



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

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 25 ottobre 2010

NUMERO AFFARE 04251/2010

OGGETTO:

Ministero dell'interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Schema di d.M. recante: *“Disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256-bis e 257-bis del regolamento di esecuzione del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché dei requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dei medesimi istituti e per lo svolgimento di incarichi organizzativi nell’ambito degli stessi istituti”*.

LA SEZIONE

Vista la relazione prot. N. 557/PAS10622.10089.D(1)REG. del 13 settembre 2010 con la quale il Ministero dell’interno chiede il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento ministeriale indicato in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Sabato Malinconico;

Premesso:

Riferisce l’Amministrazione con la relazione indicata in epigrafe che lo schema di decreto ministeriale trasmesso per il parere, in attuazione di quanto disposto dall’art. 257, comma 4, del regolamento per l’esecuzione del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, come modificato e integrato dal d.P.R. 4 agosto 2008, n. 153, reca la disciplina delle caratteristiche minime del

progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi previsti dagli articoli 256-*bis* e 257-*bis* del citato regolamento di esecuzione del TULPS, introdotti dal menzionato d.P.R. n. 153 del 2008, nonché la disciplina dei requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dei predetti istituti e per lo svolgimento di incarichi organizzativi nell'ambito degli stessi.

Lo schema in argomento – sul quale hanno espresso parere favorevole nella riunione conclusiva del 14 aprile 2010 la Commissione consultiva centrale per le attività di cui all'art. 134 TULPS prevista dall'art. 260-*quater* del menzionato regolamento di esecuzione e, con nota del 24 giugno 2010, l'Ente nazionale di unificazione – UNI, come previsto dal citato art. 257, comma 4 – si compone di otto articoli e di 10 allegati che fanno parte integrante del decreto, nei quali ultimi si sviluppa la disciplina tecnica di dettaglio relativa al progetto organizzativo, ai requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi e alle capacità professionali e tecniche richieste per la direzione e lo svolgimento di incarichi organizzativi negli stessi istituti.

Tale disciplina risulta articolata nei suindicati allegati distintamente con riferimento al settore della vigilanza privata e al settore dell'investigazione privata, tenuto conto delle caratteristiche e peculiarità proprie che li contraddistinguono.

In particolare:

- Art. 1 – Ambito di applicazione. Descrive la disciplina contenuta nel decreto, con specifico riferimento alle previsioni degli artt. 257 e 257-*bis* del Regolamento di esecuzione TULPS.

- Art. 2 – Caratteristiche e requisiti organizzativi e professionali degli istituti di vigilanza privata. L'articolo individua i parametri per la corretta applicazione del decreto, suddividendoli in:

- classi funzionali: suddivisione dei servizi autorizzabili;

- livelli dimensionali: suddivisione in ragione delle guardie giurate impiegate in servizi di vigilanza;
- ambiti territoriali: suddivisione degli istituti in ragione del territorio in cui effettuano o intendono effettuare servizio.

La norma individua parametri di “*capacità tecnica*” definiti per tipologie di servizi, per ambiti dimensionali tipo ed in relazione allo sviluppo territoriale dell’attività.

- Art. 3 – Requisiti e qualità dei servizi. Descrive i servizi autorizzabili, muovendo dalla considerazione che spetta all’Amministrazione dell’interno ed ai suoi organi di verificare che i servizi di sicurezza privata siano svolti entro livelli ragionevoli di affidabilità. La norma inoltre reca una sintesi descrittiva di ogni servizio di vigilanza al fine di dare omogeneità all’applicazione sul territorio nazionale.

- Art. 4 – Caratteristiche e requisiti organizzativi e professionali degli istituti di investigazione privata e di informazioni commerciali. Classifica le tipologie di attività in cui si può estrinsecare l’investigazione privata, operando una distinzione tra il titolare di istituto di investigazione privata e/o informazioni commerciali (riprendendo la definizione già usata dall’art. 135 TULPS che fa esplicito riferimento all’“*istituto*”) e il professionista dipendente (figura innovativa introdotta all’art. 257 *bis* regolamento esecuzione TULPS dal d.P.R. 153 del 2008 recependo l’evoluzione organizzativa del settore).

La disposizione mira a distinguere nettamente l’attività di investigazioni private da quella di informazioni commerciali.

- Art. 5 – Qualità dei servizi di investigazione privata e di informazione commerciale. Analogo all’art. 3, descrive i servizi di investigazione privata e d’informazioni commerciali autorizzabili, nel rispetto della legislazione vigente.

