



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 21 Aprile 2008

N. della Sezione:
1247/2008

OGGETTO:

Ministero dell'interno.
Schema di regolamento recante
*“modificazioni al regolamento per
l'esecuzione del testo unico delle leggi
di pubblica sicurezza (r.d. 6 maggio
1940, n. 635), in materia di guardie
particolari, istituti di vigilanza e
investigazione privata”*.

La Sezione

Vista la relazione prot. n.
557/PAS/4673/10089.D (1)

del 28 marzo 2008, con la quale il Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza - chiede il parere del Consiglio di Stato sullo schema in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Filoreto D'Agostino;

PREMESSO

1. La sentenza 13 dicembre 2007 della Corte di giustizia delle Comunità Europee in causa C-465/05 ha dichiarato e statuito che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dagli articoli 43 e 49 del Trattato nell'ambito delle disposizioni del testo unico delle leggi di pubblica

sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, relativamente alla materia delle guardie particolari, degli istituti di vigilanza e di investigazione.

La pronuncia elabora otto punti nei quali si assume lo scostamento dagli obblighi comunitari, con riferimento:

- all'obbligo di prestare giuramento di fedeltà alla Repubblica Italiana;
- alla mancata considerazione degli obblighi già assolti in altro Stato membro per i soggetti che intendano esercitare l'attività anche in Italia;
- alla validità territoriale limitata e alla subordinazione di un nuovo assenso al numero e all'importanza degli istituti già operanti nel medesimo contesto di riferimento;
- alla necessità di una sede operativa in ogni provincia;
- all'individuale autorizzazione per quanti intendano esercitare attività di vigilanza in Italia senza tener conto degli accertamenti e controlli dello Stato di stabilimento; all'obbligo di utilizzare un limite massimo o minimo di personale;
- all'obbligo di versamento di una cauzione presso la Cassa depositi e prestiti;
- alla fissazione dei prezzi e di una loro limitata banda di oscillazione affidata alla decretazione del Prefetto.

2. A seguito della sentenza si è determinata l'urgenza di darvi esecuzione giusta quanto prescrive l'articolo 228 del Trattato.

In questa prospettiva il Ministero dell'interno si è attivato in duplice direzione, valutando in stretta collaborazione con le Autorità comunitarie le linee dell'intervento e predisponendo ogni utile iniziativa per darvi corso sia in sede legislativa sia in quella regolamentare così da offrire una risposta completa ed adeguata alla obiettiva carenza, nella relativa fase intertemporale, di una puntuale disciplina.

In sede di immediata attivazione l'Amministrazione referente ha diramato una direttiva ai Prefetti di prima adesione alle determinazioni contenute nella sentenza, giusta le intese raggiunte in appositi incontri con il Direttore generale del mercato interno della Commissione europea (direttiva del

Dipartimento della pubblica sicurezza n. 557/PAS/2731/10089.D (1) del 29 febbraio 2008).

Sempre nel quadro dell'urgenza è stato poi predisposto uno schema di regolamento recante le modificazioni agli articoli da 249 a 260 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, che è stato trasmesso a questo Consiglio di Stato in attesa che il Governo adottasse le indispensabili iniziative legislative.

Queste ultime sono state assunte con il decreto legge 8 aprile 2008, n. 59, all'articolo 4, comma 1 lettera *b*) e seguenti. Tale disposizione contiene le modifiche alle norme del regio decreto 18 giugno 1971, n. 773 così che le innovazioni della disciplina secondaria trovano ora nell'ordinamento il necessario presupposto legittimante.

3. Lo schema qui trasmesso si compone di due articoli. Nel primo è stata seguita la tecnica redazionale della novella, sia attraverso l'inserzione di commi e la sostituzione di parti o di interi articoli sia con l'introduzione di ulteriori disposizioni la cui progressione è contrassegnata con il numero cardinale dell'articolo dopo il quale sono state collocate, integrato con l'avverbio numerale latino, in piena aderenza a quanto raccomandato dalla guida alla redazione dei testi normativi recata nella circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92 della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In particolare sono stati aggiunti: l'art. 250-*bis*; l'art. 252-*bis*, gli articoli 257 da *bis* a *sexies*, gli articoli 260 da *bis* a *quater*.

L'articolo 2 dell'elaborato detta prescrizioni in materia di provvedimenti attuativi ed è preordinato all'integrale adeguamento del settore alla nuova disciplina.

CONSIDERATO

A) Quadro normativo.

1. Lo schema, rimesso unitamente alla documentazione necessaria al vaglio delle questioni sottoposte a parere, rivela una istruttoria particolarmente attenta e precisa, per la quale questa Sezione non può esimersi dal manifestare il più vivo apprezzamento.

