

*Ministero dell'Interno*  
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Prot. 557/PAS/U/010348/10089.D(1)REG.2

Data : 06/07/2017

Roma, data del protocollo

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

e, per conoscenza:

ALL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE	ROMA
AL GABINETTO DEL MINISTRO	SEDE
AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI	ROMA
AL COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA	ROMA

**Oggetto:** **Verifica dell'attuazione delle disposizioni del decreto del Ministro dell'interno 4 giugno 2014, n. 115, in materia di certificazione della qualità dei servizi e degli istituti di vigilanza privata. Adempimenti.**

*Seguito:*

- a) *circ. 557/PAS/U/015128/1089.D(1)REG.2, del 11.9.14;*
- b) *circ. 557/PAS/U/14817/1089.D(1)REG.2, del 13.10.15*
- c) *circ. 557/PAS/U/16706/1089.D(1)REG.2, del 16.11.15*
- d) *circ. 557/PAS/U/011211/1089.D(1)REG.2, del 07.07.16*

**1. PREMESSA**

Come è noto, la riforma del settore della vigilanza privata inaugurata dal D.L. 59/2008 e completata dai discendenti provvedimenti regolamentari, ha realizzato un sistema di controllo, nell'ambito del quale i requisiti di qualità e funzionalità richiesti per il conseguimento e il mantenimento della licenza ex art. 134 TULPS sono in sostanza predeterminati per ciascuna tipologia di prestazione, direttamente dalla norma.

In particolare, l'art. 257, comma 4, del R.D. n. 635/1940 rimette la definizione di tali caratteristiche ad un successivo provvedimento che è stato adottato con il D. M. 269/2010.

Tale decreto ministeriale individua, negli Allegati, le specifiche caratteristiche di funzionalità che devono essere possedute dalle imprese di vigilanza privata, in ragione fondamentale della tipologia dei servizi che si intendono espletare e dell'ampiezza dell'ambito territoriale di operatività.



E' il caso di sottolineare che l'elencazione recata dai citati Allegati è particolarmente minuziosa e consiste di previsioni formulate in termini che non ammettono deroghe, salvo quelle previste da specifiche disposizioni di legge in relazione a determinati servizi, materiali, mezzi o impianti per cui sono richiesti particolari requisiti, capacità, abilitazioni o certificazioni (art. 257, comma 4, R.D. n. 635/1940).

Proprio in considerazione della natura prettamente tecnica delle prescrizioni recate dal predetto decreto ministeriale, l'art. 257-quinquies, comma 1, del R.D. n. 635/1940 stabilisce che il Prefetto verifica le caratteristiche di qualità e funzionalità richieste dal ricordato D.M. n. 269/2010 avvalendosi di organismi di qualificazione e certificazione, costituiti e riconosciuti da questo Ministero a norma dell'art. 260-ter del ripetuto R.D. n. 635/1940, la cui disciplina si rinviene nel regolamento di cui al D.M. 115/2014, entrato in vigore il 3 settembre 2014.

L'art. 6, comma 6, di quest'ultimo decreto ministeriale chiarisce come la certificazione rilasciata dai predetti organismi deve essere prodotta dagli operatori economici interessati entro e non oltre sei mesi dal rilascio dell'autorizzazione, nonché in occasione di ogni rinnovo triennale del medesimo titolo di polizia.

Da questo ordito normativo emerge che il possesso della certificazione, in quanto attestante la sussistenza di requisiti prestabiliti direttamente dal quadro regolatorio, è un requisito essenziale per il conseguimento in via definitiva della licenza ed il suo mantenimento.

Il ricordato D.M. n. 115/2014 - cadendo in un momento in cui la riforma iniziata nel 2008 aveva già trovato concreta applicazione - ha tenuto in debita considerazione le esigenze degli operatori economici di apportare modifiche anche di rilievo alla propria organizzazione aziendale e di implementare nuovi strumenti ed apparati di sicurezza.

Il citato D.M. n. 115/2014 ha infatti previsto che gli istituti già operanti al momento della sua entrata in vigore (nel prosieguo solo "istituti già autorizzati") dovessero conseguire la certificazione di qualità nei successivi dodici mesi (cioè, entro il 3 settembre 2015).

