



Ministero dell'Interno

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

Roma, data del protocollo

ALLE PREFETTURE – UU.TT.G.

LORO SEDI

AI COMMISSARIATI DEL GOVERNO PER
LE PROVINCE AUTONOME DI

TRENTO E BOLZANO

ALLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA

- Dipartimento Enti Locali, Servizi di Prefettura
e Protezione Civile

AOSTA

ALLE QUESTURE

LORO SEDI

All.1

e, p.c.:

AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
Dipartimento del Tesoro – Direzione VI

ROMA

AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI
CARABINIERI

ROMA

AL COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLA
GUARDIA DI FINANZA

ROMA

ALL'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

ROMA

AL GABINETTO DEL MINISTRO

SEDE

ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

SEDE

OGGETTO: Ulteriori questioni relative alle autorizzazioni per eseguire investigazioni o ricerche o raccogliere informazioni per conto di privati di cui all'art. 134 TULPS. Indicazioni.

*Seguito: f. n. a)557/PAS/U/017145//10089.d (1) REG del 16.12.2019;
f. n. b)557/PAS/U/3502/10089.D(1) REG del 08.02.2024.*

Come noto, il D.M. 1 dicembre 2010, n. 269 regola le caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli artt.



Ministero dell'Interno

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

256-bis e 257-bis del Regolamento di esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché dei requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dei medesimi istituti e per lo svolgimento di incarichi organizzativi nell'ambito degli istituti.

La legislazione, da sempre, ha disciplinato sotto un unico titolo gli istituti di vigilanza privata e gli istituti di investigazione privata, dedicando maggiore produzione normativa - sia di rango primario che di rango secondario - alle guardie particolari giurate e agli istituti di vigilanza di cui agli artt. 133 e 134 TULPS.

Tuttavia, il comma 3 dell'art. 257-bis ReTULPS statuisce che le disposizioni di cui all'art. 257 - rubricato "*Degli istituti di vigilanza e di investigazione privata*" - si applicano, in quanto compatibili, anche agli istituti autorizzati per le attività di investigazione, ricerche e raccolta di informazioni per conto di privati.

In questo senso, anche gli atti di indirizzo emanati nel tempo da quest'Ufficio, benché prevalentemente dedicati alla disciplina dei servizi di vigilanza privata, risultano, in quanto compatibili, applicabili anche ai servizi di investigazione sopracitati.

Ciò premesso, si segnala che la costante attività di monitoraggio condotta da questo Ufficio, congiuntamente alle interlocuzioni intrattenute nel tempo con gli Uffici territoriali, gli Enti a vario titolo interessati e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative degli operatori economici del settore, hanno evidenziato la necessità di intervenire su alcuni aspetti già trattati - da ultimo nelle circolari cui si fa seguito - e condividere ulteriori indicazioni operative nell'intento di maggiormente fluidificare, semplificandolo, il lavoro di codesti Uffici.

Ai fini di chiarezza espositiva, si procederà tematicamente.

→ **Rinnovo della licenza ex art. 134 TULPS per attività di investigazione, ricerche e raccolta di informazioni per conto di privati.**

Sul punto è stato possibile registrare, anche attraverso l'analisi dei provvedimenti trasmessi a questo Dipartimento dalle Prefetture, modalità eterogenee di rinnovo delle autorizzazioni, con conseguenti criticità anche in punto di legittimità dell'esercizio dell'attività di investigazione.

Pertanto, è necessario intervenire nuovamente sul tema, indicando la corretta procedura da seguire, che codeste Prefetture avranno cura di osservare, al fine sia di uniformare le procedure sull'intero territorio nazionale che di evitare, nel contempo, vicende contenziose con probabili risvolti risarcitori.

Come noto, il n. 6 dell'Allegato G al D.M n. 269/2010 prevede - tra l'altro - la presentazione all'Autorità di pubblica sicurezza territorialmente competente di una **dichiarazione** con la quale il soggetto interessato palesa la volontà di proseguire la propria attività per il successivo triennio, nel caso in cui sia un investigatore ovvero un informatore commerciale titolare di istituto. Analogamente, la medesima disposizione normativa prevede che l'investigatore ovvero l'informatore commerciale titolare di istituto presenti una **dichiarazione di mantenimento del rapporto di lavoro** ai fini del



Ministero dell'Interno

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

rinnovo triennale in favore, rispettivamente, dell'investigatore dipendente e dell'informatore commerciale dipendente.

