

Numero 00014/2018 e data 02/01/2018 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 6 dicembre 2017

NUMERO AFFARE 01490/2017

OGGETTO:

Ministero dell'interno - dipartimento della pubblica sicurezza.

Richiesta di parere in merito ai seguenti quesiti:

- attività di trasporto valori per beni diversi dal denaro il cui svolgimento richiede il possesso della licenza prevista dagli articoli 134 del testo unico leggi pubblica sicurezza (TULPS), approvato con regio decreto 18 giugno 1931 n. 773, e 256 bis del relativo regolamento di esecuzione, approvato con r.d. 6 maggio 1940 n. 635;
- efficacia temporale delle autorizzazioni relative all'esecuzione di servizi di vigilanza privata transfrontalieri ai sensi degli articoli 134-bis del TULPS e 260-bis del relativo regolamento d'esecuzione;
- autorità competente all'approvazione della nomina a guardia giurata e al rilascio del porto d'armi ai sensi art. 138 TULPS in carenza del requisito della residenza.

LA SEZIONE

Vista la relazione dell'8 agosto 2017 con la quale il Ministero dell'interno - dipartimento della pubblica sicurezza - ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sulle questioni sopra indicate;
esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Saverio Capolupo.

I. Primo quesito.

Il Ministero dell'interno chiede di conoscere se il trasporto di denaro, altri beni e titoli di valore possa essere eseguito sempre da operatori economici muniti di licenza ai sensi dell'art. 134 TULPS ovvero se possa essere effettuato anche da imprenditori diversi, quando non venga accompagnato da prestazioni di vigilanza o custodia esorbitanti dall'ordinaria diligenza del buon padre di famiglia.

A. Il quadro giuridico di riferimento.

Il settore della vigilanza privata è disciplinato dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (nel prosieguo TULPS), più volte modificato nel tempo ed, in particolare, per quanto interessa in questa sede, dal decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2008, n. 101, emanato a seguito delle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia con la sentenza VC- 465/05 del 13 dicembre 2007.

L'art. 134 del TULPS dispone che *“Senza licenza del prefetto è vietato ad enti o privati di prestare opere di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari e di eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati.*

Salvo il disposto dell'art. 11, la licenza non può essere con ceduta alle persone che non abbiano la cittadinanza italiana ovvero di uno Stato membro dell'Unione europea o siano incapaci di obbligarsi o abbiano riportato condanna per delitto non colposo. I cittadini degli Stati membri dell'Unione europea possono conseguire la licenza per prestare opera di vigilanza o custodia di beni mobiliari o immobiliari alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani.

Il regolamento di esecuzione individua gli altri soggetti, ivi compreso l'istitutore, o chiunque eserciti poteri di direzione, amministrazione o gestione anche parziale dell'istituto o delle sue

articolazioni, nei confronti dei quali sono accertati l'assenza di condanne per delitto non colposo e gli altri requisiti previsti dall'articolo 11 del presente testo unico, nonché dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575”.

Le relative norme di attuazione sono state emanate con il regolamento di esecuzione approvato con r.d. 6 maggio 1940 n. 635 (nel prosieguo, regolamento di esecuzione) anch'esso oggetto di rilevanti modifiche apportate con il d. P.R. 4 agosto 2008, n. 153.

Secondo l'art. 256-bis di tale regolamento rientrano nella disciplina di cui agli articoli 133 e 134 del TULPS *“tutte le attività di vigilanza e custodia di beni mobili o immobili per la legittima autotutela dei diritti patrimoniali ad essi inerenti, che non implicano l'esercizio di pubbliche funzioni o lo svolgimento di attività che disposizioni di legge o di regolamento riservano agli organi di polizia.*

Rientrano, in particolare, nei servizi di sicurezza complementare, da svolgersi a mezzo di guardie particolari giurate, salvo che la legge disponga diversamente o vi provveda la forza pubblica, le attività di vigilanza concernenti:

- b) la custodia, il trasporto e la scorta di armi, esplosivi e di ogni altro materiale pericoloso, nei casi previsti dalle disposizioni in vigore o dalle prescrizioni dell'autorità, ferme restando le disposizioni vigenti per garantire la sicurezza della custodia, del trasporto e della scorta;*
- c) la custodia, il trasporto e la scorta del contante o di altri beni o titoli di valore; nonché la vigilanza nei luoghi in cui vi è maneggio di somme rilevanti o di altri titoli o beni di valore rilevante, appartenenti a terzi (...).”.*

