

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
DIREZIONE CENTRALE AFFARI GENERALI  
Servizio Polizia Amm.va e Sociale  
Div. Prima - Sez. II

Roma, 2 maggio 1997

n.559/C.5808.10089.D.A(1)

OGGETTO: Problematiche relative al settore dell'investigazione privata.

AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA	LORO SEDI
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
AI QUESTORI DELLA REPUBBLICA	LORO SEDI

e, per conoscenza:

AL COMMISSARIO DELLO STATO NELLA REGIONE SICILIANA	PALERMO
AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO NELLA REGIONE SARDA	CAGLIARI
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA REGIONE	
FRIULI VENEZIA GIULIA	TRIESTE
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLE REGIONI A	
STATUTO ORDINARIO	LORO SEDI
AL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE DI COORDINAMENTO	
NELLA 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

Si è potuto di recente riscontrare che le problematiche afferenti i limiti dell'efficacia territoriale dell'autorizzazione ex art.134 T.U.L.P.S. per l'esercizio dell'attività di investigatore privato e il regime giuridico cui soggiacciono i consulenti incaricati di ricostruire la dinamica di sinistri stradali (periti assicurativi), hanno suscitato dubbi interpretativi negli Uffici periferici di questa Amministrazione e negli operatori di settore.

- 2 -

In considerazione di ciò questo Ministero, dopo una fase di approfondimento durante la quale sono state fornite risposte a specifici quesiti, ritiene ora di poter formulare le seguenti indicazioni, in relazione a ciascuna delle questioni sopraevidenziate.

## EFFICACIA TERRITORIALE DELLA LICENZA EX ART.134 T.U.L.P.S.

Il problema della delimitazione dell'efficacia territoriale della licenza ex art.134 T.U.L.P.S. è stato, come è noto, esaminato dal Consiglio di Stato in sede consultiva.

Nel parere 17.6.1958 n.1093, diffuso con la circolare n.10.15420.10089.D.A.7(2) del 4.8.1958 e qui nuovamente unito in copia per un pronto riferimento delle SS.LL. (all.1), l'On.le Collegio rilevò che le autorizzazioni di polizia hanno un'efficacia ristretta ad un determinato ambito territoriale soltanto quando si riferiscono a servizi per i quali è ravvisabile un nesso di interdipendenza tra attività autorizzata e caratteristiche strutturali ed ambientali delle località in cui si svolge il servizio.

Sulla scia di questo principio il Consiglio di Stato ha affermato che, al contrario degli istituti di vigilanza, gli istituti di investigazione privata e informazioni commerciali possono svolgere indagini anche al di fuori della Provincia dove siede il Prefetto che ha concesso l'autorizzazione.

La portata di questo principio d'ordine generale è più nel dettaglio precisata dalla sentenza della Corte di Cassazione - Sezione III penale del 2.4.1992 n.732 (all.2) e dalla sentenza del TAR Puglia - Sez.I - Lecce del 12.1.1995 n.206 (all.3).

I Giudici hanno in ambedue le circostanze riconosciuto che gli istituti di investigazione e raccolta di informazioni commerciali possono legittimamente e senza doversi munire di uno specifico atto di consenso, svolgere indagini che li possano portare occasionalmente e per esigenze dettate dalla natura dell'incarico, a ricercare elementi informativi su tutto il territorio dello Stato.

A conclusioni diverse si è invece giunti nel caso in cui l'ente eserciti stabilmente la propria attività nel territorio di una Provincia diversa, ovvero vi espleti servizi aventi una specifica caratterizzazione territoriale, quali quelli di antitaccheggio.

- 3 -

In simili ipotesi le ricordate Magistrature hanno concordato sulla necessità che l'interessato si munisca di uno specifico atto di assenso rilasciato dal Prefetto mentre hanno espresso pareri diversi circa la concreta individuazione dell'atto abilitativo.

La Corte di Cassazione ha identificato tale atto abilitativo nell'autorizzazione che l'articolo 257 ultimo comma R.D. 635/1940 prescrive per la modificazione della modalità di funzionamento dell'ente; il TAR Puglia ha invece ritenuto che sia necessaria un'autorizzazione ex art.134 T.U.L.P.S. concessa dal Prefetto della Provincia in cui si agisce stabilmente o, almeno, un'annotazione della possibilità di

eseguire servizio fuori sede apposta sul titolo di polizia già in possesso dell'istituto di investigazione.

