



**E.Bi.N.Vi.P.**  
**ENTE BILATERALE NAZIONALE**  
**VIGILANZA PRIVATA**

# **Il CCNL nelle previsioni normative e regolamentari del settore della Vigilanza privata**



**E.Bi.N.Vi.P.**  
**ENTE BILATERALE NAZIONALE**  
**VIGILANZA PRIVATA**

L'Ente Bilaterale Nazionale Vigilanza Privata è un organismo paritetico costituito nel 2002 su iniziativa delle Associazioni dei datori di lavoro e delle Organizzazioni Sindacali dei lavoratori: A.N.I.V.P.; ASSIV; ASSVIGILANZA; UNIV; AGCI Produzione e Servizi di Lavoro; Lega Coop Servizi; CONFCOOPERATIVE E FILCAMS - CGIL; FISASCAT - CISL; UILTuCS.

L'Ente ha natura giuridica di associazione non riconosciuta, non persegue finalità di lucro ed ha tra i suoi obiettivi di incentivare e promuovere studi e ricerche nel settore della Vigilanza privata con riguardo alle analisi dei fabbisogni formativi, di promuovere iniziative in materia di formazione, qualificazione e riqualificazione professionale delle Guardie Giurate, anche in collaborazione con istituzioni nazionali ed europee.

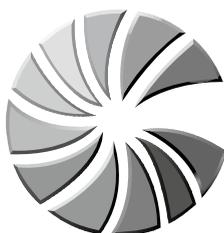
In aggiunta a tali funzioni, assume particolare rilevanza il rilascio della Certificazione liberatoria, strumento di attestazione di correttezza dello svolgimento dell'attività, recepito in specifica norma di legge dall'ordinamento vigente. Inoltre rilascia il parere di conformità per i contratti di apprendistato in rapporto alle norme previste dalla contrattazione collettiva in materia.

Di specifica rilevanza assumono le iniziative editoriali riguardanti particolari argomenti dei comportamenti delle Guardie Giurate nell'esercizio delle proprie funzioni.

Il presente manuale intende fornire indicazioni specifiche riguardanti il CCNL nelle previsioni normative e regolamentari del settore della Vigilanza privata

Via Gaeta, 23 - 00185 Roma  
Tel. 06 4820303 - Fax 06 48976060  
info@ebinvip.it - www.ebinvip.it

**IL CCNL NELLE PREVISIONI  
NORMATIVE E REGOLAMENTARI  
DEL SETTORE DELLA  
VIGILANZA PRIVATA**



**E.Bi.N.Vi.P.  
ENTE BILATERALE  
NAZIONALE  
VIGILANZA PRIVATA**

**Stampa:**

Romana Editrice S.r.l.  
Via dell'Enopolio 37  
00030 San Cesareo (Roma)

Finito di stampare nel mese di luglio 2018

# I NDICE

Nota introduttiva . . . . .	pag.	4
1. La riforma della Vigilanza privata in Italia, qualche elemento introduttivo . . . . .	»	5
1.1 Un'avvisaglia, o qualcosa di più . . . . .	»	6
1.2 Una riforma "eterologa" . . . . .	»	16
1.3 I profili attuativi della riforma . . . . .	»	46
2. Il "minimo sindacale" per il miglioramento della qualità dei servizi . . . . .	»	51
2.1 Le sane ambizioni del DM 269/2010 . . . . .	»	52
2.2 La riforma - degli allegati - analizzata dall'angolo visuale del lavoro . . . . .	»	61
3. Il contratto di diritto comune nella nuova regolamentazione della vigilanza privata . . . . .	»	91
3.1 Il CCNL nel sistema delle fonti del rapporto di lavoro subordinato . . . . .	»	92
3.2 Gli incastri fra regolamentazione settoriale e lavoro, anatomia di un rapporto tutt'altro che banale . . . . .	»	98
3.3 Disciplina regolamentare settoriale, Codice degli appalti e CCNL: un trittico fondamentale per servizi di qualità . . . . .	»	102
4. Conclusioni . . . . .	»	107
Bibliografia . . . . .	»	111

## **N**OTA INTRODUTTIVA

Il contenuto del presente lavoro ha costituito oggetto del mio elaborato finale nell'ambito del corso di perfezionamento ed aggiornamento professionale in Security Manager che ho concluso il 23 febbraio 2018 presso l'Università degli Studi Niccolò Cusano.

Il testo, che ha avuto l'autorevole supervisione di Vincenzo Acunzo, costituisce una rassegna delle principali previsioni concernenti sia i rapporti di lavoro subordinato che il CCNL in seno al riformato corpus normativo e regolamentare della Vigilanza privata.

**Vincenzo Dell'Orefice**

**LA RIFORMA  
DELLA VIGILANZA PRIVATA  
IN ITALIA,  
QUALCHE ELEMENTO INTRODUTTIVO**



**E.Bi.N.Vi.P.  
ENTE BILATERALE  
NAZIONALE  
VIGILANZA PRIVATA**

## 1.1 Un'avvisaglia, o qualcosa di più

La riforma avviata nell'anno 2008<sup>1</sup> con l'adozione di provvedimenti dai quali è dipesa "un'ampia revisione della disciplina regolamentare in materia di vigilanza privata al fine di adeguarne i contenuti alle regole comunitarie, in esecuzione della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, C-65/05 del 13 dicembre 2007"<sup>2</sup>, fu, appunto, necessitata da un intervento esterno, di matrice comunitaria.

Per quanto non fossero mancate nel corso degli anni avvisaglie di possibili cedimenti di un impianto normativo e regolamentare alquanto datato, la vigilanza privata italiana ha conservato, in massima parte inalterata sino alla prima decade del nuovo millennio, una struttura di regole settoriali di pre-repubblicana memoria<sup>3</sup>, quasi incurante del serrato processo d'integrazione dell'UE e, soprattutto, della forte spinta alla "omologazione" normativa<sup>4</sup> in seno agli Stati membri da questo originata.

---

<sup>1</sup> Con l'articolo 4 del Decreto legge 8 aprile 2008, n. 59, così come convertito con la legge 6 giugno 2008, n. 101, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee», che, tra le altre cose, modificò parzialmente il TULPS nelle previsioni afferenti i servizi di sicurezza privati, in esecuzione della sentenza della Corte di giustizia resa in data 13 dicembre 2007 nella causa C465/05, Procedura di infrazione n. 2000/4196, e col Decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 2008, n. 153, recante "Modifiche al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 per l'esecuzione del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, in materia di guardie particolari, istituti di vigilanza e investigazione privata" si ha, in buona sostanza, l'inaugurazione di una fase di riforma di un sistema di norme risalente alla prima metà dello scorso secolo.

<sup>2</sup> Vincenzo Acunzo, *Il vademecum della GPG incaricata di pubblico servizio*, edito dall'Ente Bilaterale Nazionale della Vigilanza Privata, 2009

<sup>3</sup> Il settore, infatti, ha avuto le sue norme di riferimento fondamentali negli articoli dal 133 al 141 del Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (TULPS) e negli artt. dal 257 al 260 del Regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Regolamento per l'esecuzione del TULPS).

<sup>4</sup> Si consideri che la Versione Consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), all'articolo 3 del Titolo I - Categorie e Settori di Competenza dell'Unione - stabilisce che nella definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno l'Unione ha competenza esclusiva

Non a caso, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, che, nel formulare le sue osservazioni relative alla procedura di infrazione nei confronti del nostro Paese in materia di vigilanza privata e di guardie particolari giurate promossa dalla Commissione UE, fece un eloquente, per quanto sotteso, riferimento alla vetustà del corpus normativo di riferimento per il settore affermando che "il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931, a tutt'oggi il testo fondamentale che disciplina la vigilanza privata in Italia, a sua volta, recepisce una elaborazione dottrinale e normativa più risalente", parve mostrare un adeguato livello di consapevolezza rispetto alla necessità di rendere più moderno il sistema regolamentare settoriale allorquando arrivò ad indicare nella "sicurezza condivisa e partecipata" l'orizzonte programmatico - ancor oggi attuale - per il comparto della vigilanza privata, da realizzare, così come previsto dalla Direttiva generale (del 15 febbraio del 2002) del Ministro dell'Interno per l'attività amministrativa e per la gestione per l'anno 2002, per mezzo dell'individuazione di funzioni di polizia di sicurezza secondaria da affidare a soggetti diversi dalle Forze di Polizia<sup>5</sup>.

Una delle avvisaglie più significative dello "smottamento" - se non proprio imminente, quantomeno immanente - che avrebbe interessato il sistema normativo nazionale in materia di servizi di vigilanza offerti da privati, peraltro giunta giusto dieci anni prima della sentenza testé richiamata, la si ebbe certamente per mezzo della segnalazione - datata 23 maggio 1997 - con la quale l'Autorità garante del mercato e della concorrenza, ai sensi dell'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, espresse - all'allora Ministro dell'Interno - il proprio orientamento in merito alla regolamentazione del settore ed in particolare rispetto ai meccanismi di formazione dei prezzi.

---

<sup>5</sup> Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Ufficio per l'Amministrazione Generale, Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale, Circolare nr. 557/B.7682.10090.D(1) del 4 giugno 2002, recante all'oggetto "Procedura di infrazione 2000/4196 ex art. 226 Trattato: Servizi di sicurezza privata.

Le osservazioni dell'Authority, peraltro molto pertinenti, anticiparono, sia pure parzialmente, le successive censure formulate dalla Corte di Giustizia dell'UE su aspetti nevralgici e di notevole portata per il settore; in particolare, esse si concentrarono sulla formulazione dei commi 2 e 4, articolo 136 del TUGPLS, laddove si prevedeva la possibilità, in capo al Prefetto, di negare la licenza in "considerazione del numero o della importanza degli istituti già esistenti" nel territorio provinciale e "per ragioni di sicurezza o di ordine pubblico"; l'AGMC, richiamando l'autorevole precedente rappresentato dall'orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato<sup>6</sup>, pervenne alla conclusione che "la presenza nel mercato di un certo numero di istituti e di guardie giurate non può costituire di per sé una ragione di diniego dell'autorizzazione, benché possa diventarlo qualora l'entrata di ulteriori operatori comporti problemi di sicurezza e di ordine pubblico"<sup>7</sup>, in quanto, sempre secondo l'Authority, "le considerazioni concernenti l'offerta già disponibile non assumono una rilevanza autonoma, ai fini dell'esame delle istanze, bensì rappresentano elementi per le valutazioni inerenti agli aspetti di

---

<sup>6</sup> Il riferimento riguarda la decisione del Consiglio di Stato - Sezione VI - del 3 dicembre 1996, n. 1271 secondo la quale. "i provvedimenti di diniego dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vigilanza privata non possono essere motivati solo in base al numero degli Istituti, delle guardie giurate e dei sistemi di vigilanza esistenti, ma debbono dare ragione di come l'interesse pubblico sarebbe danneggiato dal rilascio di una nuova autorizzazione, a giustificazione del restringimento della sfera di libertà costituzionalmente garantita; quindi il diniego di autorizzazione per un nuovo istituto privato di vigilanza non può legittimamente fondarsi su un mero giudizio di non necessità di un ulteriore istituto, poiché la motivazione va piuttosto condotta in termini di giudizio di eccessività e di negatività di una nuova autorizzazione sotto il profilo del turbamento che potrebbe derivare all'ordine pubblico da un eccesso di concorrenza".

<sup>7</sup> Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Attività di segnalazione al Parlamento e al Governo in tema di Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 recante "Approvazione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza" (artt. 133-141); Regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 recante "Approvazione del regolamento per l'esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza" (artt. 257-260) - riferimento AS091, data della decisione 15/05/1997, data dell'invio 23/05/1997, pubblicato sul Bollettino AGMC Bollettino n. 20/1997 del 2 giugno 1997.

sicurezza e di ordine pubblico, i soli che possono giustificare il diniego dell'autorizzazione"<sup>8</sup>.

La disamina della regolamentazione settoriale della vigilanza privata operata dall'AGCM, com'è stato già osservato, non riguardò le sole "limitazioni dell'entrata e territoriali", ma toccò anche le dinamiche afferenti la formazione delle tariffe dei servizi di sicurezza resi da privati, ovverosia il reticolare e, per certi versi, ipertrofico insieme di riferimenti e prassi amministrative che le condizionavano; infatti, l'Autorità indipendente, nel dare atto che il settore della vigilanza fosse - all'epoca - caratterizzato da una pluralità di strumenti di regolamentazione aventi inevitabili riflessi su diversi aspetti dell'attività<sup>9</sup>, si spinse ad emarginare una criticità in relazione alla "regolamentazione tariffaria", stigmatizzando la circostanza che la stessa, in varie forme, venisse adottata a livello amministrativo, anche in assenza di esplicite previsioni legislative. La ratio seguita dall'AGCM poggiava su una sorta di "ideale scissione" della struttura regolamentare settoriale, che, sulla base della presenza o meno di previsioni normative, porta a ritenere, senza che ciò implichi un giudizio di valore, che la Segnalazione, di fatto, distinse nelle categorie del "necessario" e del "necessitato"; se, infatti, l'importanza delle esigenze di sicurezza e di ordine pubblico giustificassero - per l'Authority - la "necessaria" definizione di una regolamentazione del settore, l'attribuzione ai prefetti di un potere di valutazione discrezionale in relazione a taluni atti di propria competenza concernenti l'attività degli istituti, sovente, nella pratica, si

---

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Oltre alle già citate condizioni di entrata, nella Segnalazione del 1997 si faceva, infatti, riferimento esplicitamente alla circostanza che la regolamentazione molto pervasiva del settore impattasse anche sui fattori produttivi che sulle stesse caratteristiche del servizio, nonché sui cosiddetti comportamenti di prezzo.

manifestò per il tramite di una diretta ingerenza in seno al mercato dei servizi di vigilanza privata che, per quanto “necessitata” dalle condizioni di fatto, non sempre parve coerente ai principi generali concernenti l’azione amministrativa e, soprattutto, ai limiti posti dalla legislazione, ivi compresi quelli introdotti dalla legge n. 287/90<sup>10</sup>.

In estrema sintesi, fu a questo schema logico che l’Antitrust informò la propria disamina rimessa al Governo e con la quale venne tracciata un’analisi delle più significative previsioni normative vigenti nel settore, nonché delle “sedimentazioni” regolamentari scaturite da un intervento amministrativo ritenuto non di rado sovrabbondante e contraddistinto da significativi livelli di discrezionalità; l’AGCM ebbe a rilevare, tra le altre cose, che l’articolo 257 del Regolamento di esecuzione del TULPS, nella parte dedicata alla approvazione prefettizia della tariffa nell’ambito del rilascio della licenza, avrebbe dovuto necessariamente raccordarsi ai contenuti dell’articolo 135 del precitato testo unico, che fa riferimento “esclusivamente” all’esposizione negli uffici di ciascun istituto di una tabella indicante il livello massimo dei prezzi autonomamente determinati dall’istituto stesso.

Infatti, se, in ordine alle cosiddette limitazioni dell’entrata relative ai requisiti soggettivi della persona fisica richiedente l’autorizzazione prefettizia per prestare opere di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari, l’AGCM, per sua stessa ammissione, non pervenne a particolari censure<sup>11</sup>, di segno completamente opposto furono i giudizi da questa espressi circa le limitazioni derivanti dalle valutazioni discrezionali demandate dalla legge alle prefetture, che potevano avere

---

<sup>10</sup> Questi ultimi limiti, dettati, in attuazione dell’art. 41 della Costituzione, dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante “Norme per la tutela della concorrenza e del mercato”, naturalmente, rivestivano per l’AGCM un’importanza significativa.

<sup>11</sup> Sul tema ben altro fu il giudizio della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, come si vedrà di seguito.

quale estremo esito il diniego al rilascio dell'autorizzazione ex art. 134 TULPS, ovvero sia l'ingiustificata frapposizione di ostacoli nell'ambito del libero esercizio dell'iniziativa economica privata e nella conseguente libertà di concorrenza; non a caso, l'Autorità indipendente ebbe ad osservare che "l'interesse pubblico alla cui realizzazione devono essere volte le valutazioni prefettizie è quello della sicurezza e dell'ordine pubblico e pertanto l'esame delle istanze di autorizzazione non può che prescindere dalla protezione della posizione di mercato delle imprese già operanti nel settore"<sup>12</sup>.

Ancora più esplicita a riguardo fu la notazione relativa al fatto che "l'esercizio dei poteri prefettizi non può comportare la predeterminazione di un regime di esclusiva in determinati ambiti territoriali, in quanto un assetto monopolistico del mercato non è previsto dalla normativa vigente" e, ad adiuvandum, la sottolineatura che "lo svolgimento di un'attività economica in esclusiva rappresenta un regime del tutto eccezionale, che non è possibile istituire in mancanza di un'espressa disposizione di legge in tal senso"<sup>13</sup>.

La difesa di quanto sancito dall'articolo 41 della Costituzione in tema di libertà economica e rispetto al principio della libera concorrenza, infatti, implica, a livello prodromico, la necessità che nel mercato, in qualsiasi mercato, non vi siano situazioni di monopolio o di oligopolio che ostacolino l'accesso ad altri operatori; di contro, laddove venissero a crearsi concentrazioni di tipo monopolistico, queste devono essere superate. L'unico monopolio possibile in Italia è quello pubblico, ma a certe condizioni.

---

<sup>12</sup> Segnalazione AGCM - riferimento AS091, data della decisione 15/05/1997, data dell'invio 23/05/1997, pubblicato sul Bollettino AGMC Bollettino n. 20/1997 del 2 giugno 1997.

<sup>13</sup> Ibidem.

Non a caso, come opportunamente osservato da un'autorevole fonte dottrinale, "l'interesse generale può legittimare la soppressione della libertà di concorrenza attraverso monopoli pubblici, in settori predeterminati dalla stessa Costituzione quali, ad esempio, i servizi pubblici, le fonti di energia ecc."<sup>14</sup>.

Del resto, anche allorquando la Costituzione ed il Codice civile prevedono alcune e ben delimitate ipotesi nelle quali la libera iniziativa privata può essere limitata dai pubblici poteri, tale limitazione può trarre esclusivamente fondamento e legittimità dal contrasto che l'esercizio di tale libertà rappresenterebbe rispetto all'utilità sociale o qualora dal suo estrinsecarsi derivasse danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana; aspetti che, per l'Autorità, non parvero rintracciabili nell'ambito settoriale oggetto della Segnalazione, come può agevolmente ricavarsi dall'asserzione - sufficientemente apodittica - relativa al fatto che "nel settore della vigilanza l'istituzione di un regime di esclusiva in alcuni ambiti territoriali non appare giustificato da esigenze di interesse generale, come è dimostrato dal fatto che laddove l'attività di vigilanza è svolta da una pluralità di imprese non si riscontra una compromissione della sicurezza e dell'ordine pubblico"<sup>15</sup>.

L'AGCM, nel proseguire l'analisi della regolazione settoriale della vigilanza alla luce della disciplina in materia di antitrust, che, com'è noto, "si pone in un rapporto di specialità rispetto alla generale disciplina civilistica"<sup>16</sup>, in relazione alla limitazione delle quantità producibili, pur ammettendo che fra le potestà del prefetto, sempre al ricorrere di in-

---

<sup>14</sup> Laura Garavaglia e Silvia Lattanzi, *Compendio di Diritto Commerciale*, Ed. La Tribuna, 2017.

<sup>15</sup> Segnalazione AGCM - riferimento AS091, data della decisione 15/05/1997, data dell'invio 23/05/1997, pubblicato sul Bollettino AGMC Bollettino n. 20/1997 del 2 giugno 1997.

<sup>16</sup> Maria P. Grauso, *La concorrenza sleale, Profili di tutela giurisprudenziale e presso l'Autorità*, Giuffrè Editore, 2007

sopprimibili esigenze di sicurezza e di ordine pubblico, vi fosse quella dell'individuazione del rapporto desiderabile tra le forze di polizia e le guardie giurate impiegate nell'ambito territoriale di competenza, mise univocamente in guardia dal rischio concreto che, tale potestà, finisse, di fatto, per stabilire il numero delle guardie in servizio presso i singoli istituti, vanificando così i principi espressi in materia di concorrenza dalla legge n. 287/90, in quanto in tal modo sarebbe stato "il prefetto a determinare la capacità di concorrenza delle imprese, attraverso vincoli alle quantità producibili da ciascuna di esse, particolarmente intensi per i servizi ad alto contenuto di lavoro, come il piantonamento fisso e la ronda"<sup>17</sup>. La puntuale osservazione dell'Autorità indipendente, inoltre, non si limitò a stigmatizzare il fatto che la succitata discrezionalità prefettizia potesse degenerare nell'imposizione di un numero massimo di guardie impiegabili da parte di ciascun istituto, ma si spinse a indicare in tale limitazione una più che probabile epifania di patologie vieppiù esecrabili come "la cristallizzazione dei comportamenti di mercato tesa a favorire la collusione tra le imprese"<sup>18</sup>.

Tuttavia, l'aspetto regolamentativo che, fra quelli trattati nell'ambito della propria attività istituzionale, destò per l'AGCM le maggiori perplessità sotto il profilo concorrenziale fu quello della fissazione delle tariffe minime da parte dei prefetti, che, tornando alle categorie del "necessario" e del "necessitato", può essere decisamente ascrivibile in seno a quest'ultimo idealtipo.

