Ministero dell'Interno - Ufficio per gli Affari
Polizia Amministrativa e Sociale
Protocollo : 557/PAS/U/003891/10089.D(1)REG.2
Data: 12/03/2019 Classifica: 10089.D(1)REG.2

MOD. 4 P.S.C.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Roma, *data del protocollo*

ALLE PREFETTURE - UTG — LORO SEDI

AI COMMISSARIATI DEL GOVERNO PER LE PROVINCIE DI — TRENTO E BOLZANO

AL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA — AOSTA

ALLE QUESTURE — LORO SEDI

E, p.c.:

ALL'AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE — ROMA

AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI — ROMA

AL COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA — ROMA

AL GABINETTO DELL'ON.LE SIG. MINISTRO — SEDE

AL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE — SEDE

ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO — SEDE

Oggetto: Verifica dell'attuazione delle disposizioni del D.M. 4 giugno 2014, n. 115, in materia di certificazione della qualità dei servizi e degli istituti di vigilanza – Completamento delle procedure di messa in regola.

^^^^^^^^^^^^^

Seguito:
Circ. n. 557PAS/U/010348/10089. D(1)Reg2 del 06.07.17

1. *Premessa.*

Si fa seguito all'atto di indirizzo sopra indicato, con il quale sono state formulate dettagliate indicazioni, attraverso le quali si è inteso tracciare un calibrato "percorso" finalizzato a garantire la piena attuazione dell'art. 257-*quinquies* del R.D. n. 635/1940.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Come è noto, tale disposizione appresta uno specifico meccanismo attraverso il quale il Prefetto è chiamato ad accertare la sussistenza dei requisiti, delle capacità e delle abilitazioni, tecnici e organizzativi che devono essere posseduti dagli istituti di vigilanza privata, stabiliti oggi dal regolamento di cui al D.M. 1 dicembre 2010, n. 269.

Viene, infatti, previsto che il Prefetto verifichi le predette caratteristiche tecniche ed organizzative, avvalendosi di organismi di qualificazione e certificazione, iscritti nell'elenco previsto dall'art. 4, comma 1, del regolamento recato dal D.M. 4 giugno 2014, n. 115, i quali rilasciano un apposito "certificato di qualità e conformità".

L'art. 6, comma 6, dello stesso D.M. n. 115/2014 precisa che il certificato deve essere, in realtà, prodotto dal soggetto che, secondo il procedimento delineato dall'art. 257, commi 1 e 2, del R.D. n. 635/1940, consegue provvisoriamente la licenza ex art. 134 TULPS, con l'obbligo di attivare l'istituto di vigilanza al massimo entro sei mesi dalla data di rilascio della licenza stessa.

Più nello specifico, il ripetuto art. 6, comma 6, del D.M. n. 114/2015 prescrive che il certificato debba essere prodotto:

a) con la comunicazione al Prefetto dell'avvenuta completa attivazione dell'istituto;
b) e, comunque, non oltre il predetto termine di sei mesi dal rilascio dell'autorizzazione..

Premesso che il certificato in parola deve essere presentato in occasione di ogni rinnovo triennale del titolo di polizia in parola (medesimo art. 6, comma 6, secondo periodo), le difficoltà incontrate nell'attuazione di tali indicazioni hanno riguardato il trapasso dal "vecchio" regime a quello delineato dal ricordato D.M. n. 115/2014.

Come è noto, il medesimo regolamento ministeriale ha previsto un regimo transitorio, per effetto del quale gli operatori economici della sicurezza privata, già autorizzati al momento della sua entrata in vigore, dovevano produrre al Prefetto il certificato entro la data del 3 settembre 2015.

Un termine più lungo (3 settembre 2017), era stato previsto per i soli istituti di vigilanza che, al momento dell'entrata in vigore del D.M. n. 115/2014, erano già stati "certificati" sulla base degli antecedenti standard tecnici, previsto dalla regola UNI 11068.

2. *Il monitoraggio sulla certificazione di qualità e conformità degli istituti di vigilanza.*

Il processo di adeguamento al nuovo sistema di verifica dei requisiti tecnici ed organizzativi richiesti in capo alle imprese della vigilanza è stato oggetto, nell'ultimo biennio, di un attento monitoraggio da parte dei competenti Uffici di questo Dipartimento.

Da tale monitoraggio, si è potuto riscontrare come fino alla prima metà del 2017, solo una quota minoritaria degli istituti di vigilanza avevano conseguito e prodotto alla "rete" delle Prefetture il certificato di qualità e conformità, previsto dal ricordato D.M. n. 115/2014.