Giova altresì precisare che l'intera materia è stata riconsiderata dall'Amministrazione referente, la quale ha prospettato a questo Consiglio di

Stato l'opportunità di avere indicazioni e ragguagli in ordine alle scelte operate.

2. L'esame dello schema regolamentare e delle questioni talora complesse che vi si collegano va, a questa stregua, preceduto da alcune notazioni di carattere generale per inquadrare il contesto nel quale le disposizioni si collocano e i parametri fondamentali anche di ordine costituzionale nei quali si iscrive la materia delle guardie particolari, degli istituti di vigilanza e investigazione privata.

Come è noto, secondo l'articolo 1 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, *“l'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà...”*.

La norma, pur con le manchevolezze rilevate dalla dottrina, connota una precisa attribuzione degli apparati di pubblica sicurezza, riservando agli stessi i poteri di vigilanza e controllo sulle condizioni indispensabili per la convivenza civile e sul conseguente contrasto ad azioni contrarie ai principi ed ai beni dei quali si dispone il presidio.

Il precetto contiene peraltro un nucleo programmatico di potestà, l'esercizio paradigmatico e concreto delle quali è affidato, negli altri titoli del medesimo testo unico, ai provvedimenti e alle autorizzazioni di polizia (come previsti nei capi II e III del Titolo I T.U.L.P.S.) e si realizza anche attraverso le operazioni talora complesse e spesso caratterizzate da pericolo che i relativi apparati eseguono.

Nel concetto di ordine pubblico confluisce l'assetto dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali, in ogni società civile, si regge l'ordinata convivenza dei componenti la comunità nazionale.

Il nucleo fondamentale di tali beni ed interessi (integrità fisica e psichica, sicurezza delle proprietà e dei diritti correlati, possibilità di una pacifica vita di relazione) è affidato in via esclusiva allo Stato anche *ex art. 4* del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 e per esso all'apparato della pubblica sicurezza.

Nessuna innovazione sul punto è stata poi introdotta a seguito della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del collegato decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Anche la legge di riforma costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha riservato alla legislazione esclusiva dello Stato la materia della sicurezza, non ha inciso sull'assetto attributivo come originariamente assegnato dall'articolo 1 T.U.L.P.S. e ribadito nei testi legislativi appena citati.

La riserva prevista nell'articolo 1 r.d. n. 773 del 1931 non va comunque intesa quale impedimento a che altri soggetti possano fattivamente operare e collaborare in funzione del mantenimento dei valori primari appena enunciati, come testimoniano, per quanto riguarda la materia oggetto di consultazione, gli articoli 133-141 del Titolo V del medesimo testo unico ed i poteri che essi conferiscono all'Amministrazione della pubblica sicurezza, nonché le norme che, sulla base di quelle prescrizioni, autorizzano l'esercizio della c.d. sicurezza complementare (per le quali si rinvia al prosieguo).

Quel che la disposizione di principio in esame vuole salvaguardare è l'esigenza di un controllo sulle attività preordinate al perseguimento degli obiettivi e dei valori indicati, così da assicurare in ogni momento e in ogni frangente sia la piena rispondenza agli stessi, da qualunque soggetto l'attività venga prestata, sia l'intervento immediato ed efficace per ristabilire le predette condizioni indispensabili per la convivenza civile. Questa è, in fondo, la *ratio* che sorregge la nozione di autorizzazioni di polizia, certo diversa e non sovrapponibile alle altre forme di assenso non qualificate dalla speciale configurazione che l'ordinamento, giusta le citate previsioni del capo III del Titolo I, loro assegna.

3. Va soggiunto che, pur nella peculiarità della loro configurazione, le autorizzazioni di polizia, benché classificabili come *genus* unitario, non possono essere omologate per la specificità di ognuna di esse: è evidente come, nell'assetto di interessi coinvolti in funzione delle esigenze appena accennate, l'atto di assenso possa acquisire diversa modulazione derivante dalla qualificazione e rilevanza degli interessi stessi, purché sempre in ragione di quello primario articolato nella norma attributiva che indirizza anche il metodo di formazione della volontà dell'Amministrazione. Basta,

d'altro canto, scorrere la normativa contenuta nello stesso testo unico delle leggi di pubblica sicurezza per rendersi conto delle differenze anche sostanziali che denotano i diversi tipi di autorizzazione di polizia.