---

<sup>17</sup> Segnalazione AGCM - riferimento AS091, data della decisione 15/05/1997, data dell'invio 23/05/1997, pubblicato sul Bollettino AGCM Bollettino n. 20/1997 del 2 giugno 1997.

<sup>18</sup> Ibidem.

In questa ottica, l'Authority ritenne che tale intervento amministrativo non fosse giustificato dall'asserita esigenza di assicurare l'addestramento del personale, il pagamento dei contributi assicurativi e previdenziali, nonché l'osservanza degli obblighi contrattuali e delle leggi sul lavoro; nella Segnalazione, giustappunto, si osservò che, ai fini del soddisfacimento delle esigenze richiamate nelle varie circolari del Ministero dell'Interno<sup>19</sup>, gli interventi sui prezzi minimi non fossero necessari, poiché gli istituti di vigilanza privata, al pari delle altre imprese, erano (e sono) sottoponibili alle verifiche ed ai controlli degli organi amministrativi preposti.

In via accidentale, inoltre, l'AGCM stigmatizzò i suddetti interventi sulle tariffe minime dei servizi in quanto, essendo, questi, esclusivamente basati sul costo orario medio del lavoro, non tenevano conto di altre variabili quali la forma giuridica dell'impresa, l'anzianità delle guardie impiegate e l'eventuale esistenza, in ambito aziendale, di rapporti di formazione lavoro<sup>20</sup> accanto a quelli ordinari: tutti aspetti, quelli elencati, che, a detta dell'Authority, inevitabilmente producevano strutture di costo diversificate tra le imprese; in definitiva, per l'AGCM la fissazione di una tariffa minima risultava "distorsiva del corretto funzionamento del mercato, impedendo l'adattamento della strategia di prezzo di ciascuna impresa alle proprie specifiche condizioni produttive, nonché, nel medio periodo, la selezione delle imprese più efficienti"<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Il Ministero dell'Interno, nel corso degli anni, relativamente al tema dell'organizzazione e delle caratteristiche della prestazione lavorativa delle GPG, è variamente intervenuto su aspetti quali l'addestramento del personale, il rispetto degli obblighi di legge in materia contributiva ed assicurativa.

<sup>20</sup> Il Contratto di formazione e lavoro (CFL), che fu introdotto dalla legge 1° giugno 1977, n. 285 ed abrogato dalla Riforma Biagi, infatti, prevedeva un massivo riconoscimento di incentivazioni ai datori di lavoro, tant'è vero che il declino di tale istituto fu determinato in massima parte dalla procedura di infrazione alla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato promossa dalla Commissione europea e culminata con la sentenza della Corte di giustizia 7 marzo 2002, C-310/99, che dichiarò incompatibile con il diritto comunitario della concorrenza, nella misura in cui prevedeva differenziazioni territoriali e per settore economico, il regime di agevolazioni contributive che assisteva il CFL.

<sup>21</sup> Segnalazione AGCM - riferimento AS091, data della decisione 15/05/1997, data dell'invio 23/05/1997, pubblicato sul Bollettino AGCM Bollettino n. 20/1997 del 2 giugno 1997.

Va tuttavia osservato che l'Autorità indipendente, oltre ad esprimere delle decise censure sul sistema regolamentare del settore, formulò delle suggestioni assai interessanti e dall'indubbia valenza anticipatrice per le scelte di riforma che si sarebbero compiute successivamente; in argomento di fissazione di tariffe minime, per esempio, segnalò che, sotto il profilo amministrativo, l'esistenza di meccanismi di accertamento di un livello di prezzo congruo avrebbe potuto "facilitare l'operato della pubblica amministrazione nel momento in cui essa domanda determinati beni o servizi"; mentre relativamente alla questione del dimensionamento organico degli istituti di vigilanza privata, sulla base degli esiti delle strategie di mercato poste in essere, considerando il fatto che l'idoneità di ciascuna GPG risulta accertata dal prefetto per quanto attiene ai requisiti elencati dall'art. 138 TULPS, espresse l'auspicio che potessero essere predisposti meccanismi volti a facilitare la mobilità delle guardie da un istituto all'altro in relazione all'esperimento di gare d'appalto da parte delle amministrazioni pubbliche, affinché l'alta incidenza della componente lavoro nel settore della vigilanza non comportasse l'esistenza di ragioni di ordine sociale tali da giustificare l'attenuazione della concorrenza tra le imprese<sup>22</sup>.

Del resto, il sistemico e duplice intervento, ossia sia di natura amministrativa che legislativa, è l'altra faccia della medaglia rappresentata dalla progressiva espansione dell'ambito operativo della vigilanza privata; la possibilità di vedersi affidati i servizi di controllo nell'ambito aeroportuale, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle Forze di polizia<sup>23</sup>, piuttosto che il controllo dei passeggeri in partenza ed in transito ed il controllo radioscopico (o per mezzo di altre apparecchiature) del bagaglio al

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Art. 5, legge 28 febbraio 1992, n. 217, di conversione, con modificazioni, del D.L. 18 gennaio 1992, n. 9, recante "Disposizioni urgenti per l'adeguamento degli organici delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché per il potenziamento delle infrastrutture, degli impianti e delle attrezzature delle Forze di polizia" (GU Serie Generale n.57 del 09-03-1992).

seguito dei passeggeri<sup>24</sup>, così come altre attività, è la germinazione conseguente all'affermarsi di un criterio ordinatore, ed ormai universalmente acclarato, che vuole, affiancata ad una sicurezza primaria garantita dalle pubbliche autorità, un insieme di servizi ed attività sempre più appannaggio dei soggetti imprenditoriali privati.

## 1.2 Una riforma "eterologa"

Dopo l'avvisaglia rappresentata dalla Segnalazione al Ministro dell'Interno dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, al netto di una stratificazione variegata di circolari ministeriali finalizzata a introdurre puntuali riferimenti regolamentari afferenti molteplici aspetti delle attività di vigilanza privata<sup>25</sup> e pochi ma particolarmente significativi atti legislativi volti a "esternalizzare" (o a demandare) a soggetti privati attività connesse alle esigenze di sicurezza, il settore conservò praticamente intatta la propria struttura normativa sino alla già citata sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, C-65/05 del 13 dicembre 2007<sup>26</sup>, che può essere considerata una sorta di ideale confine temporale che ha visto succedere ai tanti interventi di manutenzione ordinaria una decisa soluzione di continuità.

---

<sup>24</sup> Decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione 29 gennaio 1999, n. 85, Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 5 del decreto-legge 18 gennaio 1992, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217, in materia di affidamento in concessione dei servizi di sicurezza (GU Serie Generale n. 77 del 02-04-1999).

<sup>25</sup> Il Ministero dell'Interno intervenne con circolari su una pluralità di temi: dalle tariffe per la prestazione dei servizi di vigilanza privata alla regolamentazione dei servizi di trasporto, dai servizi di scorta a beni a bordo treni alla definizione di linee guida in materia per i sistemi di videosorveglianza ecc.

<sup>26</sup> La sentenza di condanna nei confronti del nostro Paese è stata la conclusione dell'iter aperto dalla procedura d'infrazione 2000/4196 - ex articolo 226 Trattato istitutivo della CE, che, infatti, stabilisce che la Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del Trattato che istituisce la CE, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia.

Il principio che ha informato le scelte del legislatore durante il periodo precedente la riforma del 2008<sup>27</sup> è stato, in estrema sintesi, come affermato nel precedente paragrafo, quello di anettere alla vigilanza privata nuovi ambiti di operatività, ferma restando l'individuazione delle pubbliche potestà di esclusiva competenza delle Forze dell'ordine, soprattutto sulla scorta di diverse pronunce del Consiglio di Stato<sup>28</sup> tendenti, tra le altre cose, ad individuare le modalità, coerenti col nostro sistema delle fonti, per mezzo delle quali l'ordinamento può coinvolgere nella gestione della sicurezza i soggetti privati. Tale impostazione, invero, lungi dall'essere un principio passatista, di un periodo datato e definitivamente archiviato, pervade ontologicamente anche l'attuale struttura normativa di settore e, di fatto, ne costituisce le fondamenta concettuali ineliminabili.

Semplificando, si può sostenere che, isolando un nucleo di attività di sicurezza primaria di esclusiva pertinenza pubblica e riguardante la tutela di interessi primari quali l'integrità fisica e psichica delle persone, nonché il rispetto e la garanzia di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l'esistenza e lo svolgimento dell'ordinamento, in base al principio di legalità, che inibisce il conferimento ai privati per via amministrativa di funzioni tipiche di tale fattispecie, a questi ultimi possono senz'altro essere riconosciute "funzioni teleologicamente connesse a quelle già attribuite loro dalla legge"<sup>29</sup>, ovvero sia nell'ambito

---

<sup>27</sup> In via convenzionale e semplificativa ci si riferisce alle modifiche apportate al TUPLS dalla Legge 6 giugno 2008, n. 101, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (GU Serie Generale n.132 del 07-06-2008) ed al DPR 4 agosto 2008 n. 153, "Regolamento recante modifiche al regio decreto 6 maggio 1940, nr. 635, per l'esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in materia di guardie particolari, istituti di vigilanza e investigazione privata", che diedero, appunto, avvio ad un'organica e radicale riforma del settore della vigilanza privata italiana.

<sup>28</sup> La più significativa delle quali è senz'altro rappresentata dal Parere nr. 7556/2004 della Sezione Prima del massimo organo della giustizia amministrativa.

<sup>29</sup> Nicola Gallo e Tommaso F. Giupponi (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Franco Angeli Edizioni, Milano, 2014.

circoscritto dall'articolo 133 del TUPLS che, com'è noto, al comma 1, prevede la possibilità per gli enti pubblici, gli altri enti collettivi e i privati di destinare guardie particolari alla vigilanza o custodia delle loro proprietà mobiliari od immobiliari.

Nondimeno, l'ordinamento consente ulteriori conferimenti di attività esclusivamente in forza di un'esplicita previsione legislativa.

L'estensione delle competenze riconducibili funzionalmente a quelle previste dalla legge, accantonata l'opzione di una generale riforma della sicurezza sussidiaria da realizzare per mezzo di legge, che, addirittura, aveva l'intenzione dichiarata di integrare come "parte del sistema nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica" le attività di vigilanza e sicurezza delle persone e dei beni effettuate dagli istituti di vigilanza privata (che avrebbero dovuto assumere la denominazione di Polizia pubblica)<sup>30</sup>, assurge ad un ruolo paradigmatico ed ordinatore per il sistema regolamentare nella sua interezza.

Com'è stato precedentemente osservato, lo shock che avviò una generalizzata riforma della regolamentazione delle attività di sicurezza esperibili da soggetti privati – non solo del settore della vigilanza privata, ma anche delle investigazioni private, ricerca e raccolta di informazioni<sup>31</sup> – fu ingenerato dalla sanzione irrogata al nostro Paese dalla

---

<sup>30</sup> Durante la XIV Legislatura, il 27 giugno del 2001 venne presentato un alla Presidenza del Senato un DDL d'iniziativa dei senatori Peruzzotti, Tirelli, Brignone, Stiffoni, Pirovano, Agoni, Vanzo, Franco e Boldi, recante "Riordino dell'attività di vigilanza privata", composta da sedici articoli, che, tra le altre cose, prevedeva, oltre alla denominazione unitaria degli istituti di vigilanza privata di Polizia pubblica, diverse misure, non tutte coerenti con le caratteristiche insite al servizio ed alle condizioni contrattuali dei lavoratori del settore.

<sup>31</sup> In realtà, oltre alla normativa in materia di vigilanza privata, anche altre parti del TUPLS costituiscono oggetto di censura da parte della magistratura comunitaria; infatti, con sentenza del 18 luglio 2007, nella causa C-465/05, relativa alla procedura di infrazione n. 2001/5171, la Corte di Giustizia europea, in parziale accoglimento delle contestazioni mosse dalla Commissione europea contro l'Italia, pervenne alla conclusione che anche le disposizioni in materia di recupero stragiudiziale dei crediti contenute nel TUPLS si ponessero in contrasto al Trattato istitutivo della Comunità Europea e che, costituissero, pertanto, una restrizione della libera prestazione dei servizi, ex art. 49 CE, nonché della libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, ex art. 43 CE.

Corte di Giustizia europea, ritenendo la normativa recante l'ordinamento della vigilanza privata in contrasto con il Trattato CE e con i principi in esso contenuti concernenti, rispettivamente, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi.

Con la sentenza del 13 dicembre 2007, la magistratura comunitaria censurò la regolamentazione nazionale in materia di vigilanza privata su vari aspetti, alcuni dei quali, com'è stato osservato nel precedente paragrafo, già oggetto di attenzione della Segnalazione dell'Autorità garante del mercato e della concorrenza<sup>32</sup>.

In particolare, la Corte di Giustizia condannò il nostro Paese in quanto:

- il lavoro di guardia particolare poteva essere esercitato solo previa prestazione di un giuramento di fedeltà alla Repubblica italiana;
- l'attività di vigilanza privata poteva essere esercitata dai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro solo previo rilascio di un'autorizzazione del prefetto con validità territoriale, senza tenere conto degli obblighi cui tali prestatori sono già assoggettati nello Stato membro di origine;
- la predetta autorizzazione aveva validità territoriale limitata ed il suo rilascio era subordinato alla considerazione del numero e dell'importanza delle imprese di vigilanza privata già operanti nel territorio in questione;
- le imprese di vigilanza privata dovevano avere una sede operativa in ogni provincia in cui esse esercitavano la propria attività;

---

<sup>32</sup> In particolare la Corte di Giustizia europea ha sanzionato il nostro Paese per essere venuto meno agli obblighi di cui agli artt. 43 e 49 del Trattato istitutivo della CE – corrispondenti agli attuali artt. 49 e 56 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea – relativi, rispettivamente, alla previsione che le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate (così come pure sono vietate le restrizioni relative all'apertura di agenzie succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro), ed al divieto alle restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione.

- il personale delle suddette imprese doveva essere individualmente autorizzato ad esercitare attività di vigilanza privata, senza tenere conto dei controlli e delle verifiche già effettuati nello Stato membro di origine;
- le imprese di vigilanza privata dovevano utilizzare un numero minimo e/o massimo di personale per essere autorizzate ed erano anche tenute a versare una cauzione presso la Cassa depositi e prestiti;
- i prezzi per i servizi di vigilanza privata erano fissati con autorizzazione del prefetto nell'ambito di un determinato margine d'oscillazione.

Le predette (e censurate) previsioni, considerate singolarmente, si ponevano in conflitto con quanto stabilito dall'articolo 49 del Trattato istitutivo della CE, ovvero con le prescrizioni contenute sia nel precitato articolo che nell'articolo 43 CE.

La Corte di Giustizia europea, infatti, ritenne che configurassero restrizioni alla libera prestazione di servizi la fissazione da parte del prefetto dei prezzi per i servizi di vigilanza privata, l'obbligo per le imprese di avere una sede operativa in ogni provincia in cui esercitavano la propria attività, la sottomissione per il personale dipendente ad un'autorizzazione prefettizia per esercitare l'attività di guardia particolare giurata senza tenere conto dei controlli e delle verifiche già effettuati nello Stato membro di origine; considerò, inoltre, confliggenti sia con l'articolo 49 CE che con l'articolo 43 CE l'obbligo di prestare giuramento di fedeltà alla Repubblica italiana per poter espletare l'attività di GPG, il fatto che l'autorizzazione per lo svolgimento delle attività di vigilanza privata ex articolo 134 TULPS avesse una validità territoriale limitata (e che il suo rilascio fosse subordinato alla considerazione del numero e dell'importanza delle imprese di vigilanza privata già attive nello stesso contesto territoriale), l'obbligo in capo alle imprese del settore di utilizzare un numero minimo e/o massimo di personale ai fini dell'ottenimento della licenza di polizia e la prescrizione afferente il versamento di una cauzione presso la Cassa depositi e prestiti.

La reazione che ne scaturì, che diede avvio ad una riforma, che, con una discreta dose di irriverenza, potrebbe dirsi “eterologa”<sup>33</sup>, fu su più piani: da subito, infatti, il Ministero dell’Interno diede delle chiare linee d’indirizzo - per gestire al meglio la fase transitoria aperta dalla summenzionata sentenza<sup>34</sup> - in relazione ai vari aspetti oggetto della condanna emessa dalla magistratura comunitaria, quali la formula del giuramento, le modalità di verifica (sia della capacità tecnica che dalla cauzione da prestare) nei casi di rilascio della licenza a titolari o rappresentanti di istituti già stabiliti in altro Stato membro dell’UE, la cessazione sia del limite provinciale che della disponibilità di una sede operativa in ogni provincia come caratteristiche indefettibili della licenza, la valutazione degli oneri già assolti nello Stato d’origine, appartenente all’Unione Europea in ossequio al principio della non duplicazione degli oneri, il divieto di limitazioni o prescrizioni numeriche del personale dipendente ed il divieto di determinazione autoritativa dei prezzi; successivamente, nel Decreto legge 8 aprile 2008, n. 59, intitolato “Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee”, ebbe un fondamentale e strutturato indirizzo strategico. In particolare, l’articolo 4 del citato decreto, tra le altre cose<sup>35</sup>, ha modificato

---

<sup>33</sup> Sia inteso nel senso che dell’aggettivo eterologo dà il Vocabolario Treccani, riconducendone l’uso agli ambiti biologico e medico, laddove esso designa organo, tessuto o sostanza organica (soprattutto proteina) provenienti da specie animale diversa da quella considerata o, se riferito a trapianto (considerando il rapporto tra donatore e ricevente), inteso come sinonimo di xenogenico, che avviene cioè tra individui di specie diversa.

<sup>34</sup> Con la circolare nr. 557/pas/2731/10089.d (1) del 29 febbraio 2008 del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell’Interno recante quale oggetto “corte di giustizia delle comunità europee – sentenza del 13 dicembre 2007 nella causa c-465/05 (commissione c/o repubblica italiana), concernente l’ordinamento della sicurezza privata.

<sup>35</sup> Si consideri che l’articolo 4 del Decreto-legge 59/2008 è intervenuto su una molteplicità di materie disciplinate dal TULPS, non solo relative al settore vigilanza privata; infatti, la lettera a) del comma 1 dello stesso articolo ha stabilito che la licenza abilitativa del questore allo svolgimento di attività di recupero stragiudiziale dei crediti sia valida senza limiti territoriali ed ha inoltre previsto - sempre per tali attività - procedure alternative di adempimento degli obblighi di informazione del cliente e di esibizione degli atti agli organi di controllo.

ed integrato le norme in materia di vigilanza privata contenute nel TULPS, uniformandole alle previsioni del Trattato istitutivo CE. Nello specifico, all'articolo 134 del Testo unico è stato inserito un quarto comma che pone in capo al Regolamento di esecuzione il compito di individuare i soggetti - l'istitutore o chiunque eserciti poteri di direzione, amministrazione o gestione anche parziale dell'istituto o delle sue articolazioni - nei confronti dei quali debbono essere accertati l'assenza di condanne per delitto non colposo e gli altri requisiti previsti dall'articolo 11 del TULPS<sup>36</sup>,

---

<sup>36</sup> L'articolo 11 del TULPS stabilisce che: Salve le condizioni particolari stabilite dalla legge nei singoli casi, le autorizzazioni di polizia debbono essere negate: 1° a chi ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non ha ottenuto la riabilitazione; 2° a chi è sottoposto all'ammonizione o a misura di sicurezza personale o è stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza. Le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi ha riportato condanna per delitti contro la personalità dello stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro le persone commessi con violenza, o per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, o per violenza o resistenza all'autorità, e a chi non può provare la sua buona condotta. Le autorizzazioni devono essere revocate quando nella persona autorizzata vengono a mancare, in tutto o in parte, le condizioni alle quali sono subordinate, e possono essere revocate quando sopraggiungono o vengono a risultare circostanze che avrebbero imposto o consentito il diniego della autorizzazione.

nonché dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> La Legge 31 maggio 1965, n. 575, recante "Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere", all'art. 10 prevede che: 1. Le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una misura di prevenzione non possono ottenere: a) licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio; b) concessioni di acque pubbliche e diritti ad esse inerenti nonché concessioni di beni demaniali allorché siano richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali; c) concessioni di costruzione, nonché di costruzione e gestione di opere riguardanti la pubblica amministrazione e concessioni di servizi pubblici; d) iscrizioni negli albi di appaltatori o di fornitori di opere, beni e servizi riguardanti la pubblica amministrazione e nell'albo nazionale dei costruttori, nei registri della camera di commercio per l'esercizio del commercio all'ingrosso e nei registri di commissionari astatori presso i mercati anonari all'ingrosso; e) altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati; f) contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali. 2. Il provvedimento definitivo di applicazione della misura di prevenzione determina la decadenza di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, abilitazioni ed erogazioni di cui al comma 1, nonché il divieto di concludere contratti di appalto, di cottimo fiduciario, di fornitura di opere, beni o servizi riguardanti la pubblica amministrazione e relativi subcontratti, compresi i cottimi di qualsiasi tipo, i noli a caldo e le forniture con posa in opera. Le licenze, le autorizzazioni e le concessioni sono ritirate e le iscrizioni sono cancellate a cura degli organi competenti. 3. Nel corso del procedimento di prevenzione, il tribunale, se sussistono motivi di particolare gravità, può disporre in via provvisoria i divieti di cui ai commi 1 e 2 e sospendere l'efficacia delle iscrizioni, delle erogazioni e degli altri provvedimenti ed atti di cui ai medesimi commi. Il provvedimento del tribunale può essere in qualunque momento revocato dal giudice precedente e perde efficacia se non è confermato con il decreto che applica la misura di prevenzione. 4. Il tribunale dispone che i divieti e le decadenze previsti dai commi 1 e 2 operino anche nei confronti di chiunque conviva con la persona sottoposta alla misura di prevenzione nonché nei confronti di imprese, associazioni, società e consorzi di cui la persona sottoposta a misura di prevenzione sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi. In tal caso i divieti sono efficaci per un periodo di cinque anni. 5. Per le licenze ed autorizzazioni di polizia, ad eccezione di quelle relative alle armi, munizioni ed esplosivi, e per gli altri provvedimenti di cui al comma 1 le decadenze e i divieti previsti dal presente articolo possono essere esclusi dal giudice nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia. 5-bis. Salvo che si tratti di provvedimenti di rinnovo, attuativi o comunque conseguenti a provvedimenti già disposti, ovvero di contratti derivati da altri già stipulati dalla pubblica amministrazione, le licenze, le autorizzazioni, le concessioni, le erogazioni, le abilitazioni e le iscrizioni indicate nel comma 1 non possono essere rilasciate o consentite e la conclusione dei contratti o subcontratti indicati nel comma 2 non può essere consentita a favore di persone nei cui confronti è in corso il procedimento di prevenzione senza che sia data preventiva comunicazione al giudice competente, il quale può disporre, ricorrendone i presupposti, i divieti e le sospensioni previsti a norma del comma 3. A tal fine, i relativi procedimenti amministrativi restano sospesi fino a quando il giudice non provvede e, comunque, per un periodo non superiore a venti giorni dalla data in cui la pubblica amministrazione ha proceduto alla comunicazione. 5-ter. Le disposizioni dei commi 1, 2 e 4 si applicano anche nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale.

