



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Roma, data del protocollo

ALLE PREFETTURE – U.T.G.

LORO SEDI

ALLE QUESTURE

LORO SEDI

AI COMMISSARIATI DEL GOVERNO PER
LE PROVINCE DI

TRENTO E BOLZANO

ALLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA
- Dipartimento Enti Locali, Servizi di Prefettura
e Protezione Civile

AOSTA

E, p.c.:

AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI
CARABINIERI

ROMA

AL COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLA
GUARDIA DI FINANZA

ROMA

AL GABINETTO DELL'ON.LE SIG. MINISTRO

SEDE

ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

SEDE

Oggetto: Disciplina della vigilanza privata – Necessità della licenza ex art. 134 TULPS per l'esecuzione di trasporti aventi ad oggetto il denaro e gli altri beni di valore di cui all'art. 256-bis del R.D. n. 635/1940.

^^^^^^^^^^

1. Premessa.

Recentemente sono state portate all'attenzione, sia da associazioni di categoria, sia da alcune Prefetture e Questure diverse questioni riguardanti l'applicazione delle normative che compongono il *corpus iuris* dedicato alla disciplina della vigilanza privata.

Nell'ambito del processo di costante aggiornamento del quadro interpretativo delle disposizioni che governano il settore, sono stati, quindi, intrapresi mirati approfondimenti, chiedendo anche l'autorevole supporto consultivo del Consiglio di Stato che ha rassegnato, in proposito, l'articolato parere n.1490/2017 del 6 dicembre 2017 (consultabile e scaricabile sul sito www.giustizia-amministrativa.it).





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Le tematiche affrontate riguardano, in particolare, la disciplina del trasporto valori, il regime delle autorizzazioni riguardanti i servizi transfrontalieri, anche di natura occasionale, nonché il procedimento di rilascio dei decreti di nomina a guardia giurata e delle connesse licenze di porto d'arma per difesa personale.

Sulla scorta delle indicazioni ermeneutiche espresse nel predetto parere, si provvederà a mettere a punto i conseguenti indirizzi applicativi, sulla cui base andranno rimodulati le procedure autorizzatorie ed i modelli di controllo.

In questo contesto, si è ritenuto opportuno attribuire priorità all'elaborazione degli orientamenti riguardanti la disciplina del settore del trasporto valori nella duplice considerazione che tale attività costituisce uno dei più diffusi servizi di sicurezza complementare erogati dagli istituti di vigilanza sul territorio nazionale e coinvolge interessi di particolare rilevanza di operatori economici del mondo bancario e della grande distribuzione commerciale.

Nello specifico, è stata affrontata la questione se il trasporto di denaro e di altri beni e titoli di valore possa essere eseguito esclusivamente da soggetti muniti della licenza ex art. 134 TULPS, ovvero se possa essere espletato anche da operatori economici diversi, quando non venga accompagnato da prestazioni di vigilanza o custodia esorbitanti dall'ordinaria diligenza del buon padre di famiglia.

L'esigenza di un approfondimento è derivata dal fatto che – a fronte di pronunciamenti della giurisprudenza solo in sede cautelare – si sono registrate incertezze applicative che hanno reso più complessa l'individuazione del discrimine tra le attività sottoposte al controllo preventivo di polizia e quelle soggette ad altri regimi amministrativi.

Le enunciazioni rese sul tema dal Consiglio di Stato, nel predetto parere del 6 dicembre 2017, consentono di porre un punto fermo sulla questione e di poter formulare, con il presente atto di indirizzo, definitivi orientamenti anche ai fini dell'accertamento di eventuali casi di illecito esercizio delle attività dei servizi di vigilanza privata.

2. *Individuazione delle categorie di beni oggetto dei servizi di trasporto valori (art. 256-bis del R.D. n. 635/1940).*

Ciò premesso, occorre evidenziare che la tematica in esame richiede preliminarmente di definire la tipologia dei beni che possono formare oggetto dei servizi di trasporto valori regolati dal T.U. delle Leggi di P.S. e dalle discendenti norme attuative.

Come è noto, la previsione di ordine generale recata dall'art. 134 TULPS, secondo cui la licenza del Prefetto è necessaria anche per il trasporto valori, trova la propria declinazione di dettaglio nell'art. 256-bis del R.D. n. 635/1940 (nel prosieguo indicato, per semplicità di lettura, solo come : "art. 256-bis").

Tale disposizione – dopo aver ribadito, al primo comma, che sono sottoposte al regime degli artt. 133 e 134 TULPS, tutte le attività di custodia, trasporto e scorta di beni mobili per fini di autotutela dei diritti patrimoniali – specifica l'ambito di applicazione di tale previsione al successivo secondo comma, lettere b) e c).

Queste ultime risultano modulate secondo tecniche diverse: in particolare la lettera a) richiama categorie di merci – quali le armi e gli esplosivi – che trovano una chiara definizione nell'ambito



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

della legislazione di pubblica sicurezza (si vedano, in particolare, gli artt. 1 e 2 della legge n. 110/1975 e l'art. 53 TULPS e 82 del R.D. n. 635/1940).