Quanto sin qui osservato è particolarmente evidente quando si tratti di coniugare, nella specifica materia, le predette istanze con i legittimi diritti al lavoro e all'intrapresa presidiati, nei rispettivi ambiti di operatività, dalla Carta fondamentale e dall'ordinamento comunitario.

Sotto un profilo esclusivamente strutturale, infatti, le attività delle guardie particolari e degli istituti di vigilanza e di investigazione privata sono riconducibili alla nozione di prestazione del servizio di custodia di beni mobili e immobili e di acquisizione qualificata e legittima di notizie. Ciò che ne altera la totale equiparabilità ad altre specie di servizi sono le esigenze fatte proprie dal citato articolo 1 T.U.L.P.S., coerenti all'interesse fondamentale di un ordinamento giuridico di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici. Non può negarsi, infatti, che l'affidamento di servizi, che implicano, per gli agenti e i prestatori in genere, anche il porto d'armi e comunque il ricorso a non generici strumenti di dissuasione, non sia equiparabile ad altri nei quali l'uso di tali mezzi non sia in alcun modo previsto.

Va tuttavia richiamato il secondo comma dell'art. 41, che stabilisce come l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

Omologhi principi possono predicarsi per la disciplina comunitaria, relativamente, tuttavia, all'ambito più ristretto di operatività di quell'ordinamento, caratterizzato dalla mancanza di globalità precettiva, della quale sono invece muniti i singoli Stati membri dell'Unione europea.

Si vuol cioè significare, e ciò acquista nell'ambito della consultazione il massimo rilievo, che nella materia in oggetto confluiscono due diversi piani o livelli sia di normazione sia di configurazione delle potestà e dei diritti incisi e conformati da quelle: il livello dell'esercizio del diritto al lavoro e all'intrapresa economica, per il quale operano contestualmente entrambi gli

ordinamenti (il nazionale e il comunitario) e quello del controllo per finalità di sicurezza, riservato alla normazione statale e ad una sua corretta interpretazione.

B) La sentenza della Corte di giustizia.

1. Dalla premessa scaturisce una chiave di lettura omogenea della sentenza 13 dicembre 2007 resa dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, dell'intervento legislativo di attuazione della stessa pronuncia (art. 4 comma 1 lettere *b* e seguenti del decreto legge 8 aprile 2008, n. 59) e dello schema di regolamento in esame, al quale sono affidati gli aspetti più propriamente operativi di concreta riforma dell'intera materia.

Può affermarsi, seppure in estrema sintesi, che la pronuncia della Corte di giustizia europea sancisce gli obblighi di adeguamento dell'ordinamento interno a due capisaldi del mercato interno unico quali il diritto di stabilimento previsto dall'articolo 43 del Trattato e l'eliminazione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi disposta dal successivo art. 49 Trattato, senza toccare in modo diretto, ma solo modulandone la conformità ai limiti deducibili dal Trattato, gli aspetti inerenti le esigenze della sicurezza (e, in genere, il nucleo delle previsioni dell'articolo 1 r.d. n. 773 del 1931).

In nessuna delle otto statuizioni relative agli obblighi derivanti dagli art. 43 e 49 CE, ai quali la Repubblica italiana è venuta meno, la sentenza della Corte europea espone limiti diversi dalla conformazione alla disciplina comunitaria, sul presupposto di una piena operatività di una normativa interna dello Stato membro che, senza abdicare alle proprie prerogative in materia di sicurezza e controllo su attività rilevanti, tracci, in base a quelle indicazioni, i confini tra i due piani (quello della sicurezza e del controllo e quello della prestazione di servizi) coerenti alle premesse proprie dell'ordinamento comune ad entrambi.

Ciò si desume dai riferimenti espliciti contenuti nei sotto elencati punti della pronuncia:

- alla rilevata circostanza che le imprese di vigilanza privata non partecipano in maniera diretta e specifica all'esercizio di pubblici poteri (punto 43);

- all'ingiustificato obbligo di un sacrale giuramento da parte dei dipendenti di quelle imprese per carenza di minaccia effettiva per l'ordine pubblico (punti 49 e 50);

- al trasmodante uso delle potestà, rispetto al fine istituzionale di garantire uno stretto controllo sull'attività in questione, rilevabile dalla limitata validità territoriale della licenza (punto 64);

- alla struttura, alle modalità e all'idoneità dei controlli amministrativi per garantire il controllo sull'attività di vigilanza privata, con specifica previsione dei poteri di sospensione o revoca nei casi più gravi (punti 77, 87 e 103).

2. La sentenza, negli otto punti nei quali si articola, rileva il venire meno, da parte della Repubblica italiana, agli obblighi derivanti dagli articoli 43 e 49 Trattato non solo con riferimento alle fonti legislative primarie, ma anche a quelle secondarie.