E' stato consentito un arco temporale più lungo (trentasei mesi, quindi fino al 3 settembre 2017) per i soli istituti che, al 3 settembre 2014, erano in possesso di un'attestazione rilasciata sulla base di regole tecniche (UNI 11068) antecedenti allo *standard* tecnico imposto dal ripetuto D.M. 115/2014 (EN 50518).

## **2. LE PRECEDENTI DIRETTIVE**

L'obbligo degli Istituti già autorizzati di munirsi della certificazione di qualità nei termini sopra illustrati è stata opportunamente sottolineata già con la circolare indicata in riferimento sub a), con la quale si è proceduto ad illustrare i contenuti del ripetuto D.M. n. 115/2014, fornendo anche le relative indicazioni applicative.

Peraltro, anche le successive circolari del 2015, indicate in riferimento sub b) e c), emanate subito dopo la scadenza del termine di cui all'art. 7, comma 1, lett. a), del D.M. n. 115/2014, sono tornate a sottolineare la rilevanza del predetto obbligo, evidenziando anche come l'attestazione in parola rivestisse la natura di requisito indispensabile al mantenimento del titolo di polizia di concesso.

Da ultimo, con la circolare n. 557/PAS/U/011211/10089.D(1)REG.2, del 7 luglio 2016 (riferimento sub d) è stato disposto un monitoraggio sull'attuazione delle disposizioni del decreto in oggetto.

L'iniziativa ha mosso dalla consapevolezza che la non completa applicazione della disciplina in parola - oltre a vanificare il processo di riforma della sicurezza privata avviato nel 2011 - rappresenta un *vulnus* per l'azione dell'Autorità di pubblica sicurezza nell'accertamento della sussistenza delle caratteristiche indicate dall'articolo 257 R.D. n. 635/1940 e della permanenza dei requisiti di qualità e funzionalità degli istituti, di cui al D.M. 269/2010.

Su questi presupposti, la medesima circolare ha altresì evidenziato la necessità di adottare, in sede periferica, tutte le opportune iniziative volte a superare le situazioni di mancata ottemperanza agli obblighi di certificazione, adottando, se del caso, le misure di carattere sanzionatorio contemplate dalla disciplina di settore.



Il monitoraggio ha evidenziato che, ad oggi, solo 393 istituti di vigilanza (l'elenco è disponibile sul sito istituzionale [www.poliziadistato.it](http://www.poliziadistato.it), voce: sicurezza privata) su 1367 hanno conseguito la certificazione per una percentuale pari al 28,74% circa.

Anche considerando gli istituti per i quali sono in fase di definizione le procedure di certificazione, la percentuale degli operatori economici del settore che si è adeguata o si sta adeguando agli obblighi di cui al ricordato art. 6 del D.M. n. 115/2014 non supera complessivamente il 40% del totale.

### **3. L'INTERVENTO DELL'ANAC**

La situazione determinatasi ha formato oggetto anche di una recente iniziativa conoscitiva avviata dall'ANAC che, con provvedimento del 29 luglio 2015, è intervenuta a fornire una serie di linee guida in tema da procedure di affidamento da servizi di vigilanza privata.

La richiesta di notizie avanzata dalla citata Authority ha preso le mosse dalle segnalazioni fatte pervenire da alcuni associati di categoria, nelle quali vengono paventati i rischi di distorsione del mercato derivanti dalla perdurante operatività di istituti privi della certificazione.

Si tratta di un intervento ancora di carattere prodromico, in merito al quale questo Dipartimento ha provveduto a confermare l'interpretazione, postulata nelle predette circolari, secondo cui la cennata attestazione di qualità costituisce un requisito indispensabile non solo per il conseguimento di nuove licenze ex art. 134 TULPS, ma anche per il mantenimento di quelle già concesse.

### **4. GLI INTERESSI PUBBLICI COINVOLTI**

Indipendentemente dalle valutazioni che saranno eventualmente sviluppate dall'ANAC relativamente agli affidamenti di appalti pubblici di servizi di vigilanza privata, occorre rilevare che nella situazione venutasi a creare emerge la necessità di salvaguardare, secondo i principi di proporzionalità e ragionevolezza, una pluralità di interessi pubblici.

La scelta dell'ordinamento di subordinare l'ingresso nel "mercato della sicurezza privata" a specifici e stringenti requisiti organizzativi e professionali deriva dalla particolare natura dei servizi che gli operatori economici del settore sono chiamati a svolgere.