La disposizione in parola ha aggiunto al TULPS l'articolo 134-bis relativo alla Disciplina delle attività autorizzate in altro Stato dell'UE, statuendo che "le imprese di vigilanza privata stabilite in un altro Stato membro dell'Unione europea possono stabilirsi nel territorio della Repubblica italiana in presenza dei requisiti, dei presupposti e delle altre condizioni richiesti dalla legge e dal Regolamento per l'esecuzione del TULPS, tenuto conto degli adempimenti, degli obblighi e degli oneri già assolti nello Stato di stabilimento, attestati dall'autorità del medesimo Stato o, in mancanza, verificati dal prefetto". Il precitato nuovo articolo, oltre a prevedere che "i servizi transfrontalieri e quelli temporanei di vigilanza e custodia da parte di imprese stabilite in un altro Stato membro dell'Unione europea sono svolti alle condizioni e con le modalità indicate nel Regolamento per l'esecuzione del TULPS, ha "autorizzato il Ministro dell'Interno a sottoscrivere, in materia di vigilanza privata, accordi di collaborazione con le competenti autorità degli Stati membri dell'Unione europea per il reciproco riconoscimento dei requisiti, dei presupposti e delle condizioni necessari per lo svolgimento dell'attività, nonché dei provvedimenti amministrativi previsti dai rispettivi ordinamenti. Inoltre con la lettera d), all'articolo 135 del TULPS, è stato soppresso, in seno al comma quinto, relativamente agli obblighi ricadenti sui direttori degli uffici di informazioni, investigazioni o ricerche in ordine alla tenuta, nei locali del loro ufficio, della tabella delle operazioni alle quali attendono, unitamente alla tariffa relativa ai compensi, il divieto di "ricevere mercedi maggiori di quelle indicate nella tariffa".

Sempre con riferimento all'articolo 135 del TULPS, è stato abrogato il comma sesto, che prevedeva la vidimazione, a cura del prefetto, della predetta tabella relativa alle operazioni ed alle tariffe.

Un'altra significativa abrogazione, disposta dalla successiva lettera f), ha riguardato l'articolo 136 TULPS, che, a seguito della soppressione del secondo comma, ora non prevede la possibilità per il prefetto di negare la concessione della licenza in considerazione del numero o dell'importanza degli istituti già esistenti.

In relazione, invece, agli aspetti attinenti le GPG, l'articolo 4 del Decreto legge 8 aprile 2008, n. 59 ha integrato di ben tre commi l'articolo 138,

prevedendo, al secondo comma, che il Ministro dell'Interno, con proprio decreto, da adottarsi con le modalità individuate nel Regolamento per l'esecuzione del TULPS, sentite le regioni, provvede all'individuazione dei requisiti minimi professionali e di formazione delle guardie particolari giurate; al quarto comma che, ai fini dell'approvazione della nomina a guardia particolare giurata di cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea, il prefetto tiene conto dei controlli e delle verifiche effettuati nello Stato membro d'origine per lo svolgimento della medesima attività e precisando che a tal fine vanno applicate le disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 134bis TULPS<sup>38</sup>; al sesto ed ultimo comma, che, salvo quanto diversamente previsto, le guardie particolari giurate, nell'esercizio delle funzioni di custodia e vigilanza dei beni mobili ed immobili cui sono destinate, rivestono la qualità di incaricati di un pubblico servizio"<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Il comma 3 dell'articolo 134-bis del TULPS prevede che il Ministro dell'interno è autorizzato a sottoscrivere, in materia di vigilanza privata, accordi di collaborazione con le competenti autorità degli Stati membri dell'Unione europea, per il reciproco riconoscimento dei requisiti, dei presupposti e delle condizioni necessari per lo svolgimento dell'attività, nonché dei provvedimenti amministrativi previsti dai rispettivi ordinamenti.

<sup>39</sup> Nel dare la nozione della persona incaricata di un pubblico servizio, l'art. 358 c.p., prevede che, agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio e che per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata, dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale. Oltre alle GPG, sono incaricati di pubblico servizio, a titolo esemplificativo, gli esattori di una società concessionaria dell'erogazione del gas, gli impiegati degli enti pubblici che prestano la loro collaborazione ai pubblici ufficiali nell'opera da questi espletata, il custode del cimitero e i presentatori-conduttori delle trasmissioni televisive. Stando alla definizione di pubblico servizio data dal Codice penale, esso si identifica in quanto è assoggettato alla medesima disciplina della funzione pubblica, ma difetta dei poteri tipici che la connotano, quali quelli deliberativi, autoritativi e certificativi, senza però che si qualifichi come mera attività materiale. Si tratta dunque di una categoria residuale, comprensiva di tutti coloro che non possono definirsi né pubblici ufficiali, né esercenti un servizio di pubblica necessità. Peraltro la VI<sup>o</sup> Sezione della Corte di Cassazione Penale, il 7 giugno 2013, con sentenza n. 25152/2013, annullando il verdetto di condanna del ricorrente per violenza e lesioni a pubblico ufficiale, avendo ferito a coltellate due guardie giurate intervenute per sedare una rissa, poiché la rissa è avvenuta al di fuori dello stretto ambito patrimoniale che le guardie erano incaricate di vigilare e l'aggressione non ha impedito lo svolgimento della loro attività istituzionale, ha riaffermato che le GPG rivestono la qualifica di incaricato di pubblico servizio allorché svolgano attività complementare a quella istituzionalmente loro affidata.

Tuttavia, la risposta - effettivamente organica e di sistema - alle censure di incompatibilità fra le disposizioni sia del TULPS (articoli da 133 a 141) che del relativo Regolamento di esecuzione (articoli da 249 a 260) con gli articoli 43 e 49 del Trattato istitutivo della Comunità europea presenti nella più volte citata sentenza della Corte di Giustizia europea, giunse dal DPR 4 agosto 2008, n. 153, intitolato "Regolamento recante modifiche al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in materia di guardie particolari, istituti di vigilanza e investigazione privata"<sup>40</sup>.

L'atto in parola<sup>41</sup>, con l'articolo 1, è intervenuto, apportandovi sostanziali e significative modifiche, in seno alle previsioni del Titolo IV del Regolamento per l'esecuzione del TULPS; in riferimento alla § 20, rubricata "Delle guardie particolari e degli istituti di vigilanza e di investigazione privata", il DPR 153/2008 ha dettato disposizioni in ordine:

- all'articolo 249, stabilendo che la dichiarazione che chi intende destinare guardie particolari giurate alla custodia dei propri beni mobili od immobili deve fare al prefetto, indicando le generalità dei guardiani ed i beni da custodire, "deve essere sottoscritta dal rappresentante dell'ente o dal proprietario e dai guardiani e deve essere corredata dai documenti atti a dimostrare il possesso, nei guardiani, dei requisiti prescritti dall'articolo 138 della legge, nonché della

---

<sup>40</sup> Il DPR 153/2008 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 234 del 06 ottobre 2008.

<sup>41</sup> La legge 12 gennaio 1991, n. 13, recante "Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del Decreto del Presidente della Repubblica", esplicita in maniera assai chiara per quali materie e competenze si debba prevedere il ricorso ad un DPR, che, giova ricordare, nel nostro sistema delle fonti, assieme alla legge, al decreto legislativo, ed al decreto legge (che, com'è noto, è emanato dall'Esecutivo e decade se non viene convertito in legge entro 60 giorni), è considerata norma di primo livello.

- documentazione attestante l'adempimento, nei confronti del personale dipendente, degli obblighi assicurativi e previdenziali"<sup>42</sup>;
- all'articolo 250, sostituendolo integralmente, al fine di statuire che, constatato il possesso dei requisiti anche di ordine professionale prescritti dalla legge, il prefetto rilascia alle guardie particolari il decreto di approvazione<sup>43</sup>, tenendo conto - per i cittadini appartenenti ad altri Stati membri dell'Unione - dei controlli e delle verifiche effettuati nello Stato d'origine per lo svolgimento della medesima attività, ma anche per modificare la formula del giuramento richiesto alle GPG<sup>44</sup>,

---

<sup>42</sup> Si riporta il testo dell'art. 249 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, come modificato dal DPR 153/2008: Chi intende destinare guardie particolari giurate alla custodia dei propri beni mobili od immobili deve farne dichiarazione al Prefetto, indicando le generalità dei guardiani ed i beni da custodire. La dichiarazione deve essere sottoscritta dal rappresentante dell'ente o dal proprietario e dai guardiani e deve essere corredata dai documenti atti a dimostrare il possesso, nei guardiani, dei requisiti prescritti dall'art. 138 della legge, nonché della documentazione attestante l'adempimento, nei confronti del personale dipendente, degli obblighi assicurativi e previdenziali. Per ottenere l'autorizzazione ad associarsi per la nomina delle guardie, gli enti od i proprietari debbono produrre al Prefetto, in doppio esemplare, anche l'atto scritto, da cui risultino le generalità e le firme dei consociati, la durata della consociazione, nonché le forme di aggregazione, di sostituzione e di recesso dei soci. Le indicazioni, di cui al primo ed al terzo comma di questo articolo, devono essere riportate sull'atto di autorizzazione rilasciato dal Prefetto. La vigilanza sul servizio delle guardie particolari giurate è esercitata dal Questore, a norma del regio decreto-legge 26 settembre 1935, n. 1952.

<sup>43</sup> Naturalmente fatte salve le disposizioni di legge o adottate in base alla legge che, per servizi determinati, prescrivono speciali requisiti.

<sup>44</sup> L'attuale formula del giuramento è "Giuro di osservare lealmente le leggi e le altre disposizioni vigenti nel territorio della Repubblica e di adempiere le funzioni affidatemi con coscienza e diligenza, nel rispetto dei diritti dei cittadini"; come precisato dalla circolare Nr. 557/PAS/2731/10089.D (1) del 29 febbraio 2008 del Ministero dell'Interno, la formula del giuramento contenuta nell'articolo 5 della legge 23 dicembre 1946, n. 478 deve ritenersi riservata alle sole GPG che espletano effettivamente pubbliche funzioni (quelle di rilevazione delle violazioni amministrative e, più in generale, dove riconosciuto dalla giurisprudenza, quelle di polizia giudiziaria); tale formula è: "Giuro di essere fedele alla Repubblica italiana e al suo Capo, di osservare lealmente le leggi dello Stato e di adempiere le funzioni affidatemi con coscienza e diligenza e con l'unico intento di perseguire il pubblico interesse". Questa è la formula che si applica alle persone estranee all'Amministrazione dello Stato investite occasionalmente di pubbliche funzioni, che, secondo le preesistenti disposizioni, sono tenute a prestare giuramento con riferimento alla forma istituzionale dello Stato. Il giuramento, quando è prescritto, è prestato innanzi al prefetto o funzionario da questi delegato, che ne fa attestazione in calce al decreto del prefetto; la guardia particolare è ammessa all'esercizio delle funzioni dopo la prestazione del giuramento. Fatte salve le altre responsabilità previste dalla legge, lo svolgimento di attività per le quali è prescritto il giuramento senza che lo stesso sia stato prestato costituisce abuso del titolo autorizzatorio, ai sensi dell'articolo 10 del TULPS.

che, peraltro, non è tenuto a prestare il personale munito delle qualificazioni e delle autorizzazioni previste nello Stato di stabilimento e dipendenti da imprese regolarmente autorizzate allo svolgimento dei medesimi servizi nello Stato di stabilimento e che, in forza di un'apposita autorizzazione del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno all'esercizio occasionale nel territorio della Repubblica di servizi temporanei di vigilanza e custodia ammessi dalla legge, purché sulla base di incarichi regolarmente assunti, e le GPG impiegate in attività transfrontaliere, ovvero sia quelle che hanno inizio nello Stato membro di stabilimento dell'impresa e che devono concludersi in territorio italiano e viceversa<sup>45</sup>;

- alla sostituzione del primo comma dell'articolo 251 che ora prevede che con uno stesso decreto di approvazione una GPG possa essere autorizzata alla custodia di più proprietà appartenenti a persona od enti diversi, ovvero a prestare servizio presso più istituti di vigilanza appartenenti allo stesso titolare, ovvero ad una medesima società o da questa controllati, secondo le modalità regolate da apposito accordo sindacale nazionale tra le organizzazioni imprenditoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, fatte salve le disposizioni vigenti a tutela della sicurezza e del lavoro delle guardie particolari e le prescrizioni imposte dall'autorità per le finalità di vigilanza previste dalla legge;
- all'articolo 252, anch'esso completamente sostituito, che ora prevede che, salvo quanto disposto da leggi speciali, quando i beni che le guardie particolari sono chiamate a custodire siano posti nel territorio di province diverse, il decreto di approvazione è rilasciato dal prefetto che ha ricevuto la domanda, sentiti i prefetti delle province interessate, sempre che siano garantite la sicurezza delle guardie particolari, anche in rapporto ai limiti della durata giornaliera del lavoro e la qualità dei servizi;

---

<sup>45</sup> La norma prevede che siano esonerate dal prestare giuramento le GPG che svolgono i servizi di cui al comma secondo dell'articolo 260bis del Regolamento per l'esecuzione del TULPS.

- all'introduzione dell'articolo 252bis, che dispone sia l'iscrizione delle GPG in un apposito registro della prefettura, nel quale sono annotati gli istituti e gli altri soggetti presso cui prestano o hanno prestato servizio e tutte le variazioni relative al rapporto di servizio, la formazione acquisita, l'impiego prevalente nell'anno, nonché, succintamente, i motivi di cessazione dal servizio, che, nel caso di variazione del datore di lavoro, detta iscrizione nel registro debba consentire "l'approvazione del decreto di nomina, anche in altre province, con le procedure semplificate definite dal Ministero dell'Interno"<sup>46</sup>;
- all'integrale sostituzione dell'articolo 254, che ora, oltre a prevedere che le GPG vestano l'uniforme e che, per particolari esigenze, rechino il distintivo<sup>47</sup>, stabilisce che le guardie giurate dipendenti da imprese - regolarmente titolate a svolgere i medesimi servizi nello Stato di stabilimento - autorizzate dal Ministero dell'Interno all'esercizio occasionale nel territorio del nostro Paese a svolgere servizi temporanei di vigilanza e custodia o attività transfrontaliere, sono applicate le disposizioni sull'uniforme vigenti nello Stato di stabilimento<sup>48</sup>; naturalmente, ai sensi dell'articolo 230 del Regolamento per l'esecuzione del TULPS, ogni variante della divisa deve essere approvata preventivamente dal prefetto;

---

<sup>46</sup> Il successivo comma 3 dell'articolo 252bis del Regolamento per l'esecuzione del TULPS prevede, inoltre, che competa al Ministero dell'Interno assicurare il collegamento informatico dei registri delle prefetture, al fine di realizzare un'unica banca dei dati nazionale degli operatori di sicurezza privata, alla quale possono accedere gli uffici preposti alle attività di controllo e, per i rispettivi compiti istituzionali, gli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria.

<sup>47</sup> La norma prevede che sia la divisa che il distintivo debbono essere approvati dal prefetto su domanda del datore di lavoro.

<sup>48</sup> Il comma 3 dell'articolo 254 prevede che non siano tenuti ad indossare la divisa e ad esporre il distintivo i titolari degli istituti di investigazione privata e gli investigatori dipendenti, i quali sono tenuti a dimostrare la propria qualità, ad ogni richiesta da parte di chiunque vi abbia interesse, mediante l'esibizione di un tesserino conforme al modello approvato con decreto del Ministro dell'Interno, nel quale sono riportate le generalità, gli estremi della licenza e l'indicazione dell'agenzia cui appartengono.

- all'inserimento dell'articolo 256-bis, che elenca i servizi di sicurezza complementare da svolgersi a mezzo di guardie particolari giurate - salvo che la legge disponga diversamente o vi provveda la forza pubblica - nelle attività di vigilanza concernenti:
  - a) la sicurezza negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni ferroviarie, nelle stazioni delle ferrovie metropolitane e negli altri luoghi pubblici o aperti al pubblico specificamente indicati dalle norme speciali, ad integrazione di quella assicurata dalla forza pubblica;
  - b) la custodia, il trasporto e la scorta di armi, esplosivi e di ogni altro materiale pericoloso, nei casi previsti dalle disposizioni in vigore o dalle prescrizioni dell'autorità, ferme restando le disposizioni vigenti per garantire la sicurezza della custodia, del trasporto e della scorta;
  - c) la custodia, il trasporto e la scorta del contante o di altri beni o titoli di valore, nonché la vigilanza nei luoghi in cui vi è maneggio di somme rilevanti o di altri titoli o beni di valore rilevante appartenenti a terzi;
  - d) la vigilanza armata mobile e gli interventi sugli allarmi, salve le attribuzioni degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza;
  - e) la vigilanza presso infrastrutture del settore energetico o delle telecomunicazioni, dei prodotti ad alta tecnologia, di quelli a rischio di impatto ambientale, ed ogni altra infrastruttura che può costituire, anche in via potenziale, un obiettivo sensibile ai fini della sicurezza o dell'incolumità pubblica o della tutela ambientale;
  - f) la vigilanza presso tribunali ed altri edifici pubblici, installazioni militari, centri direzionali, industriali o commerciali ed altre simili infrastrutture, quando speciali esigenze di sicurezza impongono che i servizi medesimi siano svolti da guardie particolari giurate.

In relazione alla § 21, rubricata "Degli istituti di vigilanza e di investigazione privata", il DPR 4 agosto 2008, n. 153, oltre a sostituire l'articolo 257, ha inserito gli articoli 257-bis, 257-ter, 257-quater, 257-quinquies e 257-sexies.

Nello specifico, l'articolo 257 ora prevede, relativamente ai contenuti della domanda per ottenere la licenza prescritta dall'articolo 134 TULPS per le attività di vigilanza e per le altre attività di sicurezza per conto dei privati<sup>49</sup>, che, questa, debba recare:

- a) l'indicazione del soggetto che richiede la licenza, dell'istitutore o del direttore tecnico preposto all'istituto o ad una sua articolazione secondaria, nonché degli altri soggetti provvisti di poteri di direzione, amministrazione o gestione, anche parziali, se esistenti;
- b) la composizione organizzativa e l'assetto proprietario dell'istituto, con l'indicazione, se sussistenti, dei rapporti di controllo attivi o passivi e delle eventuali partecipazioni in altri istituti;
- c) l'indicazione dell'ambito territoriale, anche in province o regioni diverse, in cui l'istituto intende svolgere la propria attività, precisando la sede legale, nonché la sede o le sedi operative e quella della centrale operativa, qualora non corrispondenti;
- d) l'indicazione dei servizi per i quali si chiede l'autorizzazione, dei mezzi e delle tecnologie che si intendono impiegare;

e, ancora, l'articolo *de quo* stabilisce che, anche ai fini di quanto previsto del primo comma dell'articolo 136 TULPS<sup>50</sup>, la summenzionata domanda debba essere corredata del progetto organizzativo e tecnico operativo dell'istituto, con l'indicazione del tempo, non superiore a sei mesi, necessario all'attivazione dello stesso, nonché della documentazione comprovante il possesso delle capacità tecniche occorrenti, proprie e delle persone preposte alle unità operative dell'istituto, la disponibilità dei mezzi finanziari, logistici e tecnici occorrenti per l'attività da svolgere e le relative caratteristiche, conformi alle disposizioni in

---

<sup>49</sup> Ad esclusione di quelle di investigazione, ricerche e raccolta di informazioni.

