



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

ROMA, DATA DEL PROTOCOLLO

AI SIGG. PREFETTI	LORO SEDI
AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO	TRENTO E BOLZANO
AL SIG. PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA	AOSTA
AI SIGG. QUESTORI	LORO SEDI
e, p.c. ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMUNITARIE	ROMA
AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI	ROMA
AL COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA	ROMA
AL GABINETTO DEL MINISTRO	SEDE
ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO	SEDE

OGGETTO: Estensione della licenza ad ulteriori servizi o ad altre province. Sentenza Consiglio di Stato n. 2087 del 11.03.2021. Indicazioni.

*Seguito: f. n. a) 557/PAS/2731/10089.D (1) del 29 febbraio 2008;
f. n. b) 557/PAS/15403.10089.D (1)REG del 15 dicembre 2008;
f. n. c) 557/PAS.6911.10089.D(1)REG del 18 giugno 2010.*

1. Premessa

Com'è noto, l'articolo 257-ter, comma 5, del Regolamento di esecuzione al T.U.L.P.S. contempla la disciplina dell'estensione della licenza ad ulteriori servizi di vigilanza privata o ad una provincia diversa da quella per la quale si è autorizzati. Con la circolare indicata a seguito *sub b)*, sono state fornite le indicazioni utili a dare attuazione alla disposizione in esame, peraltro introdotta con il D.P.R. 4 agosto 2008 n. 153 proprio al fine di adeguare l'ordinamento





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

interno alle “*regulae iuris*” sancite dalla sentenza della Corte di Giustizia Comunità Europea, C – 465/05 del 13 dicembre 2007.

L'interpretazione consolidata di detta disposizione, offerta con la circolare indicata a seguito *sub b*), è quella per cui la notifica al Prefetto per l'estensione della licenza ad altri servizi o ad altre province ha la funzione di “aprire” un procedimento amministrativo, avente una durata di 90 giorni, entro la quale il Prefetto può, qualora ne emergano le condizioni, inibire lo svolgimento dell'attività.

Tale costruzione fa sì che gli operatori economici del settore della vigilanza privata non possano avviare le attività oggetto della notifica se non dopo il decorso del previsto termine di 90 giorni e senza che, naturalmente, il Prefetto le abbia inibite.

L'interpretazione, appena descritta, di recente è stata posta in discussione dal Consiglio di Stato in due sentenze.

Secondo il Consiglio di Stato, l'art.257-ter, comma 5, del Regolamento d'esecuzione T.U.L.P.S., in ossequio al diritto unionale, deve essere interpretato nel senso di eliminare la necessità di ottenere l'autorizzazione prefettizia per l'estensione dell'attività in altre province (o ad altre tipologie di servizio) e di ritenere la «notifica al Prefetto» come una comunicazione di inizio attività, senza necessità di attendere 90 giorni per iniziare l'attività per cui si è chiesta l'estensione, fatto salvo il potere del Prefetto di inibire l'attività qualora ne ricorrano le condizioni.

Afferma, dunque, il Giudice amministrativo: “Si impone, pertanto, la correzione in sede interpretativa (o, meglio, la parziale disapplicazione per il contrasto con il diritto unionale) dell'art. 257-ter, comma 5, cit., eliminando la necessità di ottenere (anche se con il meccanismo del silenzio-assenso) l'autorizzazione prefettizia per estendere l'attività in altre province; e intendendo la «notifica al prefetto» come una comunicazione di inizio attività, non subordinata al decorso dell'ulteriore termine di novanta giorni, salvo il potere del prefetto di inibire l'attività entro il predetto termine di novanta giorni dalla notifica «qualora la stessa non possa essere assentita, ovvero ricorrano i presupposti per la sospensione o la revoca della licenza, di cui all'articolo 257- quater” (sentenza n. 2087/2021).

Per completezza di informazione, si segnala anche un'ulteriore pronuncia della medesima sezione del Consiglio di Stato, più recente, (sentenza 3199/2022), che, nel ribadire l'orientamento espresso nella sentenza n. 2087/2021, riconosce alla “notifica, accompagnata dalla relazione con cui l'operatore economico deve comprovare il possesso dei requisiti per poter operare nel relativo ambito territoriale, un immediato effetto autorizzatorio non subordinato al decorso dell'ulteriore termine di 90 giorni per l'inizio dei servizi termine questo che permetterà al Prefetto l'espletamento della funzione di controllo, consentendogli, eventualmente, di inibire l'attività entro il termine di novanta giorni dalla notifica qualora la stessa non possa essere assentita, ovvero ricorrano i presupposti per la sospensione o la revoca della licenza, di cui all'articolo 257- quater del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S.”.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

2. *Riflessi delle sentenze del Consiglio di Stato sulle attribuzioni delle Autorità provinciali di p.s. e schema procedimentale applicabile in caso di notifiche.*

Ciò posto, atteso il consolidarsi di questo indirizzo giurisprudenziale, appare opportuno formulare alcune indicazioni utili ad orientare al meglio l'azione amministrativa in questo ambito, onde evitare rischi di soccombenza in eventuali ulteriori contenziosi che dovessero essere intentati sull'argomento.

