica delle agenzie di recupero crediti.

Parzialmente diversa è la questione della **disponibilità di una “sala operativa”**, che si differenzia concettualmente dalla “sede”, in quanto non attiene al luogo di assolvimento degli adempimenti disciplinati dall'art. 134 del T.U.L.P.S., bensì alle modalità di impiego delle guardie particolari giurate e, quindi, alla adeguatezza tecnico-operativa dell'istituto e dei suoi servizi. Essa, pertanto, formerà oggetto di specifiche indicazioni in sede di regolamentazione tecnica del requisito della “capacità tecnica”, conformando, comunque, le prescrizioni al principio di non richiedere alle imprese oneri che non siano giustificati da evidenti motivi di sicurezza.

Giova precisare in proposito che il Dipartimento della pubblica sicurezza ha già accolto, sia pure in relazione a specifiche situazioni locali (ad es.: le nuove province regionali della Sardegna) il principio secondo cui la dislocazione della “sala operativa” può essere indifferente, purché idonea, per tecnologia e modalità di conduzione, ad assicurare la costante controllabilità, direzionabilità e assistenza del personale operante e costante collegamento con le sale operative dei presidi di polizia competenti per territorio<sup>7</sup>.

Si rappresenta, infine, che lo schema di regolamento predisposto da questa Amministrazione prevede che possa farsi a meno di una sala operativa in ogni provincia, purché l'istituto disponga di linee di telecomunicazioni dedicate almeno per ogni ambito territoriale in cui operano le guardie giurate dipendenti.

Poiché dall'applicazione della sentenza nei punti 3) e 4) può derivare una maggiore mobilità di servizio delle guardie particolari giurate, si precisa che l'eventuale prestazione di un servizio fuori della provincia in cui ha sede l'istituto di appartenenza può essere svolto solo se conforme al regolamento di servizio approvato dal Questore, il quale dovrà contenere

---

<sup>7</sup> Cfr. nota 557/PAS/14885.10089.D.53(1) del 27 dicembre 2007, indirizzata alle Prefetture e Questure della Sardegna, e nota 557/PAS/11451.10089.D.4 (1) del 3 settembre 2007, indirizzata alle Prefetture e Questure di Bari e di Palermo.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

le prescrizioni occorrenti per la sicurezza delle guardie particolari giurate, anche relativamente all'osservanza dei limiti previsti per la durata giornaliera del servizio<sup>8</sup>.

## 5) Oneri assolti nello Stato d'origine dal personale di vigilanza:

Il principio di “**non duplicazione**” degli oneri già assolti nello Stato d'origine, appartenente all'Unione Europea, è stato sancito dalla Corte di Giustizia anche relativamente al personale addetto ai servizi di vigilanza, per cui esso troverà applicazione anche nei confronti del personale operativo al seguito di istituti di vigilanza stabiliti in altro Stato membro che vengano a stabilirsi (richiedere la licenza) anche in Italia.

La loro “nomina” sarà, quindi, approvata tenendo conto delle selezioni, della formazione e delle valutazioni di pubblica sicurezza effettuate nel Paese d'origine, mediante la previa verifica della sussistenza dei requisiti e delle eventuali autorizzazioni già rilasciate nel predetto Stato d'origine e dei soli requisiti penali e di polizia previsti dall'art. 138 del T.U.L.P.S. (osservando, per l'istruttoria, le indicazioni già date a proposito del punto 2). Analogamente si procederà per il personale comunque assunto da istituti di vigilanza operanti nel territorio dello Stato, qualora sia in possesso di un titolo autorizzatorio già rilasciato dalla competente autorità di altro Stato membro dell'U.E..

In parte analoga - anche se fortemente innovativa e particolarmente delicata per i profili di ordine e sicurezza pubblica - è la situazione del personale di vigilanza, appartenente ad un istituto di sicurezza privata stabilito in altro Stato membro dell'Unione Europea, incaricato di svolgere in Italia servizi di sicurezza, in base al **principio di libera prestazione di servizi.**

Su tale punto si fa presente che la libera prestazione di servizi, senza un previo stabilimento dell'istituto di sicurezza privata nel territorio dello Stato interessato (più semplicemente: senza aver conseguito, nel medesimo Stato, la prescritta licenza o autorizzazione) è generalmente riconosciuta nell'ambito dei cosiddetti **servizi “transfrontalieri” (“occasional” e “temporanei”)**<sup>9</sup> ed è comunque sottoposta alla stretta osservanza delle disposizioni in vigore nello Stato interessato, particolarmente per quanto

<sup>8</sup> Cfr., in proposito, da ultimo, la circolare 557/PAS.7446.10089.D.(10) del 1° giugno 2006.