Ciò è esplicitamente affermato nelle osservazioni relative alla censura n. 1 (nella quale oggetto di sindacato è l'articolo 250 regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 quando impone l'obbligo per le guardie particolari di prestare giuramento di fedeltà alla Repubblica italiana), alla censura n. 6 (nella quale si ritiene non conforme l'articolo 257 r.d. n. 635 del 1940 che prevede il requisito di un numero minimo e/o massimo come organico di guardie particolari giurate per ogni impresa di vigilanza privata) e, infine, alla censura n. 8, oggetto della quale è sempre l'articolo 257 del regolamento di esecuzione, laddove impone un controllo amministrativo dei prezzi che le imprese di vigilanza possono praticare.

3. E' certo che, seppure principalmente orientata al sindacato della normazione primaria, la sentenza della Corte europea impone metodiche attuative che incidono in modo determinante sulla disciplina regolamentare, in forza della quale acquistano precisa conformazione i diversi poteri conferiti dalla legge alle autorità di pubblica sicurezza.

Discende dalla speciale attivazione del Ministero interno l'esigenza improcrastinabile di un intervento per dir così globale, con riguardo alla disciplina sia legislativa sia regolamentare, in funzione dei punti di censura accolti dalla sentenza della Corte europea.

C) Natura giuridica degli atti prefettizi nella materia.

1. Prima di passare all'esame delle diverse questioni dello schema, è opportuno ribadire quale sia la natura giuridica degli atti con i quali il Prefetto manifesta l'assenso alle attività in oggetto.

Va subito precisato che lo schema prevede almeno quattro provvedimenti ai quali viene connessa la legittimazione alle attività su indicate: il decreto di approvazione della nomina di guardia particolare, la licenza *ex art. 134 T.U.L.P.S.*, l'autorizzazione all'esercizio occasionale e alle attività transfrontaliere prevista dal comma 2 dell'art. 260-*bis* dello schema stesso e l'autorizzazione alle variazioni nell'ambito della licenza assentita *ex art. 257-ter*, comma 4.

2. Il decreto di approvazione della nomina di guardia particolare può essere agevolmente iscritto tra gli atti abilitativi, dei quali è ben nota la fenomenologia e tanto basta ad esimere da ulteriori considerazioni sul punto.

3. Ben diversa e articolata è, invece, la natura dell'atto che la legge denomina licenza *ex art. 134 r.d. n. 773 del 1931*.

Il provvedimento rientra senz'altro tra le su indicate autorizzazioni di polizia, nozione, come si è suggerito, piuttosto vasta e generica, nella quale confluiscono atti di portata e natura diverse, accomunati dalla preordinazione alla tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e della pubblica fede.

Per dare concretezza e specificità all'atto (per ricostruirne in altre parole la tipicità) occorre conferirgli la valenza propria di un sistema di riferimento, attraverso la qualificazione giuridica che deriva dal contenuto precettivo e funzionale assegnato dall'ordinamento.

Ora non v'è dubbio che, sotto questo profilo, la licenza in esame presenti profili di specificità nell'ambito del vasto *genus* delle autorizzazioni.

Queste ultime possono infatti costituire l'esito di un giudizio ponderato sulla compatibilità della richiesta e dell'attività assentibile nel quadro generale e delle esigenze socio-economiche e programmatiche di un determinato settore, quali momenti imprescindibili di valutazione. Proprio per questo il fenomeno autorizzatorio è, di solito, connesso all'applicazione di

strumenti generali, nei quali si programma e pianifica l'affidamento di una determinata attività al libero esercizio di iniziativa economica.

L'atto di assenso in questione viene invece adottato all'in fuori di ogni contesto programmatico, tipico dell'autorizzazione. E' venuta, infatti, a mancare, quanto meno con riferimento ai poteri esercitabili dall'autorità di settore, ogni corrispondenza tra esercizio dell'attività e compatibilità con un controllo amministrativo sulle leggi del mercato, in ragione della quale è stato abrogato (ad opera dell'art. 4 comma 1 lettera *f*) del decreto legge n. 59 del 2008) il comma 2 dell'art. 136 T.U.L.P.S., che legittimava il diniego di licenza in funzione del numero e dimensionamento degli istituti operanti in una provincia.

Così operando si è anche eliminata, seppure in via indiretta, la rilevanza dell'*intuitus personae* che prima caratterizzava in modo non sempre coerente e spesso del tutto obliquo gli assensi o i dinieghi in materia.