<sup>50</sup> L'articolo 136 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, RD 18 giugno 1931, nr. 773, prevede che la licenza è ruscata a chi non dimostri di possedere capacità tecnica ai servizi che intende esercitare.

vigore; il terzo comma dell'articolo 256 stabilisce, inoltre, che alla domanda occorre unire il progetto di regolamento tecnico dei servizi che si intendono svolgere<sup>51</sup>;

infine, l'ultimo comma dell'articolo in parola prevede che, con decreto del Ministro dell'Interno, sentito l'Ente nazionale di unificazione e la Commissione consultiva centrale per le attività di cui all'articolo 134 TULPS<sup>52</sup>, sono determinate, anche al fine di meglio definire la capacità tecnica di cui al già citato articolo 136 TULPS, le caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo ed i requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui all'articolo 134 TULPS, nonché i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dell'istituto e per lo svolgimento degli incarichi organizzativi<sup>53</sup>.

Mentre l'articolo 257-bis, oltre a stabilire che la licenza prescritta dall'articolo 134 del TULPS per le attività di investigazione, ricerche e raccolta di informazioni per conto di privati, ivi comprese quelle relative agli ammanchi di merce ed alle differenze inventariali nel settore commerciale, è richiesta dal titolare dell'istituto di investigazioni e ricerche anche per coloro che, nell'ambito dello stesso istituto, svolgono

---

<sup>51</sup> La norma stabilisce che tale progetto di regolamento tecnico dei servizi dovrà risultare adeguato, per mezzi e personale, alla tipologia degli stessi, all'ambito territoriale richiesto, alla necessità che sia garantita la direzione, l'indirizzo unitario ed il controllo dell'attività delle guardie particolari giurate da parte del titolare della licenza, o degli addetti alla direzione dell'istituto, nonché alle locali condizioni della sicurezza pubblica.

<sup>52</sup> Tale Commissione è prevista dall'articolo 260-quater del Regolamento per l'esecuzione del TULPS, RD 6 maggio 1940, n. 635.

<sup>53</sup> Fatte salve le disposizioni di legge o adottate in base alla legge che, per determinati servizi, materiali, mezzi o impianti, prescrivono speciali requisiti, capacità, abilitazioni o certificazioni.

professionalmente l'attività di investigazione e ricerca<sup>54</sup>, prevede che il decreto ministeriale (di cui al quarto comma dell'articolo 257) per le caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo ed i requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui all'articolo 134 TULPS, nonché i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dell'istituto e per lo svolgimento degli incarichi organizzativi dovrà anche fissare i requisiti formativi minimi ad indirizzo giuridico e professionale ed i periodi minimi di tirocinio pratico occorrenti per il rilascio della licenza.

La norma, infine, chiarisce che nulla viene innovato relativamente all'autorizzazione prevista dall'articolo 222 delle Disposizioni di attuazione, di coordinamento e transitorie del Codice di procedura penale per lo svolgimento delle attività indicate nell'articolo 327-bis del Codice di procedura penale<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> L'articolo 257-bis prevede inoltre che la domanda per poter svolgere attività di investigazione, ricerche e raccolta di informazioni per conto di privati, ivi comprese quelle relative agli ammanchi di merce ed alle differenze inventariali nel settore commerciale debba contenere l'indicazione dei soggetti per i quali la licenza è richiesta e degli altri soggetti di cui all'articolo 257, comma 1, lettera a), ovvero sia, oltre all'indicazione del soggetto che richiede la licenza, anche, qualora vi siano, dell'istitutore o del direttore tecnico preposto all'istituto o ad una sua articolazione secondaria, nonché degli altri soggetti provvisti di poteri di direzione, amministrazione o gestione, anche parziali, nonché l'indicazione della composizione organizzativa e dell'assetto proprietario dell'istituto (con l'indicazione, se sussistenti, dei rapporti di controllo attivi o passivi e delle eventuali partecipazioni in altri istituti), dell'ambito territoriale, anche in province o regioni diverse, in cui l'istituto intende svolgere la propria attività, precisando la sede legale, nonché la sede o le sedi operative e quella della centrale operativa, qualora non corrispondenti e dei servizi per i quali si chiede l'autorizzazione, dei mezzi e delle tecnologie che si intendono impiegare; la norma, infine, prevede che, in quanto compatibili, le altre disposizioni dell'articolo 257.

<sup>55</sup> L'articolo 222 del D. Lgs. 28 luglio 1989, n. 271 - recante "Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale" - riguarda gli investigatori privati che svolgono le attività indicate nell'articolo 327-bis del codice di procedura penale, che riguardano la facoltà in capo al difensore di far svolgere investigazioni per ricercare ed individuare elementi di prova a favore del proprio assistito.

L'articolo 257-ter, in tema di rilascio della licenza, prevede che, qualora nulla osti alla concessione, l'ufficio comunica all'interessato il termine, non superiore a sessanta giorni, entro il quale il provvedimento è rilasciato, previa esibizione della documentazione comprovante l'attivazione degli adempimenti relativi all'assolvimento degli obblighi assicurativi e previdenziali nei confronti del personale dipendente, nel numero e con le professionalità occorrenti; il versamento al prefetto competente per il rilascio della licenza della cauzione o delle garanzie sostitutive ammesse dalla legge e dal Regolamento per l'esecuzione del TULPS<sup>56</sup>; inoltre, la norma prevede che, per le imprese già assentite in altro Stato membro dell'Unione europea, il prefetto debba tenere conto della cauzione, ovvero delle altre garanzie sostitutive ammesse dalla legge, eventualmente già prestate nello Stato di stabilimento, purché idonee, per ammontare e modalità di pagamento, al soddisfacimento delle esigenze di cui all'articolo 137 TULPS<sup>57</sup>.

Sempre ai sensi dell'articolo 257ter, la licenza ora contiene:

- le indicazioni di cui al comma 1 dell'articolo 257, lettere a), c) e d), vale a dire quelle relative al soggetto che richiede la licenza, dell'istitutore o del direttore tecnico preposto all'istituto o ad una sua

---

<sup>56</sup> Le cauzioni o le garanzie sostitutive ammesse dalla legge e dal Regolamento per l'esecuzione del TULPS debbono essere di ammontare commisurato al progetto organizzativo - di cui all'articolo 257 - ed a quanto previsto dall'articolo 260-bis.

<sup>57</sup> Tale articolo prevede che il rilascio della licenza sia subordinato al versamento nella cassa depositi e prestiti di una cauzione nella misura da stabilirsi dal prefetto, che la cauzione stia a garanzia di tutte le obbligazioni inerenti all'esercizio dell'ufficio e della osservanza delle condizioni imposte dalla licenza, che il prefetto, nel caso di inosservanza, possa disporre con decreto che la cauzione, in tutto o in parte, sia devoluta all'erario dello Stato, nonché che lo svincolo e la restituzione della cauzione non possano essere ordinati dal prefetto, se non quando, decorsi almeno tre mesi dalla cessazione dell'esercizio, il concessionario abbia provato di non avere obbligazioni da adempiere in conseguenza del servizio al quale l'ufficio era autorizzato.

articolazione secondaria, nonché degli altri soggetti provvisti di poteri di direzione, amministrazione o gestione, anche parziali, se esistenti;

- la segnalazione dell'ambito territoriale, anche in province o regioni diverse, in cui l'istituto intende svolgere la propria attività, precisando la sede legale;
- le prescrizioni eventualmente imposte a norma dell'articolo 9 TULPS, il quale stabilisce che, oltre le condizioni stabilite dalla legge, chiunque ottenga un'autorizzazione di polizia deve osservare le prescrizioni che l'autorità di pubblica sicurezza ritenga di imporgli nel pubblico interesse;
- l'attestazione dell'avvenuta comunicazione al prefetto della tabella delle tariffe dei servizi offerti.

Inoltre l'articolo dispone che, se la licenza è richiesta per l'esercizio dell'attività in più province, essa è rilasciata dal prefetto della provincia nella quale l'istituto ha sede, previa comunicazione ai prefetti competenti per territorio, nonché che la suddetta preventiva comunicazione non è richiesta per le attività prive di caratterizzazione territoriale, quali quelle di teleallarme, videosorveglianza, trasporto valori, vigilanza mobile e per quelle di vigilanza per specifici eventi, ovvero di investigazione e ricerche, i cui incarichi siano stati conferiti nel luogo in cui gli istituti hanno sede, né per i servizi occasionali o transfrontalieri<sup>58</sup>.

Devono essere oggetto di comunicazione al prefetto sia ogni variazione che riguardi i servizi, i mezzi o le tecnologie che si intendono impiegare per espletare i servizi per i quali si richiede l'autorizzazione<sup>59</sup>, che ogni modifica del progetto organizzativo e tecnico-operativo o dell'assetto proprietario dell'istituto.

---

<sup>58</sup> Detti servizi sono trattati dall'articolo 260-bis, che, successivamente, sarà oggetto di approfondimento.

<sup>59</sup> Articolo 257, primo comma, lettera d).

La norma, inoltre, prescrive l'esibizione, da compiersi almeno annualmente, attraverso il DURC, della certificazione attestante l'integrale rispetto, per il personale dipendente, degli obblighi previdenziali assistenziali ed assicurativi, ma anche della certificazione dell'ente bilaterale nazionale della vigilanza privata concernente l'integrale rispetto degli obblighi della contrattazione nazionale e territoriale nei confronti delle GPG, e, qualora prevista dalla contrattazione collettiva di categoria, analoga certificazione per il personale comunque dipendente. L'articolo 257-ter si chiude con la previsione che, ai fini dell'estensione della licenza ad altri servizi o ad altre province, il titolare della stessa notifichi al prefetto che ha rilasciato la licenza i mezzi, le tecnologie e le altre risorse che intende impiegare, nonché la nuova o le nuove sedi operative, se previste, ed ogni altra eventuale integrazione agli atti e documenti di cui all'articolo 257, commi secondo e terzo<sup>60</sup>, e con la precisazione che i servizi relativi alla estensione della licenza hanno inizio trascorsi novanta giorni dalla notifica, termine entro il quale il prefetto può chiedere chiarimenti ed integrazioni al progetto tecnico-organizzativo e disporre il divieto dell'attività qualora la stessa non possa essere assentita, ovvero ricorrano i presupposti per la sospensione o la revoca della licenza, di cui all'articolo 257-quater.

---

<sup>60</sup> Il secondo comma dell'articolo 257 del Regolamento per l'esecuzione del TULPS prevede che anche ai fini di quanto previsto dal primo comma dell'articolo 136 TULPS, la domanda è corredata del progetto organizzativo e tecnico-operativo dell'istituto, con l'indicazione del tempo, non superiore a sei mesi, necessario all'attivazione dello stesso, nonché della documentazione comprovante: a) il possesso delle capacità tecniche occorrenti, proprie e delle persone preposte alle unità operative dell'istituto; b) la disponibilità dei mezzi finanziari, logistici e tecnici occorrenti per l'attività da svolgere e le relative caratteristiche, conformi alle disposizioni in vigore; il terzo comma, invece, nel dettare indicazioni utili a compilare il progetto di regolamento tecnico dei servizi che si intendono svolgere, che va unito alla domanda, stabilisce che, questo, dovrà risultare adeguato, per mezzi e personale, alla tipologia degli stessi, all'ambito territoriale richiesto, alla necessità che sia garantita la direzione, l'indirizzo unitario ed il controllo dell'attività delle guardie particolari giurate da parte del titolare della licenza, o degli addetti alla direzione dell'istituto, nonché alle locali condizioni della sicurezza pubblica.

Il succitato articolo 257-quater, infatti, dispone che, oltre a quanto previsto dall'articolo 134 TULPS<sup>61</sup>, le licenze ivi previste - vigilanza ed investigazioni - sono negate quando:

- a) risulta che gli interessati abbiano esercitato taluna delle attività ivi disciplinate in assenza della prescritta licenza;
- b) nei confronti di taluno dei soggetti di cui all'articolo 257, comma 1, lettere a) e b), ovvero sia il richiedente la licenza, l'istitutore, il direttore tecnico preposto all'istituto (o ad una sua articolazione secondaria), gli altri soggetti provvisti di poteri di direzione, amministrazione o gestione, anche parziali, nonché dei soggetti ricompresi nella "composizione organizzativa" e nell'assetto proprietario dell'istituto, risulta esercitata l'azione penale per uno dei reati

---

<sup>61</sup> L'articolo 134 TULPS, oltre a stabilire che la licenza per prestare opere di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari e per eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati non può essere concessa "per operazioni che importano un esercizio di pubbliche funzioni o una menomazione della libertà individuale" ed a persone che non abbiano la cittadinanza italiana ovvero di uno Stato membro dell'Unione europea o siano incapaci di obbligarsi o abbiano riportato condanna per delitto non colposo, fa, peraltro, un esplicito riferimento all'articolo 11 TULPS, il quale stabilisce che, fatte salve le condizioni particolari stabilite dalla legge nei singoli casi, le autorizzazioni di polizia debbono essere negate a chi ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non ha ottenuto la riabilitazione; a chi è sottoposto all'ammonizione o a misura di sicurezza personale o è stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza; a chi ha riportato condanna per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro le persone commessi con violenza, o per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, o per violenza o resistenza all'autorità, e a chi non può provare la sua buona condotta; la stessa norma, infine, prevede che le autorizzazioni devono essere revocate quando nella persona autorizzata vengono a mancare, in tutto o in parte, le condizioni alle quali sono subordinate, e possono essere revocate quando sopraggiungono o vengono a risultare circostanze che avrebbero imposto o consentito il diniego della autorizzazione.

previsti dall'articolo 51, comma 3-bis<sup>62</sup> del codice di procedura penale, ovvero sia stata formulata la proposta per l'applicazione di una misura di prevenzione;

- c) sussistano gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica, ovvero il concreto pericolo di infiltrazioni ambientali tali da condizionare la corretta gestione o amministrazione dell'istituto.

La norma prevede altresì che licenze già rilasciate siano revocate quando vengono a mancare i requisiti richiesti per il loro rilascio e che siano revocate o sospese per gravi violazioni delle disposizioni che regolano le attività assentite o delle prescrizioni imposte nel pubblico interesse, compreso l'impiego di personale privo dei requisiti prescritti e, in ogni caso, di quelli indicati dal già citato articolo 11 TULPS, ovvero per altri motivi di ordine e sicurezza pubblica; possono motivare atti di revoca o di sospensione delle licenze l'accertamento del mancato rispetto degli obblighi assicurativi e previdenziali, nei confronti del personale dipendente, la reiterata adozione di comportamenti o scelte, ivi comprese quelle attinenti al superamento dei limiti della durata giornaliera del servizio o ad altre gravi inadempienze all'integrale rispetto della

---

<sup>62</sup> L'articolo 51, comma 3bis, del Codice di procedura penale fa riferimento ad una serie di delitti, tutti ricompresi nel Codice penale, quali quelli previsti dai commi sesto e settimo dell'articolo 416 relativo all'associazione a delinquere, dall'articolo 416-bis sull'associazione di tipo mafioso, dall'articolo 416ter sullo scambio elettorale politico-mafioso, dall'articolo 473 sulla contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell'ingegno o di prodotti industriali, dall'articolo 474 sull'introduzione nello Stato e sul commercio di prodotti con segni falsi, dall'articolo 600 sulla riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, dall'articolo 601 sulla tratta di persone, dall'articolo 602 sull'acquisto e l'alienazione di schiavi, nonché dall'articolo 74 DPR 9 ottobre 1990, nr. 309 (Testo unico sulla droga) relativo all'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, dall'articolo 291quater DPR 23 gennaio 1973, nr. 43 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale) in tema di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, dall'articolo 260 D. Lgs. 3 aprile 2006, nr. 152 (Norme in materia ambientale) sull'attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti.

contrattazione nazionale e territoriale della vigilanza privata, che incidono sulla sicurezza delle guardie particolari o sulla qualità dei servizi resi in rapporto alla dotazione di apparecchiature, mezzi, strumenti ed equipaggiamenti indispensabili per la sicurezza, alle esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, alle prescrizioni dell'autorità ed alle determinazioni del questore ai sensi della Disciplina del servizio delle guardie particolari giurate<sup>63</sup>.

Sempre l'articolo 257-quater stabilisce che le licenze debbono essere, altresì, revocate trascorso il termine - indicato nella domanda - necessario all'attivazione del progetto organizzativo<sup>64</sup>.

L'articolo 257-quinquies, in ordine all'accertamento della sussistenza delle caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo - di cui al comma 4 dell'articolo 257 - e della permanenza dei requisiti di qualità e funzionalità degli istituti, stabilisce che il prefetto si avvale degli organismi di qualificazione e certificazione costituiti o riconosciuti dal Ministero dell'Interno a norma dell'articolo 260-ter; dei medesimi organismi si avvale il questore per le finalità di vigilanza di cui al quinto comma dell'articolo 249<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Il Regio Decreto-Legge 26 settembre 1935, nr. 1952, convertito dalla legge 19 marzo 1936, nr. 508, reca appunto la Disciplina del servizio delle guardie particolari giurate.

<sup>64</sup> Questo, fra l'altro, prevede il comma secondo dell'articolo 257 del Regolamento per l'esecuzione del TULPS e stabilisce anche che il termine temporale in parola non potrà superare i sei mesi.

<sup>65</sup> Il comma in parola stabilisce che la vigilanza sul servizio delle guardie particolari giurate è esercitata dal Questore, a norma del Regio Decreto-Legge 26 settembre 1935, nr. 1952, convertito dalla legge 19 marzo 1936, nr. 508, reca appunto la Disciplina del servizio delle guardie particolari giurate.

L'articolo 257-quinquies, inoltre, prevede che, ai fini dell'accertamento delle condizioni di sicurezza dei servizi e del personale, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, il prefetto si avvale di parametri oggettivi di verifica, definiti dal Ministro dell'Interno, sentita la Commissione consultiva centrale per le attività di cui all'articolo 134 TULPS, tenendo conto:

- a) degli oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni di legge o di regolamento che disciplinano le attività di cui allo stesso articolo 134 TULPS e, particolarmente, delle misure da adottarsi in relazione alle condizioni, anche locali della sicurezza pubblica;
- b) dei costi per la sicurezza, compresi quelli per veicoli blindati, protezioni individuali antiproiettile, apparecchiature tecnologiche ed ogni altro mezzo, strumento od equipaggiamento indispensabile per la qualità e la sicurezza dei servizi;
- c) dei costi reali e complessivi per il personale, determinati secondo quanto previsto dall'articolo 86, comma 3bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ovvero sia dal Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> L'articolo 86 relativo ai criteri di individuazione delle offerte anormalmente basse, al comma 3-bis - aggiunto dalla Legge 27 dicembre 2006 n 296 e poi sostituito dalla Legge n. 123 del 3/08/2007 - prevedeva che, nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture. Ai fini del presente comma il costo del lavoro è determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione; attualmente l'intera materia è disciplinata dal Codice dei contratti pubblici di cui al D. Lgs. 18 aprile 2016, nr. 50, sul quale si tornerà nei successivi capitoli.

All'articolo 257-sexies si specifica che le disposizioni della § 21 - rubricata "Degli istituti di vigilanza e di investigazione privata" - non costituiscono ostacolo alla costituzione di raggruppamenti temporanei di istituti di vigilanza o loro consorzi, né di studi associati di investigatori privati ai quali è stata rilasciata la licenza e nei limiti ivi stabiliti, né ad altre forme di organizzazione aziendale che prevedano l'utilizzazione comune di sistemi tecnologici di ricezione, controllo e gestione dei segnali di monitoraggio e di allarme di beni senza limiti territoriali, a condizione che:

- a) i raggruppamenti temporanei e le altre forme di associazione siano preventivamente comunicati al prefetto e l'utilizzazione comune di impianti e risorse siano attestate nella licenza, previa comunicazione al prefetto del relativo progetto organizzativo e tecnico-operativo;
- b) siano costantemente garantite l'efficacia e l'efficienza delle strutture e la funzionalità dei servizi;
- c) i raggruppamenti temporanei e le altre forme di associazione dispongano di una centrale operativa adeguata alle esigenze del territorio in cui operano, o, ferma restando la necessità della centrale operativa, di una idonea struttura tecnica di supporto con linee appositamente dedicate per la gestione degli interventi sugli allarmi del personale dipendente.

A seguito della sostituzione del primo comma dell'articolo 260, ora la norma, relativa agli istituti prevede che nel registro di cui all'articolo 135 TULPS, vale a dire il registro degli affari compiuti giornalmente e riportante le generalità delle persone con cui tali affari sono compiuti, devono essere indicati:

- la data e la specie dell'affare o della operazione;
- l'onorario convenuto e l'esito della operazione;
- i documenti con i quali il committente ha dimostrato la propria identità personale.

La norma precisa, altresì, che i predetti obblighi debbano essere assolti nella sede principale ed in quelle operative risultanti dalla licenza,

indipendentemente dall'ambito territoriale in cui i servizi devono essere svolti; essa, inoltre, afferma, nel caso di servizi effettuati con il concorso di più istituti, che il registro dovrà indicare l'operazione complessiva, il cliente per conto del quale l'intero servizio è effettuato, la fase operativa di competenza di ciascun istituto, il soggetto, debitamente identificato, richiedente l'esecuzione della stessa ed i riferimenti al titolo del concorso<sup>67</sup>.