Il carattere non univoco delle soluzioni prospettate pone, quindi, a questo Ministero l'esigenza di stabilire quale atto di consenso sia necessario per l'esercizio con continuità ed assiduità dell'investigazione privata in una Provincia diversa da quella cui si riferisce l'autorizzazione rilasciata.

A tale proposito vale la pena osservare che la stabile presenza sul territorio della Provincia di un istituto di investigazione incide sul numero e l'importanza degli istituti già operanti in quella circoscrizione.

E' facile rilevare che tale circostanza viene presa in considerazione dal legislatore all'art.136 T.U.L.P.S. quale parametro di giudizio ai fini della concessione dell'autorizzazione ex art.134 T.U.L.P.S..

Tenuto conto di ciò si ritiene che l'istituto di investigazione il quale intenda stabilmente operare in una Provincia dovrà preventivamente munirsi dell'autorizzazione ex art.134 T.U.L.P.S. che dovrà essere richiesta al Prefetto competente per territorio.

In tal senso per altro si riscontra una pronuncia della più recente giurisprudenza di merito (si veda la sentenza del Pretore di Ravenna del 17.2.1997 n.248 all.4).

Per altro occorre sottolineare che la risoluzione qui illustrata non rappresenta un indirizzo del tutto innovativo.

- 4 -

Infatti questo Ministero ha più volte espresso l'avviso che gli istituti di investigazione possono aprire una sede in una Provincia diversa - sicuro indice della volontà di operare colà stabilmente - soltanto previo rilascio di una nuova licenza ex art.134 T.U.L.P.S. da parte del Prefetto competente in quella giurisdizione.

E' per altro evidente che le direttive soprariportate pongono il problema di identificare i contorni dello stabile esercizio dell'attività di investigatore privato in una giurisdizione diversa da quella del Prefetto che ha rilasciato l'autorizzazione.

A tal proposito si è dell'avviso che l'esistenza di un simile modus operandi non può essere ricavato soltanto dagli annunci pubblicitari che siano comparsi sui vari mezzi di comunicazione. Le inserzioni propagandistiche, infatti, possono tutt'al più integrare gli estremi del tentativo che, però, nei reati contravvenzionali quale è la violazione dell'art.134 T.U.L.P.S. non è punibile.

Assumono, invece, definitivo rilievo i comportamenti tenuti dagli interessati.

Così sembra che possano considerarsi come indici dello stabile esercizio dell'attività di investigatore circostanze concrete quali l'attivazione di una sede aperta al pubblico nella Provincia ovvero l'aver comunque apprestato una duratura organizzazione con l'impiego di risorse umane e materiali, ovvero ancora l'aver assunto, in via continuativa e ripetuta nel tempo, incarichi professionali nella Provincia diversa da quella in cui si è autorizzati.

### PERITI ASSICURATIVI

Un'altra questione, segnalata con particolare frequenza, concerne il regime giuridico cui soggiace l'attività di raccolta di informazioni messa in essere da consulenti incaricati da privati, soprattutto compagnie di assicurazione, di ricostruire la dinamica di incidenti stradali.

In particolare la questione sollevata riguarda la possibilità di qualificare l'attività in parola come una vera e propria forma di investigazione privata sottoposta quindi alla disciplina autorizzatoria ex art.134 T.U.L.P.S..

A tal proposito vale la pena ricordare che l'attività di raccolta di informazioni nella vigente legislazione di pubblica sicurezza viene presa in considerazione non soltanto all'art.134 T.U.L.P.S..

- 5 -

Infatti sono soggette alla disciplina dell'art.115 T.U.L.P.S. le agenzie che raccolgono informazioni per divulgazione a mezzi di bollettini ed altri simili mezzi.

Alla medesima disposizione soggiace, così come chiarito nella circolare n.559/C.8862.100879.D.A.(1) del 13.7.1993, l'attività dei soggetti che, per conto dei committenti, consultano le risultanze di pubblici registri a chiunque accessibili.

Tenuto conto di ciò, sembra allora che l'attività rilevante ai fini dell'art.134 T.U.L.P.S. sia la raccolta di informazioni ricavabili non semplicemente da pubblici registri, bensì attraverso un'attività di indagine avente ad oggetto situazioni e circostanze di fatto da cui emergono dati successivamente rielaborati in un più ampio quadro complessivo.

Ne consegue, allora, che i periti assicurativi che si limitino, nell'ambito di un rapporto di lavoro dipendente ovvero di consulenza, a reperire presso fonti pubbliche (si pensi, ad esempio, alle risultanze del Pubblico Registro Automobilistico o ai referti redatti dalle Forze di Polizia accessibili, ai sensi dell'art.11 Codice della Strada, agli interessati) documenti utili ad una ricostruzione del sinistro, non dovranno munirsi di alcuna licenza di polizia.