Tale situazione – che peraltro aveva formato oggetto di iniziative conoscitive da parte dell'ANAC – aveva reso opportuno intervenire per assicurare la completa attuazione del dettato normativo.

In questa direzione si è mosso l'atto di indirizzo del 6 luglio 2017, che ha delineato, secondo criteri di proporzionalità e di tutela degli affidamenti insorti, i percorsi che gli istituti di vigilanza ancora inadempienti avrebbero dovuto seguire per mettersi in regola rispetto al cennato obbligo di munirsi e presentare al Prefetto il certificato in argomento.

Questo processo avrebbe dovuto concludersi entro il 31 gennaio 2018, data entro la quale avrebbero dovuto restare operativi solo le imprese della vigilanza privata che avessero correttamente adempiuto a tale obbligo.

Il monitoraggio sviluppato, oltre a consentire di realizzare una più accurata mappatura delle licenze in essere, ha documentato le iniziative e gli sforzi compiuti dalla "rete" delle Prefetture per dare uniforme attuazione ai cennati "percorsi" di messa in regola.

Nonostante ciò, i dati più recenti, aggiornati al 28 febbraio scorso, evidenziano come dei 580 istituti attivi in Italia – secondo le informazioni immesse nel *Database nazionale delle guardie giurate* – l'80% è oggi in possesso del prescritto certificato di qualità e conformità, mentre il 20% ne è sprovvisto.

3. *L'esigenza di completamento del processo di certificazioni di qualità e conformità.*

Si tratta di un risultato non privo di positività che testimonia l'incisività delle iniziative intraprese dalle SS.LL..

Ciò non toglie, tuttavia, come sia ormai imprescindibile proseguire energicamente nell'azione preordinata a riportare l'intero complesso degli operatori economici del settore nel solco delle disposizioni che definiscono i requisiti tecnici e organizzativi richiesti in capo agli istituti di vigilanza, nonché le modalità per la loro verifica.

A questo proposito, si deve ribadire che, come già chiaramente evidenziato nel cennato atto di indirizzo del 6 luglio 2017, il possesso della certificazione di qualità e conformità, in quanto attestante la sussistenza di requisiti prestabiliti direttamente dal quadro regolatorio, è un requisito essenziale per il conseguimento in via definitiva della licenza ex art.134 TULPS, per il suo mantenimento e per il suo rinnovo.

Peraltro, la certificazione proprio perché attesta il rispetto da parte dell'impresa di sicurezza privata dei prescritti *standard* organizzativi e di funzionalità tecnica, costituisce un "presidio" posto a tutela di diversi interessi giuridicamente rilevanti, a cominciare dall'esigenza che i servizi di vigilanza siano assolti secondo modalità e con l'impiego di mezzi tali da rappresentare un'adeguata tutela dei beni affidati dai proprietari.

In questo senso, si vuole, ancora una volta sottolineare come la permanenza della licenza di polizia suscita nella platea dei potenziali utenti dei servizi di vigilanza privata, affidamenti circa la sussistenza delle necessarie capacità tecnico-operative degli istituti.

Ciò vale anche per la committenza pubblica che, continua ad essere, uno dei principali "clienti" delle prestazioni erogate dalle imprese della sicurezza privata.

E', quindi, evidente la necessità di garantire anche a questo "segmento" della "domanda di prestazioni di vigilanza privata" un adeguato bacino di operatori economici "in regola" tra i quali selezionare gli affidatari degli appalti dei servizi in parola, secondo le regole e le tempistiche previste dalle normative sull'evidenza pubblica.

A ciò si aggiunge l'esigenza di assicurare che il personale giurato dipendente dagli istituti di vigilanza operi sempre in condizioni di *safety* e di *security*, costantemente *up to date*.

Né sfugge come il rispetto degli obblighi in questione, assicurando un più altro livello delle prestazioni di vigilanza privata, rappresenta anche un ulteriore "presidio" per la sicurezza pubblica.

Esso, infatti, garantisce che le predisposizioni messe in atto dagli istituti esercitino, per un verso, una deterrenza nei confronti di soggetti criminali, per un altro, garantiscano proporzionate ed efficaci possibilità di autodifesa, a fronte di eventuali azioni delinquenziali, comunque tentate.

Su un diverso piano, non va neanche sottaciuto come il permanere di una consistente, ancorché minoritaria, aliquota di istituti di vigilanza non certificati rappresenti, tuttora, un elemento capace di

ingenerare una distorsione del "mercato" a tutto svantaggio delle imprese che hanno sostenuto i costi per acquisire la certificazione e mantenere gli *standard* tecnici previsti.