<sup>9</sup> Nella stessa sentenza del 13 dicembre indicata in premessa, la Corte di Giustizia fa specifico riferimento al “prestatore di servizi transfrontaliero” (punto 64), richiamando altre sentenze che sui servizi transfrontalieri si sono espressamente soffermate (sentenza sulla causa C-335/98, riguardante il Belgio, punto 39; sentenza sulla causa C-171/02, riguardante il Portogallo, punto 60).



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

concerne il controllo pubblico sulle attività svolte e l'eventuale impiego di armi o altri strumenti sottoposti a particolari regimi (autorizzatori, di omologazione, ecc.)<sup>10</sup>.

Si rappresenta, in proposito, che le norme *in itinere*, come predisposte da questo Ministero, prevedono, sul punto, che: *“Il Ministero dell'interno — Dipartimento della pubblica sicurezza può...autorizzare l'esercizio occasionale nel territorio della Repubblica di servizi temporanei di vigilanza e custodia ammessi dalla legge ad imprese regolarmente autorizzate allo svolgimento dei medesimi servizi nello Stato di stabilimento, utilizzando proprio personale munito delle qualificazioni e autorizzazioni previste nello Stato di stabilimento, sulla base di incarichi regolarmente assunti nel medesimo Stato. Alle medesime condizioni possono essere autorizzate le attività transfrontaliere, intendendo per tali quelle che hanno inizio nello Stato membro di stabilimento dell'impresa e che devono concludersi in territorio italiano e viceversa.*

*Con le autorizzazioni .....sono adottate le prescrizioni occorrenti per assicurare che i servizi siano assolti alle medesime condizioni, compresa la vigilanza dell'autorità di pubblica sicurezza, previste nel territorio della Repubblica per lo svolgimento di servizi analoghi. Relativamente al porto delle armi si osservano le disposizioni vigenti nel territorio della Repubblica.”*

In relazione a quanto sopra, ove ne venga fatta richiesta nelle more dell'approvazione delle disposizioni in parola, le SS.LL. informeranno tempestivamente al Dipartimento della pubblica sicurezza per la valutazione dei provvedimenti e delle altre misure occorrenti, fermo restando che per il personale impiegato in tali servizi non è richiesto il giuramento.-

## 6) Divieto di limitazioni o prescrizioni numeriche del personale dipendente:

La sentenza indicata in premessa dispone chiaramente che nessuna prescrizione o limitazione numerica potrà essere disposta in ordine al personale dipendente dagli istituti di vigilanza.

Si tratta, evidentemente, dell'affermazione del diritto di libera determinazione dell'attività imprenditoriale, già evidenziato al punto 3), cui si conforma, come noto anche l'ordinamento italiano (cfr. art. 41 Cost.).

---

<sup>10</sup> Per non incorrere nelle sanzioni previste per l'esercizio senza autorizzazione, occorre che siffatti servizi abbiano durata temporalmente circoscritta ed il carattere di occasionalità, in relazione a specifici eventi ed esigenze (es. vigilanza di beni di proprietà di soggetto straniero trasportati e/o esposti temporaneamente in Italia; servizio di “stewarding” in relazione alla presenza di tifoserie di cittadini di altro Stato europeo, ecc.). Secondo alcuni osservatori occorre anche che l'incarico per lo svolgimento di tali servizi sia conferito nello Stato di stabilimento.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

Premesso che le norme del T.U.L.P.S. in materia non prevedono, neppur esse, alcuna limitazione numerica, si osserva che la Corte di Giustizia ha inteso fare riferimento alla prassi che vede talvolta condizionare, per motivi diversi, il rilascio della licenza a vincoli numerici minimi o massimi, ritenendola un ostacolo non giustificato alla libertà di impresa.

Nondimeno, è pur vero che i fattori presi in considerazione in passato per il dimensionamento degli istituti di sicurezza privata non sono indifferenti alle valutazioni che accompagnano il rilascio delle licenze in materia ed il controllo delle attività autorizzate, in quanto la puntuale documentazione del numero delle g.p.g. dipendenti o che si intende assumere è particolarmente rilevante per:

- verificare la capacità tecnica (anche sotto il profilo finanziario e gestionale) di chi richiede la licenza, tanto più nel momento in cui diviene possibile superare il limite territoriale provinciale;
- verificare il rispetto dei regolamenti di servizio e delle prescrizioni che individuano il numero delle g.p.g. da impiegare nei servizi a rischio (es. il trasporto valori);
- verificare il rispetto dei limiti orari di impiego del personale e degli altri obblighi a tutela dello stesso, particolarmente per i profili di sicurezza;
- valutare eventuali rischi, anche solo potenziali, per l'ordine pubblico.

