DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Prot: nr.557/PAS.14584.10089.D.(1) **Roma, 20 GIU. 2007**

Oggetto: Vigilanza privata.- Motivazione dei provvedimenti di diniego di rilascio licenza.

AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA LORO SEDI

AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI TRENTO
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI BOLZANO
AL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA AOSTA

AI QUESTORI DELLA REPUBBLICA LORO SEDI

e, per conoscenza:

AL COMMISSARIO DELLO STATO NELLA REGIONE SICILIANA PALERMO
AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO NELLA REGIONE SARDA CAGLIARI
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA TRIESTE

Si è avuto modo di constatare che, relativamente ai provvedimenti di diniego di rilascio della licenza per lo svolgimento dell'attività di vigilanza privata, in base al presupposto dell'incidenza negativa sull'ordine e sulla sicurezza pubblica (art.136 T.U.L.P.S., 4° comma), una giurisprudenza, oramai, consolidata ha stabilito che "*…i provvedimenti di diniego dell'autorizzazione all'esercizio di attività di vigilanza privata…devono dare ragione di come l'interesse pubblico sarebbe danneggiato dal rilascio di una nuova autorizzazione, a giustificazione del restringimento della sfera di libertà costituzionalmente garantita…*" (Consiglio di Stato ordinanza nr. 1472/2004 del 30.3.2004).

Recentemente, poi, sempre il Consiglio di Stato ha censurato il diniego di autorizzazione basato esclusivamente sul principio del numero degli istituti già autorizzati (art. 136 T.U.L.P.S., 2° comma), affermando che "*…il diniego dell'autorizzazione…che si basi esclusivamente sul numero degli istituti esistenti deve ritenersi una evenienza eccezionale, che non può comunque motivarsi sulla base di semplici presunzioni, per sé contrarie alla logica della concorrenza e alla tutela della libertà d'iniziativa economica.*" (Consiglio di Stato, Sezione prima, parere nr.2937/05 del 29.3.2006).

Tale principio, peraltro, era stato già sviluppato dal Supremo Consesso allorché ha ritenuto che "*…le osservazioni…relative al numero complessivo di istituti di vigilanza già autorizzati…non sono di per sé ostative al rilascio della licenza, poiché registrano solo i limiti pregressi di un settore di mercato non liberalizzato, e comunque, attengono ad aspetti non idonei di per sé a limitare l'iniziativa economica nel settore della vigilanza e a denotare direttamente un "vulnus" diretto per la sicurezza e l'ordine pubblico."* (Consiglio di Stato, Sezione sesta, decisione nr.2197/2006 del 13.12 2005).

Nell'occasione il Consiglio di Stato si è anche espresso in ordine al rapporto n umerico tra guardie giurate e contingente complessivo delle forze dell'ordine, osservando che "*…per poter predicare un pericolo alla sicurezza e all'ordine pubblico, astrattamente configurabile rispetto all'esistenza di consistenti corpi armati su un certo ambito territoriale..occorrerebbe individuare una soglia oggettiva di tale pericolosità, oltretutto ancorata a precisi dati sull'andamento e la composizione dell'organico delle stesse forze dell'ordine…"* (vds. decisione citata).

Alla luce di ciò, appare necessario che le valutazioni sulle quali fondare eventuali provvedimenti di diniego, per quel che concerne l'aspetto relativo all'ordine e alla sicurezza pubblica, siano fondate su dati fattuali incontrovertibili (statistiche dell'andamento della criminalità, dettagliate comparazioni tra gli effettivi organici delle Forze dell'Ordine e le guardie giurate, suddivisi per territori di azione, numeri reali relativi ai porti d'arma rilasciati, ecc.) - periodicamente aggiornati, come richiede l'On.le Collegio nella decisione citata ("*…aggiornando periodicamente i dati, senza poi contraddire con successive autorizzazioni rilasciate senza che la situazione sia sostanzialmente mutata rispetto al diniego opposto ad un precedente istante…"*) - più che su affermazioni di carattere generale, di cui risulta, poi, difficile dare un sufficiente riscontro motivazionale.

A parere di quest'Ufficio, i parametri di ordine e sicurezza pubblica sui quali verificare la domanda di rilascio di una licenza per l'esercizio di un istituto di vigilanza privata possono essere:

- l'affidabilità, innanzi tutto, del richiedente, sia sotto il profilo soggettivo che professionale;
- l'esistenza di situazioni critiche rispetto alle quali la presenza di un nuovo istituto di vigilanza, debitamente strutturato, può apportare, sia pure indirettamente, un incremento della sicurezza, sotto il profilo della prevenzione dei reati contro il patrimonio;
- l'adeguatezza o meno – sempre valutati in base a numeri reali, documentati e documentabili - del rapporto, nel territorio, fra strutture di pubblica sicurezza e strutture di vigilanza privata, nella considerazione che, se da un lato, un'eventuale carenza organica delle forze dell'ordine non può, di per sé, giustificare il diniego di un incremento delle strutture di sicurezza privata, non è comunque ragionevole consentire, sia per ragioni di ordine pubblico generale, sia per i limiti propri della vigilanza privata, una preponderanza di fatto degli istituti di vigilanza privata e delle guardie particolari giurate, rispetto agli organi di pubblica sicurezza;
- l'assenza o meno di rischi sul corretto esercizio della concorrenza, per difetto o, viceversa, per eccesso di offerta rispetto alle necessità ad alle occasioni contrattuali, con quanto ne consegue in termini di prevenzione sia di condotte volte ad incrementare artificiosamente

e, spesso, illecitamente la domanda, sia di possibili elusioni degli obblighi tariffari, o peggio di quelli di natura salariale previdenziale. Tali rischi presentano aspetti di criticità sotto il profilo dell'ordine pubblico in senso lato, che non possono essere tralasciati, come non possono essere tralasciati, a garanzia della regolarità dei servizi, rimessa, come noto, alla diretta vigilanza del questore (art.1 R.D.L. 1952/1935 e R.D.L. 2144/1936), e quindi direttamente rilevante ai fini della sicurezza e dell'ordine pubblico, i rischi connessi ad un impiego intensivo delle guardie giurate o comunque elusivo delle prescrizioni imposte dal questore, a garanzia della efficienza ed affidabilità dei servizi;

- l'assoluta preferibilità – relativamente ai rischi di cui alle lettere precedenti - di un'azione condotta in via di prevenzione, propria dell'autorità di pubblica sicurezza, piuttosto che con interventi repressivi di dubbia efficacia.

oooooo

A parte i casi di macroscopica evidenza delle motivazioni di ordine e sicurezza pubblica, appare comunque necessario che le valutazioni per il rilascio di nuove autorizzazioni o il rinnovo di quelle in corso si debbano soffermare, con particolare attenzione, sul requisito della capacità tecnica e dei presupposti di professionalità.

Richiamando in proposito le indicazioni di carattere generale recate nella circolare nr.557/PAS.15442.10089.D(7)2, del 7.1.2005, si ritiene debbano essere in ogni caso valutati:

a) la "capacità economica" del soggetto che richiede la licenza, laddove per capacità economica deve intendersi, oltre all'assenza di procedure fallimentari, la disponibilità di risorse finanziarie adeguate per far fronte all'adempimento delle obbligazioni assicurative, contributive e previdenziali per il personale da impiegare nello svolgimento dei servizi che s'intendono effettuare;
b) la congruità dell'apparato tecnico-logistico necessario, valutato all'atto della richiesta, in termini di potenzialità, dalla quale si evinca chiaramente il potere di disporre di locali idonei e, in tempi ragionevoli, di tutti gli strumenti e mezzi necessari all'esecuzione dei servizi richiesti;
c) la capacità professionale e direzionale dello stesso richiedente, desunta anche da precedenti attività lavorative;
d) il numero e la qualificazione professionale – desumibile anche dall'anzianità di servizio - delle guardie giurate che il richiedente la licenza intende impiegare, che devono risultare sempre commisurate all'entità ed alla tipologia di servizi che s'intendono svolgere, nonché alla diffusione sul territorio che il nuovo soggetto ipotizza di avere.

Benché, poi, le direttive di questo Dipartimento, tendenti a contrastare le situazioni di monopolio nel settore della vigilanza, siano orientate a favorire il rilascio di licenze che consentano di operare in tutto il territorio provinciale, il richiedente dovrà comunque dimostrare di poter svolgere adeguatamente, per mezzi e personale, i servizi autorizzati nell'ambito territoriale richiesto, con particolare riferimento alle dimensioni ed alla configurazione geografica

del territorio, al numero ed alla dislocazione degli utenti dei servizi di vigilanza, alla tipologia di tali servizi.

Peraltro, è di tutta evidenza come i dati relativi alla disponibilità tecnico-logistica ed al personale, oltre che costituire un autonomo elemento di valutazione, rappresentino anche un'indiretta forma di verifica del requisito della capacità economica, che non può non essere commisurata a tali dati.

°°°°°°

Altra questione di particolare rilievo in sede di valutazione di una nuova istanza per il rilascio della licenza in parola, è quella relativa alla contemporanea titolarità di più licenze in capo al richiedente, rispetto alla quale questo Dipartimento ha sinora ha sostenuto che, sebbene la legge non escluda esplicitamente l'ipotesi di attribuire ad uno stesso soggetto più autorizzazioni di polizia, tale eventualità deve essere valutata con prudenza. Infatti, la delicatezza delle mansioni connesse all'esercizio di tali licenze, la necessità – derivante dalla natura strettamente personale del titolo di polizia - che il titolare della stessa si assuma direttamente il compito di eseguire le attività autorizzate e che sia personalmente responsabile nei confronti dell'autorità di p.s., impongono particolare attenzione in fase di rilascio, limitandolo, comunque, a quei casi in cui siano differenziate le sedi dei vari istituti, l'apparato organizzativo ed il personale utilizzati nell'esercizio delle licenze.