Con decreto ministeriale 1° dicembre 2010 n. 269 sono stati disciplinati - relativamente agli istituti, ai servizi ed alle attività di cui all'articolo 257, comma 1, e 257-bis, comma 1, del regolamento di esecuzione del TULPS:

- a) le caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo e tecnico-operativo di cui all'articolo 257, comma 2 del Regolamento di esecuzione, per gli istituti di vigilanza privata, individuate negli allegati A, C ed E del presente decreto;*
- b) i requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi oggetto di autorizzazione, nonché le caratteristiche cui deve conformarsi il regolamento tecnico dei servizi, di cui all'articolo 257, comma 3, individuati nell'allegato D del presente decreto;*

- c) i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dell'istituto e per lo svolgimento degli incarichi organizzativi individuati nell'allegato B del presente decreto;*
- d) le modalità di dimostrazione della disponibilità dei mezzi finanziari, logistici e tecnici occorrenti individuate nell'allegato A del presente decreto;*
- e) i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti, nonché le caratteristiche del progetto organizzativo per gli istituti di investigazione privata e per gli istituti di informazioni commerciali, (allegati G e H).*

L'art. 3 del citato decreto ministeriale fornisce le seguenti definizioni:

- h) scorta valori: è il servizio di vigilanza svolto da guardie giurate a beni di terzi trasportati su mezzi diversi da quelli destinati al trasporto di valori, di proprietà dello stesso istituto di vigilanza o di terzi;
- i) trasporto valori: è il servizio di trasporto e contestuale tutela di denaro o altri beni e titoli di valore, effettuato con l'utilizzo di veicoli dell'istituto di vigilanza idoneamente attrezzati, condotti e scortati da guardie giurate, secondo quanto previsto dall'allegato D al regolamento;
- j) deposito e custodia valori: è il servizio di deposito e custodia di beni, connessa o meno alla lavorazione degli stessi, affidati da terzi all'istituto di vigilanza, in locali e mezzi forti idoneamente attrezzati con sistemi ed impianti realizzati in conformità alle norme UNI/CEI, CEN/CENELEC applicabili.

Con D. M. 4 giugno 2014, n. 115, sono stati disciplinati le caratteristiche e i requisiti richiesti per l'espletamento dei compiti di certificazione indipendente della qualità e della conformità degli istituti di vigilanza privati, autorizzati a norma dell'articolo 134 del TULPS, e dei servizi dagli stessi offerti.

Sono state definite, inoltre, le modalità di riconoscimento degli organismi di certificazione indipendente.

Il Ministero dell'interno, infine, ha emanato le circolari nn. 557/PAS.12161.10089 D del 5 settembre 2008, 557/PAS.115884.10089 D del 6 novembre 2008, 557/PAS.004996/10089 D del primo aprile 2015.

B. La posizione dell'Amministrazione.

Il Ministero dell'Interno riferisce che le disposizioni innanzi richiamate hanno dato luogo a due diverse interpretazioni.

Secondo la prima, il trasferimento da un luogo ad un altro “degli altri beni e titoli di valore” dev'essere eseguito esclusivamente da imprese di vigilanza privata debitamente autorizzate ai sensi dell'art. 134 TULPS. Tale interpretazione troverebbe, almeno in parte, una sua legittimazione nel D.M. n. 269/2010, in particolare nelle previsioni dell'allegato D, relativo ai requisiti operativi minimi degli istituti di vigilanza in quanto il loro trasferimento “necessita sempre di essere eseguito con prestazioni di vigilanza e custodia in grado di garantirne la sicurezza e di prevenire possibili aggressioni”.

La soluzione alternativa muove dal presupposto che l'art. 134 TULPS consente ai soggetti muniti dell'autorizzazione ivi prevista soltanto l'esecuzione di prestazioni di vigilanza o di custodia del patrimonio altrui che possono declinarsi nelle diverse forme di sorveglianza in sede fissa, a distanza attraverso la gestione di sistemi di allarme o su cose o oggetti in movimento elencati nell'art. 256 bis del regolamento di esecuzione.

