



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Roma, data del protocollo

AI SIGG. PREFETTI DELLA REPUBBLICA	LORO SEDI
AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO	TRENTO E BOLZANO
AL SIG. PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA	AOSTA
AI SIGG. QUESTORI	LORO SEDI

e, p.c.:

AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI	ROMA
AL COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA	ROMA
AL GABINETTO DEL SIG. MINISTRO	SEDE
ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO	SEDE

Oggetto: Disciplina della vigilanza privata – Ulteriori indirizzi applicativi del quadro regolatorio, concernenti la figura della guardia giurata – lavoratore autonomo.

~~~~~

*Seguito:*

- a) f. n. 557/PAS/U/14334/10089.D(50) del 17.10.2019;
- b) f. n. 557/PAS/U/1137/10089.D.GG(10) del 22.01.2019;

## 1. Premessa

Con l'atto di indirizzo del 17 ottobre 2019 sopra indicato *sub a)*, è stata rassegnata, sulla scorta dell'autorevole parere del Consiglio di Stato, una serie di prime indicazioni finalizzate ad agevolare l'applicazione del quadro regolatorio alla figura della guardia giurata, operante in regime di lavoro autonomo.

Come è noto, tale figura è divenuta ammissibile nel nostro ordinamento a seguito del passaggio in giudicato della sentenza del TAR Emilia-Romagna n. 118/2018 che ha annullato l'art. 6, comma 2, del D.M. n. 269/2010, secondo cui il predetto mestiere poteva essere svolto esclusivamente da soggetti legati da un rapporto di lavoro subordinato ad istituti di vigilanza, abilitati ai sensi dell'art. 134 TULPS, o ai proprietari dei beni da sorvegliare.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Gli orientamenti forniti hanno affrontato un ampio spettro delle possibili situazioni, anche di ordine pratico, suscettibili di presentarsi all'attenzione delle SS.LL..

Nondimeno, particolarmente nel primo semestre di quest'anno, è pervenuta all'Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale (UPAS) di quest'Ufficio per l'Amministrazione Generale una serie di quesiti che hanno prospettato ulteriori tematiche.

Al fine, dunque, di ridurre il "tasso di incertezza" che connota la figura in esame, è parso opportuno integrare il "pacchetto" di orientamenti, espressi nel cennato atto di indirizzo del 17 ottobre 2019, con alcune indicazioni supplementari.

In tal senso, l'UPAS ha sviluppato un'attività di approfondimento, i cui esiti sono qui di seguito riportati, significando che essi non toccano profili che formano attualmente ancora oggetto di vicende contenziose e che quindi devono ancora trovare un assetto definitivo.

## 2. *Ambito territoriale dell'attività della guardia giurata lavoratore-autonomo.*

Un primo ordine di questioni concerne la determinazione dell'ambito territoriale di efficacia della licenza che abilita l'interessato a svolgere l'attività di guardia giurata in forma di lavoro-autonomo.

Sul punto, da parte di alcuni Uffici periferici, è stata prospettata la soluzione, secondo cui l'autorizzazione a svolgere il mestiere in parola in regime di *locatio operis* avrebbe una validità sull'intero territorio nazionale.

Al riguardo, è utile ricordare che il Consiglio di Stato, nel parere 2531/2019 (punto 3.3), alla base degli orientamenti rassegnati con l'atto di indirizzo del 17 ottobre 2019, meglio indicato a seguito *sub a)*, ha precisato che tale forma di attività deve essere autorizzata, previo rilascio del titolo ex art. 134 TULPS.

Conseguentemente, alla fattispecie in questione si applicano anche le norme di ordine regolamentare che disciplinano, in via generale, le modalità per la presentazione dell'istanza volta a conseguire il predetto titolo di polizia.

In questo contesto, vengono, in particolare, in rilievo gli artt. 257, comma 1, lett. c) e 257-ter, comma 2, del R.D. n. 635/1940, i quali stabiliscono che l'istanza di concessione della licenza ex art. 134 TULPS deve contenere, tra l'altro, anche l'indicazione dell'ambito territoriale in cui si intende prestare l'attività di vigilanza privata e che tale indicazione va riportata anche nell'atto autorizzatorio.