Di contro la lettera b) utilizza espressioni lessicali più generiche, laddove stabilisce che i servizi di vigilanza riguardano il “*contante o altri beni e titoli di valori*”.

Al fine di definire l'esatta portata applicativa di tale previsione, il Supremo Organo Consultivo ha evidenziato come utili indicazioni possano essere desunte da disposizioni rinvenibili *aliunde* nell'ordinamento, e segnatamente:

- dal D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231, concernente gli obblighi antiriciclaggio, ai quali sono sottoposti anche gli istituti di vigilanza che effettuano servizi di custodia e trasporto di denaro e di titoli o valori, con l'impiego di guardie particolari giurate;
- dal D. Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, recante il Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUIF).

Difatti, la nozione di “contante”, utilizzata dall'art. 256-*bis*, risulta precisata, facendo appello alla norma definitoria di cui all'art. 1, comma 2, lett. o) del D. Lgs. n. 231/2007 che ricomprende sotto la nozione di denaro contante: le banconote, le monete metalliche, in euro o divise estere aventi corso legale.

Proseguendo su questa linea ragionativa, il Consiglio di Stato ha altresì evidenziato come siano da ricomprendere nella nozione di “*beni e altri titoli di valore*” anche i “*mezzi di pagamento*” e i valori mobiliari, per come definiti, rispettivamente, dall'art. 1, comma 2, lett. s) del ripetuto D. Lgs. n. 231/2007 e dall'art. 1, comma 1-*bis*, TUIF. Si tratta, in estrema sintesi, delle seguenti tipologie di cespiti:

- qualsiasi mezzo di pagamento, nei limiti in cui può formare oggetto di trasporto (gli assegni, i crediti pecuniari, le cambiali, gli ordini di pagamento e altri strumenti di pagamento, i titoli negoziabili a livello pubblico e privato, le garanzie di qualsiasi tipo, le cauzioni e gli altri impegni finanziari, le lettere di credito, le polizze di carico e gli altri titoli rappresentativi di merci, i documenti da cui risulti una partecipazione in fondi o risorse finanziarie);
- qualsiasi titolo, contratto, strumento finanziario materializzato, con cui vengono effettuati operazioni di natura finanziaria.

Quanto alle altre tipologie di beni, il Consiglio di Stato ha condiviso l'orientamento, espresso da questa Amministrazione, secondo cui il lemma “*beni o altri titoli di valore*” non può essere intesa in un'accezione così lata da ricomprendere qualunque cespite suscettibile di un apprezzamento economico seppur minimo.

Piuttosto, la locuzione secondo un'ottica volta a tenere in sistema l'art. 256-*bis* del R.D. n. 635/1940 e le previsioni dei citati D. Lgs. n. 231/2007 e del TUIF, dalla quale si evince che i “*beni o altri titoli di valore*” vanno intesi soprattutto nella loro rappresentatività finanziaria.

Con questo approccio, si può dunque concludere che l'area operativa dell'espressione in parola possa essere delimitata, facendo ricorso, in aggiunta ai parametri sopra individuati, a due ulteriori criteri:

- la sua idoneità ad essere succedaneo del denaro e/o fungibile con esso;
- il valore del bene o del titolo, che deve essere significativo sul piano della tutela della sicurezza pubblica.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Si tratta naturalmente di parametri di ordine generale, che andranno attuati secondo le ulteriori declinazioni pratiche individuate nel parere in argomento.

In esso, infatti, il Consiglio di Stato ha evidenziato come, su un piano ontologico, la nozione di “beni o altri titoli di valore” mal si presta ad una perimetrazione tassativa *a priori*; nondimeno lo stesso Consiglio di Stato ha sottolineato come si possano ricondurre in questa categoria, in via esemplificativa, gli oggetti preziosi, nonché altri cespiti, quali i quadri ed opere d'arte di rilevante valore.

Quanto alla soglia, oltre la quale i predetti beni possono essere considerati di “rilevante valore”, un utile parametro di riferimento si rinviene nell'Allegato D al D.M. 1° dicembre 2010, n. 269 e, più specificamente ai punti 3.1.2 e 3.1.3, che modulano le misure di sicurezza da attuarsi in occasione dei trasporti di denaro contante, in ragione dell'entità del denaro trasferito.

Tali indicazioni – secondo il Consiglio di Stato – possono essere estese anche alle altre tipologie di beni, in una logica volta a ricercare un parametro applicativo di segno univoco.

3. *L'obbligatorietà della licenza ex art. 134 TULPS.*

Sulla base di questa premessa, va dunque esaminato il “cuore” del problema, sottoposto su questo versante all'attenzione del Consiglio di Stato.