In sostanza, “non ricadono nella riserva di attività apprestata in favore degli operatori della vigilanza privata le fattispecie nelle quali l'accordo negoziale concluso tra le parti implichi l'affidamento del bene ad un terzo, senza però richiedere l'esecuzione di prestazioni di vigilanza ulteriori rispetto agli obblighi di custodia ordinari”.

3. La perimetrazione della locuzione “contanti, altri beni e titoli di valore”.

Al fine di poter dare una risposta al quesito inoltrato dal Ministero dell'interno occorre, in via preliminare, individuare la portata dei beni oggetto dei servizi di sicurezza complementare anche mediante la custodia, il trasporto e la scorta.

Detti beni comprendono “il contante, altri beni e titoli di valore”.

Al riguardo, l'art. 1 del decreto legislativo 21 novembre 2007 n. 231 (Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di

attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione) precisa che:

-per denaro contante, si intendono le banconote e le monete metalliche, in euro o in valute estere, aventi corso legale (art. 1, comma 2, lett. o);

- per mezzi di pagamento s'intendono il denaro contante, gli assegni bancari e postali, gli assegni circolari e gli altri assegni a essi assimilabili o equiparabili, i vaglia postali, gli ordini di accredito o di pagamento, le carte di credito e le altre carte di pagamento, le polizze assicurative trasferibili, le polizze di pegno e ogni altro strumento a disposizione che permetta di trasferire, movimentare o acquisire, anche per via telematica, fondi, valori o disponibilità finanziarie (art. 1, comma 2, lett. s).

Sul piano strettamente interpretativo, considerata la sequenza con cui il legislatore ha indicato i beni oggetto di custodia, trasporto e scorta, è da ritenere che nella nozione di "altri beni" rientri, appunto, qualsiasi mezzo di pagamento, nei limiti in cui possano essere oggetto di trasporto, quali i contanti, gli assegni, i crediti pecuniari, le cambiali, gli ordini di pagamento e altri strumenti di pagamento, i titoli negoziabili a livello pubblico e privato; le garanzie di qualsiasi tipo, le cauzioni e gli altri impegni finanziari; le lettere di credito, le polizze di carico e gli altri titoli rappresentativi di merci; i documenti da cui risulti una partecipazione in fondi o risorse finanziarie; tutti gli altri strumenti di finanziamento delle esportazioni; le polizze assicurative concernenti i rami vita, ecc.

Un ulteriore aiuto, sia pure parziale, per la individuazione della portata del termine "valori" può essere desunto dall'art. 1, w-septies) del d. lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 con il quale è stato approvato il testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUIF), ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996 n. 52.

Per effetto dell'art. 1, comma 1-bis, infatti, per "valori mobiliari" devono intendersi le categorie di valori che possono essere negoziati nel mercato dei capitali, quali ad esempio:

- a) azioni di società e altri titoli equivalenti ad azioni di società, di partnership o di altri soggetti e ricevute di deposito azionario;
- b) obbligazioni e altri titoli di debito, comprese le ricevute di deposito relative a tali titoli;
- c) qualsiasi altro valore mobiliare che permetta di acquisire o di vendere i valori mobiliari indicati alle lettere a) e b) o che comporti un regolamento a pronti determinato con riferimento a valori mobiliari, valute, tassi di interesse o rendimenti, merci o altri indici o misure.

In relazione alle riportate definizioni si ritiene che il riferimento agli “altri beni e titoli di valore” debba essere inteso nella sua accezione più ampia al fine di comprendere qualsiasi titolo, contratto, strumento finanziario materializzato con i quali vengono effettuate operazioni di natura finanziaria.

Per completezza si evidenzia che tra i soggetti obbligati ad effettuare l'adeguata verifica della clientela in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo internazionale, l'art. 3, comma 5, lett. f, del d. lgs 21 novembre 2007, n. 231 include anche “i soggetti che esercitano l'attività di custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori a mezzo di guardie particolari giurate, in presenza della licenza di cui all'articolo 134 TULPS”.

Anche ai fini antiriciclaggio, pertanto, l'elemento discriminante è costituito dall'esistenza o meno dell'obbligo giuridico al previo ottenimento della licenza prefettizia.

Semmai va evidenziato che, confrontando la formulazione della menzionata lett. f) del d. lgs n. 231/2007 con l'art. 256 bis del regolamento di esecuzione emerge che nella prima disposizione non è ripresa l'ipotesi della “scorta”.