Per le attività indicate nell'articolo 327-bis del codice di procedura penale, continuano ad osservarsi le disposizioni dello stesso codice e dell'articolo 222 delle disposizioni di attuazione, di coordinamento e transitorie del medesimo codice.

La lettera m) del primo comma dell'articolo 1 del DPR4 agosto 2008, n. 153 ha aggiunto integralmente la § 21-bis rubricata "Degli istituti stabiliti in altri Paesi dell'Unione europea, degli enti di certificazione indipendenti e della Commissione consultiva centrale", introducendo: l'articolo 260-bis che ora stabilisce che le imprese stabilite in altro Stato membro dell'Unione europea possono stabilirsi nel territorio della Repubblica italiana a parità di condizioni con le imprese nazionali, secondo quanto previsto dall'articolo 257, tenuto conto della capacità tecnica attestata nello Stato di stabilimento e degli obblighi e degli oneri, anche economici, già assolti nel medesimo Stato. A tal fine, la cauzione di cui all'articolo 137 TULPS è prestata con le modalità ed alle condizioni indicate all'articolo 257-ter, primo comma, per i soli obblighi concernenti l'ordinamento italiano ed i servizi da espletarsi nel territorio della Repubblica; inoltre, l'articolo 260-bis prevede che il Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza possa autorizzare l'esercizio occasionale nel territorio della Repubblica di servizi temporanei di vigilanza e custodia ammessi dalla legge ad

---

<sup>67</sup> Per le attività indicate nell'articolo 327bis del Codice di procedura penale, relativo alla attività investigativa del difensore, la norma prevede che continuano ad osservarsi le disposizioni dello stesso codice e dell'articolo 222 delle disposizioni di attuazione, di coordinamento e transitorie del medesimo codice, che abbiamo precedentemente analizzato.

imprese regolarmente autorizzate allo svolgimento dei medesimi servizi nello Stato di stabilimento, utilizzando proprio personale munito delle qualificazioni e autorizzazioni previste nello Stato di stabilimento, sulla base di incarichi regolarmente assunti; la norma precisa che, alle medesime condizioni, possono essere autorizzate le attività transfrontaliere, intendendo per tali quelle che hanno inizio nello Stato membro di stabilimento dell'impresa e che devono concludersi in territorio italiano e viceversa.

La domanda per il rilascio dell'autorizzazione da parte del Ministero dell'Interno va proposta almeno sessanta giorni prima dell'espletamento del servizio, corredata degli elementi descrittivi dell'istituto e delle autorizzazioni allo stesso rilasciate dallo Stato di stabilimento, del servizio da espletare, della sua durata, del personale e dei mezzi da impiegare; la norma prescrive che, nel termine suddetto, qualora non sia intervenuto diniego per insussistenza dei presupposti, o per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, il Dipartimento della pubblica sicurezza adotta le prescrizioni occorrenti per assicurare che i servizi siano assolti alle medesime condizioni, compresa la vigilanza dell'autorità di pubblica sicurezza, previste nel territorio della Repubblica per lo svolgimento di servizi analoghi; infine, l'articolo 260-bis chiarisce che, ove non siano adottate le prescrizioni da parte del Dipartimento della pubblica sicurezza, l'autorizzazione si intende rilasciata.

L'articolo 260-ter, invece, ha stabilito che, con decreto del Ministro dell'Interno, sentita la Commissione consultiva centrale (di cui all'articolo 260-quater), sarebbero state stabilite le caratteristiche ed i requisiti richiesti a istituti universitari, centri di ricerca, laboratori ed altri organismi tecnici, anche privati, per l'espletamento di compiti di certificazione indipendente della qualità e della conformità degli istituti autorizzati a norma dell'articolo 134 TULPS, dei relativi servizi e dei materiali utilizzati, alle disposizioni del Regolamento per l'esecuzione del TULPS e dei relativi provvedimenti di attuazione, nonché alle altre disposizioni di legge o di regolamento che li disciplinano, ferme restando le attività di verifica, certificazione, approvazione o autorizzazione rimesse agli organi della pubblica amministrazione o a quelli previsti dalla contrat-

tazione collettiva nazionale di settore; sempre l'articolo in parola ha stabilito che, con lo stesso decreto, sarebbero state definite anche le modalità di riconoscimento degli organismi di certificazione indipendente e quelle di sospensione o revoca del riconoscimento<sup>68</sup>.

Sempre secondo la norma, il Ministero dell'Interno si avvale di un comitato; tale comitato, istituito presso lo stesso Ministero, è composto da un presidente, con qualifica non inferiore a prefetto o a dirigente generale di pubblica sicurezza, da due rappresentanti del Ministero dell'Interno e da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri della Difesa, delle Infrastrutture, dei trasporti e dell'Istruzione, università e ricerca, da due rappresentanti del Ministero dello Sviluppo Economico, di cui uno esperto in comunicazioni, nonché da tre esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione<sup>69</sup>.

Altra importante struttura nell'ordito regolamentare tracciato dalla riforma si ha nell'articolo 260quater, il quale prevede l'istituzione, sempre presso il Ministero dell'Interno, della Commissione consultiva centrale per le attività di cui all'articolo 134 TULPS. Detta Commissione, presieduta da un prefetto, è composta dal direttore dell'Ufficio per gli affari della polizia amministrativa e sociale del Dipartimento della pubblica sicurezza - con le funzioni di vice presidente, da un questore, da tre esperti designati dall'Amministrazione della pubblica sicurezza (di cui almeno uno appartenente alla Polizia di Stato ed uno all'Arma dei carabinieri), da quattro esperti designati, rispettivamente, dal Ministero della Giustizia, dal Ministero dello Sviluppo economico, dal Ministero

---

<sup>68</sup> L'articolo 260ter ha inoltre previsto che il riconoscimento quale "organismo di certificazione indipendente" sia effettuato dal Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza; tale riconoscimento terrà conto della precisazione della categoria di certificazione riconosciuta ed avrà validità per cinque anni.

<sup>69</sup> Il presidente e i componenti del Comitato sono nominati con decreto del Ministro dell'Interno, durano in carica tre anni e possono essere riconfermati non più di una volta. Per ciascun componente effettivo è nominato un supplente. Le modalità di convocazione e di funzionamento del comitato sono stabilite con decreto del Ministro dell'Interno, sentite le altre Amministrazioni interessate.

del Lavoro, della salute e delle politiche sociali e dal Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, da non più di un esperto designato da ciascuna delle organizzazioni degli istituti di vigilanza comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nel limite massimo di quattro, da non più di un esperto designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali delle GPG comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nel limite massimo di quattro, da non più di un esperto designato da ciascuna delle organizzazioni degli istituti di investigazione privata e di quelli per la raccolta delle informazioni commerciali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nel limite massimo di due, da esperti, in numero non superiore a tre, designati dalle associazioni rappresentative del sistema bancario, del sistema delle assicurazioni private e del sistema della grande distribuzione<sup>70</sup>. La predetta Commissione, secondo quanto disposto dall'articolo 260quater, esprime parere obbligatorio sugli schemi di decreto ministeriale previsti dal Titolo IV "Delle guardie particolari e degli istituti di vigilanza e di investigazione privata", così come modificato dal DPR 4 agosto 2008, nr. 153, e può essere consultata, a richiesta delle Amministrazioni interessate, su tutte le questioni di carattere generale concernenti le attività di cui agli articoli 133 e 134 TULPS, riguardanti, rispettivamente, le attività di vigilanza o di custodia delle proprietà mobiliari od immobiliari a cui gli enti pubblici, gli altri enti collettivi e i privati possono destinare guardie particolari e le opere di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari, nonché le attività di investigazione o ricerche o di raccolta d'informazioni per conto di privati, prestate con licenza del prefetto ad enti o privati.

---

<sup>70</sup> L'articolo 260-quater prevede che le mansioni di segretario siano esercitate da un funzionario del Dipartimento della pubblica sicurezza e che il presidente ed i componenti della Commissione - nominati con decreto del Ministro dell'Interno - durino in carica tre anni e che possano essere riconfermati. La norma, inoltre, stabilisce che per ciascun componente effettivo sia nominato un supplente e che questi ultimi possano partecipare alle riunioni della Commissione anche congiuntamente ai titolari, senza esercitarne le funzioni.

Peraltro, la norma ha previsto la possibilità di costituire, nell'ambito della Commissione, delle sottocommissioni tecniche o "gruppi di lavoro" ristretti per gli approfondimenti di carattere tecnico e per la tenuta dei registri di qualificazione professionale degli operatori nei diversi settori della sicurezza privata.

### **1.3 I profili attuativi della riforma**

Come precedentemente accennato, richiamando un'efficace analisi<sup>71</sup>, il DPR 4 agosto 2008, n. 153 - Regolamento recante modifiche al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in materia di guardie particolari, istituti di vigilanza e investigazione privata – "rappresenta, in realtà, non la fine di un percorso, ma l'inizio di un cammino che, una volta completato – in un periodo che tra attuazione, transizione e adattamento è stimato, forse ottimisticamente, in tre anni – porterà gli istituti di vigilanza privata a trasformarsi da istituti in imprese, da operatori della vigilanza a professionisti della sicurezza privata, da prestatori d'opera a fornitori di servizi integrati.

Porterà anche, di converso, al consolidamento dei grandi gruppi imprenditoriali, all'accorpamento delle piccole realtà aziendali, alla specializzazione per settori o ambiti territoriali, al superamento dell'istituto a conduzione familiare".

Pertanto, la riforma, che per certi versi può considerarsi necessitata dal meccanismo sanzionatorio sovranazionale, è, comunque, nata con fini ambiziosi e, in un certo senso, rivoluzionari, almeno da un punto di vista culturale.

---

<sup>71</sup> Vincenzo Acunzo, Il vademecum della GPG incaricata di pubblico servizio, edito dall'Ente Bilaterale Nazionale della Vigilanza Privata, 2009

Tornando alla periodizzazione summenzionata relativamente alla dinamica innescata dalla riforma della regolamentazione del settore della vigilanza privata, che suggerisce la precitata tripartizione temporale - attuazione, transizione ed adattamento -, si può affermare che, a distanza di più di nove anni dal DPR 153/2008, siamo ancora in piena fase attuativa. Le colonne portanti di detta fase sono rappresentate ed esemplificate, almeno finora, dai due decreti ministeriali, certamente di significativa importanza per l'auspicata qualificazione dei servizi degli istituti di vigilanza privata e, quindi, del settore, relativi, rispettivamente, alla cosiddetta capacità tecnica ed alla certificazione degli istituti; più precisamente: il Decreto Ministero dell'Interno 1° dicembre 2010, n. 269 – Regolamento recante disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 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 stessi istituti<sup>72</sup> ed il D.M. 4 giugno 2014, n. 115 - Disciplina delle caratteristiche e dei requisiti richiesti per l'espletamento dei compiti di certificazione indipendente della qualità e della conformità alle disposizioni del DM 1 dicembre 2010, n. 269 degli istituti di vigilanza privata, autorizzati a norma dell'articolo 134 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, e dei servizi dagli stessi offerti. Definizione delle modalità di riconoscimento degli organismi di certificazione indipendente.

I predetti decreti sono stati adottati coerentemente alle disposizioni del comma quarto dell'articolo 257 del Regolamento per l'esecuzione del TULPS, che, infatti, ha stabilito che, con decreto del Ministro dell'Interno, si sarebbero dovute determinare, anche al fine di meglio definire la

---

<sup>72</sup> Il Decreto del Ministero dell'Interno 25 febbraio 2015, n. 56 ha successivamente modificato il DM 269/2010.

capacità tecnica da possedere per avere diritto alla licenza di polizia per prestare servizi di vigilanza<sup>73</sup>, le caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo ed i requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui all'articolo 134 TULPS, nonché i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dell'istituto e per lo svolgimento degli incarichi organizzativi, e del primo comma dell'articolo 260ter, che ha previsto che, sempre con decreto del Ministro dell'Interno, si sarebbero dovute stabilire le caratteristiche ed i requisiti richiesti a istituti universitari, centri di ricerca, laboratori ed altri organismi tecnici, anche privati, per l'espletamento di compiti di certificazione indipendente della qualità e della conformità degli istituti autorizzati a norma dell'articolo 134 TULPS, dei relativi servizi e dei materiali utilizzati, alle disposizioni del Regolamento per l'esecuzione del TULPS e dei relativi provvedimenti di attuazione, nonché alle altre disposizioni di legge o di regolamento che li disciplinano, ferme restando le attività di verifica, certificazione, approvazione o autorizzazione rimesse agli organi della pubblica amministrazione o a quelli previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore, nonché del secondo comma che, per parte sua, ha specificato che, con lo stesso decreto, dovevano essere definite anche le modalità di riconoscimento degli organismi di certificazione indipendente e quelle di sospensione o revoca del riconoscimento.

Relativamente alla qualificazione dei servizi e del settore, nonché, più modestamente, rispetto all'oggetto di questo lavoro, ha un'importanza significativa anche la previsione del secondo comma dell'articolo 138 TULPS<sup>74</sup>, per la quale il Ministro dell'Interno, con proprio decreto, da

---

<sup>73</sup> L'articolo 136 TULPS al primo comma prevede infatti che la licenza è riacquisita a chi non dimostri di possedere capacità tecnica ai servizi che intende esercitare.

<sup>74</sup> Comma inserito dall'articolo 4, comma 1, lettera g), numero 1), del Decreto Legge 8 aprile 2008, nr. 59, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 giugno 2008, n. 101, e, successivamente, modificato dall'articolo 11, comma 3, del Decreto Legislativo 28 gennaio 2014, n. 8.

adottarsi con le modalità individuate nel regolamento per l'esecuzione del TULPS, sentite le regioni, provvede all'individuazione dei requisiti minimi professionali e di formazione delle guardie particolari giurate; tuttavia, tale decreto, non è stato ancora elaborato, pertanto la parte attuativa della tripartizione di cui sopra deve ritenersi monca della parte afferente l'apporto professionale delle GPG, che, al pari delle due disposizioni ministeriali richiamate – riguardanti la c.d. capacità tecnica e la certificazione -, potrebbe certamente contribuire maggiormente alla qualificazione dei servizi e del settore.

Lo stretto rapporto intercorrente fra la rinnovata regolamentazione della vigilanza privata e quella negoziale di natura collettiva, che, peraltro, trova nelle previsioni del DM 269/2010 una sintesi assieme paradigmatica ed esemplificativa, costituisce, un originale e, per certi versi, inedito spettro d'intervento per il principale prodotto della autonomia collettiva espressa dalle parti economico-sociali, cioè il CCNL.

In seno a tale rapporto, infatti, non si innesca una mera dinamica di tipo funzionale – e perlopiù informata al principio di sussidiarietà - comunemente insistente fra norma e contratto, ma la regolamentazione in materia di vigilanza dà allo specifico ambito della rappresentanza settoriale-categoriale (e, soprattutto, al suo peculiare esito: la contrattazione) una dignità sistemica, lo fa assurgere a collaterale fonte regolamentare di aspetti e questioni che, travalicando la specificità rappresentata dalla predisposizione di un alveo condiviso entro il quale istaurare e svolgere i rapporti contrattuali di lavoro del personale dipendente dagli istituti di vigilanza privata, raggiunge ambiti addirittura rilevanti ai fini del rilascio, della conservazione e/o della revoca della licenza di polizia ex articolo 134 del TULPS.

La portata delle previsioni e degli effetti della contrattazione collettiva settoriale, infatti, non si evince soltanto dall'articolo 257-ter del Regolamento per l'esecuzione del TULPS, che, ai fini della conservazione della licenza ex articolo 134 TULPS, prescrive l'obbligo di esibire

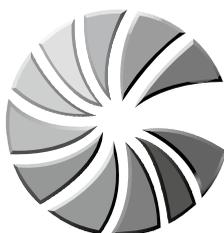
annualmente non solo il DURC<sup>75</sup>, ma, appunto, la certificazione dell'ente bilaterale nazionale della vigilanza privata concernente l'integrale rispetto degli obblighi della contrattazione nazionale e territoriale nei confronti delle guardie particolari giurate, e, qualora prevista dalla contrattazione collettiva di categoria, analoga certificazione per il personale comunque dipendente, o dall'articolo 260-ter dello stesso Regolamento, che, nel dettare le linee guida relative al decreto ministeriale sulle caratteristiche ed i requisiti richiesti agli enti di certificazione, ha sancito che le funzioni di questi ultimi non solo non surrogano le attività di verifica, certificazione, approvazione o autorizzazione rimesse agli organi della pubblica amministrazione, ma neanche "quelli previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore"<sup>76</sup>; se è possibile, in termini schematici, si potrebbe sostenere che l'apice di tale portata la si ha nelle previsioni del DM 269/2010, che, in ragione dell'indubbia centralità delle disposizioni in esso contenute, necessita di una trattazione a sé stante.

---

<sup>75</sup> Il documento unico di regolarità contributiva è il certificato che, sulla base di un'unica richiesta, attesta contestualmente la regolarità contributiva di un'impresa/lavoratore autonomo per quanto concerne gli adempimenti INPS e INAIL (anche Cassa Edile per il settore delle costruzioni), verificati sulla base della rispettiva normativa di riferimento; esso è disciplinato da un complesso di fonti normative, fra cui si segnalano l'articolo 2 del Decreto Legge 25/09/2002, nr. 210 - convertito nella Legge 22/11/2002, nr. 266 recante Disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale), l'articolo 39-septies D.L. nr. 273/2005 convertito in L. n. 51/2006, il D. Lgs. nr. 50/2016 e successive modifiche ed integrazioni (Codice degli appalti pubblici), il D.M. del 24/10/07 (relativo alle modalità di rilascio ed ai contenuti analitici del DURC, sia per la concessione di agevolazioni "normative e contributive", sia per gli appalti di lavori servizi e forniture pubbliche che per i lavori privati dell'edilizia, nonché per la fruizione di benefici e sovvenzioni comunitarie), il D. Lgs. n. 81/08 (Testo Unico Decreto Legislativo sulla Sicurezza e Salute delle Lavoratrici e dei Lavoratori), l'articolo 16 bis, co. 10, D.L. n. 185/2008 convertito in L. n. 2/2009.

<sup>76</sup> Articolo 260-ter, primo comma, R.D. 6 maggio 1940, n. 635 - Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza.

**IL "MINIMO SINDACALE"  
PER IL MIGLIORAMENTO  
DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI**



**E.Bi.N.Vi.P.  
ENTE BILATERALE  
NAZIONALE  
VIGILANZA PRIVATA**

## 2.1 Le sane ambizioni del DM 269/2010

La "Disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256bis e 257bis 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 stessi istituti" di cui al Decreto del Ministero dell'Interno del 1° dicembre 2010, nr. 269, così come modificato dal Decreto 25 febbraio 2015, nr. 56, si configura come un'articolata struttura di riferimenti<sup>77</sup> tesi a proporre una continua focalizzazione sulla necessità sistemica del perenne miglioramento del livello qualitativo dei servizi offerti, muovendo, per ciò stesso, dalla sana ambizione di dare seguito alle modifiche apportate sia al TULPS che al suo Regolamento d'attuazione a seguito della sentenza della Corte di Giustizia europea del dicembre 2007. Non a caso, richiamando un'interpretazione autentica della sua funzione primigenia, si può senza indugio sostenere che tale disciplina "muove dalla consapevolezza della qualità non ottimale dei servizi resi dagli istituti di vigilanza (e di investigazione privata), nonché dalla necessità di garantire il pieno rispetto dei principi fissati dal DPR 153/2008, in particolare rispetto al superamento del limite provinciale della licenza (anche al fine di favorire un'offerta di servizi più ampia e qualificata, lasciando alle imprese di determinare i propri ambiti territoriali, in un quadro di regole omogenee per tipologia di servizi e per ampiezza degli ambiti territoriali entro i quali si intende operare) ed il perseguimento di una più elevata qualità organizzativa ed operativa dei servizi"<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Il DM 269/2010 consta di otto articoli e dieci allegati, che ne costituiscono parte integrante.

<sup>78</sup> Vademecum operativo delle Disposizioni operative per l'attuazione del Decreto Ministeriale 1.12.2010, nr. 269, in materia di capacità tecnica e qualità dei servizi degli istituti di vigilanza ed investigazione privata - realizzato a cura del Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Ufficio per l'Amministrazione Generale - Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale.

Tale efficace sintesi, quindi, mettendo in diretta connessione il precipuo fine di risollevere le sorti di servizi - di qualità non ottimale - offerti dagli istituti di vigilanza privata e la necessità di assicurare il rispetto dei principi contenuti nel DPR 135/2008, candida, quale terreno d'elezione nel quale ricercare la necessaria svolta settoriale, "l'azione di forte controllo sulla capacità tecnica dei soggetti che intendono offrire servizi di sicurezza privata, espressamente prevista dalla legge (articolo 136, primo comma, del TULPS) che, peraltro, la Corte di Giustizia delle comunità europee, nella richiamata sentenza del dicembre 2007, non ha contestato.