Qualora, invece, siffatta attività si caratterizzi per l'esecuzione di ulteriori indagini relative a circostanze o fatti non desumibili da pubblici registri, i periti assicurativi dovranno necessariamente munirsi della licenza ex art.134 T.U.L.P.S., pena l'incorrere nelle sanzioni di ordine penale previste dal successivo art.140.

Per altro si deve far presente che una simile attività non presenta caratteristiche diverse da quelle che gli investigatori privati possono disimpegnare a favore di altre categorie di utenti.

Pertanto i soggetti che siano abilitati a svolgere a mente dell'art.134 T.U.L.P.S., attività di indagine potranno legittimamente ricercare informazioni relative a sinistri stradali senza doversi munire di alcun atto di assenso da parte del Prefetto.

Per altro si è potuto constatare che sono state già concesse agli operatori in parola licenze ex art.134 T.U.L.P.S.; sovente tuttavia l'efficacia abilitativa di tali titoli di polizia è stata limitata ai servizi investigativi relativi agli incidenti stradali.

- 6 -

Tale limitazione del titolo di polizia appare legittima qualora essa rispecchi il contenuto dell'istanza inoltrata dall'interessato; infatti l'art.257 quarto comma del R.D. n.635/1940 prevede che nella domanda vengano indicate le operazioni che si intendono espletare.

Diversamente, qualora l'interessato chieda di essere abilitato a svolgere la generalità dei servizi investigativi, non appare possibile, se non per comprovate esigenze di ordine e sicurezza pubblica puntualmente indicate nella motivazione, escludere l'efficacia autorizzatoria del titolo di polizia per i servizi di investigazione relativi a incidenti stradali.

In ambedue i casi i sigg.ri Prefetti dovranno verificare, tra l'altro, la sussistenza dei requisiti di legge stabiliti, oltre che dagli artt.11 e 134, anche dall'art.136 T.U.L.P.S..

La valutazione della capacità tecnica e del numero e dell'importanza degli istituti operanti appaiono nella fattispecie in esame meritevoli di alcuni approfondimenti.

Circa il primo dei due requisiti, si fa presente che l'accoglimento dell'istanza dovrà essere giudicato non in relazione all'idoneità dell'interessato ad effettuare perizie nel settore dei sinistri stradali, bensì in relazione alla capacità dell'interessato di eseguire indagini.

L'art.136, infatti, non richiede una capacità tecnica specifica e limitata ad un determinato settore investigativo, bensì la più ampia e generale capacità di raccogliere informazioni e condurre indagini.

Il perito assicurativo che intenda espletare ai sensi dell'art.38 delle Disp. Att. c.p.p. indagini al fine di ricercare elementi di prova da far valere nel corso del procedimento penale dovrà, invece, possedere il requisito della specifica esperienza professionale richiesto dall'art.222 delle Disp. Att. c.p.p..

Per quanto riguarda la considerazione del numero e dell'importanza degli enti già operanti in relazione a richieste di autorizzazioni a svolgere servizi investigativi limitatamente alla sola ricostruzione degli incidenti stradali, occorre tener presente che tali servizi possono, come già evidenziato, essere legittimamente disimpegnati

- 7 -

dai soggetti titolari delle licenze ex art.134 T.U.L.P.S. per svolgere attività investigativa senza alcuna limitazione.

Ne consegue, allora, che a fronte di istanze specificamente rivolte ad un determinato settore del campo professionale in parola, da un lato sarà necessario verificare se i soggetti già operanti nella Provincia siano sufficienti a soddisfare, in condizioni di reale e diffusa concorrenza, le richieste di questa particolare utenza, dall'altro occorrerà accertare se la concessione di ulteriori titoli abilitativi possa comunque risolversi in danno dell'ordine e della sicurezza pubblica.

\* \* \* \* \*

Tenuto conto della portata generale della presente circolare, si pregano i Sigg. Prefetti di voler dare massima diffusione degli orientamenti qui espressi dandone comunicazione agli istituti di investigazione presenti nella propria giurisdizione e alle Camere di Commercio Industria ed Artigianato affinché ne rendano edotte le altre categorie professionali interessate.

Si resta in attesa di un cortese cenno di assicurazione e riscontro.

PEL MINISTRO

STG/D