Ad ulteriore differenziazione della fattispecie autorizzatoria tipica, va considerato che il provvedimento riguarda, in realtà, la prestazione di servizi nei quali, alla premessa dell'iniziativa economica e delle conseguenti libertà funzionali, vanno collegate quelle di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico e di derivazione delle relative attività da una attribuzione parzialmente riservata o riservabile alla forza pubblica.

Esemplari sono, in proposito, le previsioni del secondo comma dell'articolo 256-*bis* dello schema, nelle quali è esposto in modo esauriente il concetto di servizi di sicurezza complementare nonché degli ultimi tre commi dell'art. 257, che recano prescrizioni sul progetto organizzativo e tecnico operativo che deve corredare la domanda di licenza *ex* art. 136 comma 1 T.U.L.P.S.

Questi servizi 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 quali ad esempio l'articolo 5 del decreto legge 18 gennaio 1992, n. 9 convertito da legge 28

febbraio 1992, n. 217 e regolamento di attuazione recato nel decreto ministeriale 29 gennaio 1999, n. 85, l'art. 18 del decreto legge 27 luglio 2005, n. 144 convertito con legge 31 luglio 2005 n. 155. Il fenomeno riconducibile, per certi versi, al più ampio concetto della sussidiarietà, implica con evidenza una situazione ad effetti traslativi o derivativi che dir si voglia rispetto alle attribuzioni statuali.

Quanto meno per le fattispecie di sicurezza complementare appena citate, è coerente conferire alla licenza rilasciata dal Prefetto l'effetto di creare nuove situazioni giuridiche in capo ai destinatari.

Il progetto organizzativo che correda la domanda di licenza, poi, attribuisce all'Autorità di pubblica sicurezza un penetrante sindacato sulla effettiva idoneità tecnica del soggetto richiedente e ne legittima l'esercizio non solo al momento dell'atto di assenso ma anche nel corso dell'intera durata della licenza.

I caratteri appena enunciati consentono di affermare che la configurazione della licenza può essere per alcuni versi accostata, pur senza rientrarvi formalmente e mantenendo piena autonomia concettuale, alla nozione di concessione.

La licenza peraltro mantiene una autonomia anche funzionale poiché, rispetto al fenomeno concessorio vero e proprio non presenta quegli aspetti di preclusione all'attività di altri soggetti ed operatori del settore, che può invece caratterizzare la concessione vera e propria. Il ricorso alla antica nozione di licenza si presenta, sotto questi profili, prezioso elemento di specifica connotazione.

4. Diversa natura presenta, infine, l'assenso alle attività indicate nel comma 2 dell'articolo 260-*bis* (esercizio occasionale nel territorio della Repubblica di servizi temporanei di vigilanza e custodia ad imprese muniti nello Stato di stabilimento dei necessari titoli e completamento o inizio di attività transfrontaliere).

In entrambe le ipotesi la costituzione del titolo è già pienamente operante nello Stato di stabilimento e secondo la disciplina propria di quest'ultimo così che l'assenso alla prestazione del servizio occasionale o transfrontaliero si

inserisce nella logica di rimuovere la preclusione ad una attività già legittimamente esercitata in altro territorio del mercato unico europeo, il che è proprio dell'autorizzazione.

5. Per le medesime ragioni che concorrono a configurare l'atto in questione come autorizzazione deve attribuirsi identica valenza al provvedimento con il quale il Prefetto manifesta il suo assenso alle variazioni relative ai servizi, ai mezzi o alle tecnologie come previsto dal comma 4 dell'articolo 257-ter. Anche in questo caso si tratta di modulazioni dell'esercizio di determinate attività definite nel contesto di una legittimazione già riconosciuta in capo al soggetto richiedente titolare della licenza.

D) Parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

1. Le considerazioni di ordine generale sopra svolte sono preordinate a fornire un criterio di valutazione delle scelte operate dall'Amministrazione in ragione di quanto prospettato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato con parere del 15 gennaio 2008 (formulato, è bene aggiungere, su un testo diverso da quello rassegnato in questa sede e ancora privo di una disciplina primaria di riferimento introdotta solo l'8 aprile del corrente anno).

In termini generali si rileva che l'Amministrazione si è in gran parte adeguata a tale parere e ciò è senz'altro condivisibile poiché ne sono scaturite soluzioni più in linea con lo spirito e la lettera della sentenza della Corte di giustizia.

Ci si sofferma peraltro su alcune questioni rimaste aperte o che comunque sono meritevoli di approfondimento.