Un controllo sulla capacità tecnica degli istituti - quello prefigurato dalla norma - tale da assicurare sia la piena rispondenza agli interessi pubblici primari (integrità fisica e psichica, sicurezza delle proprietà e dei diritti correlati, possibilità di una pacifica vita di relazione), da qualunque soggetto l'attività venga prestata, che l'intervento immediato ed efficace per ristabilire le predette condizioni indispensabili per la convivenza civile"<sup>79</sup>.

Al fine di offrire un'indicazione schematica dei contenuti degli articoli che costituiscono il nucleo centrale delle previsioni del DM in parola, si riporta di seguito una semplificazione delle materie oggetto della disciplina e l'indicazione degli allegati relativi alle medesime materie:

---

<sup>79</sup> Ibidem

<b>Articolo 1</b> Ambito di applicazione	
Materie trattate	Allegati di riferimento
le caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo e tecnico-operativo di cui all'articolo 257, comma 2, del Regolamento per l'esecuzione del TULPS, per gli istituti di vigilanza privata	A C E
i requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi oggetto di autorizzazione, nonché le caratteristiche cui deve conformarsi il regolamento tecnico dei servizi, di cui all'art.257, comma 3	D
i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dell'istituto e per lo svolgimento degli incarichi organizzativi	B
le modalità di dimostrazione della disponibilità dei mezzi finanziari, logistici e tecnici occorrenti	A
i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti, nonché le caratteristiche del progetto organizzativo per gli istituti di investigazione privata e per gli istituti di informazioni commerciali	G H

L'articolo 1 del DM, quindi, dà le coordinate dell'articolato intervento che lo stesso sottende, rinviando agli articoli successivi ed agli allegati la trattazione di tipo contenutistico; in particolare, esso, nel declinare le previsioni dei primi due articoli della § 21 rubricata "Degli istituti di vigilanza e di investigazione privata", del Regolamento per l'esecuzione del TULPS, si configura appieno nell'alveo di una specifica tecnica di normazione che vuole che i testi normativi in allegato siano come atti autonomi, completi in sé stessi, che vengono allegati al testo principale che statuisce su di essi, realizzando una condizione necessaria affinché i testi in allegato abbiano effetto.

<b>Articolo 2</b> Caratteristiche e requisiti organizzativi e professionali degli istituti di vigilanza	
Materie trattate	Allegati di riferimento
le caratteristiche minime del progetto organizzativo e tecnico-operativo ed i requisiti minimi di qualità degli istituti di vigilanza privata, compresi quelli inerenti alle dotazioni minime essenziali richieste per lo svolgimento professionale, le caratteristiche minime del regolamento tecnico dei servizi, nonché i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dell'istituto e per lo svolgimento degli incarichi organizzativi	A B C D E F F1

Si tenga conto del fatto che le caratteristiche minime del progetto organizzativo e tecnico-operativo ed i requisiti minimi di qualità degli istituti di vigilanza privata sono rapportati alle classi funzionali di attività che si intendono svolgere, ai livelli dimensionali ed agli ambiti territoriali per i quali la licenza è richiesta; l'articolo 2 del DM, stabilisce, giustappunto, le sotto-elencate classificazioni sulla base delle classi funzionali, dei livelli dimensionali e degli ambiti territoriali:

Classi funzionali	Livelli dimensionali	Ambiti territoriali
<p><b>Classe A:</b> attività di vigilanza (anche con utilizzo di unità cinofile) di tipo: ispettiva, fissa, anti-rapina, antitaccheggio;</p> <p><b>Classe B:</b> ricezione e gestione di segnali provenienti da sistemi di televigilanza e telesorveglianza, gestione degli interventi su allarme;</p>	<p><b>Livello 1:</b> servizi che comportano un impiego di guardie giurate non inferiore a 6 e non superiore a 25;</p> <p><b>Livello 2:</b> servizi che comportano un impiego di guardie giurate non inferiore a 26 e non superiore a 50;</p>	<p><b>Ambito 1:</b> istituti che intendono operare uno o più servizi di cui alle classi funzionali individuate in un unico territorio provinciale o parte di esso, a condizione che questa parte sia definita da confini coincidenti con l'intero territorio di un comune, con popolazione sino a 300.000 abitanti;</p> <p><b>Ambito 2:</b> istituti che intendono operare uno o più servizi di cui alle classi funzionali individuate in un unico territorio provinciale con popolazione superiore a 300.000 abitanti;</p>

Classi funzionali	Livelli dimensionali	Ambiti territoriali
<p><b>Classe C:</b> servizi regolati da leggi speciali o decreti ministeriali svolti da personale diverso dalle guardie giurate;</p> <p><b>Classe D:</b> servizi di trasporto e scorta valori, incluso prelievamento e caricamento di valori da mezzi di custodia e distribuzione;</p> <p><b>Classe E:</b> servizi di custodia e deposito valori.</p>	<p><b>Livello 3:</b> servizi che comportano un impiego di guardie giurate non inferiore a 51 e non superiore a 100;</p> <p><b>Livello 4:</b> servizi che comportano un impiego di guardie giurate superiore a 100.</p>	<p><b>Ambito 3:</b> istituti che intendono operare uno o più servizi di cui alle classi funzionali individuate in territorio ultraprovinciale, a condizione che sia definito da confini coincidenti almeno con l'intero territorio di un comune, con popolazione sino a 3 milioni di abitanti;</p> <p><b>Ambito 4:</b> istituti che intendono operare uno o più servizi di cui alle classi funzionali individuate in territorio ultraprovinciale, a condizione che sia definito da confini provinciali e/o regionali, con popolazione oltre i 3 milioni di abitanti e sino a 15 milioni di abitanti;</p> <p><b>Ambito 5:</b> istituti che intendono operare uno o più servizi di cui alle classi funzionali individuate in territorio ultraprovinciale, a condizione che sia definito da confini provinciali e/o regionali, con popolazione oltre i 15 milioni di abitanti.</p>

Al comma terzo dell'articolo 2, inoltre, si fa presente che, per gli istituti che intendono operare nell'ambito di più classi funzionali di attività, si applicano le caratteristiche minime ed i requisiti minimi previsti per ciascuna classe, nonché che il livello dimensionale dovrà essere graduato in relazione ai requisiti minimi richiesti per ciascuna classe funzionale e dell'ambito territoriale.

Nell'ambito delle previsioni del DM 269/2010, anche alla luce delle successive modifiche ed integrazioni apportate dal Decreto del Ministero dell'Interno 25 febbraio 2015, nr. 56, un ruolo essenziale è senz'altro giocato dall'articolo 3, che addirittura definisce, e in un certo senso ridefinisce, i confini dei servizi di vigilanza privata, e, naturalmente, dall'allegato ad esso corrispondente, in quanto il predetto articolo

riguarda i requisiti minimi di qualità dei servizi, pertanto chiama direttamente in causa la ratio più profonda che informa l'intero processo di riforma: la necessità di migliorare la qualità dei servizi resi<sup>80</sup>.

<b>Articolo 3</b> Requisiti e qualità dei servizi	
Materia trattata	Allegato di riferimento
I requisiti minimi di qualità dei servizi, in relazione alla loro tipologia, ai livelli dimensionali ed agli ambiti territoriali	D

Inoltre, il secondo comma dell'articolo 3 individua le sottoelencate tipologie di servizi ai fini della definizione delle classi funzionali summenzionate, correlate alle modalità operative afferente ciascuna tipologia; anche in tal caso, appare opportuno riportare una rapida schematizzazione a titolo semplificativo:

---

<sup>80</sup> L'articolo 3 del DM si chiude, peraltro, con un'importante precisazione; esso, infatti, stabilisce che, ai fini della Disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256bis e 257bis 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 stessi istituti, rientrano altresì nei servizi ricompresi nello spettro applicativo della disposizione le altre attività di sicurezza per conto dei privati, diverse dalle attività di investigazione, ricerche e raccolta di informazioni e dai servizi di vigilanza e di sicurezza complementare, che siano previste da specifiche norme di legge o di regolamento, per le quali le disposizioni del presente regolamento si applicano relativamente ai servizi o attività svolti da istituti autorizzati a norma dell'articolo 134 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, che non siano altrimenti disciplinati.

Tipologia di servizio	Modalità operative di espletamento
vigilanza ispettiva	servizio programmato svolto presso un determinato obiettivo per il tempo strettamente necessario ad effettuare i controlli richiesti;
vigilanza fissa	servizio svolto presso un determinato obiettivo che prevede la presenza continuativa della guardia giurata cui è demandato lo svolgimento delle operazioni richieste, come ad esempio il controllo antintrusione, con o senza verifica dei titoli di accesso, la sorveglianza ed altri simili adempimenti;
vigilanza antirapina	servizio svolto per la vigilanza continuativa di obiettivi in cui sono depositati o custoditi denaro, preziosi o altri beni di valore, come agenzie di istituti di credito, uffici postali, depositi di custodia di materiali o beni di valore, finalizzato alla prevenzione dei reati contro il patrimonio;
vigilanza antitaccheggio	servizio svolto presso negozi, supermercati, ipermercati, grandi magazzini e simili, finalizzato alla prevenzione del reato di danneggiamento, furto, sottrazione ovvero di propria azione indebita dei beni esposti alla pubblica fede;
telesorveglianza	servizio di gestione a distanza di segnali, informazioni o allarmi provenienti ovvero diretti da o verso un obiettivo fermo o in movimento, finalizzato all'intervento diretto della guardia giurata;
televigilanza	servizio di controllo a distanza di un bene mobile od immobile con l'ausilio di apparecchiature che trasferiscono le immagini, allo scopo di promuovere l'intervento della guardia giurata;
intervento sugli allarmi	servizio di vigilanza ispettiva non programmato svolto dalla guardia giurata a seguito della ricezione di un segnale di allarme, attivato automaticamente ovvero dall'utente titolare del bene mobile ed immobile;
scorta valori	servizio di vigilanza svolto da guardie giurate a beni di terzi trasportati su mezzi diversi da quelli destinati al trasporto di valori, di proprietà dello stesso istituto di vigilanza o di terzi;
trasporto valori	servizio di trasporto e contestuale tutela di denaro o altri beni e titoli di valore, effettuato con l'utilizzo di veicoli dell'istituto di vigilanza idoneamente attrezzati, condotti e scortati da guardie giurate, secondo quanto previsto dall'allegato D al DM 269/2010;
deposito e custodia valori	servizio di deposito e custodia di beni, connessa o meno alla lavorazione degli stessi, affidati da terzi all'istituto di vigilanza, in locali e mezzi forti idoneamente attrezzati con sistemi ed impianti realizzati in conformità alle norme UNUCEI, CEN/CENELEC applicabili.

L'importante riferimento definitivo costituito dall'articolo 3, che, com'è stato precedentemente osservato, elenca i servizi autorizzabili, "muove dalla considerazione che spetta all'Amministrazione dell'Interno ed ai suoi organi di verificare che i servizi di sicurezza privata siano svolti entro livelli ragionevoli di affidabilità.

La norma inoltre reca una sintesi descrittiva di ogni servizio di vigilanza al fine di dare omogeneità all'applicazione sul territorio nazionale, evitando, come talvolta accade, che i medesimi servizi vengano definiti in maniera diversa nei provvedimenti rilasciati da differenti prefetti, creando situazioni di confusione nell'utenza ma anche possibili pregiudizi alle aziende di vigilanza all'atto di partecipazione a gare per l'affidamento di servizi"<sup>81</sup>.

I successivi articoli 4 e 5 afferenti, rispettivamente, caratteristiche e requisiti organizzativi e professionali degli istituti di investigazione privata e di informazioni commerciali e la qualità dei servizi da questi resi, visti gli argomenti in essi trattati, non costituiscono oggetto di approfondimento da parte del presente lavoro.

Assume, di contro, un'importanza indubbia l'articolo seguente, concernente i requisiti professionali e formativi delle GPG. L'articolo 6, infatti, oltre a richiamare, al primo comma, il DM – previsto dall'articolo 138 TULPS<sup>82</sup> – che dovrà individuare i requisiti minimi professionali e di formazione delle guardie giurate che, come sostenuto nel precedente paragrafo 1.3, non è stato ancora elaborato, stabilisce una condizione essenziale ed imprescindibile ai fini di conferire una intrinseca stabilità al settore; il secondo comma di tale articolo, infatti, sancisce che il riconoscimento della nomina a guardia giurata è subordinato all'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente con il titolare della licenza prevista dagli articoli 133 o 134 TULPS.

---

<sup>81</sup> Vademecum operativo delle Disposizioni operative per l'attuazione del Decreto Ministeriale 1.12.2010, nr. 269, in materia di capacità tecnica e qualità dei servizi degli istituti di vigilanza ed investigazione privata - realizzato a cura del Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Ufficio per l'Amministrazione Generale – Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale.

<sup>82</sup> Il secondo comma di tale articolo è stato inserito dall'articolo 4, primo comma, lettera g), numero 1), del Decreto Legge 8 aprile 2008, nr. 59, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 giugno 2008, n. 101, e, successivamente, modificato dall'articolo 11, comma 3, del Decreto Legislativo 28 gennaio 2014, nr. 8.

La circostanza che l'ordinamento limiti alla sola fattispecie del lavoro subordinato la tipizzazione contrattuale che può legare la GPG all'istituto di vigilanza privata è, senz'ombra di dubbio alcuna, l'argine più efficace alla precarizzazione della categoria e, inevitabilmente, alla destrutturazione del settore<sup>83</sup>.

L'articolo 7, relativo all'aggiornamento dei requisiti tecnico-professionali, prevede che le modificazioni alle tabelle allegate al DM 269/2010 sono disposte con Regolamento emanato con decreto del Ministro dell'Interno, acquisito il parere della Commissione Consultiva Centrale di cui all'articolo 260-quater del Regolamento per l'esecuzione del TULPS e sentito l'Ente nazionale di unificazione.

Inoltre, all'articolo 8, in tema di disposizioni transitorie e finali, si è stabilito in diciotto mesi il termine entro il quale gli istituti autorizzati alla data di entrata in vigore del DM 269/2010, ovverosia all'11 marzo 2011, avrebbero dovuto "adeguare le caratteristiche ed i requisiti organizzativi, professionali e di qualità dei servizi alle disposizioni" dello stesso decreto e dei relativi allegati<sup>84</sup>, mentre, limitatamente agli adempimenti derivanti dalle disposizioni relative alla tipologia di servizio deposito e custodia valori – per l'effettuazione del quale sono necessari locali e mezzi forti idoneamente attrezzati con sistemi ed impianti realizzati in conformità alle norme UNUCEI, CEN/CENELEC<sup>85</sup>-, il termine è stato fissato a trentasei mesi dall'entrata in vigore del DM.

Infine, la norma ha previsto che, in caso di richiesta di estensione di licenza, gli istituti debbono dimostrare la conformità alle disposizioni del decreto; che gli istituti autorizzati ad operare - alla data di entrata in

---

<sup>83</sup> Il comma 2 bis dell'articolo 6, inoltre, prevede che, per le finalità di cui all'articolo 252 bis, comma 3, del Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635, ovverosia ai fini della realizzare un'unica banca dei dati nazionale degli operatori di sicurezza privata, alla quale potranno accedere gli uffici preposti alle attività di controllo e, per i rispettivi compiti istituzionali, gli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, le GPG sono munite di un tesserino avente le caratteristiche fissate con Decreto del Ministro dell'Interno.

<sup>84</sup> Il secondo comma dell'articolo relativo alle disposizioni transitorie e finali del DM fissa in trentasei mesi la fase transitoria per dotarsi dei requisiti formativi minimi ad indirizzo giuridico e professionale degli investigatori privati e degli informatori commerciali autorizzati alla data di entrata in vigore del medesimo decreto.

<sup>85</sup> Organi di normazione, che attualmente vengono distinti, relativamente ai prodotti elettrotecnici/elettronici, ad altre aree ed alle telecomunicazioni, rispettivamente, nei livelli: nazionale (CEI ITALY, UNI ITALY e CONCIT), europeo (CENELEC, CEN, ETSI) e mondiale (IEC, ISO e ITU).

vigore del decreto - in diverse province sulla scorta di più autorizzazioni, ai sensi dell'articolo 134 TULPS, rilasciate in nome e per conto della medesima persona giuridica, debbono unificare le attività in un'unica licenza rilasciata dal prefetto della provincia ove l'istituto ha eletto la sede principale.

Si consideri, a riprova dell'attenzione che la nuova regolamentazione settoriale annette agli aspetti, anche derivati, concernenti i rapporti di lavoro in seno agli istituti ai fini della qualificazione degli operatori imprenditoriali, che, tra le altre cose, l'articolo 8 stabilisce che non possano essere autorizzate estensioni di licenza in caso di comprovate situazioni debitorie relative agli oneri previdenziali, contributivi, assicurativi o tributari.

## **2.2 La riforma - degli allegati - analizzata dall'angolo visuale del lavoro**

Com'è stato detto, la tecnica compilatoria seguita nella predisposizione del DM 269/2010 ha permesso, per mezzo degli allegati parte integrante, ovvero sia del ricorso a testi separati dal dispositivo ma che lo completano, di sistematizzare elementi - dal carattere tecnico - dettagliati; pertanto, la struttura del Decreto è assai composita ed articolata.

Per la realizzazione dello scopo dichiarato che il presente lavoro si è dato, giova concentrarsi sugli aspetti - ricompresi negli elementi regolamentari summenzionati - aventi quale oggetto, diretto e non, le posizioni soggettive di istituti di vigilanza e personale dipendente, soprattutto alla luce degli effetti che le dinamiche contrattuali insistenti fra questi possono generare ai fini del rilascio, della conservazione o della revoca della licenza di polizia di cui all'articolo 134 TULPS, con particolare riferimento alla portata degli effetti applicativi del contratto di diritto comune rispetto ai summenzionati fini.

Sulla scorta di tale premessa, pertanto, si ritiene utile isolare, in seno agli allegati che li contemplano, i passaggi concernenti i predetti aspetti e, con una discreta dose di approssimazione, tentare una loro contestualizzazione.

Di seguito, si procederà ad una schematizzazione dei contenuti regolamentari concernenti i rapporti di lavoro ed il rispetto delle previsioni della contrattazione collettiva:

<b>Allegato A</b>		
Requisiti minimi di qualità degli Istituti di Vigilanza		
Allegato	Paragrafo	Punto/i
<b>A</b> Requisiti organizzativi minimi delle imprese	<b>3.</b> Condotta imprenditoriale e commerciale	<p><b>3.3</b> dimostrare il rispetto degli obblighi contributivi, a mezzo del documento unico di regolarità contributiva, nonché l'integrale rispetto degli obblighi derivanti dall'applicazione del contratto collettivo nazionale di categoria, e della contrattazione territoriale di secondo livello. Tale ultimo obbligo può essere assolto mediante esibizione della certificazione del competente ente bilaterale nazionale;</p> <p><b>3.4</b> non essersi avvalso dei piani individuali di emersione di cui all'articolo 1, comma 14, del D.L. 25 settembre 2002, n. 210, convertito dalla legge 22 novembre 2002, n. 266, ovvero che sia comunque concluso il periodo di emersione;</p> <p><b>3.5</b> non aver commesso gravi infrazioni, debitamente accertate, alle norme in materia di sicurezza e ad ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro;</p> <p><b>3.6</b> essere in regola con gli adempimenti tributari, come comprovabile dai carichi pendenti risultanti dall'anagrafe tributaria, salvo quanto previsto al punto 6.3.</p>
	<b>4.</b> Struttura organizzativa	<p><b>4.1.4</b> una struttura organizzativa aziendale, rapportata alle dimensioni della stessa, che assicuri il controllo costante durante i servizi, nella sede operativa principale, da parte del titolare della licenza o di un suo institore o di un direttore tecnico; per le sole fasce orarie di servizio e quando si impiegano almeno 10 guardie particolari anche un addetto al coordinamento e controllo che può coincidere con l'operatore del centro di comunicazioni e/o della centrale operativa; per singoli servizi di particolare complessità gestionale, che implicano un impiego contemporaneo di almeno dieci guardie particolari, una di queste dovrà fungere da coordinatore;</p> <p><b>4.1.5</b> la disponibilità di un numero di guardie giurate corrispondente a quello del personale da impiegare nei servizi, compresi quelli di coordinamento e controllo, incrementato di almeno un quinto, in relazione ai turni di riposo ed alle prevedibili assenze per ferie, malattie e altri giustificati motivi;</p> <p><b>4.1.6</b> l'assolvimento degli oneri di formazione previsti dal DM di cui all'art. 138, secondo comma, TULPS e dall'Allegato D del DM 269/2010 e s.m.i.;</p> <p><b>4.1.8</b> per ogni area di operatività dell'istituto distante oltre 100 Km in linea d'aria dalla sede principale dello stesso o da altro punto operativo adeguatamente attrezzato con un centro di comunicazioni, l'istituto dovrà avere punti operativi (distaccati) per il supporto logistico e di sicurezza al personale operativo impiegato in servizio in tali aree;</p>

<b>Allegato A</b>		
Requisiti minimi di qualità degli Istituti di Vigilanza		
Allegato	Paragrafo	Punto/i
	<b>5</b> Disponibilità delle dotazioni logistiche e tecnologiche:	<b>5.1</b> disponibilità di locali, spazi attrezzati ed aree di rispetto, di dimensioni e caratteristiche idonee e compatibili con il progetto presentato e con le attività richieste, idonee per dimensioni, conformazione e posizione alle esigenze di sicurezza connesse alle tipologie di servizio; <b>5.4</b> disponibilità di mezzi di protezione individuale, commisurati al numero delle guardie particolari dipendenti ed ai servizi da svolgere, maggiorati del 10 %, quale dotazione di riserva, conformi ai requisiti essenziali di sicurezza definiti nelle Direttive Europee pertinenti e relative norme armonizzate o comunque alle normative UNI/CEI, CEN/CENELEC applicabili;
	<b>7.</b> Definizione delle tariffe:	<b>7.1.2</b> piena copertura dei costi indicati dall'articolo 257 quinquies del Regolamento per l'esecuzione TULPS, individuati in relazione ai servizi previsti nella licenza, avendo come parametro di riferimento le tabelle del costo del lavoro delle guardie particolari giurate, sulla base delle determinazioni degli oneri derivanti dall'applicazione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro e degli integrativi territoriali, fissate dal Ministro del Lavoro, della Salute e della Previdenza Sociale.