In proposito, si evidenzia come il procedimento delineato dal Consiglio di Stato – che ha ricondotto la notifica al Prefetto per l'estensione della licenza ad altri servizi o ad altre province alla nota categoria della comunicazione d'inizio attività – sia sostanzialmente coincidente con quello della “Segnalazione certificata di inizio attività – Scia” disciplinata dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo.

Tenuto conto di tale analogia, il regime procedimentale da applicare alla notifica *ex art. 257-ter*, comma 5, del Regolamento di esecuzione al T.U.L.P.S. non può che essere quello della SCIA.

Ciò premesso, calata la disposizione dell'art. 19 della legge n. 241/1990 nel contesto della fattispecie di cui al citato art. 257-ter, comma 5, del Regolamento di esecuzione al T.U.L.P.S., si ravvisa l'utilità di ripercorrere i passaggi della procedura che si apre con la presentazione della notifica.

In *primis*, è necessario che la notifica volta all'estensione della licenza ad altri servizi o ad altre province sia accompagnata da tutta la documentazione dalla quale poter desumere l'idoneità tecnica dell'istituto di vigilanza a svolgere gli ulteriori servizi, consistente in:

- fotocopia del documento d'identità e del codice fiscale;
- progetto organizzativo e tecnico-operativo rimodulato sulla base del nuovo ambito funzionale e territoriale prescelto;
- progetto di regolamento tecnico dei servizi che si intendono svolgere nell'ulteriore ambito territoriale;
- certificazione rilasciata dagli Organismi di certificazione, ai sensi del D.M. 115/2014, adeguata allo svolgimento dei servizi nell'ulteriore ambito territoriale;
- certificazione aggiornata attestante l'assolvimento degli obblighi assicurativi e previdenziali nei confronti del personale dipendente;
- certificazione aggiornata di regolarità fiscale rilasciata dall'Ufficio territorialmente competente dell'Agenzia delle Entrate.

Naturalmente, il progetto organizzativo e tecnico-operativo, per essere ritenuto adeguato, dovrà essere redatto in modo tale da circostanziare le modalità attraverso le quali la struttura tecnico-operativa, calibrata sull'ambito territoriale previsto nella licenza di esercizio, intende svolgere in maniera efficiente ed efficace, senza nocimento per il regolare svolgimento dell'attività già assentita, i servizi di vigilanza anche nell'ambito territoriale richiesto,



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

L'interessato, pertanto, dovrà indicare le modalità con le quali, tenuto conto della tipologia dei servizi espletati, dell'ambito territoriale e delle commesse assunte, sarà impiegata l'intera struttura tecnico-operativa intesa quale pianta organica, dotazione di mezzi di comunicazione, di dispositivi di sicurezza passivi, automezzi e tutto quanto necessario per il corretto espletamento dei diversi servizi di vigilanza.

È fondamentale, inoltre, che il richiedente, tenuto conto del numero di guardie giurate alle dipendenze dell'istituto, dimostri di essere in grado di garantire, nell'espletamento degli ulteriori servizi o dei servizi assentiti anche nell'ulteriore ambito territoriale richiesto, il prescritto requisito della maggiorazione di 1/5 rispetto al personale impiegato. Al riguardo il D.M. 269/2010, come modificato dal D.M. 56/2015, al punto 4.1.5. dell'Allegato A, stabilisce che gli istituti di vigilanza privata debbano avere *“la disponibilità di un numero di guardie giurate corrispondente a quello del personale da impiegare nei servizi, compresi quelli di coordinamento e controllo, incrementato di almeno un quinto, in relazione ai turni di riposo ed alle prevedibili assenze per ferie, malattie e altri giustificati motivi”*.

Si rammenta che alla notifica andrà unito anche il regolamento tecnico dei servizi che si intende svolgere (da sottoporre all'approvazione del Questore) che, ai sensi dell'art. 257, comma 3, del Regolamento di esecuzione al T.U.L.P.S. *“dovrà risultare adeguato, per mezzi e personale, alla tipologia degli stessi, all'ambito territoriale richiesto, alla necessità che sia garantita la direzione, l'indirizzo unitario ed il controllo dell'attività delle guardie particolari giurate da parte del titolare della licenza, o degli addetti alla direzione dell'istituto, nonché alle locali condizioni della sicurezza pubblica”*.

La notifica in questione dovrà essere, altresì, corredata delle certificazioni attestanti la regolarità contributiva e tributaria dell'istituto, come disposto dal D.M. 269/2010, che all'art. 8, punto 3, chiarisce che *“Non possono essere autorizzate estensioni di licenza in caso di comprovate situazioni debitorie relative agli oneri previdenziali, contributivi, assicurativi o tributari”*.

Si soggiunge, infine, che, ove l'estensione territoriale richiesta dovesse comportare il passaggio ad un diverso e più elevato ambito territoriale, il richiedente sarà tenuto, successivamente all'accertamento della sussistenza dei prescritti requisiti, ad adeguare le coperture assicurative minime (RCT ed RCC) che dovranno essere calibrate in relazione alle classi funzionali ed al nuovo ambito territoriale secondo i parametri indicati nell'Allegato F1 del D.M. 269/2010.