4. Indicazioni procedurali.

Tenuto conto degli interessi "in gioco", appare, pertanto, necessario sviluppare mirate iniziative per completare il percorso, avviato nel 2017, che dovrà assicurare che tutti gli operatori economici della vigilanza privata abbiano superato la prova della certificazione di qualità e conformità prevista dall'art. 6, comma 6, del D.M. n. 115/2014, conseguendo il prescritto attestato rilasciato dagli organismi di certificazione indipendente.

A questo scopo si ritiene opportuno formulare i seguenti indirizzi applicativi, calibrati a seconda delle fattispecie che possono presentarsi nella pratica alla luce delle iniziative intraprese dalle SS.LL. sulla base delle indicazioni formulate nella ripetuta circolare del 6 luglio 2017.

Più in dettaglio, si è dell'avviso che i 120 casi di istituti non ancora certificati possano ricondursi a quattro principali ipotesi-base.

- **Ipotesi A. Primo rilascio della licenza ex art. 134 TULPS per lo svolgimento delle attività di vigilanza privata.**

  Si tratta del caso in cui l'interessato ha conseguito, per la prima volta, la licenza ex art. 134 TULPS e non ha ancora presentato il certificato di qualità e conformità, non essendo ancora trascorso il termine massimo di sei mesi, stabilito dall'art. 257, comma 2, del R.D. n. 635/1940 per l'attivazione dell'istituto di vigilanza.

  Come si è anticipato al precedente paragrafo 1, l'art. 6, comma 6, del D.M. n. 115/2014 stabilisce che il titolare della licenza debba presentare al Prefetto il certificato di qualità e conformità "***entro e comunque non oltre***" il citato termine di sei mesi.

  La norma - come evidenziato nell'atto di indirizzo del 6 luglio 2017 - configura il medesimo termine come perentorio e non prevede la possibilità di assegnare ulteriori proroghe o dilazioni.

  In sostanza, nell'ipotesi in discorso, si controverte di un'autorizzazione sottoposta a una condizione risolutiva, condizione che si avvera per effetto della mancata produzione del certificato in argomento.

  Conseguentemente, qualora l'interessato alla scadenza dei sei mesi di legge, non produca il ripetuto certificato, occorrerà procedere, nel rispetto delle previsioni recate dagli articoli dal 7 al 10 della legge 8 agosto 1990, n. 241 – ad avviare il procedimento per il ritiro della licenza.

- **Ipotesi B. Rinnovo triennale della licenza ex art. 134 TULPS.**

  Si tratta del caso in cui l'interessato ha presentato al Prefetto l'istanza di rinnovo della licenza ex art. 134 TULPS, senza presentare insieme ad essa il certificato di qualità e conformità.

  Come si è ricordato nel paragrafo 1, il certificato di qualità e conformità deve essere ripresentato in occasione di ogni rinnovo triennale del titolo di polizia. Pertanto, l'istanza di rinnovo, cui non è allegato il predetto certificato deve considerarsi incompleta. In una simile ipotesi, il Dirigente/responsabile del procedimento è tenuto, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. b), della legge n. 241/1990 a richiedere all'interessato di produrre il certificato stesso. Ciò determina la sospensione dei termini del procedimento per un periodo non superiore trenta giorni ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge n. 241/1990. Decorso tale termine, la Prefettura è chiamata ad adottare il provvedimento finale *iuxta alligata et probata*, con la conseguenza che, nell'ipotesi in cui il titolare della licenza non produca il certificato di qualità e conformità in tempo utile, occorrerà far luogo al diniego del rinnovo del titolo di polizia.