La ricezione di detta dichiarazione da parte dell'Autorità competente costituisce il *dies a quo* del procedimento amministrativo volto a verificare il permanere in capo all'istante o al suo dipendente dei requisiti soggettivi ed oggettivi che avevano legittimato il rilascio della licenza, procedimento che deve concludersi - si rammenta - in 180 giorni dalla data di presentazione dell'istanza, così come stabilito nell'Allegato 1 al DPCM 21 marzo 2013, n. 58.

La presentazione della suddetta **dichiarazione** sostanzia una procedura semplificata per procedere al rinnovo di questa tipologia di autorizzazioni di pubblica sicurezza, in ossequio ai principi generali dell'attività amministrativa di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, pur non esimendo la competente Autorità adita dall'effettuazione dei controlli e degli accertamenti previsti dalle norme e necessari in relazione alla tutela dei delicati interessi pubblici in gioco - ordine e sicurezza pubblica, nonché pubblica fede - sottesi all'esercizio delle attività in parola.

Così come stabilito dall'art. 13, commi terzo, quarto e quinto del ReTULPS, gli atti necessari alla rinnovazione del titolo vanno presentati **prima della scadenza** del provvedimento da rinnovare e la rinnovazione - che decorre sempre dal giorno successivo a quello della scadenza - ha luogo mediante **vidimazione sull'atto originario**, salvi i casi in cui l'esito dell'istruttoria faccia emergere la necessità di svolgere ulteriori accertamenti o, addirittura, imponga di inibire la prosecuzione dell'attività.

La vidimazione, infatti, consistendo nella proroga della validità di autorizzazioni già in essere, consente di estendere legittimamente la validità di un atto nel tempo.

Dunque, il rinnovo dell'autorizzazione in parola non è né tacito né automatico, bensì subordinato, dapprima, alla dichiarazione della parte di voler proseguire nell'attività, e, poi, - come detto - all'espletamento di un vero e proprio percorso istruttorio volto a verificare la permanenza di tutti i requisiti di legge.

All'esito di un iter istruttorio favorevole potrà procedersi mediante semplice vidimazione dell'atto originario, nelle forme che codeste Prefetture riterranno di adottare.

In altre parole, non è necessario - in ragione della procedura prevista per il rinnovo della licenza in parola ex art. 134 TULPS - rilasciare *ex novo* una nuova licenza. Né può mai giungersi a desumere l'illegittimità dell'esercizio dell'attività eventualmente condotta in pendenza dell'esito degli accertamenti istruttori e fino all'eventuale adozione di un provvedimento inibitorio, proprio perché la procedura prevista per il rinnovo di tale tipologia di licenza richiede la presentazione della dichiarazione di prosecuzione dell'attività e non il rilascio di un nuovo titolo.



Ministero dell'Interno

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

È evidente che tale procedura semplificata di rinnovo richiede che i tempi siano rispettati, sia da parte del soggetto titolare della licenza da rinnovare che da parte di codesti Uffici.

È, pertanto, indispensabile che codeste Prefetture sensibilizzino i titolari di licenza per gestire istituti di investigazione privata e di informazioni commerciali interessati a proseguire l'attività ad una presentazione della suddetta dichiarazione prima della scadenza dei titoli stessi, auspicabilmente 60 giorni prima, onde consentire lo svolgimento dei necessari accertamenti e procedere, entro la scadenza dei titoli, alla vidimazione delle licenze in caso di istruttoria favorevole o, al contrario, all'adozione del divieto di prosecuzione dell'attività, entro lo stesso lasso temporale.

Da quanto esposto, ne deriva, altresì, che, qualora l'attività istruttoria si prolunghi oltre la validità del titolo per il quale l'interessato ha presentato la dichiarazione di prosecuzione dell'attività nei termini, il titolo stesso, sebbene formalmente scaduto, è comunque idoneo a spiegare efficacia ultrattiva sino alla definizione del procedimento istruttorio, non potendo imputarsi alla parte, che abbia diligentemente presentato la prevista dichiarazione prima della scadenza, la tempistica necessaria alla definizione del procedimento.¹

Di contro, l'eventuale prosecuzione delle attività da parte dell'interessato, in costanza di titolo scaduto ed in assenza della presentazione della dichiarazione di prosecuzione dell'attività prima della scadenza del titolo stesso, determina l'esaurirsi dell'effetto abilitativo del titolo di polizia, con la conseguenza che l'impresa di investigazione privata non è, quindi, più legittimata a erogare i servizi a suo tempo assentiti, pena l'incorrere nella specifica figura di reato prevista dal combinato disposto degli artt. 134 e 140 del TULPS.

