

Riforma della vigilanza privata: il DPR di modifica del regolamento di esecuzione del TULPS

la Redazione

Lo scorso 18 luglio si è riunito a Napoli il Consiglio dei Ministri n. 11, che ha licenziato, tra l'altro, il decreto presidenziale che modifica il regolamento di esecuzione del TULPS nella parte relativa a guardie particolari, istituti di vigilanza e investigazione privata.

Il provvedimento, proposto del Ministro dell'interno Roberto Maroni e sul quale si era già espresso favorevolmente il Consiglio di Stato, adegua la normativa italiana alle norme del Trattato CE in materia di sicurezza privata, tamponando una perdurante *vacatio legis* ed evitando le gravose conseguenze finanziarie derivanti dall'inottemperanza alla sentenza della Corte di Giustizia del 13.12.07.

Benché alla data in cui si stampa il regolamento sia ancora in attesa di promulgazione da parte della Presidenza della Repubblica Italiana, si può anticipare che il testo resta sostanzialmente invariato rispetto alla release passata con modifiche al Consiglio di Stato. Sono state però recepite alcune istanze scaturite dalla riunione del 26.06.08 con le Organizzazioni Sindacali e di Categoria più rappresentative del settore.

Rispetto alle istanze del settore, è stato accolto l'ampliamento del termine da 60 a 90 giorni per l'attivazione dei servizi. Entro

tale termine il prefetto può quindi chiedere chiarimenti ed integrazioni al progetto tecnico-organizzativo e disporre il divieto dell'attività qualora essa non possa essere autorizzata, o se ricorrano i presupposti per sospensione o revoca della licenza.

E' stato parimenti accolto l'emendamento che àncora i parametri ex art. 257 quinquies sui costi reali e complessivi per il personale a quelli determinati normativamente per la determinazione del costo del lavoro nell'ambito della predisposizione delle gare d'appalto e della valutazione delle offerte anomale nei pubblici appalti di servizi o di fornitura (art. 86, comma 3-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006. n. 163).

Non è invece stata accolta l'ipotesi di integrazione della "gestione degli allarmi" nell'alveo dei servizi di sicurezza complementare (quindi di esclusiva pertinenza degli istituti di vigilanza privata). Si è infatti ritenuto che una tale variazione debba essere sorretta da norma di rango primario, avendo l'effetto di includere nel novero dei servizi per i quali è obbligatoria licenza ex art. 134 anche attività che attualmente vengono svolte senza intervento autorizzativo (antifurto satellitare, pronto intervento per anziani, ecc).

Sentiamo un primo commento "a caldo" dell'esperto Avv. Roberto Invernizzi.



Riforma del regolamento TULPS: atterraggio lunare

di **Roberto Invernizzi** - Studio Legale Invernizzi Milano



in secondo piano le considerazioni critiche sulla sua natura regolamentare (e dunque di atto amministrativo), potenzialmente traenti spunto dal fatto che la Corte di Giustizia ha individuato uno dei difetti del sistema nazionale proprio nella natura essenzialmente amministrativa e nel correlato maggiore tasso di discrezionalità. Anche considerato, al riguardo, che la maggior semplicità di variazione della fonte normativa di rango secondario-amministrativo rende la stessa maggiormente volatile rispetto allo strumento normativo primario, e dunque

fonte di ulteriore minore prevedibilità, specie da parte di operatori non nazionali, con costituzione di freni al libero funzionamento delle dinamiche del mercato unico comunitario.

Ebbene, accantonati questi dubbi e – con amara ironia - sottolineato che il regolatore amministrativo italiano di tutto può essere accusato tranne che di variare troppo rapidamente le norme regolamentari, il commento di sintesi al nuovo testo può riecheggiare la frase attribuita a Neil Armstrong che, nel muovere il primo passo umano sulla luna, ne avrebbe

Il Consiglio dei Ministri dello scorso 18 luglio ha licenziato il testo delle modifiche al regolamento attuativo del TULPS, completando così (dopo la circolare del 29.02.08 e il d.l. 59/2008) le modifiche normative di emergenza conseguite alla condanna riportata dalla Repubblica italiana in sede comunitaria nello scorso dicembre. Con la pubblicazione, il testo acquisirà ora efficacia. La circostanza del conclamato – e, v'è da sperare, effettivo - concordamento in sede comunitaria del contenuto del nuovo testo fa per ora passare



sottolineato la contestuale natura di piccolo passo (per l'uomo che lo muoveva) e di enorme balzo (per l'umanità). Così anche per il nuovo regolamento. L'enfasi della generale positiva – nonostante tutto – accoglienza ne fa giustamente risaltare la natura di grande balzo per il settore. Tuttavia, essa non riesce a far dimenticare che per giungere al piccolo passo costituito da una semplice modifica regolamentare (afferente per di più una materia di competenza di un solo Ministero e dunque non necessitante il raggiungimento di sempre problematici intese o concerti fra Ministeri diversi), sono stati necessari anni e un'ampioamente prevedibile – e nei fatti un po' da tutti prevista – sconfitta dinanzi alla Corte di Lussemburgo (oltre a svariate pronunce dell'AGCM, nonché talune indicazioni piuttosto chiare da tempo venute dalla giurisprudenza amministrativa).