Ne consegue che, laddove i soggetti si limitano ad effettuare soltanto la scorta del “denaro contante, altri beni e titoli di valore” non sono tenuti ad alcun adempimento in materia di riciclaggio. Tale conclusione è in perfetta aderenza alle finalità della normativa di settore, basata sull'analisi del rischio e sulla individuazione del c.d. “proprietario effettivo”.

Al riguardo, però, si concorda con l'Amministrazione laddove ritiene che le citate norme del TULPS e del relativo regolamento non si riferiscono a qualsiasi bene "suscettibile di un apprezzamento economico, seppure minimo".

Con riferimento al lemma "altri beni ...di valore" l'Amministrazione ritiene che lo stesso debba essere inteso in senso restrittivo atteso che la norma non si è "voluta riferire all'intero spettro delle cose suscettibili di un apprezzamento economico, seppur minimo".

La Sezione ritiene, per contro, che la portata della locuzione debba essere intesa non solo in senso economico ma anche (e, soprattutto) nella sua valenza in termini finanziari. Conforta tale conclusione la sequenza dettata dal legislatore il quale, dopo aver citato il contante, indica anche "*altri beni...e titoli di valore*", espressione da intendere, quindi, nella loro rappresentatività finanziaria.

Come si ricava sia dal TUIF che dallo stesso decreto legislativo antiriciclaggio esistono, ad esempio, "strumenti del mercato monetario" (cioè, categorie di strumenti normalmente negoziati nel mercato monetario, quali, ad esempio, i buoni del Tesoro, i certificati di deposito e le carte commerciali), le "ricevute di deposito" (cioè, titoli negoziabili sul mercato dei capitali, rappresentanti la proprietà dei titoli di un emittente non domiciliato, ammissibili alla negoziazione in un mercato regolamentato e negoziati indipendentemente dai titoli dell'emittente non domiciliato), i contratti finanziari differenziali, i contratti di acquisto e vendita di valuta, estranei a transazioni commerciali e regolati per differenza, anche mediante operazioni di rinnovo automatico.

Ovviamente, non è possibile procedere ad una elencazione analitica di tutti i beni ed i titoli di valore ma è di tutta evidenza il criterio dettato dal legislatore da seguire ai fini dell'individuazione delle attività i cui esercenti sono obbligati ad osservare la normativa antiriciclaggio.

Ai fini di una delimitazione della relativa area operativa possono soccorrere due criteri di carattere generale: il valore del bene o del titolo – che deve

essere significativo, nel senso che può costituire oggetto di tutela ai fini della sicurezza pubblica – e la sua idoneità ad essere succedaneo del denaro e/o comunque fungibili con lo stesso.

Rientrano in tale categoria, quindi, non solo i trasporti di oggetti e metalli preziosi ma anche gli altri beni che presentano un rilevante valore (si pensi ad esempio, a quadri di elevato valore, alle opere d'arte, ecc.).

Al riguardo, l'allegato D al D. M. 1 dicembre 2010 n. 269, sia pure limitatamente al trasporto del denaro contante, indica le modalità che devono essere seguite fissando diverse soglie. Trattasi di criterio che può essere esteso anche agli altri beni e titoli di valore al fine di utilizzare un parametro univoco. D'altra parte, il medesimo provvedimento non fornisce un'indicazione minima limitandosi a disporre che entro il limite massimo di valori fino a 100.000 il trasporto potrà essere espletato da una sola guardia giurata.

In merito, non si concorda con l'Amministrazione laddove da tale previsione deduce che *“il trasporto possa essere eseguito anche da soggetti diversi dagli istituti di vigilanza, a condizione che tale attività non venga svolta con le modalità di custodia e vigilanza disciplinate dal TULPS e dalle connesse norme regolamentari”*.

Parimenti non è significativo, ai fini in esame, il richiamo alle ipotesi in cui il legislatore ha espressamente previsto che i trasporti di determinati materiali debbano essere effettuati con la scorta delle guardie giurate (ad esempio, trasporto di esplosivi della seconda e terza categoria).

Invero, per il trasporto del contante degli altri beni e titoli di valore il legislatore, pur senza indicare una base minima, ha esplicitamente previsto l'utilizzo delle guardie giurate.

Infine, nessun elemento di confronto a sostegno della tesi sostenuta dall'Amministrazione può essere desunta dalla vigente formulazione dell'art. 1, lett. f) del D. lgs. n. 231/2007 per le ragioni innanzi esposte.

