



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE  
Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale

Prot: nr.557/B.11947.10089.D.(I)

Roma, 06 dicembre 2002

**Oggetto:** Offerte congiunte in appalti concementi servizi di vigilanza privata.  
Direttive.

**AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA**

**LORO-SEDI**

**AI QUESTORI DELLA REPUBBLICA**

**LORO-SEDI**

e, per conoscenza:

**AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER  
LA PROVINCIA DI**

**TRENTO**

**AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER  
LA PROVINCIA DI**

**BOLZANO**

**AL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA  
VALLE D'AOSTA**

**AOSTA**

**AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA  
DEI CARABINIERI**

**R O M A**

**AL COMANDO GENERALE DELLA  
GUARDIA DI FINANZA**

**R O M A**

Alcune Amministrazioni pubbliche interessate all'affidamento ad istituti privati di servizi di vigilanza di beni dislocati in più province, hanno recentemente rappresentato la necessità di fare ricorso allo strumento contrattuale, già ampiamente sperimentato, dell'associazione, raggruppamento o riunione temporanea d'impresе, che, pur rispettando il limite provinciale dell'attività degli istituti di vigilanza, può offrire una più ampia dimensione ai servizi appaltati, con caratteristiche di univocità e completezza.

Analoghe richieste sono pervenute da parte di altre pubbliche amministrazioni ed enti pubblici che si trovano nella necessità di inserire i servizi di tutela del patrimonio in un contesto integrato di sicurezza, gestione e manutenzione, cosicché solo una parte dei servizi richiesti riguardano prestazioni proprie degli istituti di vigilanza, mentre altri richiedono un'offerta contrattuale congiunta con i fornitori di prestazioni diverse.



# Ministero dell'Interno

2

Stante quanto precede, questo Ministero ha ritenuto opportuno svolgere un approfondito riesame dell'orientamento sinora seguito, non favorevole alle ipotesi contrattuali sopra ricordate, alla luce dell'evoluzione normativa in materia di contratti pubblici ed alle esigenze del settore.

Si fa riferimento, in particolare, all'ormai consolidata disciplina degli appalti di servizi e di lavori pubblici (art.11 D. Lgs 157/1995, art.23 del D. Lgs. n.158/1995 e art.93 del D.P.R. n.554/1999) che detta concordanti disposizioni circa l'espletamento delle gare, ammettendo a presentare offerte le associazioni o raggruppamenti di imprese che abbiano conferito - o si impegnino a conferire - mandato collettivo speciale ad una di esse con funzioni di capogruppo.

Al fine di valutare l'ammissibilità di siffatto istituto anche nell'ambito dei contratti concementi la vigilanza privata, si è osservato che la rappresentanza conferita all'istituto "capogruppo" non incide, come in precedenza ritenuto, sul principio della personalità della licenza e sul divieto di rappresentanza sanciti dall'articolo 8 del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza. Come affermato dalla più aggiornata giurisprudenza (TAR Lombardia - Sez. III Sentenza n.4356/97 del 18 luglio 1998), infatti, l'attribuzione da parte delle imprese associate di un mandato con rappresentanza all'impresa capogruppo concerne esclusivamente la fase della gara ed i rapporti con l'appaltante e non riguarda la diretta riferibilità dei servizi alle singole imprese che li hanno assunti. La legislazione in materia precisa, inoltre, esplicitamente che il rapporto di mandato non determina di per sé organizzazione o associazione delle imprese riunite, ognuna delle quali conserva autonomia ai fini della gestione, degli adempimenti fiscali e degli oneri sociali.

Applicando i cennati principi agli istituti di vigilanza si può, quindi, legittimamente concludere che i vincoli del citato articolo 8 del T.U.L.P.S. non trovano ostacolo nella contrattualistica in esame, in quanto mentre l'uno verte sull'irrinunciabile legame fra titolarità della licenza ed esercizio diretto delle attività autorizzate, con le connesse responsabilità nei confronti dell'autorità di pubblica sicurezza, l'altra riguarda le modalità di strutturazione dell'appalto, disciplinate dalla normativa di settore sopra richiamata.



# Ministero dell'Interno

3

Ciò premesso, si evidenziano tre diverse situazioni per le quali si ritiene che, in sede contrattuale, possa farsi ricorso all'istituto della cosiddetta "riunione d'impresa" o alle altre modalità annesse di "offerta congiunta":

- a) servizi di vigilanza che interessano aree più vaste dell'ambito provinciale; si pensi, ad esempio, alla necessità rappresentata a questo Ministero dalla società "Trenitalia s.p.a." di integrare il proprio sistema di sicurezza, demandando ad istituti di vigilanza privati i compiti di tutela del patrimonio aziendale oltre che nelle stazioni anche a bordo dei treni;
- b) servizi che per l'ampiezza dell'area da vigilare, come gli aeroporti e i grandi impianti industriali, possono richiedere il concorso di più istituti di vigilanza;
- c) servizi inseriti in un contesto integrato di vigilanza, sicurezza e manutenzione di impianti o altre installazioni (c.d. "global service").

ooo

Al fine di assicurare, anche nelle menzionate situazioni, completa aderenza alle disposizioni del T.U.L.P.S. in materia di vigilanza, va chiarito che:

- nell'ipotesi di appalto di servizi di vigilanza, devono essere muniti della licenza di cui all'art. 134 T.U.L.P.S. sia l'impresa capogruppo che gli altri partecipanti alla riunione d'impresa, al fine di assicurare il corretto svolgimento, nei rispettivi ambiti territoriali, dei servizi oggetto dell'appalto;
- nell'ipotesi di appalto di servizi integrati, devono essere titolari della ricordata licenza l'istituto o gli istituti incaricati di svolgere i servizi di vigilanza.

In entrambi i casi, le condizioni contrattuali devono essere tali da escludere la surrogazione o qualsiasi altra forma di sostituzione nella conduzione dei servizi di vigilanza da parte di istituti o altri soggetti privi della menzionata licenza di polizia valida per il territorio in cui sono presenti i beni da vigilare.

Resta inteso che, conformemente alle leggi di settore indicate in premessa, in caso di fallimento di una impresa mandante, o di morte, interdizione, inabilitazione del titolare, quando si tratti di impresa individuale e, si può aggiungere, di sospensione o di revoca della licenza, l'impresa capogruppo può designare un'altra



# Ministero dell'Interno

4

impresa subentrante, che sia in possesso della prescritta licenza di vigilanza per i servizi oggetto di appalto, così come, nell'eventualità che simili circostanze si verificano a carico dell'impresa mandataria, il soggetto appaltante potrà valutare di proseguire il contratto con altra impresa in possesso dei requisiti richiesti e della licenza prescritta.

E' comunque escluso, in relazione alla specifica disciplina degli istituti di vigilanza e delle guardie particolari giurate, l'impiego promiscuo di personale e mezzi di un istituto di vigilanza per l'espletamento dei servizi assunti da altro istituto, anche se facente parte della stessa riunione o raggruppamento di imprese.

Al fine di assicurare compiuta attuazione alla presente direttiva, i Sigg.ri Prefetti sono pregati di impartire le indicate prescrizioni ai titolari degli istituti di vigilanza autorizzati nelle rispettive province, compresa quella di dare comunicazione alle competenti autorità di pubblica sicurezza degli appalti conseguiti in offerta congiunta, in relazione ai quali i Sigg.ri Questori vorranno disporre i conseguenti i controlli.

Nel confidare nella consueta collaborazione, si resta in attesa di un cortese cenno di assicurazione.

IL MINISTRO