In proposito, appare illuminante il parere del Consiglio di Stato – Sez. I, nr.143/02 del 12.2.2003, che ha osservato che "*…pur non potendosi escludere il cumulo di più licenze in capo ad uno stesso soggetto…la concessione di una nuova licenza,…tenuto, altresì, conto della delicatezza delle stesse, presuppone l'accertamento positivo dell'esistenza delle condizioni in capo al richiedente di seguire adeguatamente e responsabilmente dette attività*.".

Cionondimeno, non va trascurato che la progressiva diversificazione delle esigenze della committenza e la possibilità di accedere a tecnologie sempre più sofisticate ed avanzate, hanno determinato la rapida evoluzione del settore della vigilanza privata, che ha portato ad una profonda trasformazione della struttura degli istituti di vigilanza i quali hanno, via via, acquisito i connotati di imprese dalle crescenti dimensioni, richiedendo il ricorso a formule organizzative più complesse e l'investimento di ingenti capitali.

Per tale motivo, appare oggi difficile motivare il diniego dell'autorizzazione unicamente sul presupposto della limitata presenza fisica del titolare nella sede dell'attività. In tal senso si è, peraltro, espressa la giustizia amministrativa allorché ha osservato che "*…la personalità dell'autorizzazione non può certo risolversi in un esercizio diretto e prevalentemente personale dell'attività*." (vds. TAR Campania – Sez. III, sent. nr.6564/2003 del 29.05.2003). Conseguentemente quel Giudice, ritenendo che il principio della personalità delle autorizzazioni di polizia, rispondente all'esigenza di individuazione di un soggetto responsabile di fronte all'autorità di p.s., potesse conciliarsi con l'affidamento dell'attività autorizzata ad una organizzazione che

rivesta un certo grado di complessità, ha stabilito che "…*non appare legittimo pertanto fondare un diniego di autorizzazione all'esercizio di un istituto di vigilanza sulla sola circostanza che il richiedente sia già titolare di autorizzazione, relativa all'esercizio di un istituto in altra provincia*." (ibid.).

Si ritiene, allora, che nel caso di specie particolare importanza rivestirà, nell'ambito della verifica dei requisiti indicati alle lettere a), b), c) e d) della presente direttiva, la valutazione della capacità professionale e direzionale dello stesso richiedente, intesa come capacità di svolgere le attività amministrative e di direzione dell'ente e di coordinare i suoi organi amministrativi e i suoi quadri direttivi.

Infine, andrà valutata la possibilità di disporre di una persona, munita di poteri che incidano sulla struttura organizzativa interna, che svolga l'incarico di coordinatore in loco delle attività della struttura e di referente immediato per l'Autorità di p.s., ferma restando la diretta responsabilità del titolare della licenza.

Non va tralasciato, infatti, che il principio della personalità della licenza, previsto dall'art.8 T.U.L.P.S., importa, come chiarito dal Consiglio di Stato nella sentenza nr.2717/2000, che il titolare dell'autorizzazione deve garantire la gestione del servizio e che, quindi, altri eventuali incaricati lasciano impregiudicata la sua responsabilità e la sua qualità di titolare dell'autorizzazione agli effetti della legge di pubblica sicurezza.

°°°°°°

Alle considerazioni sopra svolte, deve aggiungersi che la valutazione delle istanze presentate deve sempre essere svolta tenendo presente le indicazioni fornite da questo Dipartimento, con le circolari del settembre 1998 e luglio 2004, in tema di contrasto al monopolio nel settore della vigilanza privata, oltre che, ovviamente, nel rispetto della trasparenza delle procedure adottate per la valutazione delle istanze.

In tale contesto, ove le determinazioni di codeste Prefetture dovessero comportare una limitazione quantitativa circa il rilascio di nuove licenze, dovrà procedersi ad una comunicazione di avvio del procedimento a tutti gli interessati, a norma dell'art.7 della legge 7.8.1990, nr.241. In proposito si richiama l'attenzione anche sulle integrazioni recate dalla legge 11.2.2005, nr.15, con particolare riguardo al nuovo art.10/bis.

Nel confidare nella consueta collaborazione, si resta in attesa di un cortese cenno di assicurazione.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO PER
L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
(Cazzella)

F.to Cazzella

VA(Polam/Vig./AA.GG./14584.06/circolare provvedimenti di diniego)