Come è stato rilevato anche dalla giurisprudenza amministrativa e penale, le prestazioni di "sicurezza complementare" si sostanziano in un'azione che non si risolve nella mera vigilanza passiva.

Essa piuttosto si estrinseca nello svolgimento di compiti di natura anche "attiva" che puntano alla prevenzione di reati contro il patrimonio, alla tutela di installazioni e infrastrutture di particolare rilievo pubblico e che contemplano pure l'uso delle armi per esigenze di difesa personale.

Non a caso, l'art. 256-bis, comma 2, del R.D. n.635/1940 enumera una serie di servizi di sicurezza complementare che, quando non vengono espletati dalla forza pubblica, possono essere svolti solo da personale giurato, in possesso dei necessari requisiti.

I requisiti e le condizioni stabilite per il conseguimento e il mantenimento della licenza ex art. 134 TULPS rappresentano, quindi, i "presidi" attraverso i quali si vuole assicurare che le prestazioni di vigilanza siano svolte in modo tale da garantire un adeguato *standard* a tutela non solo dell'efficiente salvaguardia dei beni affidati dal committente, ma più in generale della Sicurezza pubblica.

Allo stesso modo, il rispetto degli standard organizzativi e di funzionalità tecnica risponde ad un ulteriore interesse pubblico, quello cioè di assicurare che il personale dipendente dagli istituti di vigilanza privata operi sempre in condizioni di adeguate *safety* e *security*, riducendo al minimo possibile il gradiente di esposizione a rischio per l'incolumità personale (si veda in tal senso l'art. 257-quater, comma 3, lett. b) del R.D. n. 635/1940).



Su altro versante, il mancato conseguimento della certificazione prescritta assume rilievo anche sul piano delle corrette dinamiche del mercato nel "segmento" della vigilanza privata.

La situazione di sperequazione venutasi a determinare - sottolineata anche nella predetta circolare del 7 luglio 2016 - è suscettibile di creare una distorsione del mercato, a favore degli istituti che potrebbero trarre un "vantaggio competitivo" dall'inadempienza agli obblighi di controllo e verifica previsti dal ricordato art. 6 del D.M. n. 115/2014.

#### **5. INDICAZIONI SUI PRINCIPI DA SEGUIRE PER LA COMPLETA ATTUAZIONE D.M. N. 115/2014.**

La presenza dei rilevanti interessi pubblici di cui si è fatto appena cenno - che evidentemente trascendono la mera dimensione della legalità formale - rende a questo punto indispensabile virare verso "percorsi" che consentano di realizzare la piena attuazione del dettato del ripetuto D.M. n. 115/2014.

Tali "percorsi" devono ovviamente svilupparsi secondo i principi generali dell'azione amministrativa, sanciti dall'art. 1 della legge n. 241/1990 e, in particolare, nel rispetto dei criteri di gradualità e proporzionalità.

E' evidente, infatti, che iniziative destinate a risolversi in una repentina interruzione dei servizi da parte degli istituti inadempienti, avrebbero ricadute immediate e difficilmente recuperabili sia sul piano della sicurezza pubblica che su quello della salvaguardia dei livelli occupazionali.

In questo contesto, non può essere trascurato che una porzione rilevante della "domanda" di servizi di sicurezza complementare è rappresentata dalla committenza pubblica.

Di conseguenza, le misure da intraprendere devono essere commisurate anche alla necessità di garantire alle stazioni appaltanti di disporre di un adeguato "bacino" di operatori economici "in regola", tra i quali selezionare gli affidatari degli appalti dei servizi di vigilanza, secondo le regole e le tempistiche previste dalle normative sull'evidenza pubblica.

D'altro canto, appare necessario che siano presi in considerazione anche gli affidamenti eventualmente insorti, soprattutto nel caso in cui, dopo l'entrata in vigore del D.M. n. 115/2014, siano state rilasciate o rinnovate licenze ex art. 134 TULPS, senza la produzione da parte degli interessati della certificazione di qualità.

#### **6. INDICAZIONI PROCEDURALI PER LA COMPLETA ATTUAZIONE DEL D.M. N. 115/2014.**

Alla luce delle considerazioni svolte, i percorsi finalizzati alla completa attuazione degli obblighi di cui all'art. 6 del D.M. n. 115/2014 dovranno ispirarsi ai modelli procedurali qui di seguito descritti, i quali tengono (conto) anche: del fatto che i tempi medi per il conseguimento della certificazione di qualità si aggirano sui trenta giorni, laddove l'organizzazione dell'impresa risponda ai parametri prescritti per le diverse tipologie di servizi, dal D.M. 269/2010.

