



# La Licenza di Pubblica Sicurezza: Le autorizzazioni di polizia

## Cenni Generali

[www.teamservicesecurity.it](http://www.teamservicesecurity.it)



Le autorità provinciali di pubblica sicurezza costituiscono il fulcro dell'attività di polizia amministrativa: in linea generale tutta l'organizzazione della pubblica sicurezza è fondata sul livello provinciale. La provincia è, infatti, il limite territoriale di validità della maggior parte delle autorizzazioni di polizia, e sono il Prefetto e il Questore le autorità competenti al rilascio di tali licenze.



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

L'autorizzazione di polizia è un **atto amministrativo**, ossia un atto giuridico posto in essere da un'autorità amministrativa (in tali casi rappresentata dal **Prefetto** o dal **Questore**), con il quale si dispone in un caso concreto in ordine all'interesse pubblico che è affidato alla sua tutela (competenza). Esso è espressione di un potere, amministrativo, produttivo di effetti che incidono su situazioni giuridiche di privati.



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

Le autorizzazioni di polizia si caratterizzano per due aspetti fondamentali:

- sono rilasciate sulla base del possesso di specifici requisiti soggettivi da parte dei richiedenti
- hanno carattere rigorosamente personale: non possono essere trasmesse ad altri, né possono dare luogo a rapporti di rappresentanza, salvi i casi espressamente previsti dalla legge



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

Il **carattere eccezionale** di tali autorizzazioni deve inoltre essere attentamente valutato, soprattutto per i possibili effetti pregiudizievoli per l'ordine e la sicurezza pubblica che possono derivare da un rilascio indiscriminato delle licenze in questione. Ad esempio, la proliferazione di un numero di istituti di vigilanza privata superiore alle reali esigenze potrebbe comportare situazioni di eccessiva concorrenza, con possibili effetti pregiudizievoli per la funzionalità dei servizi prestati; come pure, un indiscriminato aumento del numero di guardie giurate armate rispetto a quello degli appartenenti alle Forze di Polizia, potrebbe realizzare un capovolgimento del rapporto numerico tra le due categorie, che potrebbe rivelarsi nocivo per l'espletamento delle normali attività d'istituto demandate alle Forze dell'Ordine.



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

Il Consiglio di Stato, nel parere n. 1247/08 del 21 aprile 2008, reso sullo schema di decreto di riforma regolamentare del settore (il D.P.R. 153/2008, di cui si dirà più avanti), ha osservato che la licenza disciplinata dall'art. 134 del TULPS mostra alcuni tratti peculiari (in alcuni casi crea nuove situazioni giuridiche in capo agli interessati) che la rendono per certi aspetti analoga (benché non concettualmente assimilabile) alla **concessione**.



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

La licenza è infatti l'esito positivo di un processo di verifica sulla capacità tecnica ed economica dell'istituto, ma prescinde dalle finalità di programmazione dell'attività al libero esercizio di iniziativa economica, essendo decaduto il diniego di licenza in funzione del numero e dimensionamento degli istituti. Mancando ogni corrispondenza tra esercizio dell'attività e compatibilità della stessa con un controllo amministrativo sulle leggi del mercato, si torna ad un concetto di licenza vicino alla concessione, che legittima una circostanziata serie di interventi restrittivi.



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

Si comprende così ancora meglio la grande cautela che la legge impone nel concedere queste particolari autorizzazioni di polizia, condizionandole, in particolare, al possesso dei requisiti soggettivi che devono riscontrarsi nel titolare dell'autorizzazione stessa.

Infine, l'art. 10 del TULPS prevede che le autorizzazioni di polizia possano essere **revocate** o **sospese** in qualsiasi momento, nel caso di abuso da parte della persona autorizzata. L'abuso in questione si concretizza nel momento in cui il comportamento del titolare dell'autorizzazione risulti essere in contrasto con le prescrizioni imposte dalla legge o dall'autorità, o non sia conforme alla disciplina prevista da quel titolo autorizzatorio.

Si riportano di seguito, a titolo esemplificativo, le diverse tipologie di autorizzazioni di polizia che interessano il settore della vigilanza privata, le quali verranno di seguito esaminate più approfonditamente.





## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

### L'AUTORIZZAZIONE ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

L'**art. 134** del TULPS attribuisce al **Prefetto** la valutazione discrezionale se consentire o meno ad un soggetto l'espletamento di servizi di vigilanza privata al pubblico. Ciò avviene mediante il rilascio di una **licenza**, che non è altro che un'autorizzazione di polizia, provvedimento dell'Amministrazione la cui concessione è subordinata alla ricorrenza di particolari presupposti e requisiti.

La licenza in questione è dunque subordinata, in primo luogo, alla presentazione della **domanda** di cui all'art. 257 del Regolamento di Esecuzione del TULPS da parte del soggetto richiedente, e costituisce l'esito positivo di un procedimento amministrativo volto a verificare la sussistenza di tutti i requisiti richiesti dalla legge per l'ammissione all'esercizio dell'attività di vigilanza privata.



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

### L'AUTORIZZAZIONE ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

Requisiti che sono sia di natura soggettiva, cioè riguardanti le qualità morali, tecniche e finanziarie di cui deve essere in possesso il soggetto interessato, che oggettiva, concernenti cioè l'esistenza, nella realtà di provincia, di determinate condizioni che rendono socialmente utile l'ingresso di un nuovo soggetto nel settore imprenditoriale di riferimento.

È inoltre un atto a carattere rigorosamente personale: il Prefetto, con la propria licenza, abilita all'espletamento dei servizi di vigilanza privata una persona fisica, ossia il titolare dell'impresa.



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

### L'AUTORIZZAZIONE ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

A seguito della presentazione della domanda da parte dell'interessato, corre l'obbligo per il Prefetto di instaurare il procedimento e di concluderlo entro il termine prefissato, con un provvedimento sufficientemente motivato.

Trattandosi di un provvedimento dell'Amministrazione, esso viene infatti emanato a conclusione di un procedimento modellato sui principi stabiliti dalla **legge n. 241 del 1990**, la cd. "**legge sul procedimento amministrativo**".



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

### L'AUTORIZZAZIONE ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

Pertanto il Prefetto dovrà provvedere alla decisione sulla domanda presentata dall'interessato entro un termine prefissato che decorre dalla data di presentazione della stessa, termine in ogni caso non superiore a sessanta giorni; in nessun caso al silenzio del Prefetto potrà essere riconosciuta valenza di silenzio-rigetto: ciò, in particolare, è escluso dalla previsione dell'obbligo, per tutti gli atti amministrativi, di essere adeguatamente motivati, riportando l'indicazione dei presupposti di diritto e di fatto e delle risultanze istruttorie sulla base delle quali è stata assunta la decisione.

In tal modo sarà possibile verificare se l'ampio potere discrezionale riconosciuto al Prefetto dalla legge, relativamente alla concessione o meno della licenza, venga da quest'ultimo correttamente esercitato.



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

### L'AUTORIZZAZIONE ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

Il potere autorizzatorio del Prefetto trova la sua giustificazione nella necessità di prevenire possibili turbative o illecite intromissioni in materia di ordine e sicurezza pubblica: a tale scopo, l'Amministrazione dovrà compiere una delicata valutazione comparativa tra l'interesse pubblico all'esercizio di una funzione di pubblica sicurezza e quello del privato che richiede la licenza.



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

### L'AUTORIZZAZIONE ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

È per tale motivo che al Prefetto è riconosciuto un ampio potere discrezionale; potere d'altra parte "compensato" dalla legge n. 241 del 1990, la quale prevede non solo l'obbligo di una puntuale motivazione degli atti amministrativi emanati, ma anche un ulteriore principio cardine: il principio della **trasparenza** del procedimento amministrativo. Tale principio comporta la possibilità per l'interessato di partecipare al processo decisionale della Pubblica Amministrazione, ossia il diritto, riconosciuto a chiunque vi abbia interesse, per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, di accedere ai documenti amministrativi.



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

### LA NOMINA A GUARDIA GIURATA

Così come l'esercizio dell'attività di vigilanza è subordinato al rilascio della licenza prefettizia, allo stesso modo la persona preposta a mansioni di sorveglianza di beni in virtù di un contratto di lavoro deve ottenere un **atto di approvazione** rilasciato dal **Prefetto**: questo provvedimento viene concesso solo dopo che siano stati riscontrati una serie di requisiti e conferisce all'interessato la qualifica di guardia giurata.