C. Il parere della Sezione

La richiamata perimetrazione della locuzione di “altri beni e titoli di valore” va utilizzata anche per dare una risposta al quesito avanzato dal Ministero,

fermo restando le differenti finalità perseguite dal TUIF e dal decreto antiriciclaggio che giustificano il mancato richiamo al servizio di scorta nel secondo provvedimento.

Va da sé che la soluzione - quantunque si possano differenziare sul piano concettuale trasporto, custodia e scorta di denaro da quello di altri beni e titoli di valore - debba essere unitaria sulla base di due considerazioni.

La prima deriva dalla stessa formulazione della norma giuridica che, accomunando le tre ipotesi, non consente di operare una discriminazione se non cadendo in un evidente arbitrio interpretativo.

La seconda, qualunque sia l'ottica di valutazione (sicurezza pubblica o contrasto al riciclaggio) scaturisce dalla mancanza di parametri valutativi di riferimento espressi in valori monetari.

Si può concludere, pertanto, che la norma giuridica ha inteso prevedere un criterio unitario.

Ai fini in esame il trasporto del "denaro, degli altri beni e titoli di valore" non può essere equiparato al contratto di trasporto di cose di cui agli artt. 1678 e seguenti del codice civile; né può essere utilizzato l'orientamento della giurisprudenza richiamato dall'Amministrazione con riferimento alla responsabilità civile del vettore per i danni al carico trasportato derivanti da furti e/o rapine.

Parimenti è da escludere che, con riferimento alla materia in esame, possa esser utilizzato il comune schema giuridico del deposito.

Invero, nei casi richiamati dall'Amministrazione non si pone uno specifico problema né di sicurezza pubblica (altrimenti ogni contratto di trasporto o di deposito dovrebbe essere assoggettato alla particolare disciplina) né la finalità di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo internazionale.

E' proprio il particolare valore e, quindi, il rischio di rapine, furti, appropriazioni, ecc. che ha indotto il legislatore, non solo a prevedere determinate tutele, ma anche l'obbligo di affidarle ad operatori economici che siano dotati di particolari competenze professionali, immuni da precedenti

penali, attribuendo loro specifiche qualifiche fino ad introdurre anche responsabilità penali per talune fattispecie.

La Sezione non si ritiene possibile, pertanto, distinguere l'ipotesi in cui il trasporto venga eseguito da personale degl'istituti di vigilanza da quello effettuato da persone diverse assumendo come unico elemento di discriminazione le modalità di esecuzione del contratto. In altri termini, le esigenze di pubblica sicurezza sussistono ogni qualvolta il trasporto, la custodia e la scorta abbiano per oggetto denaro, altri beni e titoli di valore. Diversamente, dovrebbe ritenersi che dette esigenze non siano determinate sulla base di una previsione di carattere generale bensì in funzione delle modalità di esecuzione richieste dal committente.

II. Secondo quesito

Il Ministero dell'Interno chiede il parere del Consiglio di Stato in ordine all'efficacia temporale delle autorizzazioni relative all'esecuzione dei servizi di vigilanza privata con riferimento alle imprese stabilite in altro Stato membro.

A. Il quadro giuridico

Ai sensi dell'art. 260-bis del regolamento di esecuzione "Le imprese stabilite in altro Stato membro dell'Unione europea, possono stabilirsi nel territorio della Repubblica italiana a parità di condizioni con le imprese nazionali, secondo quanto previsto dall'articolo 257, tenuto conto della capacità tecnica attestata nello Stato di stabilimento e degli obblighi e degli oneri, anche economici, già assolti nel medesimo Stato. A tal fine, la cauzione di cui all'articolo 137 della legge è prestata con le modalità ed alle condizioni indicate all'articolo 257-ter, comma 1, per i soli obblighi concernenti l'ordinamento italiano ed i servizi da espletarsi nel territorio della Repubblica.

Il Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza può inoltre 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. 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”.

Per quanto concerne la durata delle autorizzazioni soccorre l'art. 13 del TULPS il quale prevede che “Quando la legge non disponga altrimenti, le autorizzazioni di polizia hanno la durata di tre anni, computati secondo il calendario comune, con decorrenza dal giorno del rilascio.

Il giorno della decorrenza non è computato nel termine”.