Nell'evenienza di una produzione tardiva (cioè oltre la scadenza del titolo originario) della dichiarazione di prosecuzione dell'attività, sarà cura di codeste Prefetture avviare l'iter istruttorio con la maggiore sollecitudine possibile, al fine di consentire quanto prima all'operatore economico la ripresa delle attività.

Sotto tale profilo, l'Associazione rappresentativa Federpol ha assicurato la propria attività di sensibilizzazione verso gli associati ai fini del rispetto dei tempi per la presentazione della dichiarazione di prosecuzione dell'attività.

→ Cauzione.

La cauzione da versare nella Cassa depositi e prestiti, prevista dall'art. 137 del TULPS, costituisce uno degli elementi imprescindibili ai fini del rilascio e/o del rinnovo dell'autorizzazione in parola e deve "coprire" tutto il periodo di validità del titolo. Essa, infatti,

¹ In tal senso la giurisprudenza amministrativa, *ex multis* TAR Campania – Napoli Sezione II con la sentenza n. 3131 del 18/05/2023.



Ministero dell'Interno

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

è versata a garanzia delle obbligazioni inerenti l'esercizio dell'attività e l'osservanza delle prescrizioni imposte in licenza ossia, in altre parole, l'assolvimento di tutti gli obblighi di legge connessi alla conduzione dell'istituto e può essere incamerata - in qualunque momento, in tutto o in parte - con decreto del Prefetto e devoluta all'erario dello Stato.

Come noto, l'art. 14 del ReTULPS² stabilisce che la prestazione di cauzione, quando richiesta dalla legge o disposta dall'Autorità nei casi previsti dalla legge, può essere effettuata mediante fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa rilasciata da impresa di assicurazioni regolarmente autorizzata all'esercizio di tale attività e con ogni altra modalità prevista dalle disposizioni vigenti in materia di contabilità pubblica. L'art. 257-ter, comma 1, del ReTULPS³, poi, stabilisce, tra l'altro, che, qualora nulla osti al rilascio della licenza, l'ufficio comunica all'interessato il termine, non superiore a 60 giorni, entro il quale il provvedimento è rilasciato, previa esibizione della documentazione comprovante *“il versamento al prefetto competente per il rilascio della licenza della cauzione o delle garanzie sostitutive ammesse dalla legge e dal presente regolamento...”* (lett. b)).

L'equipollenza tra la cauzione e le garanzie sostitutive ammesse dalla legge postula, necessariamente, che queste ultime debbono assicurare un livello di tutela delle obbligazioni assolutamente identico a quello del versamento della cauzione presso la Cassa depositi e prestiti di cui al già richiamato art. 137 del TULPS.

Detta equipollenza non concerne solo il *quantum* della cauzione stessa - fissato secondo i criteri indicati negli Allegati F e F2 al D.M. n. 269/2010 - ma anche la durata e la cessazione.

Quindi, pur essendo il versamento di una somma in numerario la modalità “ordinaria” della prestazione della garanzia, la cauzione relativa alle licenze per l'apertura e la conduzione di istituti di investigazione può essere costituita anche mediante deposito di titoli di Stato o garantiti dallo Stato, costituzione di una fidejussione bancaria o di una polizza fideiussoria purché le stesse sussistano per tutta la durata della validità del titolo autorizzatorio e ne venga fornita idonea documentazione all'atto del primo rilascio della licenza e, poi, ad ogni dichiarazione di prosecuzione dell'attività.

Con l'occasione si segnala che sono state rappresentate dalle Associazioni di categoria notevoli difficoltà, soprattutto di carattere economico, legate spesso all'immobilizzazione eccessiva delle somme oggetto della cauzione, soprattutto quando l'operatore economico decida di mutare la modalità attraverso la quale offre la propria garanzia.

Sul punto, ritenendo di superare quanto rappresentato nell'atto di indirizzo n. 557/PAS/U/017145/10089.D(1)REG del 16 dicembre 2019, si osserva che va tenuta concettualmente distinta la durata della cauzione - che deve essere pari alla durata della licenza e cioè 3 anni - dallo svincolo della medesima che, per espressa previsione di

² Così come sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. d) del D.P.R. 28 maggio 2001, nr. 311.

³ Introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. i) del d.P.R. 4 agosto 2008, n. 153.



Ministero dell'Interno

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

legge, non può essere disposto dal Prefetto se non decorsi 3 mesi dalla cessazione dell'attività (art. 137, quarto comma, del TULPS).

Corre l'obbligo di chiarire che, nel caso in cui il titolare della licenza chieda lo svincolo della cauzione o di una polizza fideiussoria, non dopo i tre mesi dalla cessazione bensì in prossimità della scadenza della licenza e, contestualmente, presenti una dichiarazione di prosecuzione dell'attività con emissione di una nuova polizza con altra società accreditata, la restituzione delle somme o lo svincolo della polizza fideiussoria originaria dovrà essere concessa tempestivamente, al fine di non pregiudicare gli operatori economici attraverso l'immobilizzazione delle relative risorse finanziarie.

Infatti la presentazione di una nuova polizza è, di per sé, condizione sufficiente per dimostrare la volontà del titolare della licenza di assolvere a tutti gli obblighi, sanciti dalla normativa vigente, connessi alla conduzione di un istituto di investigazione.

Infine, quale logico corollario a quanto fin qui illustrato, si invitano codeste Prefetture ad avere cura di verificare, nel corso dell'attività istruttoria volta al rilascio dell'autorizzazione, che la documentazione prodotta dall'istante quale "garanzia" assicuri l'esercizio del potere di svincolo delle somme nei termini e con le modalità stabiliti dalla norma. In altre parole, occorre verificare che la forma di "garanzia" scelta dall'istante preveda e consenta la sua escussione postuma.

Ed infatti, lo svincolo per la restituzione della cauzione versata, a mente del quarto comma dell'art. 137 del TULPS, non può essere ordinato dal Prefetto se non decorsi almeno 3 mesi dalla cessazione dell'attività e, in ogni caso, previa dimostrazione da parte dell'interessato di non avere obbligazioni da adempiere in conseguenza dell'attività esercitata.

→ Tesserino di riconoscimento.

Alla validità del titolo autorizzatorio, rilasciato o rinnovato al titolare dell'istituto di investigazione privata ai sensi dell'art. 134 del TULPS o ai suoi dipendenti ai sensi dell'art. 257-*bis*, comma 1 del ReTULPS, è direttamente connessa la validità del tesserino di riconoscimento, di recente introduzione.⁴

Il monitoraggio sullo stato di applicazione della norma, disposto con la circolare *sub b)*, consente di formulare alcune osservazioni che potranno ritenersi utili per tutti gli Uffici coinvolti nella procedura di emissione del documento.

Come noto, il procedimento prende le mosse dalla compilazione dell'apposito modulo - contenente tutte le informazioni che saranno poi stampate sulla tessera - rinvenibile sul sito istituzionale della Polizia di Stato in formato pdf editabile non modificabile, da compilare a cura dell'operatore della singola Prefettura e da far sottoscrivere all'interessato e al Funzionario di Prefettura a ciò delegato.

⁴ Cfr Decreto Ministro dell'interno del 18 maggio 2022; circolari nn. 557/PAS/U/011391/189.D(1)REG del 19/08/2022; 557/PAS/U/012605/10190(13) del 23/09/2022; 557/PAS/U/015714/10190(13) del 23/11/2022.



Ministero dell'Interno

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

Va da sé che, prima dell'inoltro della documentazione all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato per la conseguente stampa del tesserino, i dati **devono** essere verificati in termini di completezza e correttezza e l'inoltro stesso deve avvenire senza ritardo. Il tesserino, infatti, una volta stampato, costituisce un documento personale di riconoscimento - equipollente alla carta di identità ai sensi dell'art. 292 del ReTULPS - nonché l'unico strumento con il quale il privato cittadino o l'operatore di polizia impiegato nei servizi di controllo del territorio può accertare la veridicità della qualifica professionale posseduta dall'investigatore privato.

Ne consegue che il tesserino "scaduto" andrà ritirato solo contestualmente alla consegna del nuovo esemplare stampato per poter procedere alla sua distruzione *in loco* mediante macerazione, incenerimento, triturazione o altro sistema ritenuto idoneo, così come disposto con la circolare permanente n. 30989 del 12.03.2008 del Ministero dell'Economia e delle Finanze - che si allega.