- Art. 6 – Requisiti professionali e formativi delle guardie particolari giurate. La norma conferma che in materia di requisiti professionali e di formazione delle guardie giurate dispone il d.M. previsto dall’art. 138, comma 2, del Testo Unico

delle leggi di P.S. che, testualmente prevede: *“Il Ministro dell’interno con proprio decreto, da adottarsi con le modalità individuate nel regolamento per l’esecuzione del presente Testo Unico, sentite le regioni, provvede all’individuazione dei requisiti minimi professionali e di formazione delle guardie particolari giurate”*.

- Art. 7 – Aggiornamento dei requisiti tecnico-professionali. La disposizione descrive le procedure per la modifica degli allegati al decreto, stabilendo che le eventuali modifiche sono disposte con decreto del Ministro dell’interno, acquisito il parere della Commissione consultiva centrale, di cui all’articolo 260-*quater* del regolamento di esecuzione, e sentito l’Ente nazionale di unificazione.

- Art. 8 – Disposizioni transitorie e finali. Stabilisce in diciotto mesi il periodo entro il quale gli istituti già operanti dovranno adeguarsi alle disposizioni del decreto. Il termine è invece fissato in trentasei mesi per i soli requisiti formativi minimi ad indirizzo giuridico e professionale degli investigatori privati e degli informatori commerciali, per i quali è previsto il requisito del possesso della laurea, almeno triennale.

Considerato:

In via preliminare la Sezione rileva che – tenuto conto della circostanza che, come sottolineato in premessa, la disciplina regolamentare in argomento si sviluppa compiutamente non solo nell’articolato ma in parte rilevante nei 10 allegati che ne fanno parte integrante – anche l’analisi e le valutazioni da parte del Collegio devono necessariamente articolarsi sui due versanti indicati.

Pertanto si procederà nell’ordine prima all’esame del testo poi all’esame degli allegati annessi.

Sotto il primo profilo la Sezione ritiene di dover formulare taluni rilievi sia di natura sostanziale che di carattere formale.

In primis osserva che:

A) all'art. 6 il comma 2 stabilisce che il riconoscimento della nomina a guardia giurata è subordinato all'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente con il titolare della licenza prevista dagli artt. 133 e 134 del TULPS. La questione, come sottolineato dalla stessa Amministrazione riferente nella relazione del 13 settembre 2010 richiamata in epigrafe, ha formato oggetto di una recente sentenza del TAR Emilia Romagna, con la quale il giudice adito – accogliendo il ricorso proposto avverso un decreto prefettizio di rigetto di riconoscimento della nomina a guardia giurata – ha chiaramente manifestato di ritenere accettabile la figura di guardia giurata come lavoratore autonomo in contrario avviso alla valutazione espressa dal prefetto di Modena.

Al riguardo il Collegio, prendendo atto delle argomentazioni esposte dall'Amministrazione, ritiene che possa essere mantenuta nel testo la disposizione in argomento in attesa della pronuncia definitiva, che contribuirà a chiarire l'orientamento della giurisprudenza sulla materia.

B) l'articolo 7 del testo deve essere riformulato prevedendo specificamente che le modificazioni alle tabelle allegate al presente decreto, stante la disciplina sostanziale di dettaglio contenuta nelle stesse tabelle, siano introdotte con decreto ministeriale di natura regolamentare.

Per quanto attiene ai profili formali e di revisione del testo rileva che nei primi due capoversi del preambolo dello schema in questione, *“per effetto dell'art.”* ivi contenute, al fine di sottolineare le modifiche o integrazioni normative, le espressioni debbono essere eliminate e all'articolo 1, comma 1, occorre integrare l'indicazione del regolamento di esecuzione del TULPS approvato con R.D. n. 635 del 1940 con l'espressione *“come modificato e integrato dal decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 2008, n. 153”*. Inoltre andrebbe del tutto espunto il comma 2 che appare pleonastico e comunque già previsto o desumibile dalla disposizione contenuta nell'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 257 del predetto regolamento.

In ordine alle tabelle allegate allo schema di decreto, che, come si è detto, recano la disciplina tecnica di dettaglio della materia, la Sezione rileva quanto segue:

1) nell'allegato A il punto 3.3 prescrive tra i requisiti il possesso del documento di regolarità contributiva e la certificazione del competente ente bilaterale nazionale. Tale previsione, come evidenziato nella relazione illustrativa, è attualmente *sub* indice avendo il TAR per la Campania accolto il ricorso con il quale taluni istituti di vigilanza hanno impugnato sia il provvedimento del prefetto di Napoli, che imponeva la certificazione liberatoria citata sia la norma regolamentare che prescrive tale obbligo. Tale sentenza è stata impugnata dall'Amministrazione dell'interno con ricorso in appello tutt'ora pendente dinanzi al Consiglio di Stato. La Sezione ritiene pertanto che, allo stato, possa essere mantenuta la menzionata previsione in attesa della pronuncia di appello, mentre non può essere assecondata in questa fase la richiesta di una pronuncia della Sezione in sede consultiva.