B. La posizione dell'Amministrazione.

Ad avviso dell'Amministrazione, in mancanza di una esplicita previsione temporale, tali autorizzazioni hanno “un'efficacia temporale circoscritta all'espletamento del singolo servizio” considerato che una più lunga durata dell'atto abilitativo “sarebbe esuberante rispetto alle stesse richieste dell'operatore economico” e frusterebbe “le esigenze di controllo preventivo da parte dell'Autorità di P.S.”.

Con riferimento allo svolgimento dei servizi transfrontalieri - cioè i servizi che si svolgono in parte nel territorio dello Stato ed in parte in quello di un altro Stato membro - che presentano una frequente ripetitività, l'Amministrazione evidenzia che tali servizi sono intervallati nel tempo senza che sia possibile a priori prevederne la cadenza.

Anche su tale aspetto prospetta due possibili soluzioni.

La prima estenderebbe anche ai servizi transfrontalieri il regime ordinario previsto dall'art. 13 del TULPS e, quindi, la durata dell'autorizzazione sarebbe triennale. Tale soluzione è stata finora praticata in parte dall'Amministrazione. Si è tenuto conto, infatti, che tale arco temporale sarebbe stato eccedente rispetto alle esigenze degli stessi operatori sicché, utilizzando il riferimento di cui all'art. 260 bis, comma 2, del regolamento di esecuzione, è stata limitata l'efficacia temporale delle autorizzazioni al periodo entro il quale detti servizi devono svolgersi e, comunque, per un arco temporale non superiore a 6 mesi. Come seconda soluzione ipotizza il rilascio delle autorizzazioni di volta in volta per l'esecuzione del singolo servizio di vigilanza transfrontaliero, anche

al fine di realizzare un sistema di controllo più compiuto ed incisivo.

3. Il parere della Sezione

Per poter fornire una risposta al quesito proposto vanno preliminarmente richiamate le indicazioni fornite dalla Corte di giustizia con la sentenza C-465/05 del 13 dicembre 2007 con la quale la normativa domestica in materia è stata ritenuta in contrasto con i principi del Trattato dell'Unione Europea sotto differenti profili.

In particolare, va premesso che, ad avviso della Corte:

- il requisito di un'autorizzazione amministrativa o di una licenza preventiva per l'esercizio di un'attività di vigilanza privata appare in sé idoneo a rispondere all'esigenza di tutela dell'ordine pubblico, tenuto conto della natura specifica dell'attività di cui trattasi;
- inoltre, secondo giurisprudenza costante, una restrizione può essere giustificata solo qualora l'interesse generale dedotto non sia già tutelato dalle norme cui il prestatore è assoggettato nello Stato membro in cui è stabilito;
- le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi che risultano dalla normativa controversa non sono giustificate.

L'art. 260 bis del regolamento di esecuzione enuncia due principi. Il primo di carattere generale, proprio in funzioni delle indicazioni della Corte di Giustizia, estende alle imprese stabilite in altro Stato membro dell'Unione europea, lo stesso regime giuridico dettato per le imprese nazionali (a parità di condizioni...).

In via generale, pertanto, non sembra possibile introdurre una disciplina più restrittiva, anche soltanto in termini temporali, pena una possibile censura dinanzi agli Organismi comunitari.

Il silenzio dell'indicato art. 260-bis sullo specifico punto va colmato proprio con il primo comma dell'art. 13 TULPS il quale consente una deroga alla durata triennale dell'autorizzazione dettata in via generale soltanto in presenza di una specifica previsione normativa che, nel caso in esame, difetta e non può essere certamente introdotta in via interpretativa.

Va da sé che laddove venga indicato nella richiesta di autorizzazione un periodo temporale inferiore la durata dell'autorizzazione deve intendersi limitata a tale periodo.

Non trova un preciso riferimento normativo, quindi, la decisione dell'Amministrazione di limitare l'efficacia delle autorizzazioni per un periodo non superiore a sei mesi.

Indubbiamente il legislatore ha previsto, nell'art. 260-ter, comma 2, del regolamento d'esecuzione la possibilità di rilasciare autorizzazioni anche per servizi occasionali nel qual caso, evidentemente, detta autorizzazione non può che riguardare i singoli servizi proprio in quanto occasionali.