**In primo luogo, occorre ribadire che non potranno essere rilasciate o rinnovate licenze, qualora l'operatore economico non produca nei termini prescritti la certificazione di qualità richiesta dalla disposizione regolamentare appena menzionata.**

Muovendo da questo presupposto, si ritiene che i modelli procedurali vadano calibrati sulle concrete situazioni che potrebbero presentarsi.

Al riguardo, l'analisi sviluppata mette in luce come, in linea di principio, potrebbero presentarsi all'attenzione delle SS.LL. due distinte ipotesi.

#### **Caso A). Licenza rilasciata prima dell'entrata in vigore del D.M. 115/2014**

La fattispecie riguarda, in concreto, i casi in cui sia tuttora in vigore un'autorizzazione di polizia concessa nel periodo compreso tra la data della presente circolare ed il 2 settembre 2014, giorno antecedente all'entrata in vigore del D.M. n. 115/2014.



In questa ipotesi, si controverte di una situazione in cui l'interessato non si è conformato, nei termini previsti dall'art. 7 del citato decreto ministeriale, dando luogo ad una gestione dell'istituto di vigilanza in difformità dalle condizioni prescritte dalla legge.

Gli interventi da sviluppare devono tenere conto del fatto che i titoli di polizia rilasciati giungeranno a scadenza in un arco temporale ristretto che non supererà l'orizzonte del 2 settembre p.v..

Tenuto conto di ciò e facendo applicazione dei criteri illustrati nei precedenti paragrafi 4 e 5, il calibrato "percorso" da seguire sarà articolato nei seguenti passaggi:

- 1) adozione - nel rispetto di quanto previsto dagli articoli dal 7 al 10 della legge 241/1990 - di un provvedimento con il quale l'istituto inadempiente viene
  - avvertito che, alla scadenza, non si procederà al rinnovo della licenza in difetto della certificazione di qualità
  - diffidato a produrre la certificazione di qualità entro un termine tra i quaranta e i sessanta giorni, con l'avvertimento che in caso di inottemperanza di procederà all'incameramento, in tutto o in parte, della cauzione versata, secondo i parametri valutativi enucleati dall'art. 137 TULPS
- 2) scaduto il termine, i Sigg.ri Prefetti vorranno provvedere a confermare, con il provvedimento di incameramento, che non si farà luogo al rinnovo del titolo di polizia in difetto della produzione della certificazione di qualità, entro un lasso temporale che non potrà essere superiore ai 120 giorni, a decorrere dalla data di adozione dello stesso provvedimento di incameramento

Resta fermo che le eventuali licenze di polizia giunte a scadenza durante l'espletamento di tale procedura, potranno essere rinnovate all'inderogabile condizione che, al massimo nel termine assegnato ai sensi del precedente punto 2), sia presentata la certificazione di qualità.

In assenza di essa, infatti, i Sigg.ri Prefetti dovranno procedere alla revoca sanzionatoria di cui all'art. 257-quater, comma 2, del R.D. n. 635/1940, difettando nell'operatore economico un requisito richiesto espressamente per il conseguimento e il mantenimento del titolo di polizia.

#### **Caso B). Licenza rilasciata dopo l'entrata in vigore del D.M. n. 115/2014.**

L'altra situazione che potrebbe presentarsi è quella del rilascio o del rinnovo, dopo l'entrata in vigore del D.M. n. 115/2014, senza che l'interessato abbia prodotto la certificazione di qualità.

Lo strumento azionabile è, in linea di principio, quello dell'annullamento d'ufficio, disciplinato dagli artt. 21-octies e 21-nonies della legge n. 241/1990.

La possibilità concreta di fare ricorso a questo potere di autotutela deve essere verificato con riguardo a ciascun caso concreto, tenendo presente le modificazioni che la legge n. 124/2015 ha apportato alle predette disposizioni della legge n. 241/1990.

Per effetto di tali integrazioni, l'art. 21-nonies stabilisce, adesso, che la pubblica amministrazione può disporre l'annullamento dell'atto entro il termine perentorio di diciotto mesi dalla sua adozione.