Infine si rammenta che la richiesta del tesserino deve essere inoltrata immediatamente dopo la compilazione dell'apposito modulo così da consentire al Poligrafico di procedere alla stampa e alla consegna di lotti di minimo nr. 8 esemplari, anche non provenienti dalla medesima Prefettura richiedente, cui poi saranno consegnati tramite vettore autorizzato.

A tal riguardo, si precisa che il lotto di minimo 8 esemplari rappresenta un parametro per le attività dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - che provvede, per intuibili ragioni organizzative, alla spedizione e alla consegna di lotti di minimo 8 esemplari - ben potendo le Prefetture provvedere a richiedere il tesserino ministeriale con richieste singole.

→ Registro degli affari giornalieri ex art. 135 del TULPS.

Sulla scorta di alcuni quesiti qui pervenuti, si è avuto modo di verificare che persistono differenti orientamenti in ordine all'obbligo di tenuta del registro degli affari compiuti giornalmente, imposto dall'art. 135 del TULPS in capo ai titolari di licenza per attività di investigazione, ricerca e raccolta di informazioni per conto di privati.

Tenuto conto della delicatezza che le predette attività rivestono sul piano della sicurezza pubblica e sul piano della tutela dei dati personali, si richiama quanto già recentemente illustrato con la circolare n. 0002788 del 22 gennaio 2025⁵, che ha voluto sollecitare l'esercizio del doveroso potere di controllo di cui all'art.16 del TULPS, al fine di verificare che le attività in parola si svolgano nel rispetto del quadro normativo e regolamentare di settore ed in conformità alle prescrizioni dettate dalle SS.LL. quali Autorità provinciali di pubblica sicurezza.

⁵ Recante "Titolari di licenza di investigazione provata ai sensi dell'art. 134 TULPS. Attività di controllo".



Ministero dell'Interno

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

In questo solco si inquadra la corretta tenuta del registro degli affari con le modalità descritte nel primo comma dell'art. 260 del ReTULPS, il cui comma secondo - si rammenta - impone la tenuta del registro, anche su supporto elettronico non modificabile, non solo nella sede principale dell'istituto di investigazione, ma anche nelle eventuali sedi operative risultanti dalla licenza e indipendentemente dall'ambito territoriale in cui i servizi devono essere svolti.

Ciò significa che, se l'investigatore autorizzato può operare, a mente dell'art. 4, comma 3, del D.M. n. 269/2010, su tutto il territorio nazionale in forza del titolo rilasciato, tuttavia, qualora il predetto chieda e ottenga un'autorizzazione (estensione) per l'apertura di una sede operativa secondaria, avrà l'obbligo di istituire il registro degli affari anche in quella sede.

In tale eventualità, il rispetto del principio di personalità delle licenze di pubblica sicurezza di cui all'art. 8, primo comma, del TULPS esige che il titolare delle "plurime" autorizzazioni sia in grado, in virtù di un'adeguata organizzazione aziendale, di svolgere un'attenta attività di direzione e sorveglianza sul loro andamento, non essendo necessaria la costante presenza fisica dello stesso nella sede dell'attività⁶ e ben potendo il titolare, in caso di tenuta del registro in formato elettronico, provvedere alla sua compilazione in modalità "da remoto".

Infine, si richiama il punto 2 dell'Allegato H al citato D.M. n. 269/2010, che reca la definizione di sede principale - intesa come il luogo in cui hanno concreto svolgimento le attività amministrative e di direzione dell'attività e dove si espletano gli adempimenti di cui all'art. 135 del TULPS e 260 del ReTULPS - e la definizione di sede secondaria - intesa come il luogo in cui si svolge l'attività operativa e si espletano gli adempimenti di cui all'art. 260, secondo comma, del ReTULPS.

Resta fermo che sia la sede principale che l'eventuale sede secondaria dovranno essere idonee ai fini del corretto esercizio della potestà di controllo di cui al già richiamato art. 16 del TULPS.

Si rassegnano le indicazioni che precedono, confidando di aver contribuito a chiarire le questioni portate all'attenzione dello scrivente Ufficio.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Mannella

⁶ In tal senso la giurisprudenza amministrativa, *ex multis* TAR Campania – Napoli Sezione V con la sentenza n. 4663 dell'11/07/2022.