Come si può evincere dalla lettura della schematizzazione testé riportata, nell'Allegato A diversi ed importanti sono i riferimenti regolamentari che riguardano il lavoro ed il ruolo della contrattazione; le previsioni dell'allegato in parola, infatti, annettono ad aspetti connessi al lavoro un'importanza indubbia e di cui si rileva traccia nelle sezioni relative a materie assai significative ai fini della dimostrazione dei requisiti organizzativi minimi delle imprese con riferimento alla condotta imprenditoriale e commerciale, alla struttura organizzativa, alla disponibilità delle dotazioni logistiche e tecnologiche ed alla disponibilità delle dotazioni logistiche e tecnologiche.

Nel merito, relativamente alla condotta imprenditoriale e commerciale, non ci si limita a richiedere ai titolari della licenza di polizia ex articolo 134 TULPS la dimostrazione del rispetto degli obblighi contributivi per mezzo del DURC, ma si prescrive l'integrale rispetto degli obblighi derivanti dall'applicazione del contratto collettivo nazionale di categoria e della contrattazione territoriale di secondo livello, specificando che

quest'ultimo obbligo possa essere assolto mediante esibizione della certificazione del competente ente bilaterale nazionale. Aspetto tutt'altro che banale, questo, in quanto gli enti bilaterali, perlopiù aventi la forma di associazione non riconosciuta<sup>86</sup>, essendo istituiti solitamente dai CCNL e costituiti a seguito dell'approvazione di un proprio statuto da parte delle stesse parti istitutive (firmatarie del CCNL), per l'ordinamento italiano, hanno natura privatistica, ovverosia, ai fini della loro stessa esistenza, necessitano della sussistenza di una stretta correlazione fra la volontà privata che si esprime nella forma associativa e la volontà privata che si esprime nel contratto collettivo, perciò espletterebbero i loro compiti e le loro funzioni (assegnategli sia dal CCNL che dagli atti istitutivi) unicamente nei confronti di chi vi aderisce; la circostanza che, a conclusione del punto 3.3, sia prevista la possibilità che "l'integrale rispetto degli obblighi derivanti dall'applicazione del contratto collettivo nazionale di categoria e della contrattazione territoriale di secondo livello" sia comprovabile "mediante esibizione della certificazione del competente ente bilaterale nazionale" è senz'altro da assumere come un aspetto regolamentare teso a valorizzare ed a promuovere il ruolo della contrattazione collettiva e dei suoi esiti normativi per qualificare il settore.

Inoltre, anche al fine di garantire pari opportunità alle imprese che si contendono i servizi, sia messi in appalto dagli enti pubblici che assegnati da soggetti privati, viene stabilito che, ai fini della dimostrazione di una condotta imprenditoriale e commerciale congrua, il soggetto imprenditoriale (da intendersi per l'impresa, il titolare di licenza, gli altri soggetti muniti della legale rappresentanza, ciascuno dei componenti del consiglio di amministrazione o soci accomandatari e ciascuno degli institori) non deve essersi avvalso dei piani individuali di emersione, ovvero che sia comunque concluso il periodo di emersione; si tenga

---

<sup>86</sup> Tuttavia le parti istitutive potrebbero anche optare per la forma di associazione riconosciuta; il Codice Civile - Libro Primo rubricato Delle persone e della famiglia - regola le associazioni riconosciute in seno al Capo II - Delle associazioni e delle fondazioni - dall'articolo 14 al 35, mentre le associazioni non riconosciute, a cui è dedicato il Capo III - Delle associazioni non riconosciute e dei comitati, trovano regolazione dall'articolo 36 all'articolo 42.

conto che l'articolo 1, comma 14, del DL 25 settembre 2002, n. 210, convertito dalla legge 22 novembre 2002, n. 266, prevede che i soggetti che si avvalgono dei piani individuali di emersione sono esclusi dalle gare di appalto pubblico fino alla conclusione del periodo di emersione, mentre, il possesso di tale caratteristica, per il settore della vigilanza privata è da considerarsi fra i requisiti organizzativi minimi delle imprese e di qualità degli istituti. Non è questione da poco l'enfasi che la riformata regolamentazione settoriale attribuisce all'aspetto in parola, in quanto la previsione potrebbe in astratto configurarsi come una limitazione - lato impresa - alle libertà economiche costituzionalmente garantite.

Sempre in ordine alle relazioni contrattuali in essere coi propri dipendenti, il punto 3.5, se così ci si può esprimere, rincara la dose, stabilendo che, per aversi una corretta condotta imprenditoriale e commerciale informata agli standard minimi richiesti, i soggetti di cui sopra devono non aver commesso gravi infrazioni, debitamente accertate, alle norme in materia di sicurezza e ad ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro; si badi bene: il punto si chiude con un riferimento univoco, ovvero sia l'imprenditore della vigilanza privata non deve venir meno ad ogni obbligo derivante dai rapporti di lavoro. Una previsione, quindi, non interpretabile, ma lapidaria ed essenziale.

L'obbligo di essere in regola con gli adempimenti tributari<sup>87</sup>, anch'esso previsto in capo alle imprese di vigilanza ai fini dell'attestazione della congrua condotta imprenditoriale/commerciale, va idealmente ricompreso nella dinamica lavoristica, in quanto è fuor di dubbio che, in seno ai predetti adempimenti - Iva, Irpef, Ires ed Irap -, tante e significative sono le partite a contenuto economico riferibili al costo del lavoro.

In relazione, invece, alla struttura organizzativa, le previsioni aventi un rapporto col lavoro e con la contrattazione collettiva contenute

---

<sup>87</sup> La disciplina prevede, inoltre, che l'avvenuto adempimento è comprovabile dai carichi pendenti risultanti dall'anagrafe tributaria, salvo il caso - regolato dal punto 6.3 - di debiti tributari accertati, per i quali vanno detenute le disponibilità finanziarie occorrenti agli stessi così come accertate dalla certificazione di qualità rilasciata da uno dei centri di indipendente previsti dall'articolo 260-ter del Regolamento per l'esecuzione del TULPS.

nell'Allegato A assumono, almeno in parte, una sorta di valenza orientativa per l'autonomia collettiva esercitata dalle parti economico-sociali che sottoscrivono il CCNL. Non paia ardita l'asserzione, ma talune previsioni sembrano indicare un pista tematica a cui dare speculare riscontro nelle pattuizioni contrattuali in materia, per esempio, di classificazione del personale, piuttosto che in relazione alle dotazioni operative concernenti il Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro di cui al D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e s.m.i.

In tal senso, quanto stabilito al punto 4.1.4, rispetto al fatto che una struttura organizzativa aziendale, oltre ad assicurare il controllo costante durante i servizi (controllo da effettuare a cura del titolare della licenza o di un suo institore o di un direttore tecnico), debba garantire, per le fasce orarie di servizio e quando si impiegano almeno 10 guardie particolari, la presenza di un addetto al coordinamento e controllo - che può coincidere con l'operatore del centro di comunicazioni e/o della centrale operativa -, nonché, per singoli servizi di particolare complessità gestionale che implicino un impiego contemporaneo di almeno dieci guardie particolari, che una GPG fra quelle impiegatevi dovrà fungere da coordinatore, prefigura, inequivocabilmente, un'articolazione funzional-organizzativa composita che poggia su una pluralità di figure professionali contraddistinte da attività di contenuto mansionistico differente. Così come pure la prescrizione relativa all'obbligo - di cui al successivo punto 4.1.5 - di avere la disponibilità di un numero di guardie giurate corrispondente a quello del personale da impiegare nei servizi, compresi quelli di coordinamento e controllo, incrementato di almeno un quinto, in relazione ai turni di riposo ed alle prevedibili assenze per ferie, malattie e altri giustificati motivi, appare l'empirica traduzione dell'obiettivo, che peraltro informa l'intero processo riformatore, di innalzare la qualità dei servizi senza che ciò comporti una riduzione della qualità non solo del lavoro, ma anche della vita del personale dipendente impiegato nel ruolo tecnico-operativo. Anche l'obbligo, di cui al punto 4.1.6, di assolvere agli oneri di formazione previsti dal DM ex articolo 138, secondo comma, TULPS, e dall'Allegato D del DM 269/2010 e s.m.i., che, come è stato già osservato, non è stato ancora elaborato, interseca, indubbiamente, materie ed aspetti che potrebbero avere nella parte cosiddetta normativa del contratto di diritto comune sottoscritto dalle parti economico-sociali rappresentative

del settore e della categoria una opportuna e coerente esplicitazione, soprattutto in relazione alle implicazioni che l'assolvimento degli obblighi di formazione in parola potrebbero giocare con i contratti di apprendistato ex D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81<sup>88</sup>.

Sempre in diretto collegamento alla sicurezza del personale impiegato, il punto 4.1.8 stabilisce che, per ogni area di operatività dell'istituto distante oltre 100 Km in linea d'aria dalla sede principale dello stesso - o da altro punto operativo adeguatamente attrezzato con un centro di comunicazioni -, l'impresa di vigilanza dovrà assicurare punti operativi (distaccati) per il supporto logistico e, giustappunto, di sicurezza al personale operativo impiegato in servizio in tali aree. Anche in riferimento alle disponibilità delle dotazioni logistiche e tecnologiche, il punto 5.1, relativamente alla disponibilità di locali, di spazi attrezzati e di aree di rispetto<sup>89</sup>, nel prescrivere che, questi, siano di dimensioni e con caratteristiche idonee, compatibili con il progetto presentato e con le attività richieste, idonee per dimensioni, conformazione e posizione alle esigenze di sicurezza connesse alle tipologie di servizio. Del resto, financo le previsioni afferenti la disponibilità di mezzi di protezione individuale, di cui al punto 5.4, laddove stabiliscono che, per essere in numero sufficiente, questi, non solo debbono essere commisurati alle guardie particolari dipendenti ed ai servizi da svolgere, ma in dotazione di riserva raggiungere una quantità maggiorata del 10 %<sup>90</sup> rispetto all'organico testé citato.

---

<sup>88</sup> Il D. Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, recante "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183" al Capo V, dall'articolo 41 all'articolo 47, ha profondamente novellato la normativa concernente il contratto di apprendistato.

<sup>89</sup> L'area di rispetto si presenta come una cintura di protezione intorno ad una primitiva puntuale, lineare o areale.

<sup>90</sup> Naturalmente, debbono essere corrispondenti ai requisiti essenziali di sicurezza definiti nelle Direttive Europee pertinenti e relative norme armonizzate o comunque alle normative UNI/CEI, CEN/CENELEC applicabili.

Infine, nell'Allegato A, una parte di primaria importanza è attribuita al lavoro ed alla contrattazione collettiva anche in riferimento alla definizione delle tariffe; infatti, il punto 7.1.2 stabilisce che le anzidette tariffe, oltre a garantire la piena copertura dei costi indicati dall'articolo 257quinquies del Regolamento per l'esecuzione TULPS<sup>91</sup>, debbono essere individuate in relazione ai servizi previsti nella licenza, avendo come parametro di riferimento le tabelle del costo del lavoro delle guardie particolari giurate, sulla base delle determinazioni degli oneri derivanti dall'applicazione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro e degli integrativi territoriali, fissate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tale istituto delle tabelle sul costo medio orario del lavoro sono state nuovamente disciplinate dall'articolo 23, comma 16, D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50; secondo quanto disposto dalla normativa, gli elementi che devono essere presi in considerazione nella determinazione del costo del lavoro, oltre ai diversi settori merceologici, sono i valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, le norme in materia previdenziale e assistenziale e le diverse aree territoriali<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Per l'accertamento delle condizioni di sicurezza dei servizi e del personale, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, l'articolo 257quinquies del Regolamento per l'esecuzione del TULPS stabilisce che i prefetti debbano tenere conto degli oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni di legge o di regolamento che disciplinano le attività di cui all'articolo 134 TULPS - RD 18 giugno 1931, n. 773 - e, particolarmente, delle misure da adottarsi in relazione alle condizioni, anche locali della sicurezza pubblica, dei costi per la sicurezza, compresi quelli per veicoli blindati, protezioni individuali antiproiettile, apparecchiature tecnologiche ed ogni altro mezzo, strumento od equipaggiamento indispensabile per la qualità e la sicurezza dei servizi, nonché dei costi reali e complessivi per il personale.

<sup>92</sup> Infatti, l'articolo 23, comma 16, del citato decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, prevede tra l'altro - che il costo del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali.

### **Allegato B**

Requisiti professionali minimi del titolare della licenza, dell'istitutore, del direttore tecnico

Il titolare della licenza, l'istitutore, il direttore tecnico di un istituto di vigilanza privata devono essere in possesso dei seguenti requisiti professionali:

diploma di istruzione secondaria di secondo grado; aver ricoperto documentate funzioni direttive nell'ambito di istituti di vigilanza privata, con alle dipendenze almeno venti guardie giurate, per un periodo di almeno tre anni, o delle Forze dell'ordine, con esperienza documentata nel settore della sicurezza privata, per un periodo di almeno cinque anni ed avere lasciato il servizio, senza demerito, da non meno di un anno e non più di quattro anni; ovvero aver superato corsi di perfezionamento in materia di sicurezza privata, erogati da Università riconosciute dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, che prevedano stage operativi presso istituti di vigilanza privata; per gli istituti che operano con livello dimensionale 4 e ambiti territoriali 4 e 5 almeno una figura tra il titolare della licenza, l'istitutore e il direttore tecnico deve possedere il profilo professionale UNI 10459:1995 "Funzioni e profilo del professionista della security" e successive modifiche e aggiornamenti.

L'Allegato B del DM 269/2010 e s.m.i., in riferimento ai requisiti professionali minimi del titolare della licenza, dell'istitutore, del direttore tecnico, oltre a prevedere che questi debbano essere in possesso dei requisiti professionali rappresentati dal diploma di istruzione secondaria di secondo grado, stabilisce che debba aver ricoperto documentate funzioni direttive nell'ambito di istituti di vigilanza privata con alle dipendenze almeno venti guardie giurate e per un periodo di almeno tre anni; un aspetto sicuramente di significativo interesse per le parti firmatarie il CCNL, in quanto le declaratorie concernenti le categorie professionali relative ai ruoli di coordinamento e direzione dovrebbero farsi carico di esplicitare e definire compiutamente l'elenco delle mansioni riconducibili alle funzioni direttive di cui al requisito richiesto<sup>93</sup>.

<sup>93</sup> L'Allegato B prevede, in alternativa ai requisiti esplicitati, l'aver superato corsi di perfezionamento in materia di sicurezza privata erogati da Università riconosciute dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, che prevedano stage operativi presso istituti di vigilanza privata; per gli istituti che operano con livello dimensionale 4 e ambiti territoriali 4 e 5 vi deve essere almeno una figura tra il titolare della licenza, l'istitutore e il direttore tecnico che deve possedere il profilo professionale UNI 10459:1995 - Funzioni e profilo del professionista della security (e successive modifiche e aggiornamenti).

### **Allegato C**

Caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo e tecnico-operativo - di cui all'articolo 257, secondo comma, del Regolamento per l'esecuzione del TULPS - degli istituti di vigilanza privata

<p><b>3.</b> Nella predisposizione del progetto dovrà inoltre tenersi conto:</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• della coerenza dei servizi;</li><li>• della sicurezza delle guardie giurate;</li><li>• delle prescrizioni di sicurezza pubblica, secondo le direttive tecniche impartite dal Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza;</li><li>• della raggiungibilità operativa delle guardie giurate ed a tal fine si richiede, obbligatoriamente per i servizi di classe A e B, di cui all'art. 2, secondo comma, lettera a) del DM 269/2010 e s.m.i., una sede operativa principale dove si chiede la licenza ed un punto operativo per ogni area funzionale (operatività) distante oltre 100 km, in linea d'aria, dalla sede principale o da altro punto operativo adeguatamente attrezzato con un centro di comunicazioni come indicato nell'allegato E, per il supporto logistico e la sicurezza operativa del personale impiegato in servizio.</li></ul>
--	--

L'Allegato C, concernente le caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo e tecnico-operativo - di cui all'articolo 257, secondo comma, del Regolamento per l'esecuzione del TULPS - degli istituti di vigilanza privata predisposto dal soggetto che richiede la licenza, da presentare al prefetto unitamente all'istanza di autorizzazione, di cui costituisce parte integrante, deve illustrare dettagliatamente l'ambito territoriale in cui si intende operare, il luogo ove l'imprenditore intende stabilire la sede principale, le eventuali sedi secondarie e la centrale operativa dell'istituto, le tecnologie che intende impiegare, la natura dei servizi che l'istituto intende svolgere, il numero delle guardie che si ritiene di dover impiegare, la disponibilità economica-finanziaria per la realizzazione del progetto, nonché i requisiti dell'impresa e del richiedente la licenza<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> Il tutto secondo le indicazioni contenute per ciascuna voce negli Allegati A, B ed E del DM 269/2010 e s.m.i.

## Allegato D

Requisiti operativi minimi degli istituti di vigilanza e regole tecniche dei servizi (articolo 257, commi terzo e quarto, del Regolamento per l'esecuzione TULPS)

Titolo Sezione	Titolo Paragrafo	Contenuto del/dei punto/i
<b>Sezione I°</b> Disposizioni generali riguardanti l'organizzazione dei servizi e l'impiego delle guardie giurate	<b>1a</b> Adempimenti generali:	<p><b>a)</b> comunicare alle guardie giurate i turni di servizio e tenerli a disposizione dell'Autorità di pubblica sicurezza per 2 anni, anche su supporto informatico non modificabile;</p> <p><b>b)</b> inviare, al termine di ciascuna giornata lavorativa al Questore della Provincia interessata, un foglio notizie sui fatti costituenti reato, di cui le guardie hanno avuto cognizione nel corso dell'espletamento del servizio, nonché ogni altra informazione degna di particolare attenzione per l'ordine e la sicurezza pubblica. Le relazioni di servizio redatte dalle guardie giurate sui medesimi fatti, sono custodite agli atti dell'istituto di vigilanza privata, presso la sede interessata, per essere esibiti a richiesta degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza;</p> <p><b>c)</b> impiegare le guardie giurate esclusivamente nei servizi per i quali l'istituto è autorizzato e previsti dal vigente dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti da istituti di vigilanza privata, non potendo impiegare le stesse in servizi diversi dalla tutela dei beni patrimoniali;</p> <p><b>d)</b> accertare che le guardie particolari giurate dipendenti abbiano la disponibilità dei mezzi previsti e necessari all'efficiente espletamento dei servizi nonché della modulistica necessaria per le diverse incombenze; fornire alle stesse disposizioni scritte per particolarità e/o specificità in ordine ai compiti e le modalità di esecuzione dei servizi medesimi quando siano difforni dalle disposizioni di servizio dalle stesse acquisite con la formazione d'ingresso a dai periodici aggiornamenti forniti. Tali atti devono essere archiviati e conservati per due anni presso la sede dell'istituto, anche su supporto informatico;</p> <p><b>e)</b> non adibire ai servizi operativi guardie particolari giurate che non abbiano superato i previsti percorsi di formazione tecnico professionale, fatte salve quelle assunte per cambio d'appalto, prelevate dall'elenco delle guardie giurate di cui all'articolo 252-bis del Regolamento per l'esecuzione del TULPS o, comunque, quelle che abbiano prestato almeno un anno di servizio in altro Istituto superando un corso di formazione;</p>

## Allegato D

Requisiti operativi minimi degli istituti di vigilanza e regole tecniche dei servizi  
(articolo 257, commi terzo e quarto, del Regolamento per l'esecuzione TULPS)