Decorso tale termine, infatti, il potere di annullamento si consuma, con una conseguente stabilizzazione degli effetti prodotti dal provvedimento rilasciato ancorché in difformità rispetto al paradigma normativo.

Si precisa che il termine dei diciotto mesi va computato utilizzando come *dies a quo* la data di rilascio dell'autorizzazione ex art. 134 TULPS e come *dies ad quem* la data in cui è adottato il provvedimento di autotutela.

Non può essere preso a riferimento come *dies ad quem* il momento in cui è stato avviato il procedimento di annullamento.

Ciò premesso, sono ipotizzabili due fattispecie.



La prima riguarda il caso in cui la licenza rilasciata risalga ad una data che consenta, alla luce della procedura descritta qui di seguito, di emanare il provvedimento di annullamento nel predetto termine di diciotto mesi.

In questa fattispecie, la procedura da seguire potrà articolarsi nei seguenti *step*:

- 1) adozione - nel rispetto di quanto previsto dagli articoli dal 7 al 10 della legge n. 241/1990 - di un provvedimento, con il quale l'istituto inadempiente viene diffidato a produrre la certificazione di qualità entro un termine compreso tra i quaranta e i sessanta giorni, con l'avvertenza che in caso di inottemperanza si procederà all'incameramento, in tutto o in parte, della cauzione versata, secondo i parametri valutativi enucleati dall'art. 137 TULPS;
- 2) nel caso in cui l'istituto non ottemperi alla diffida, adducendo difficoltà di carattere organizzativo, le SS.LL. potranno valutare di accordare un ulteriore termine, non superiore a 120 gg. per la produzione della certificazione di qualità;
- 3) la produzione della certificazione nel termine su indicato produrrà un effetto "sanante" del provvedimento che sarà attestato in un apposito atto con il quale il Prefetto darà conto dell'esistenza del requisito in parola;
- 4) diversamente, qualora, decorso il termine di cui al precedente punto 2), permanga la situazione di inadempienza, i Sigg.ri Prefetti procederanno ad annullare la licenza originariamente concessa ai sensi degli artt. 21-octies, e 21-nonies della legge n. 241/1990.

Diverse considerazioni sono a farsi relativamente all'ipotesi in cui, in considerazione della data in cui è avvenuto il rilascio della licenza, non risulti più possibile adottare provvedimenti di annullamento entro il ripetuto termine dei diciotto mesi prescritto dall'art. 21-nonies della legge n. 241/1990.

In tali ipotesi, le SS.LL. vorranno comunque adottare iniziative volte a sollecitare, comunque, gli istituti di vigilanza a munirsi della certificazione di qualità, sviluppando mirate azioni di controllo volte a verificare la sussistenza delle condizioni organizzative e professionali, stabilite dal D.M. 269/2010.

A questo scopo, potrà risultare utile - come passo preliminare - procedere all'adozione di un atto di diffida nei termini descritti al numero 1) del presente paragrafo.

In caso di perdurante inadempienza, le SS.LL., vorranno dare corso ad una pianificata azione di controllo sulla base dei cui esiti potranno valutare la ricorrenza dei presupposti per far luogo alle misure di rigore, contemplate dall'art. 257-quater, comma 3, del R.D. n. 635/1940.

## **7. MODALITÀ DEL MONITORAGGIO.**

Al fine di consentire a questo Dipartimento di proseguire nel monitoraggio dello stato di attuazione degli obblighi previsti dal ricordato D.M. n. 115/2014, appare necessario disporre di una completa visuale delle iniziative che le SS.LL. pianificheranno per dare concreto seguito alle indicazioni formulate con la presente circolare.

In questo senso, i Sigg.ri Prefetti sono pregati di voler rassegnare al competente organo di questo Dipartimento (Ufficio per l'Amministrazione Generale - Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale), entro il 10 agosto p.v., il piano degli interventi che riterranno di dover intraprendere e, successivamente, entro il 31 gennaio 2018, il report definitivo delle misure adottate.

Nel soggiungere che questo Dipartimento resta a disposizione per contribuire sinergicamente alla risoluzione delle eventuali problematiche applicative, si confida nella consueta, fattiva collaborazione delle SS.LL., restando in atteso di un cortese cenno di assicurazione.

Il Capo della Polizia  
Direttore Generale della Pubblica Sicurezza  
Gabrielli