2) Nell'allegato A va espunta dal testo la previsione contenuta al punto 4.1.2 *bis*, che, come indicato dalla stessa Amministrazione nella relazione illustrativa che accompagna lo schema di regolamento, costituisce di fatto una interpretazione autentica del dettato dell'art. 257 *sexies* del regolamento di esecuzione del TULPS, in materia di gestioni associate delle centrali operative in caso di costituzione di associazione temporanea di imprese. Al riguardo la Sezione, pur prendendo atto e apprezzando le finalità sottese all'iniziativa, non può esimersi dal sottolineare che lo strumento del decreto ministeriale sia pure di natura regolamentare utilizzato nel caso di specie appare inadeguato con riferimento al rapporto tra le fonti; infatti, essendo il regolamento di esecuzione del TULPS in questione approvato con regolamento governativo (d.P.R.) anche l'interpretazione autentica dello stesso va introdotta con uno strumento normativo di pari livello.

3) Nell'allegato D al punto 3 n. 1 l'Amministrazione, come evidenziato nella relazione, analogamente a quanto previsto per “*gli obiettivi sensibili*” e le “*speciali*

esigenze di sicurezza”, ha introdotto la definizione di beni di rilevante valore economico intendendo in tal modo perfezionare ed integrare il disposto dell’art. 256-*bis* del regolamento di esecuzione del TULPS. Quest’ultima norma, peraltro, ha formato oggetto di impugnativa dinanzi al TAR Lazio in quanto, ad avviso dei ricorrenti, sarebbe lesiva degli interessi collettivi degli autotrasportatori, ai quali imporrebbe l’obbligo di munirsi della licenza prevista dall’art. 134 del TULPS al fine di consentire il trasporto di qualsiasi bene di valore.

Ad avviso della Sezione la previsione di cui al citato punto 3 n. 1 andrebbe in questa fase espunta dal testo atteso che l’intervento, asseritamente finalizzato a *“meglio definire il disposto dell’art. 256-bis del Regolamento di esecuzione”* risulta impraticabile, analogamente a quanto rilevato al precedente n. 2, stante l’inadeguatezza dello strumento normativo utilizzato; nella specie al fine di integrare l’art. 256-*bis* del regolamento innanzi citato si rende necessaria una fonte normativa di pari livello (d.P.R.).

4) Con riferimento all’allegato G, comma 2, l’Amministrazione sostiene che tale previsione, con la quale viene stabilito per l’investigatore penale il titolo di studio della laurea magistrale nonché la titolarità, da almeno 1 anno, della licenza di cui all’art. 4, comma 2, dello schema di decreto in esame, è finalizzata a *“meglio definire i contenuti dell’originaria previsione dell’art. 222 delle norme di coordinamento del c.p.p., integrandoli con le modifiche introdotte dall’art. 327-*bis* dello stesso codice di procedura penale.* Al riguardo il Collegio osserva che l’operazione di integrazione normativa in tal modo realizzata non appare ammissibile in questa sede, sia per ragioni sistematiche di relazione tra disposizioni di natura regolamentare con norme codicistiche, sia sotto un profilo più generale, di inadeguatezza anche in questo caso della fonte normativa utilizzata (fonte normativa secondaria anziché primaria).

5) Da ultimo la Sezione osserva, con riferimento alla parte della relazione attinente alla tabella D, che sembra esservi contraddizione laddove si sostiene di aver utilizzato l'espressione "*requisiti minimi di qualità*" in contrario avviso a quanto suggerito dall'UNI nel parere del 24 giugno 2010 nel quale si optava per l'espressione "*requisiti operativi minimi*" (v. pag. 20), mentre subito dopo (v. pag. 21) si afferma di aver recepito le indicazioni dell'UNI preferendo la dicitura "*requisiti operativi minimi*", circostanza quest'ultima che appare smentita dalla formulazione letterale dell'allegato D.

Il Collegio ritiene altresì di segnalare all'attenzione dell'Amministrazione che l'accoglimento dei rilievi di cui al punto B) e ai numeri 2), 3) e 4) che precedono costituisce condizione ai fini dell'espressione del parere sullo schema di regolamento in questione.

P.Q.M.

esprime parere favorevole sullo schema di decreto indicato in oggetto con le condizioni e le osservazioni di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Sabato Malinconico

IL PRESIDENTE
Luigi Cossu

IL SEGRETARIO