Legittimamente, pertanto, la licenza potrà contenere prescrizioni a tutela dei rilevanti interessi pubblici sopra indicati.

Esclusa, in ogni caso, l'apposizione di limiti numerici minimi o massimi, i Sigg.ri Prefetti adotteranno le prescrizioni occorrenti affinché sia sempre osservato l'obbligo di comunicazione del personale dipendente di cui all'art. 259 del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S., (in funzione dei relativi controlli), e l'onere della previa autorizzazione nei confronti delle modificazioni di carattere strutturale, funzionale o dimensionale che richiedano un aggiornamento della verifica della "capacità tecnica" corrispondente, con applicazione restrittiva, secondo il dettato della Corte europea, della disposizione dell'ultimo comma dell'art. 257 del medesimo regolamento di esecuzione. Anche in tale circostanza sarà richiesto un documentato "progetto tecnico-operativo" di cui si è detto al punto 3).

**7) Relativamente alla cauzione**, si fa rinvio a quanto anticipato al punto 2).

**8) Divieto di determinazione autoritativa dei prezzi:**

Occorre prendere atto che la legge (art. 135 T.U.L.P.S., quarto e sesto comma; art. 257, quarto comma, del relativo regolamento di esecuzione) non conferisce al Prefetto alcuna potestà di determinare autoritativamente le tariffe dei servizi di vigilanza privata, bensì di assicurare una sorta di verifica di congruità delle stesse, secondo l'ormai consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

UFFICIO PER GLI AFFARI DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA E SOCIALE

In tale prospettiva, anche i “ribassi” eventualmente offerti, per aggiudicarsi taluni servizi potranno essere soggetti a verifiche, finalizzate ad accertare che l’operazione non avvenga in pregiudizio della qualità dei servizi stessi – e, dunque, delle esigenze di ordine e sicurezza pubblica - ovvero della sicurezza delle guardie giurate, secondo regole già ampiamente recepite nell’ordinamento<sup>11</sup> e dalla giurisprudenza amministrativa.

Nelle more delle modifiche regolamentari occorrenti per adeguare compiutamente l’ordinamento interno a quello comunitario e, comunque, alla decisione della Corte di Giustizia, si ritiene di non poter prescindere dai principi enunciati.

Si rappresenta, inoltre, per opportuna indicazione da far valere fin da ora, che il testo normativo in itinere non consente, in ogni caso, ribassi dovuti ad inadempimenti rispetto al costo reale del lavoro, ovvero inadempienze sui costi di sicurezza (veicoli blindati, protezioni individuali antiproiettile, apparecchiature tecnologiche, ecc.).

Al fine di semplificare, per quanto possibile, i procedimenti di verifica, le SS.LL. potranno avvalersi di una certificazione liberatoria circa l’adempimento degli obblighi contrattuali rilasciata dall’ente bilaterale” previsto dal contratto nazionale di categoria e del documento unico di regolarità contributiva (D.U.R.C.) di cui all’art. 2 del D.L. 25 settembre 2002, n. 210 e successive integrazioni e modificazioni.

o o o

Nel rassegnare le linee d’indirizzo che precedono alla prudente applicazione che le SS.LL. vorranno assicurare, si confida nella tempestiva segnalazione di eventuali criticità, che si prega far pervenire quanto prima e **comunque, non oltre il 30 aprile 2008**, segnalando anche i procedimenti in corso, a quella data, per il rilascio di nuove licenze (con l’indicazione degli ambiti territoriali e funzionali richiesti) o per l’estensione di quelle già rilasciate, anche al fine di consentire la messa a punto di eventuali ulteriori indicazioni di dettaglio.

IL VICE MINISTRO  
(MINNITI)

<sup>11</sup> Cfr., ad esempio, le regole di verifica delle cosiddette “offerte anomale” negli appalti, di cui agli artt. 86 e 87 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici). Secondo quest’ultimo articolo, i ribassi possono essere giustificati, a titolo esemplificativo, da economie nel metodo di prestazione del servizio; dalle soluzioni tecniche adottate; dall’originalità del progetto; da altre condizioni eccezionalmente favorevoli.