Tale possibilità, tuttavia, non è alternativa al rilascio dell'autorizzazione "ordinaria" come si evince chiaramente dalla stessa formulazione della norma giuridica che, nel prevedere che il Ministero dell'interno possa "inoltre" rilasciare autorizzazioni per servizi occasionali, cumula le due ipotesi.

Per quanto riguarda le esigenze di ordine pubblico può essere utile richiamare quanto affermato dalla Corte di giustizia al punto 77 della citata sentenza C-465/05: "l'introduzione di controlli amministrativi regolari, potrebbero, in aggiunta al requisito di un'autorizzazione preventiva non limitata territorialmente, assicurare un risultato analogo e garantire il controllo dell'attività di vigilanza privata, in quanto l'autorizzazione in questione potrebbe essere del resto sospesa o revocata in caso di inadempienza degli obblighi incombenti alle imprese di vigilanza privata o di turbative all'ordine pubblico".

Con specifico riferimento ai servizi transfrontalieri la fattispecie trova una sua espressa previsione nell'art. 260 bis, comma 2, secondo periodo, laddove si dispone che "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".

Le condizioni richiamate sono quelle delle autorizzazioni previste dal prima parte dello stesso comma per “l’esercizio occasionale nel territorio” dello Stato italiano.

A fronte di una precisa ed univoca indicazione legislativa è da ritenere che non trovi applicazione la disciplina di carattere generale di durata delle autorizzazioni di cui all’art. 13 del TULPS per cui le stesse devono essere rilasciate di volta in volta.

Qualora la richiesta preveda l’esecuzione di più servizi, temporalmente indicati, l’autorizzazione può essere rilasciata anche per la loro durata.

Se lo scopo dell’Amministrazione resta quello di assicurare un sistema di controllo “*più compiuto ed incisivo*” ampiamente giustificato dalla delicatezza dei trasporti come chiaramente emerge dal contenuto della richiesta di parere, le necessarie condizioni sono ampiamente assicurate.

È necessario, in sostanza, individuare un punto di equilibrio che, da un lato, non limiti le libertà di movimento e di stabilimento assicurate dal Trattato dell’Unione Europea; dall’altro, salvaguardi quelle esigenze di tutela della sicurezza pubblica chiaramente riconosciute dalla stessa Corte di giustizia.

D’altra parte, l’indicazione della durata del servizio è espressamente richiesta dall’art. 260 bis, comma 3, del regolamento di esecuzione.

Va da sé che la soluzione accolta, frutto di una lettura del quadro giuridico di riferimento, non esclude una possibile censura in sede di Corte di giustizia per violazione da parte dello Stato italiano delle libertà di circolazione e di stabilimento. Per scongiurare tale rischio è auspicabile, ogni qualvolta l’operatore non indichi nella domanda della durata del servizio, l’avvio del contraddittorio al fine di acquisire ogni ulteriore utile elemento di valutazione ai fini del rilascio dell’autorizzazione.

III. Terzo quesito.

Il Ministero dell’interno chiede il parere del Consiglio di Stato in ordine all’individuazione dell’Autorità competente all’approvazione della nomina a

guardia giurata e al rilascio del porto d'armi nei confronti del personale degli istituti di vigilanza privata.

1. Il quadro giuridico

L'art. 11, comma 1, del regolamento di esecuzione prevede che “La licenza per il porto d'armi è rilasciata, secondo la rispettiva competenza, dal Prefetto o dal Questore della provincia in cui il richiedente, appartenente ad uno dei Paesi dell'Unione europea, ha la sua residenza o il domicilio, su apposito libretto personale”.

Il secondo comma, a sua volta, dispone che “Il rilascio del porto di arma lunga per difesa personale, è soggetto alle condizioni richieste per il porto di altre armi per il medesimo motivo, compresa la dimostrazione dell'effettivo bisogno di portare l'arma”

Con specifico riferimento alle guardie giurate il successivo art. 138 , comma 3, del TULPS chiarisce che “La nomina delle guardie particolari giurate deve essere approvata dal prefetto. Con l'approvazione, che ha validità biennale, il prefetto rilascia altresì, se ne sussistono i presupposti, la licenza per il porto d'armi, a tasa ridotta, con validità di pari durata”

L'art. 327, comma 1, lett. c) del regolamento prevede che la domanda debba contenere, tra l'altro, “l'indicazione dell'ambito territoriale, anche in province o regioni diverse, in cui l'istituto intende svolgere la propria attività, precisando la sede legale, nonché la sede o le sedi operative e quella della centrale operativa, qualora non corrispondenti”.