2. La prima osservazione dell'Autorità riguarda uno degli aspetti più controversi (anche in sede giurisprudenziale) della materia, e cioè il controllo delle tariffe.

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

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

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

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

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

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

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

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

3. La questione sollevata dall’Autorità in merito al numero massimo di guardie particolari operanti e alla tipologia dei servizi involge il problema più generale della capacità tecnica.

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

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

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

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

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

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

3.2. Si ritiene peraltro di dover sottolineare come la particolare rilevanza di questo elemento (la capacità tecnica) richieda, che sia individuato un quadro preciso delle dotazioni relative alle risorse umane e di mezzi e dei diversi ambiti operativi secondo una scala piuttosto ampia e minuziosa delle possibili opzioni, cui la redazione è affidata a un decreto del Ministro dell'interno, sentiti l'Ente nazionale di unificazione e la Commissione consultiva prevista dall'art. 260-*quater*.

E' opinione della Sezione che, nello specifico campo della predeterminazione dei criteri per meglio definire la capacità tecnica, la Commissione consultiva possa apportare un rilevante contributo, a condizione che gli eventuali requisiti o caratteristiche minimi (come indicati nell'ultimo comma dell'art. 257) siano parametrati ad alcune varianti che debbono essere di volta in volta configurate nelle prescrizioni tecniche che adotterà il Ministro dell'interno (la natura dei servizi che si intendono prestare, la loro estensione territoriale, il numero di addetti, gli strumenti tecnici e tecnologici di elezione della specifica attività, la centrale operativa, la coerente dotazione dei mezzi, la specifica idoneità professionale, la possibilità che la richiesta sia svolta per esercitare il diritto di stabilimento da parte di impresa già operante in altro Stato dell'Unione europea).

3.3. Sempre in risposta ad uno specifico quesito posto dalla relazione, nell'ambito della più generale problematica del controllo fin qui esaminata, e pertinente alla possibilità di negare la licenza quando "*sussistono gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica*", questo Consiglio ritiene che ciò sia coerente con la stessa logica del sistema che, affidando la materia alle autorità di pubblica sicurezza, intende appunto salvaguardare questi valori, pur nel necessario contesto di mercato.

4. Quanto alle limitazioni territoriali, si deve constatare che gran parte delle osservazioni dell'Autorità sono state accolte. Ciò in particolare vale per il riferimento ai comuni quali aree operative (art. 257, lett. c) e *257-ter*, comma 2) e alla predisposizione di centrali operative in ogni provincia.

4.1. L'amministrazione ha ritenuto invece indispensabile tener ferma la richiesta del parere dei prefetti delle altre province in cui l'istituto intende operare (articolo *257-ter*, comma 3).

Al riguardo, pur essendo chiaro lo spirito che ha indotto il Ministero a tale scelta, si ritiene di dover condividere l'osservazione dell'Autorità, che appare più coerente con la finalità del controllo quale delineato dalla riforma ed evidenziata dalla attuale funzione della licenza – di cui si è ampiamente detto -, cioè di una verifica della capacità tecnica ed economica senza finalità di programmazione: non ponendosi dunque un problema di inserimento dell'istituto in ciascuna area territoriale, non si giustifica la richiesta di parere della relativa autorità prefettizia.

Al contrario, analogamente a quanto osservato nel punto 3., a proposito delle variazioni in corso di esercizio, anche in questo caso è condivisibile l'osservazione dell'Autorità, atteso che le finalità di controllo dell'adeguatezza dei mezzi possono essere efficacemente perseguite a seguito della semplice comunicazione delle variazioni stesse.

5. La soluzione di compromesso – rispetto alla più vigorosa richiesta dell'Autorità – in materia di rispetto della contrattazione nazionale, può ritenersi soddisfacente.

Difatti, non può negarsi che la reiterata e grave violazione della contrattazione non incida soltanto su profili strettamente lavoristici – e quindi riservati ad altre amministrazioni – ma sulla stessa affidabilità e serietà dell'istituto.

6. Infine non si hanno rilievi da formulare in merito all'ultima osservazione dell'Autorità (ampliamento della riserva di attività dei servizi di vigilanza).

La soluzione adottata, infatti, appare nella sostanza rispettosa dell'osservazione, una volta limitato l'ambito della riserva stessa agli obbiettivi "*sensibili*".

E) Raccomandazioni puntuali.

1. La Sezione intende infine esporre alcune raccomandazioni puntuali sia di ordine sostanziale che formale.

1.1. Negli articoli *257-ter*, *257-quater* e *257-sexies* vengono usati la parola "*autorizzazione*" e il participio passato del verbo *autorizzare* per indicare rispettivamente il provvedimento previsto dall'articolo 134 della legge e i soggetti o le attività rispetto alle quali quell'atto abbia operato.