La sottolineatura appena espressa non vuole rimpiangere né le molte occasioni perse in passato, né suonare disfattista. Al contrario essa vuole essere un'esortazione a sfruttare al meglio il nuovo strumento, anche nelle interrelazioni che legano al restante quadro normativo nazionale e comunitario, facendone uno strumento di promozione di ulteriori progressi nella regolazione del settore. Un invito, insomma, a non considerare il regolamento un punto di arrivo, ma un punto di partenza che faccia accantonare le rigidità mentali che – ben più del TULPS e del r.d. 635/1940 – hanno condotto agli eventi sopra rammentati, esigendo sin da subito dallo strumento il massimo che esso può dare. Un riferimento di immediata attualità sul punto riguarda proprio la fase transitoria che seguirà la pubblicazione del regolamento, in merito alla quale questo nulla

dispone e che a seconda delle posizioni che verranno prese sui punti qui di seguito segnalati potrà costituire un freno e un rallentamento all'avvento del nuovo sistema, oppure un'efficace promozione e anticipazione dello stesso.

Un problema per tutti: la commissione consultiva centrale prevista dall'emanando art. 260 *quater* del regolamento. L'organo è destinato a rivestire un ruolo chiave nel funzionamento del sistema a regime immaginato dal nuovo regolamento. Per la costituzione del nucleo e l'avvio delle attività parrebbe valere il disposto dell'art. 2 comma 1 del regolamento modificativo del regolamento TULPS, in base al quale "*I provvedimenti attuativi previsti dal presente regolamento sono adottati entro 180 giorni dall'entrata in vigore del regolamento stesso*", con un termine neppure formalmente perentorio.

Norme simili potrebbero fare dubitare che l'avvento del nuovo sistema – e delle relative novità, prima fra tutte quella delle autorizzazioni ultraprovinciali o addirittura uniche nazionali – sia rinviato al perfezionamento degli adempimenti attuativi suddetti. Pare però che la risposta negativa a simili – si auspica ipotetici – dubbi venga proprio dalla lettura del regolamento nella chiave interpretativa segnalata, ossia quella che sceglie di fare di questo un fattore di promozione del nuovo sistema e non di rallentamento del suo avvento.

Occorre allora riflettere anzitutto sulla circostanza che la modifica regolamentare – al pari di quelle di direttiva (circolare 29.02.08) e normative primarie (d.l. 59/2008 e l. 101/2008) che vi si sono ac-

compagnate – nasce in dichiarata volontà di allinearsi, sia a pro degli operatori comunitari, sia a pro di quelli nazionali, con le decisioni degli organi comunitari e con le logiche comunitarie. Sicché è nei fatti la lettura del regolamento in questione come strumento di adeguamento comunitario del nostro ordinamento, con la conseguenza di rendere massima, *ex art. 10 del Trattato comunitario*, la necessità di un celere adeguamento del sistema nelle sue linee essenziali, senza che l'insediamento o meno della commissione possa o debba su ciò influire.

In secondo e concorrente luogo un autovincolo alla necessaria e costante aderenza dell'attività amministrativa – e dunque anche di quella accompagnata e conseguente al regolamento in esame – al rispetto delle logiche comunitarie è scritta nell'art. 1 della legge generale sul procedimento amministrativo. La

disposizione, di rango legislativo primario (e dunque prevalente sulla fonte ai sensi dell'art. 1 delle preleggi) imprime all'azione stessa una forte spinta nel senso indicato che pare rendere implausibile che una misura di accentuato rilievo comunitario come quella all'esame possa essere messa in forse e di fatto condizionata nel *quando* dell'avvento dal mancato insediamento di uno degli organi previsti, quale che sia di ciò la causa. Come si diceva, è chiaro che dinanzi ai dubbi – non se ne è prospettato che uno – lasciati dalla novità del testo e dall'assenza in esso di normativa transitoria, l'effettivo decollo del sistema dipende dalla risposta che a essi gli operatori pubblici e privati vorranno dare. Già nel brevissimo periodo, cioè, si dovrebbe comprendere se il sistema nazionale crollerà estenuato per il piccolo passo (modifica regolamentare) compiuto o se esso vorrà sfruttare lo slancio del primo passo per giungere al grande passo, ossia a una compiuta e organica sistemazione normativa, anche di rango primario, che lo proietti realmente e definitivamente verso il futuro.