2. La posizione dell'Amministrazione

L'Amministrazione finora ha ritenuto competente per la nomina a guardia giurata e per l'emanazione del relativo decreto il prefetto che ha rilasciato la licenza ai sensi dell'art. 134 TULPS in relazione alla sede dell'istituto che ha chiesto la nomina.

Tale soluzione è stata motivata con riferimento alla responsabilità gravante sul prefetto che ha emanato il decreto per l'effettuazione del controllo e delle verifiche sull'impresa di vigilanza richiedente le nomine dei propri dipendenti.

La procedura seguita finora si è dimostrata molto articolata in quanto “prevede diversi passaggi tra la prefettura competente alla nomina e quella deputata all’esecuzione degli accertamenti volti alla verifica della sussistenza dei prescritti requisiti”.

L’Amministrazione, pertanto, prospetta una diversa soluzione muovendo dal presupposto che l’approvazione della nomina a guardia giurata non ha come destinatario l’istituto di vigilanza bensì la persona fisica che aspira ad ottenere la concessione o il rinnovo della qualifica.

Di qui l’ipotesi di assumere come punto di riferimento il luogo di residenza per cittadini italiani ed il domicilio per i cittadini degli altri Stati membri con conseguente attribuzione al prefetto nella cui provincia la persona fisica, rispettivamente, risiede ovvero sia domiciliata

3. Il parere della Sezione

E’ indubbio che l’azione della pubblica amministrazione debba essere improntata non solo a criteri di efficienza, efficacia ed economicità ma anche di celerità a condizione, ovviamente, che il procedimento seguito per l’emanazione del provvedimento richiesto risulti immune da vizi, formali e sostanziali. In tale ottica, l’individuazione della competenza non può prescindere da determinati accertamenti preliminari volti a verificare la sussistenza dei requisiti richiesti dal quadro giuridico di riferimento, di carattere morale e professionale, tenuto conto anche della particolare delicatezza delle funzioni demandate alle guardie giurate.

Il riferimento al luogo in cui le guardie giurate lavorano prevalentemente deve ritenersi superato dalle modifiche apportate nel 2008 sia al TULPS sia al regolamento di esecuzione a seguito della citata pronuncia della Corte di giustizia.

Invero, la possibilità che le guardie giurate svolgano il proprio lavoro in più province senza alcun vincolo temporale o territoriale impone l’adozione di un criterio differente che consenta di monitorare il comportamento della guardia

giurata anche al di fuori del lavoro e, quindi, nei rapporti sociali, oltre che nella vita privata.

Ne discende che la competenza del prefetto al rilascio sia del porto d'armi sia del decreto di nomina possa realisticamente essere individuata con riferimento all'autorità prefettizia nella cui provincia la persona interessata alla nomina risiede, se cittadino italiano, ovvero ha il domicilio fiscale, se cittadino comunitario.

Tale criterio, come evidenziato anche dal Ministero dell'Interno, non può essere neanche considerato innovativo atteso che l'art. 61 del regolamento di esecuzione utilizza già tale principio per il rilascio della licenza di porto d'armi.

L'adozione di tale criterio non solo non contrasta con alcuna previsione normativa (né, tantomeno con le indicazioni della Corte di giustizia) ma sembra soddisfare ampiamente le esigenze di monitoraggio gravanti sull'Amministrazione.

Le necessità di acquisire qualsiasi utile informazione da parte dei prefetti delle provincie interessate di volta in volta dai servizi svolti dalle guardie giurate sono soddisfatte dalla costituenda banca dati degli operatori della sicurezza privata, prevista dall'art. 252 bis, comma 3, del regolamento di esecuzione.

L'Amministrazione si farà ovviamente carico di emanare disposizioni a tutti i prefetti affinché detta banca venga aggiornata con tempestività e, nel contempo, consenta di acquisire, con immediatezza, ogni utile notizia affinché il "data base" diventi effettivamente patrimonio comune e permetta l'adozione dei provvedimenti, anche di revoca, che si rendessero necessari con la dovuta immediatezza.

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere del Consiglio di Stato.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Saverio Capolupo

Raffaele Carboni

IL SEGRETARIO

Manuppelli Maria Cristina