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

### LA NOMINA A GUARDIA GIURATA

Il procedimento per conferire la qualità di guardia giurata ha inizio con la **dichiarazione** (di cui all'art. 249 del Regolamento di Esecuzione del TULPS) con la quale un soggetto, in qualità di proprietario dei beni o titolare di un istituto di vigilanza, manifesta la volontà di adibire un soggetto a compiti di guardia giurata. La richiesta deve essere sottoscritta da entrambi i soggetti: il richiedente e l'aspirante guardia giurata. Alla dichiarazione vanno allegati i documenti e certificati atti a comprovare i requisiti previsti dall'**art. 138** del TULPS relativi all'aspirante guardia. Dal momento della ricezione della dichiarazione, scatta per il Prefetto l'obbligo di accertare la sussistenza o meno dei requisiti prescritti dalla legge e quindi di rilasciare o denegare l'approvazione della nomina a guardia giurata, anche in tal caso nei modi e nei tempi stabiliti dalla legge n. 241 del 1990.





## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

### LA NOMINA A GUARDIA GIURATA

Fondamentale effetto abilitativo che discende dalla nomina a guardia giurata consiste, ovviamente, nella capacità di sorvegliare i beni altrui, derogando in tal modo al monopolio delle Forze dell'Ordine, ma soltanto nell'ambito della provincia di competenza del Prefetto che ha rilasciato l'autorizzazione.



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

### LA LICENZA PER IL PORTO D'ARMI

Il decreto di approvazione della nomina a guardia giurata non è da solo sufficiente ad abilitare la stessa a portare armi; anche in tal caso è necessaria un'apposita **licenza**, prescritta dall'art. 42 del TULPS e dall'art. 71 del relativo Regolamento di Esecuzione.

L'**art. 138** del TULPS prevede che il **Prefetto**, successivamente all'approvazione della nomina a guardia giurata (che ha validità biennale), rilascia altresì, se ne sussistono i presupposti, la licenza per il porto d'armi, a tasa ridotta, con validità di pari durata.



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

### LA LICENZA PER IL PORTO D'ARMI

Non è quindi il solo decreto di approvazione ad abilitare la guardia giurata a portare armi; si deve inoltre ritenere che, in ragione del fatto che solo dopo il giuramento la stessa guardia può svolgere il suo servizio, la licenza di porto d'armi vada rilasciata dal Prefetto dopo quella data.

Inoltre, lo svolgimento – da parte della guardia giurata – di attività per le quali è prescritto il giuramento senza che questo sia stato prestato, costituisce una violazione per abuso del titolo autorizzatorio, contemplata dall'art. 10 del TULPS e punita con la sospensione e la revoca del titolo, fatto salvo le responsabilità previste dalla legge.



## 5. CARATTERI DELLE AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA

### LA LICENZA PER IL PORTO D'ARMI

In generale il rilascio di licenza da parte del Prefetto e del Questore rispettivamente per le armi da fuoco (rivoltella e pistola) e per le armi lunghe (fucili) costituisce un'eccezione al divieto di portare fuori dalla propria abitazione e dalle appartenenze di essa armi, mazze ferrate o bastoni ferrati, sfolla-gente e noccoliere (previsto dall'art. 4, c. 1, della legge n. 110 del 1975), che dura finché sussistono le condizioni che hanno consentito il rilascio dell'autorizzazione.



## 6. LA DEFINITIVITA' DEI PROVVEDIMENTI DEL PREFETTO

Secondo l'**art. 141** del TULPS “i provvedimenti del Prefetto (nelle materie previste dal Titolo IV del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza) sono definitivi”.

La **definitività** comporta l'inoperatività della clausola generale per la quale contro gli atti amministrativi non definitivi è ammesso ricorso in unica istanza all'organo sovraordinato, per motivi di legittimità e di merito, da parte di chi vi abbia interesse.

Ciò significa che, nel caso in cui il soggetto interessato dal provvedimento prefettizio voglia impugnare l'atto in questione, il ricorso non potrà essere indirizzato all'organo gerarchicamente sovraordinato – il Ministro dell'Interno –, bensì la scelta per il ricorrente sarà tra il rimedio del ricorso straordinario al Capo dello Stato e il ricorso al TAR (Tribunale amministrativo regionale).