Tale conclusione appare confortata anche dalla considerazione che il Consiglio di Stato, nel citato parere n. 2531/2019, ha chiarito come alla guardia giurata-lavoratore autonomo si applichi l'intero spettro delle previsioni recate dal D.M. n. 269/2010, ad eccezione della norma cassata dalla sentenza n. 118/2018 del TAR Emilia-Romagna.

La logica conseguenza di tale indicazione è che anche questo tipo di operatori siano soggetti alle previsioni dell'art. 2 e dell'Allegato C del medesimo D.M. n. 269/2010, dai quali si evince che l'interessato deve presentare al Prefetto un progetto tecnico-organizzativo recante l'esplicitazione dell'ambito territoriale in cui intende operare e delle misure organizzative che saranno apprestate allo scopo.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Sulla base di tale valutazione, spetta al Prefetto valutare la rispondenza del progetto ai parametri fissati dal D.M. n. 269/2010 anche in rapporto all'ambito territoriale in cui il richiedente si è proposto di offrire i propri servizi.

E' appena il caso di sottolineare che il Prefetto, nella valutazione di tale progetto, dovrà tenere conto del fatto che la guardia giurata-lavoratore autonomo potrà operare – come precisato dallo stesso Consiglio di Stato – attraverso prestazioni eminentemente personali e, in ogni caso, con modalità che non ridondino nell'organizzazione di fattori produttivi.

### 3. *Obbligo di prestare la propria attività in uniforme o con l'impiego di un distintivo preventivamente approvato dall'Autorità.*

Altri quesiti hanno sollevato il tema se l'obbligo di prestare la propria attività indossando l'uniforme o il distintivo preventivamente approvati dal Prefetto si applichi anche alla guardia giurata-lavoratore autonomo.

Al riguardo, si può osservare che l'art. 254, comma 1, del R.D. n. 635/1940 stabilisce l'obbligo dell'uniforme, sostituibile per particolari esigenze dal distintivo, con una formula lessicale di ordine generale, nel cui ambito di applicazione ricade l'intero spettro del personale giurato, indipendentemente dal rapporto sulla base del quale essi erogano le proprie prestazioni.

E' appena il caso di sottolineare che, anche prima della sentenza n. 118/2018 del TAR Emilia-Romagna, non è mai stato revocato in dubbio che la disposizione si applichi non solo alle guardie giurate dipendenti dagli istituti di vigilanza, ma anche a quelle affidatarie di incarichi da parte dei proprietari dei beni da sorvegliare.

L'obbligo di indossare la divisa (o il distintivo) risponde, infatti, a una specifica esigenza di immediata riconoscibilità della guardia giurata.

Ciò, infatti, permette al cittadino di avere immediata consapevolezza dello *status* giuridico dell'operatore della sicurezza privata e agli ufficiali ed agenti di p.s. di potersi rivolgere al medesimo operatore per ottenerne la collaborazione nei termini stabiliti dall'art. 139 TULPS.

Tali esigenze sussistono, evidentemente, anche nei riguardi della guardia giurata che agisce in regime di *locatio operis*, il cui *status* non appare, dunque, incompatibile con il dettato recato dal cennato art. 254, comma 1, del R.D. n. 635/1940.

Del resto, l'obbligo della divisa (o del distintivo) è ribadito anche dall'Allegato D, Sezione II, punto 2.b del D.M. n. 269/2010 con una previsione formalmente riferita al personale degli istituti di vigilanza, ma che deve essere estesa anche ai guardiani operanti in regime di *locatio operis*, in virtù dell'indicazione resa dal Consiglio di Stato nel ripetuto parere n. 2531/2019, riguardante l'applicabilità a questa figura di creazione pretoria dell'intero spettro delle previsioni contenute in tale regolamento, "sopravvissute" all'intervento demolitorio del TAR Emilia-Romagna.

Si ritiene, dunque, che anche la guardia giurata-lavoratore autonomo debba richiedere al Prefetto l'approvazione dell'uniforme e del distintivo che intende indossare durante la propria attività, secondo la specifica procedura descritta dall'art. 230 del ripetuto R.D. n. 635/1940 e con le modalità illustrate da questo Dipartimento in diversi atti di indirizzo, l'ultimo dei quali, meglio specificato a seguito *sub b)*, è stato diramato il 22 gennaio 2019.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