Ora non v'è dubbio che l'articolo 134 T.U.L.P.S. individui la licenza come provvedimento idoneo a conferire la legittimazione all'espletamento dei servizi in oggetto così che i riferimenti alle medesime attività non possono essere identificati con vocabolo al quale viene assegnata, da dottrina e giurisprudenza, una valenza diversa.

Già si è sottolineato infatti come la licenza presenti elementi di differenziazione con l'autorizzazione: questo termine va dunque evitato.

Allo scopo occorre così modificare gli articoli sopra indicati:

- art. *257-ter*. Va sostituita la parola *autorizzazione* con *licenza* nel comma 1, nel comma 2 e nell'ultimo comma. Vanno altresì modificati con il participio passato del verbo "*assentire*" le parole *autorizzate* contenuta nel comma 1 lettera *b*) e *autorizzata* recata nell'ultimo comma della norma in esame. Si consiglia, inoltre, di obliterare, nell'ultimo comma, "*autorizzati*" dopo "*vigilanza*". Rientrano, invece, nel concetto di *autorizzazione* per quanto sopra esposto, le variazioni contemplate dal comma 4 del medesimo articolo.

- art. *257-quater*. Vanno eseguite le medesime sostituzioni indicate sub art. *257-ter*.

- art. *257-sexies*. L'espressione "*investigatori privati autorizzati, nel rispetto delle autorizzazioni ottenute*" va sostituita con la seguente: "*investigatori privati ai quali è stata rilasciata licenza e nei limiti ivi stabiliti*".

1.2. L'articolo 260-*bis* disciplina il possesso dei requisiti e capacità dell'impresa che intende esercitare il diritto di stabilimento.

Questi requisiti, una volta attestati dallo Stato membro d'origine, costituiscono un presupposto sufficiente per le relative determinazioni della autorità nazionali.

Diversa situazione deve invece correlarsi alla capacità tecnica che va inquadrata, secondo quanto si è sopra osservato, nell'ambito della specifica situazione nella quale il servizio deve essere reso.

La capacità tecnica dimostrata in altro ambito territoriale (sia per quel che riguarda imprese che esercitano il diritto di stabilimento, sia per le imprese nazionali che intendono semplicemente ampliare le attività in altre province, giusta le previsioni dell'art. 257-*ter*, comma 5) non costituisce di per sé titolo giustificativo necessario, essendo comunque doverosa la presentazione di uno specifico progetto o una integrazione di quello originario.

Si valuti, pertanto, se nel primo comma dell'articolo 260-*bis* sia opportuno prevedere anche la necessità di presentare il progetto organizzativo e tecnico-operativo dell'articolo 257, comma 2.

Con tale prescrizione si assicurerebbero la sostanziale parità di trattamento tra tutte le imprese del settore, nazionali e non, imponendo a tutte l'obbligo di dimostrare la capacità tecnica relativa alla specifica progettualità connessa al servizio da espletare.

1.3. Il 3° comma dello stesso articolo, poi, disciplina unitariamente – e perciò in modo non chiaro – la presentazione della domanda di autorizzazione (presumibilmente “*all'esercizio occasionale*” di cui al comma precedente) e l'effetto del silenzio della p.a.

Si consiglia di riscrivere la disposizione nei seguenti termini: “*La domanda per il rilascio dell'autorizzazione di cui al comma precedente va proposta almeno sessanta giorni prima dell'espletamento del servizio, corredata degli elementi descrittivi dell'istituto e delle autorizzazioni allo stesso rilasciate dallo Stato di stabilimento, del servizio da espletare, della sua durata, del personale e dei mezzi da impiegare. Decorso il termine*

suddetto, senza che sia intervenuto diniego per insussistenza dei presupposti o per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, l'autorizzazione si intende rilasciata”.

Quanto al silenzio assenso, si prende atto della scelta, ma si richiama l'attenzione sul fatto che il comma successivo impone l'adozione di “*prescrizioni*”, il che appare poco coerente con un'autorizzazione tacita.

1.4. In ordine alla composizione della Commissione consultiva centrale, prevista dall'art. 260-*quater*, e del Comitato tecnico per la vigilanza sull'attività degli organismi di certificazione indipendente previsto dal comma 4 dell'articolo 260-*ter*, si osserva quanto segue.

In entrambi gli organi non è prevista la presenza di un rappresentante del Ministero dell'università e della ricerca, anche se nelle attività sia della Commissione sia del Comitato è largamente prevista l'interferenza con la materia propria di quella Amministrazione, come testimonia la lettura del comma 1 dell'articolo 260-*ter*.