Seguendo lo schema procedimentale disegnato dal citato art. 19 della legge n. 241 del 1990, l'attività oggetto della notifica potrà essere avviata sin dalla data della relativa presentazione alla Prefettura – UTG che ha rilasciato la licenza (comma 2).

Una volta presentata la notifica, sarà cura delle S.S.L.L. avviare immediatamente la fase dei controlli volti ad accertare il possesso dei requisiti di carattere tecnico-organizzativo e la disponibilità delle risorse umane necessarie allo svolgimento degli ulteriori servizi o dei medesimi servizi in altra/e provincia/ie.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

Le notifiche di estensione funzionale o territoriale ad altri ambiti provinciali, in ossequio al disposto di cui all'art. 8 del D.M. 269/2010, dovranno essere vagliate, quindi, alla luce delle disposizioni del D.M. 269/2010.

Le SS.LL. vorranno, pertanto, interpellare, con tempestività, una volta ricevuta la notifica, sia le Questure competenti per territorio in merito all'accertamento del possesso del requisito della capacità tecnica allo svolgimento degli ulteriori servizi o dei servizi già assentiti anche nell'ulteriore ambito territoriale richiesto, sia l'Ispettorato territoriale del Ministero delle imprese e del made in Italy per la verifica della conformità della centrale operativa ai requisiti prescritti dal D.M. 269/2010, così come modificato dal D.M. 56/2015, nonché in ordine alla sussistenza della copertura radioelettrica nel nuovo ambito territoriale richiesto.

Terminata la complessa fase istruttoria, il relativo esito determinerà i conseguenti provvedimenti.

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 19, comma 3, della citata legge n. 241/1990 e dell'art. 257-ter, comma 5, del Regolamento di esecuzione al T.U.L.P.S. nel termine di novanta giorni, le S.S.L.L. dovranno adottare, in caso di accertata carenza dei requisiti richiesti per l'estensione dell'attività, provvedimenti motivati di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi già prodotti.

Qualora, invece, sia possibile conformare l'attività intrapresa ed i suoi effetti alla normativa vigente, sarà necessario invitare, con atto motivato, l'istituto richiedente a provvedere, prescrivendo le misure necessarie, da adottarsi entro un termine non inferiore a trenta giorni.

In difetto dell'adozione di tali misure nel suddetto termine, l'attività è da intendersi vietata.

Si richiama, altresì, l'attenzione sulla facoltà concessa alle SS.LL. dal medesimo comma 3 dell'art. 19 di disporre, con lo stesso atto motivato, anche la sospensione dell'attività intrapresa in caso di pericolo per la tutela dell'interesse alla sicurezza pubblica.

L'atto motivato ha l'effetto di interrompere il termine di novanta giorni previsto per l'adozione del provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività (artt. 19, comma 3, primo periodo e 257-ter, comma 5, RETULPS), termine che ricomincia a decorrere dalla data in cui l'istituto di vigilanza comunica l'adozione delle misure volte a rendere conforme l'attività alle disposizioni legislative e regolamentari di settore.

In ogni caso, in assenza di ulteriori provvedimenti e decorso lo stesso termine di novanta giorni, cessano gli effetti della sospensione eventualmente disposta.

Si è dell'avviso che lo schema procedimentale testè illustrato trovi applicazione anche nell'ipotesi di presentazione di documentazione incompleta o carente.

Atteso che le disposizioni in commento prevedono – quale termine finale per l'adozione del provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività – quello di novanta giorni, si ritiene che, entro tale termine, l'istituto di vigilanza che ha prodotto la notifica possa essere invitato, qualora se ne ravvisi l'esigenza, ad integrare la documentazione mancante, anche in pendenza



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

di un provvedimento di sospensione dell'attività eventualmente disposto per evitare pregiudizi al bene della sicurezza pubblica.

A conclusione di questa panoramica si attira l'attenzione delle S.S.L.L. anche sull'ulteriore disposizione contenuta nel comma 4 dell'illustrato art. 19, in virtù del quale è adottato in ogni caso, una volta decorso il termine di novanta giorni, il divieto di prosecuzione dell'attività in presenza delle condizioni che determinerebbero l'annullamento d'ufficio di un provvedimento amministrativo illegittimo di cui all'art. 21-*nonies* della medesima legge n. 241/1990.

Da ultimo, si segnala che la segnalazione certificata di inizio attività non costituisce, a mente del comma 6-*ter* dell'art. 19 citato, provvedimento tacito direttamente impugnabile.

Rimane azionabile, in caso di inerzia da parte degli Uffici nell'esercizio delle verifiche, l'azione di accertamento dell'obbligo a provvedere prevista dall'art. 31, commi 1, 2, 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

3. Conclusioni

Nel rassegnare le linee d'indirizzo che precedono, la cui attuazione è volta, come detto, ad evitare il probabile esito negativo di future vicende contenziose, si assicura che il competente Ufficio IV – Polizia amministrativa e di sicurezza resta a disposizione per ogni chiarimento ritenuto utile.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Mannella

Cola

3)