#### 4. Applicabilità dell'obbligo di predisporre il regolamento di servizio.

E' stato, inoltre, rivolto il quesito se anche la guardia giurata-lavoratore autonomo sia sottoposto all'obbligo di presentare al Questore, per l'approvazione, il progetto del regolamento concernente le modalità del servizio, richiamato in diverse disposizioni del quadro regolatorio della vigilanza privata.

Anche tale questione appare risolvibile sulla base delle indicazioni di ordine generale rese dal Consiglio di Stato nel menzionato parere n. 2531/2019.

Ci si riferisce all'enunciato secondo cui, come si è detto, le previsioni del D.M. n. 269/2010 - ad eccezione dell'annullato comma 2 dell'art. 6 - sono destinate ad applicarsi anche alla guardia giurata-lavoratore autonomo.

Muovendo da questa premessa, va allora ritenuta l'applicabilità a questa tipologia di operatore della previsioni di cui all'Allegato D, Sezione V, punto 5.c, che fanno obbligo di predisporre, a norma dei R.D.L. n. 1952/1935 e n. 2144/1936, un regolamento di servizio destinato ad essere approvato dal Questore della Provincia dove ha ottenuto la licenza e volto a individuare le modalità di svolgimento dei singoli servizi.

E' appena il caso di sottolineare come l'obbligo di conseguire l'approvazione preventiva del Questore risponda all'esigenza di consentire all'Autorità provinciale di p.s. di verificare che le prestazioni della vigilanza privata si svolgano sempre secondo termini, capaci di realizzare un'efficace prevenzione dei reati contro il patrimonio e in condizioni di sicurezza per l'operatore.

Si tratta di esigenze che evidentemente ricorrono anche nel caso delle attività espletate dalla guardia giurata-lavoratore autonomo, senza che emergano, pure in questo caso, profili di incompatibilità.

Sempre sull'argomento, è stato chiesto di ricevere indicazioni circa il momento nel quale la guardia giurata-lavoratore autonomo debba adempiere all'obbligo di presentazione al Questore del regolamento in parola.

Anche in questa ipotesi, torna utile l'indicazione formulata dal Consiglio di Stato nel parere 2531/2019 che individua nella licenza ex art. 134 il titolo di polizia da rilasciare all'operatore che agisce in regime di *locatio operis*.

La conseguenza di tale indicazione è che il soggetto interessato debba presentare la domanda per la concessione di tale titolo di polizia, secondo le modalità stabilite dalle relative norme procedurali e, in particolare, dall'art. 257, comma 3, del R.D. n. 635/1940.

Tale disposizione prevede, infatti, che alla domanda di rilascio della licenza ex art. 134 TULPS debba essere accluso anche il progetto di regolamento riguardante i servizi da espletare.

Tale progetto dovrà essere approvato dal Questore, a mente dell'Allegato D, Sezione V, punto 5.c. del D.M. n. 269/2010.

E' appena il caso di evidenziare che tali previsioni vietano di espletare servizi di vigilanza privata che non siano espressamente previsti e disciplinati dal regolamento.

Tale disposizione rende evidente come l'approvazione del Questore si venga a configurare, anche per gli istituti di vigilanza, come una condizione al cui rispetto è subordinato l'inizio e lo svolgimento delle prestazioni di sicurezza privata.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

5. *Obblighi di comunicazione all'Autorità provinciale di p.s.*

Altri quesiti sono stati posti relativamente all'applicabilità o meno alla guardia giurata-lavoratore autonomo degli obblighi di comunicazione al Questore previsti dall'Allegato D, Sezione I, punto 1.a., Sezione II, 2.a. del D.M. n. 269/2010, concernenti, rispettivamente, i turni di servizio, i reati rilevati e l'ordine di servizio giornaliero.

Anche tale questione si risolve invocando il criterio indicato dal Consiglio di Stato, secondo cui la guardia giurata-lavoratore autonomo è soggetto alle previsioni del D.M. n. 269/2010 e, quindi, anche alle norme attinenti ai predetti obblighi di comunicazione.

^^^^^^

Si rassegnano le considerazioni che precedono al fine di agevolare le SS.LL. nell'applicazione del vigente quadro regolatorio, significando che l'UPAS resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento ritenuto utile.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Gambacurta

Kader  
@