L'integrazione degli organi con il predetto rappresentante si rivela quanto mai opportuna.

La Sezione è consapevole, anche tenendo conto delle contingenze per le quali si intende provvedere alla modifiche normative, dell'estrema urgenza per l'emanazione del testo e ritiene che, in via del tutto eccezionale, il necessario coordinamento con l'Amministrazione dell'università e della ricerca possa essere acquisito nel corso degli adempimenti successivi all'emissione del presente parere.

1.5. Nello stesso articolo, sempre a proposito della composizione della Commissione, ai punti 5), 6) e 7) si prevede la designazione di “*non più di un esperto*” da parte delle organizzazioni di settore “*comparativamente più rappresentative*”.

Ciò evidentemente ha un senso solo se si fissa un tetto per ciascuna categoria: questo, oltre a giustificare la comparazione, renderebbe certa la composizione della Commissione.

2. Si sottopongono infine, alcune osservazioni di carattere formale.

2.1. Non è opportuno riprodurre, nel testo del regolamento, proposizioni giuridiche già integralmente contenute nella normazione primaria di riferimento, ove la reiterazione non si riveli per qualche motivo necessaria per ulteriori e significativi elementi integrativi della disciplina.

In questo senso, può mantenere una specificità il riferimento alla sussistenza dei motivi di ordine e sicurezza pubblica, di cui alla lettera *c*) dell'art. 257-*quater*, rispetto alla quale si consiglia l'aggiunta, relativa al pericolo di infiltrazioni ambientali.

Analoghe conclusioni non possono trarsi per la riproduzione, nel primo periodo del primo comma dell'articolo 250, di quanto già previsto nel comma 2 dell'articolo 138 della legge (giusta quanto introdotto con il decreto legge n. 59 del 2008) così che si consiglia di così riscrivere la disposizione: *“Constatato il possesso dei requisiti anche di ordine professionale prescritti dalla legge, il prefetto rilascia alle guardie particolari il decreto di approvazione...”*.

Altrettanto può affermarsi in ordine al secondo comma dell'art. 255, che riproduce con varianti prive di rilievo quanto già è previsto nell'ultimo comma dell'articolo 138 su citato: in questo caso sembra coerente alle premesse obliterare l'intero secondo comma.

2.2. Si segnala inoltre il ricorso, in alcune disposizioni di nuovo conio dell'elaborato (in particolare gli articoli 257, 257-*bis*, 257-*ter* e 257-*quater*), a verbi servili, che le buone regole di scrittura giuridica dei testi (*c.d. drafting*) consigliano di evitare.

Si rileva, tra l'altro, come l'uso del verbo servile potere nei commi 2 e 3 dell'articolo 257-*quater* tenda a trasformare in un apprezzamento discrezionale del quale è difficile immaginare l'ambito valutativo un momento sostanzialmente doveroso di reazione da parte dell'Autorità di pubblica sicurezza a comportamenti non rispondenti a norme anche fondamentali di comportamento etico prima ancora che giuridico. Si consiglia, pertanto, di eliminare il verbo servile per sottolineare meglio come le conseguenze indicate nella stessa disposizione non sono il frutto di una

scelta discrezionale dell'Amministrazione, ma discendono in modo immediato e diretto dagli specifici inadempimenti degli istituti di vigilanza.

2.3. Sempre sotto un profilo formale, sembra inutile la formazione di un nuovo articolo per quanto previsto nell'articolo 250-*bis*: il relativo precetto, che costituisce conseguenza immediata e diretta del mancato rispetto delle prescrizioni dell'articolo 250, ben può essere inserito quale settimo comma di quella norma, con obliterazione di un precetto aggiunto.

2.4. Nel primo comma dell'articolo 252-*bis*, si rappresenta l'opportunità di obliterare le prime parole da "*nell'ambito temporale di validità del decreto di nomina*". Possono, infatti, ritenersi a tutti gli effetti "*guardie particolari*" coloro nei cui confronti abbia operato, con effetti temporalmente predefiniti e nei limiti di quelli, un decreto di approvazione della nomina così che la formulazione della quale si consiglia l'eliminazione finisce per palesare una sostanziale reiterazione del concetto.

2.5. La formula di inserzione è incompleta e va conseguentemente integrata.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in motivazione.

Il Presidente della Sezione
(Giancarlo Coraggio)

L'Estensore
(Filoreto D'Agostino)

Il dirigente della Sezione
(Licia Grassucci)