## 6. LA DEFINITIVITA' DEI PROVVEDIMENTI DEL PREFETTO

D'altra parte, la stessa definitività non sta a significare che viene ad interrompersi il circuito dei rapporti di sovraordinazione gerarchica, il quale permane, consentendo comunque al Ministro dell'Interno di annullare d'ufficio il provvedimento del Prefetto (anche se definitivo).



## 7. I RICORSI AMMINISTRATIVI

Legittimati a proporre il ricorso amministrativo sono le **persone fisiche** (cittadini italiani e stranieri nei casi espressamente previsti) e le **persone giuridiche** (a seguito di deliberazione sul ricorso) che vi abbiano **interesse**.

L'interesse a ricorrere può essere costituito da un diritto soggettivo, da un interesse legittimo o da un interesse diffuso e deve essere personale, diretto e attuale.

Il **ricorso** al **TAR** è previsto per ottenere l'**annullamento**, la **revoca** o la **modifica** di un **atto amministrativo** ritenuto **lesivo** di un **interesse legittimo**.

Viene presentato tramite un avvocato od un procuratore legale entro 60 giorni dalla data di notifica del provvedimento. Contro le pronunce del TAR può essere presentato appello al Consiglio di Stato.



## 7. I RICORSI AMMINISTRATIVI

Il ricorso al **Capo dello Stato** è invece previsto contro gli **atti amministrativi definitivi**, cioè non impugnabili in via gerarchica (all'autorità amministrativa superiore a quella che ha emesso l'atto); si tratta di un ricorso per motivi di legittimità.

Nella scelta tra le due tipologie, il ricorrente potrà più agevolmente optare per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, sia per la sua maggiore economicità – non essendo necessaria l'assistenza legale –, sia per il termine più lungo previsto per impugnare l'atto – 120 giorni (contro i 60 del ricorso al TAR) dalla piena conoscenza dell'atto o dalla notifica o dalla comunicazione dello stesso –.





## 7. I RICORSI AMMINISTRATIVI

Il **procedimento** per la decisione del ricorso amministrativo prevede una prima fase destinata alla formazione del contraddittorio, mediante la comunicazione ai soggetti che potrebbero essere lesi dall'eventuale accoglimento del ricorso (controinteressati). La notifica ai controinteressati è curata dalla PA nel caso del ricorso gerarchico e dall'interessato nel caso del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Segue la fase della raccolta delle prove che è curata d'ufficio dalla PA. Nel caso del ricorso straordinario sono inoltre indicati mezzi di prova tipici, che sono: la richiesta di documenti, la richiesta di chiarimenti e la verifica in contraddittorio con le parti.



## 7. I RICORSI AMMINISTRATIVI

L'**istruzione** del ricorso amministrativo deve concludersi in 90 giorni nel caso del ricorso gerarchico, in 120 giorni dalla scadenza del termine per il deposito delle memorie da parte dei controinteressati nel caso del ricorso straordinario.

Il ricorso amministrativo viene, infine, deciso con decreto, che deve indicare: l'autorità decidente; la motivazione dell'accoglimento o del rigetto del ricorso (in tal caso la decisione deve limitarsi all'esame dei motivi adottati e non può annullare o riformare l'atto per motivi diversi, salvo un eventuale successivo provvedimento in autotutela); il dispositivo di accoglimento o di rigetto; la sottoscrizione e la data.



## 7. I RICORSI AMMINISTRATIVI

La **decisione** del ricorso amministrativo può essere di merito (di accoglimento o di rigetto) ovvero in rito (nel caso in cui il ricorso non venga accolto per irricevibilità, decorso dei termini, inammissibilità, incompetenza, difetto d'interesse o carenza (o nullità), nel ricorso stesso, degli elementi essenziali richiesti dalla legge.

La decisione sul ricorso amministrativo deve essere comunicata sia al ricorrente che ai controinteressati, ed alla stessa autorità che ha emanato l'atto impugnato. Per quest'ultima, l'eventuale accoglimento preclude la possibilità di adottare un atto identico a quello annullato, ma non la possibilità di regolare in modo diverso la stessa situazione.



## 7. I RICORSI AMMINISTRATIVI

Il procedimento contenzioso introdotto con il ricorso amministrativo può, inoltre, **estinguersi** per: rinuncia al ricorso, cessazione della materia del contendere (laddove viene meno l'atto impugnato), sopravvenuta carenza di interesse (quando, nel corso del procedimento, sia venuto meno l'interesse al ricorso amministrativo).