Si tratta della questione se il trasporto delle categorie di beni evocate dall'art. 256-*bis* debba intendersi riservato esclusivamente agli operatori economici abilitati ai sensi dell'art. 134 TULPS, ovvero se esso possa essere espletato anche da soggetti diversi, laddove la prestazione loro richiesta dai committenti si limiti al trasferimento del cespite da un luogo all'altro, senza obbligazioni ulteriori di vigilanza e custodia, rispetto a quelle riconducibili all'ordinaria diligenza del buon padre di famiglia, insite nel contratto di trasporto ex art. 1678 c.c..

In passato, non sono mancati casi di impugnazione, come atto presupposto, dell'art. 256-*bis*, nella parte in cui elenca i servizi di “trasporto valori” erogabili dagli istituti di vigilanza.

In tali casi, il Giudice Amministrativo – sia pure in sede di tutela cautelare – ha escluso l'illegittimità della richiamata disposizione, nel presupposto che essa “*fa rientrare nei servizi di sicurezza complementare (da svolgersi a mezzo di guardie giurate rivestenti la qualifica di incaricato di pubblico servizio) non il trasporto di beni (diversi dal denaro) ma le attività di vigilanza su tali trasporti*” (TAR Lazio, Sez. I-*ter*, ord. n. 259 del 18 gennaio 2009).

In questo contesto, è stata avvertita l'esigenza di arrivare ad un definitivo chiarimento interpretativo, al fine non solo di garantire – come è naturale – un'univoca linea applicativa delle normative in materia di vigilanza privata, ma anche di preservare l'Amministrazione da possibili contenziosi, anche in punto di risarcimento del danno per lesione dell'interesse legittimo, derivanti da eventuali provvedimenti inibitori irrogati nei confronti di operatori economici non abilitati ai sensi dell'art. 134 TULPS.

Affrontando la tematica, il Consiglio di Stato ha osservato come esistano alcuni disallineamenti formali nelle pertinenti norme della legislazione di pubblica sicurezza e in quelle antiriciclaggio.

Le difformità consistono nel fatto che mentre le prime utilizzano contestualmente il termine “trasporto, custodia e scorta” del “contante” e degli altri titoli e beni di valore, le seconde fanno



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

riferimento soltanto alle attività di “*trasporto e custodia*” (art. 1, comma 2, lett. f) del D. Lgs. n. 231/2007).

Tale divergenza si rileva ai fini della disciplina in materia di obblighi antiriciclaggio - nel senso che gli operatori effettuanti solo servizi di scorta non sono sottoposti agli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette a mente del richiamato D. Lgs. n. 231/2007 - non è significativo, però, per dirimere la tematica in argomento.

Difatti, secondo il Consiglio di Stato, il trasporto, la custodia e la scorta devono essere riguardati in maniera unitaria, in ragione anche del fatto che essi sono evocati in maniera contestuale nell'art. 256-*bis*, secondo comma, lett. c).

Ciò posto, il Supremo Organo Consultivo ha chiarito che per interpretare il senso della norma occorre valorizzare il particolare valore (economico e finanziario) dei beni che in essa vengono elencati e, quindi, dei rischi che il loro trasferimento da un luogo all'altro presenta per l'interesse generale della pubblica sicurezza.

Muovendo da questa considerazione, il Consiglio di Stato precisa che il trasporto dei predetti beni debba intendersi riservato in via esclusiva agli operatori economici, all'uopo abilitati a mente del ripetuto art. 134 TULPS.

Ne consegue che il trasporto del contante e dei titoli o beni di valore – come definiti attraverso l'*iter* interpretativo illustrato nel paragrafo 2 – non possono essere eseguiti da soggetti abilitati alle mere attività di trasporto conto terzi.

4. *Indicazioni operative.*

Gli orientamenti formulati dal Consiglio di Stato costituiscono una chiara linea guida sulla base delle quali codeste Prefetture e Questure vorranno calibrare le proprie attività, sia all'atto del rilascio dei prescritti titoli autorizzatori, sia nell'esercizio delle funzioni di controllo.

Su quest'ultimo versante, si ritiene essenziale che venga posta una particolare attenzione al contrasto dei possibili fenomeni di abusivismo, messi in essere da soggetti che, privi di titolo di polizia, effettuano trasporti di contante o di titoli o altri beni di valore.

In tal senso, si raccomanda di sviluppare una mirata azione di controllo – espletata, se del caso, anche d'intesa con gli Uffici della Specialità della Polizia Stradale – al fine di individuare i trasporti illeciti dei cespiti in questione, adottando le conseguenti iniziative repressive, per la violazione del reato di cui al combinato disposto degli artt. 134 e 140 TULPS.

A questo proposito, si raccomanda che l'informativa di reato diretta all'Autorità Giudiziaria, sia sempre corredata di copia del citato parere del Consiglio di Stato ovvero ne richiami la *ratio* e i passaggi salienti, al fine di rendere più agevole le attività di qualificazione del fatto.

Si confida nella consueta faticosa collaborazione per la piena attuazione delle presenti indicazioni che, attesa la loro rilevanza, appare opportuno vengano partecipate anche alle locali Camere di Commercio, affinché ne possano essere rese edotte le categorie di operatori economici direttamente o indirettamente interessate.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Gambacurta