- **Ipotesi C. Licenze ex art. 134 TULPS rilasciate o rinnovate dopo l'entrata in vigore del D.M. n. 115/2014, e non ritirate a causa del decorso del termine di 18 mesi previsto dall'art. 21-*nonies* della legge n- 241/1990.**
  Si fa riferimento al caso in cui, dopo l'entrata in vigore del D.M. n. 115/2014, sia stata rilasciata o rinnovata una licenza ex art. 134 TULPS ad un istituto che non abbia prodotto il certificato di qualità e conformità e non sia stato possibile disporre la revoca del provvedimento a causa del decorso del termine di diciotto mesi stabilito dall'art. 21-nonies per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio.
  Nell'atto di indirizzo del 6 luglio 2017, è stato evidenziato la necessità di avviare iniziative tese a sollecitare gli istituti che versano in questa condizione a munirsi del ripetuto certificato, valutando in caso di perdurante inadempienza, la sussistenza dei presupposti per applicare le misure di rigore contemplate dall'art. 257-*quater*, comma 3, del R.D. n. 635/1940.
  Può darsi, tuttavia, il caso che, nonostante le iniziative intraprese, l'istituto di vigilanza non abbia conseguito il prescritto certificato e che non siano stati ritenuti esistenti le condizioni per applicare le misure revocatorie o sospensive di cui al citato art. 257-*quater*, comma 3.
  In tali ipotesi – salvo che non si verifichino altre e diverse situazioni tali da giustificare il ritiro della licenza a termini di legge – appare possibile intervenire solo nella fase in cui verrà richiesto il rinnovo triennale della licenza.
  In questa fase, infatti, qualora l'interessato non produca il certificato di qualità e conformità, occorrerà procedere al diniego del rinnovo, come illustrato relativamente al precedente "Caso B";
- **Ipotesi D. Istituti di vigilanza che operano, pur in assenza del certificato di qualità e conformità, a seguito dei termini assegnati dalle Prefetture per la messa in regola.**
  Come si è ricordato l'atto di indirizzo del 6 luglio 2017 ha previsto che il processo di regolarizzazione degli istituti di vigilanza inadempienti rispetto all'obbligo di munirsi del citato certificato dovesse concludersi entro e non oltre il 31 gennaio 2018. In linea di principio, può darsi l'eventualità che le Prefetture abbiano assegnato termini per l'adempimento dell'obbligo più lunghi, alla luce delle peculiari situazioni esistenti in ciascun territorio.
  Laddove si versi in una simile ipotesi, si segnala all'attenzione delle SS.LL. l'ineludibile esigenza di adottare le opportune misure per evitare il protrarsi delle situazioni di incertezza.
  In questo senso, si evidenzia la necessità che non siano più accordate ulteriori proroghe, oltre quelle già eventualmente concesse.

5. *Modalità di prosecuzione del monitoraggio.*

Le indicazioni procedurali sopra illustrate segnano l'ingresso nella fase conclusiva del processo di adeguamento degli operatori economici della vigilanza privata agli obblighi di conseguimento della certificazione di qualità e conformità stabiliti dal combinato disposto degli artt. 257-*quinquies* del R.D. n. 635/1940 e dell'art. 6 del D.M. n. 115/2014.

Data la rilevanza della questione, appare, pertanto, necessario proseguire nel monitoraggio dello stato di avanzamento di tale processo, al fine di avere una prospettiva chiara e temporalmente determinata, in cui si arriverà al completamento degli adempimenti da parte degli operatori economici del settore.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

A questo scopo le SS.LL. sono pregate di voler far pervenire a questo Dipartimento (Ufficio per l'Amministrazione Generale – Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale), un dettagliato programma operativo.

In tale programma operativo – che si prega di trasmettere entro il 30 aprile p.v. - sarà fondamentale che venga riportato:

a) un punto di situazione sugli istituti di vigilanza non ancora in regola rispetto all'obbligo di munirsi della certificazione di qualità e conformità;
b) le iniziative adottate, sulla base delle indicazioni procedurali formulate al precedente paragrafo 4, per arrivare ad una completa messa in regola degli istituti autorizzati in ciascuna Provincia;
c) il dettagliato cronoprogramma che evidenzi, alla luce delle diverse situazioni esistenti in ciascun territorio e delle predette indicazioni procedurali, il periodo entro il quale il processo di adeguamento in parola si concluderà nella rispettiva Provincia.

Si raccomanda, inoltre, che gli eventuali provvedimenti adottati, ivi compresi quelli restrittivi, nei confronti degli istituti di vigilanza siano debitamente inseriti nel *Database nazionale delle guardie giurate*, operativo dal 1° febbraio scorso.

Nel segnalare che la presente circolare sarà pubblicata sul sito istituzionale della Polizia di Stato ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di trasparenza amministrativa, si evidenzia l'utilità che ulteriori misure di pubblicità siano adottate anche dalle SS.LL., al fine di garantire la massima conoscibilità alle indicazioni contenute nel presente atto di indirizzo.

A tal fine, le SS.LL. sono pregate di voler partecipare i contenuti del presente atto di indirizzo alle locali Camere di Commercio, Industria e Artigianato, affinché ne rendano edotte le locali rappresentanze delle associazioni di categoria.

Nel confidare nella consueta fattiva collaborazione per l'attuazione delle indicazioni qui formulate, si assicura che l'Ufficio per gli affari della Polizia Amministrativa e Sociale resta a disposizione per ogni eventuale contributo ritenuto utile al fine di risolvere eventuali questioni giuridiche ed interpretative della normativa di settore.

Il Capo della Polizia
Direttore Generale della Pubblica Sicurezza
Gabrielli