Titolo Sezione	Titolo Paragrafo	Contenuto del/dei punto/i
<p><b>Sezione I°</b> Disposizioni generali riguardanti l'organizzazione dei servizi e l'impiego delle guardie giurate</p>	<p><b>1a</b> Adempimenti generali:</p>	<p><b>f)</b> impiegare, nell'esecuzione di scorte e trasporto valori, solo veicoli rispondenti ai requisiti previsti dalle vigenti disposizioni in materia, che siano efficienti per lo svolgimento del servizio ed in buono stato di manutenzione, avendo cura di segnalare al Questore della provincia in cui l'istituto ha la sede principale, e per conoscenza ai Questori delle province in cui intende operare, i mezzi, con le relative caratteristiche, indicati nel progetto e le eventuali variazioni intervenute;</p> <p><b>g)</b> osservare, nell'organizzazione del lavoro, le vigenti norme in materia di sicurezza del personale ed in particolare quelle del CCNL e quelle previste dal D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, recante Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro;</p> <p><b>h)</b> osservare, nel ricorso al lavoro straordinario, i limiti previsti dalla legge in base alle regole sottoscritte dalle parti sociali nel CCNL e/o negli integrativi di 2° livello;</p> <p><b>i)</b> per le ipotesi di raggruppamenti temporanei di istituti di vigilanza o loro consorzi, ovvero per le altre forme di associazione previste dall'art. 257-sexies del Regolamento per l'esecuzione del TULPS, deve essere data comunicazione al Questore della Provincia in cui l'istituto di vigilanza ha la sede principale e per conoscenza ai Questori interessati, dell'assunzione dei relativi servizi di vigilanza trasmettendo copia del contratto stipulato. In ogni caso nello svolgimento di tali servizi è vietata la surroga o qualsiasi altra forma di sostituzione da parte di istituti o di altri soggetti privi dell'autorizzazione di cui all'articolo 134 TULPS, nonché 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 dello stesso raggruppamento temporaneo o altre forme di associazione di imprese, fatta eccezione per i sistemi tecnologici utilizzati in comune e preventivamente comunicati al Prefetto;</p>

### Allegato D

Requisiti operativi minimi degli istituti di vigilanza e regole tecniche dei servizi (articolo 257, commi terzo e quarto, del Regolamento per l'esecuzione TULPS)

Titolo Sezione	Titolo Paragrafo	Contenuto del/dei punto/i
<p><b>Sezione I°</b> Disposizioni generali riguardanti l'organizzazione dei servizi e l'impiego delle guardie giurate</p>	<p><b>1a</b> Adempimenti generali:</p>	<p><b>l)</b> inviare al Questore, e per conoscenza al Prefetto, della Provincia in cui l'istituto di vigilanza ha la sede principale, per le finalità di cui all'articolo 257-ter, terzo comma, ultimo capoverso, del Regolamento per l'esecuzione del TULPS e per l'aggiornamento della banca dati nazionale degli operatori di sicurezza privata, annualmente e, comunque, almeno 30 giorni prima della scadenza della licenza, una dettagliata relazione sull'attività svolta, nonché sulla consistenza dell'organico, degli automezzi, degli equipaggiamenti in dotazione, nonché dell'elenco abbonati ai servizi di vigilanza. In particolare dovranno essere indicati dettagliatamente i seguenti elementi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le tipologie dei servizi espletati nel corso dell'anno;</li> <li>• eventuali variazioni della composizione societaria;</li> <li>• l'insorgenza di eventuali situazioni debitorie per mancato versamento di contributi previdenziali ed assicurativi, ovvero di oneri fiscali o tributari, provvedendo in caso affermativo ad illustrare le iniziative intraprese per eliminare tali irregolarità. Resta fermo l'obbligo di esibizione al Prefetto del documento unico di regolarità contributiva, nonché della certificazione dell'ente bilaterale nazionale della vigilanza privata, di cui all'articolo 257-ter, quarto comma, del Regolamento per l'esecuzione del TULPS, ovvero di certificare altrimenti, con pari garanzia di terzietà, l'adempimento degli obblighi contrattuali rilevanti, ed è in facoltà degli interessati esibire le risultanze del sistema informativo dell'anagrafe tributaria;</li> <li>• le risorse tecnico-logistiche, le caratteristiche e le misure di difesa passiva dei furgoni blindati e dei veicoli utilizzati per il servizio di trasporto valori e lo stato d'uso degli stessi;</li> <li>• le comunicazioni riguardanti i corsi organizzati per la formazione e l'aggiornamento professionale delle guardie giurate;</li> </ul> <p><b>m)</b> inviare ai Questori territorialmente competenti ed al Questore della Provincia in cui l'istituto di vigilanza ha la sede principale, annualmente, il numero totale degli obiettivi, specificando la tipologia dei servizi, l'elenco degli abbonati e dei Comuni in cui viene svolto il servizio;</p>

### **Allegato D**

Requisiti operativi minimi degli istituti di vigilanza e regole tecniche dei servizi  
(articolo 257, commi terzo e quarto, del Regolamento per l'esecuzione TULPS)

Titolo Sezione	Titolo Paragrafo	Contenuto del/dei punto/i
<b>Sezione I°</b> Disposizioni generali riguardanti l'organizzazione dei servizi e l'impiego delle guardie giurate	<b>1a</b> Adempimenti generali:	<p><b>n)</b> custodire per almeno due anni a disposizione dell'Autorità di pubblica sicurezza presso la sede principale, ed eventualmente in copia presso le sedi operative dell'istituto, su supporto informatico non modificabile, tutta la documentazione riguardante l'attività svolta, nonché quella relativa alle guardie giurate, ed esibirla ad ogni richiesta degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, consentendone la consultazione e l'acquisizione di copie;</p> <p><b>o)</b> rendere edotte le guardie particolari giurate dipendenti delle disposizioni del Regolamento di servizio redatto dall'istituto e approvato, ai sensi del RDL 26 settembre 1935, n. 1952 e RDL 12 novembre 1936, nr. 2144, dal Questore della provincia in cui l'istituto di vigilanza ha la sede principale d'intesa con i Questori competenti, facendo sottoscrivere a ciascuna una dichiarazione di presa visione da custodire nel fascicolo personale dell'interessato.</p>
	<b>1b</b> Obblighi ed adempimenti delle guardie giurate	<p>Le guardie giurate:</p> <p><b>a)</b> devono essere adibite esclusivamente alla vigilanza ed alla custodia di beni mobili ed immobili ovvero in altre attività espressamente previste da specifiche disposizioni di legge o di regolamento;</p> <p><b>b)</b> prima dell'inizio del servizio devono:</p> <p>essere a conoscenza delle direttive che lo regolano e ricevere dall'istituto di vigilanza le pertinenti disposizioni scritte di carattere generale e particolare, con l'obbligo di esibirle agli organi deputati al controllo;</p> <p>assicurarsi dell'idoneità dell'equipaggiamento tecnico operativo in dotazione segnalando, per iscritto, eventuali anomalie riscontrate.</p> <p>In particolare, prima dell'inizio di ciascun turno di servizio devono controllare:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. l'efficienza dell'arma utilizzata in servizio;</li><li>2. l'efficienza degli apparati radioricetrasmittenti, sia portatili che veicolari;</li><li>3. l'efficienza del veicolo in dotazione, nelle parti meccaniche ed elettriche (motore, accensione, sistemi luminosi ecc.) segnalando immediatamente eventuali anomalie e/o avarie per gli interventi del caso. Delle irregolarità riscontrate nel corso del servizio, deve darsi immediata notizia all'Istituto mediante comunicazione alla centrale operativa;</li></ol>

### **Allegato D**

Requisiti operativi minimi degli istituti di vigilanza e regole tecniche dei servizi (articolo 257, commi terzo e quarto, del Regolamento per l'esecuzione TULPS)

Titolo Sezione	Titolo Paragrafo	Contenuto del/dei punto/i
	<b>1b</b> Obblighi ed adempimenti delle guardie giurate	<b>c)</b> non possono essere distratte dal loro servizio e devono aderire ad ogni richiesta loro rivolta dagli Ufficiali ed Agenti di Pubblica Sicurezza o di Polizia Giudiziaria, come disposto dall'articolo 139 TULPS; <b>d)</b> sono obbligate ad esibire i documenti attestanti la loro qualità a richiesta degli Ufficiali ed Agenti di pubblica sicurezza; <b>e)</b> hanno l'obbligo di usare la massima diligenza nella custodia delle armi, delle dotazioni di servizio e dei titoli autorizzatori in loro possesso, adoperando ogni cautela necessaria ad impedire che si danneggino o che altri se ne impossessino.
	<b>1c</b> Assunzione ed immissione in servizio delle guardie giurate	Il titolare dell'istituto di vigilanza, a seguito dell'esito positivo dei colloqui selettivi delle aspiranti guardie giurate, verifica nei limiti ed in relazione a quanto previsto dalle vigenti disposizioni in materia, il possesso dei requisiti richiesti per la richiesta della nomina da parte del Prefetto territorialmente competente, ai sensi dell'articolo 249 del Regolamento per l'esecuzione del TULPS. L'impiego in servizio potrà essere disposto solo dopo che la guardia giurata ha ottenuto il rilascio del decreto di nomina del Prefetto, ha prestato il giuramento previsto dall'articolo 250 del Regolamento per l'esecuzione del TULPS, nonché previo superamento di un apposito corso teorico-pratico formativo, organizzato dall'istituto di vigilanza interessato, fatte salve le guardie assunte per cambio d'appalto, prelevate dall'elenco delle guardie giurate di cui all'articolo 252-bis del Regolamento per l'esecuzione del TULPS o, comunque, quelle che abbiano prestato almeno un anno di servizio in altro istituto superando un documentato corso di formazione.
	<b>1d</b> Orario di lavoro	L'orario di lavoro è quello stabilito dal CCNL e dalla contrattazione territoriale integrativa. Al Questore che approva il Regolamento di servizio è trasmessa copia della certificazione liberatoria, rilasciata in data non antecedente ai sei mesi dall'ente bilaterale previsto dal CCNL, attestante l'integrale e corretta applicazione della contrattazione collettiva nazionale di lavoro.

### **Allegato D**

Requisiti operativi minimi degli istituti di vigilanza e regole tecniche dei servizi  
(articolo 257, commi terzo e quarto, del Regolamento per l'esecuzione TULPS)

Titolo Sezione	Titolo Paragrafo	Contenuto del/dei punto/i
	<b>1e</b> Obblighi ed adempimenti delle guardie giurate	<p>Fino all'emanazione del decreto del Ministero dell'Interno riguardante l'individuazione dei requisiti minimi professionali e di formazione previsto dall'articolo 138, secondo comma, TULPS, da adottarsi con le modalità indicate dal Regolamento per l'esecuzione del TULPS, l'istituto di vigilanza cura la preparazione teorica e l'addestramento delle dipendenti guardie giurate, prima della loro immissione in servizi operativi, organizzando corsi di formazione teorico-pratici della durata di almeno 48 ore.</p> <p>I corsi di formazione si articolano in lezioni teoriche e pratiche e debbono perseguire i seguenti obiettivi:</p> <ul style="list-style-type: none"><li><b>a)</b> conoscenza delle norme che regolano l'attività di vigilanza privata e le mansioni di guardia particolare giurata, nonché di quelle relative alla sicurezza sul lavoro;</li><li><b>b)</b> conoscenza delle prescrizioni ed apprendimento teorico-pratico delle tecniche operative per l'esecuzione dei servizi;</li><li><b>c)</b> conoscenza dell'organizzazione aziendale e descrizione delle modalità di organizzazione delle varie tipologie dei servizi;</li><li><b>d)</b> frequenza al tiro a segno che consenta il rilascio della licenza di porto di pistola e/o fucile e l'acquisizione delle conoscenze tecniche operative relative all'uso, maneggio, cura e custodia delle armi;</li><li><b>e)</b> addestramento all'utilizzo degli apparati ricetrasmittenti, nonché di ogni altra apparecchiatura tecnologica utilizzata quale dotazione;</li><li><b>f)</b> conoscenza approfondita delle norme del TULPS in materia di vigilanza privata;</li><li><b>g)</b> conoscenza del regolamento di attuazione e dei decreti collegati, nonché delle prescrizioni emanate dall'Autorità di Pubblica Sicurezza;</li><li><b>h)</b> conoscenza delle nozioni di diritto e procedura penale con approfondimento degli aspetti normativi relativi all'uso legittimo, porto, trasporto, uso, custodia e detenzione delle armi;</li><li><b>i)</b> conoscenza delle nozioni di diritto costituzionale;</li><li><b>j)</b> conoscenza della contrattazione collettiva di comparto - legislazione in materia di lavoro;</li><li><b>l)</b> apprendimento degli aspetti etico-professionali;</li></ul>

## Allegato D

Requisiti operativi minimi degli istituti di vigilanza e regole tecniche dei servizi (articolo 257, commi terzo e quarto, del Regolamento per l'esecuzione TULPS)

Titolo Sezione	Titolo Paragrafo	Contenuto del/dei punto/i
	<b>1e</b> Obblighi ed adempimenti delle guardie giurate	<p><b>m)</b> nella formazione delle guardie giurate destinate ai servizi antirapina, nonché al trasporto e scorta valori, oltre alla conoscenza approfondita delle apparecchiature tecnologiche in dotazione, le lezioni dovranno essere organizzate in modo che, dall'analisi di alcuni fatti di cronaca riguardanti i reati contro il patrimonio accaduti, vengano illustrate le tecniche e le strategie per prevenire ovvero contrastare adeguatamente le azioni criminose.</p> <p>Restano ferme le disposizioni in materia di formazione delle guardie giurate previste da regolamenti e leggi speciali.</p> <p>Per l'addestramento all'uso delle armi, le guardie giurate devono superare ogni anno un corso di lezioni regolamentari di tiro a segno, come previsto dalla normativa vigente.</p> <p>Dell'inizio dei corsi e dei relativi programmi è data comunicazione, almeno una settimana prima, al Questore della Provincia ove l'istituto ha la sede principale. Tale comunicazione dovrà contenere l'elenco dei partecipanti, nonché l'indicazione del luogo e degli orari di svolgimento delle lezioni.</p> <p>È fatto divieto di impiegare in servizio guardie giurate che non siano munite del decreto di nomina e di relativo porto d'armi, quando svolgono servizio armato, e che non abbiano frequentato il corso teorico-pratico con profitto - fatte salve quelle assunte per cambio d'appalto, ovvero attinte dall'elenco delle guardie giurate di cui all'articolo 252-bis del Regolamento per l'esecuzione del TULPS, o, comunque, quelle che abbiano prestato almeno un anno di servizio in altro istituto superando un corso di formazione.</p> <p>Al termine del corso di formazione, le guardie giurate di nuova nomina dovranno essere affiancate, per almeno una settimana, nell'espletamento dei servizi cui saranno destinate, da guardie giurate che abbiano maturato specifica esperienza nei singoli servizi. Per particolari tipologie di servizio, quali ad esempio trasporto e scorta valori, o servizi previsti da disposizione di legge o regolamenti, si farà riferimento a quanto previsto dai relativi decreti o da disposizioni delle Autorità competenti. Della frequenza dei corsi e dei risultati conseguiti dalle singole guardie giurate, i titolari degli istituti sono tenuti a conservare documentazione comprovante l'avvenuta partecipazione, controfirmata dalla guardia giurata interessata, ovvero mediante certificazione dell'Ente Bilaterale della Vigilanza Privata. Restano ferme le previsioni di legge e contrattuali in materia di apprendistato.</p>

### **Allegato D**

Requisiti operativi minimi degli istituti di vigilanza e regole tecniche dei servizi (articolo 257, commi terzo e quarto, del Regolamento per l'esecuzione TULPS)

Titolo Sezione	Titolo Paragrafo	Contenuto del/dei punto/i
	<p><b>1f</b> Aggiornamento professionale periodico delle guardie giurate</p>	<p>Fino all'emanazione del decreto del Ministero dell'Interno riguardante l'individuazione dei requisiti minimi professionali e di formazione previsto dall'articolo 138, secondo comma, del TULPS, da adottarsi con le modalità indicate dal Regolamento per l'esecuzione del TULPS, il titolare dell'Istituto di vigilanza predispone, con cadenza annuale, un documento informativo di aggiornamento professionale (DIAP) per tutte le guardie giurate dipendenti;</p> <p>organizza, inoltre, i corsi necessari all'aggiornamento del personale nel caso in cui vengano introdotte e utilizzate strumentazioni innovative sotto il profilo tecnologico, ovvero implementazioni e/o innovazioni della strumentazione in uso, finalizzati al miglioramento dell'efficacia dei servizi svolti, ovvero ad assicurare maggiori condizioni di sicurezza delle guardie giurate nello svolgimento degli stessi servizi o innovazioni normative e legislative per l'attività degli Istituti e delle guardie di particolare importanza.</p> <p>Restano salve le attività di esercitazione connesse al rinnovo del porto d'arma. Il documento informativo di aggiornamento professionale avrà ad oggetto le stesse materie indicate al precedente punto 1.e), curando in particolare l'approfondimento di eventuali nuove norme relative al settore specifico.</p>

## Allegato D

Requisiti operativi minimi degli istituti di vigilanza e regole tecniche dei servizi (articolo 257, commi terzo e quarto, del Regolamento per l'esecuzione TULPS)

Titolo Sezione	Titolo Paragrafo	Contenuto del/dei punto/i
	<b>1g</b> Esercitazioni di tiro	<p><b>1)</b> Per ciascuna guardia giurata è istituito un libretto di tiro dal quale risulti la data di effettuazione delle esercitazioni (di tiro), con frequenza almeno quadrimestrale, comprese le esercitazioni previste dalla legge per il rinnovo del porto d'armi, svolte con le armi utilizzate durante il servizio e con quella in dotazione, e sul quale, per ogni esercitazione, la guardia giurata appone la propria firma e il titolare dell'istituto o un suo delegato provvederà ad accertare l'effettuazione delle esercitazioni di tiro, controfirmando i libretti di tiro.</p> <p><b>2)</b> Il libretto di tiro dovrà altresì riportare il numero dei colpi esplosi, non inferiore a cinquanta, e dei risultati conseguiti in merito al maneggio delle armi.</p> <p><b>3)</b> Resta fermo che il numero di cartucce ulteriore da utilizzare per ottenere il risultato, anche di diverso calibro, è valutato dagli istruttori di tiro con riferimento all'abilità dimostrata nell'uso e maneggio delle armi.</p> <p><b>4)</b> La documentazione comprovante l'avvenuto svolgimento dell'aggiornamento professionale e dei risultati conseguiti dalle singole guardie giurate, compresi i libretti di tiro del personale dipendente, dovrà essere custodita presso la sede dell'istituto di vigilanza privata ove la guardia prevalentemente lavora, per essere esibita agli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza in caso di controllo.</p>

### **Allegato D**

Requisiti operativi minimi degli istituti di vigilanza e regole tecniche dei servizi (articolo 257, commi terzo e quarto, del Regolamento per l'esecuzione TULPS)

Titolo Sezione	Titolo Paragrafo	Contenuto del/dei punto/i
<b>Sezione II° 2.</b> A d e m p i - m e n t i p a r t i - c o l a r i r e l a t i - v i a i s e r v i z i	<b>2 c.</b> C o n t r o l l i - R a p p o r t o d i l a v o r o - D i s c i p l i n a	<p>Il titolare dell'istituto di vigilanza o, in sua vece, l'istitutore, il direttore tecnico, ovvero le figure professionali che esercitano poteri di direzione, amministrazione o di gestione - anche parziale - dell'istituto, vigila sull'adempimento da parte delle guardie giurate, nell'esecuzione dei singoli servizi, delle prescrizioni generali previste da disposizioni di legge o di regolamento e su quelle particolari imposte dal Questore nel Regolamento di servizio approvato ai sensi del RDL 26 settembre 1935, n. 1952 e del RDL 12 novembre 1936, n. 2144.</p> <p>Il rapporto di lavoro delle guardie giurate con l'Istituto di vigilanza privata è regolato dal complesso delle disposizioni contenute nel CCNL per i dipendenti degli istituti di vigilanza privata e dagli accordi integrativi stipulati a livello territoriale ed aziendale con le OO.SS., nonché dal complesso delle disposizioni normative in materia.</p> <p>I comportamenti sanzionabili disciplinarmente posti in essere dalla guardia giurata sono sanzionati con le procedure ed i provvedimenti contemplati dalle vigenti disposizioni e sono comunicati a cura del titolare dell'istituto al Questore territorialmente competente, unitamente alla sanzione disciplinare irrogata ed alla relativa documentazione.</p> <p>Resta salva ed impregiudicata la potestà disciplinare del Questore sulle guardie giurate, ai sensi delle disposizioni di pubblica sicurezza vigenti in materia.</p>

Infine, l'Allegato D, afferente i requisiti operativi minimi degli istituti di vigilanza e le regole tecniche dei servizi ex articolo 257, commi terzo e quarto, del Regolamento per l'esecuzione TULPS, come si è avuto modo di ricavare dall'analisi della precedente schematizzazione, si contraddistingue per i numerosi riferimenti sia al CCNL che agli aspetti relativi ai rapporti di lavoro insistenti fra l'istituto di vigilanza privata e le GPG dipendenti; nello specifico, diverse sono le previsioni di tale natura sia nella Sezione I°, afferente le disposizioni generali riguardanti l'organizzazione dei servizi e l'impiego delle guardie giurate (in particolare rispetto agli adempimenti generali, agli obblighi ed adempimenti delle guardie giurate, all'assunzione ed immissione in servizio delle guardie giurate, all'orario di lavoro, alla formazione delle guardie particolari giurate, all'aggiornamento professionale periodico delle guardie giurate e, financo, alle esercitazioni di tiro) che nella Sezione II° (in tema di adempimenti particolari relativi ai servizi, nonché ai controlli, rapporto di lavoro e disciplina).

Le disposizioni generali riguardanti l'organizzazione dei servizi e l'impiego delle guardie giurate contenute – della Sezione I° dell'Allegato D - contemplano previsioni riferite alla minuta organizzazione dei servizi talmente dettagliate e specifiche da potersi sovrapporre perfettamente ad un articolato contrattuale; fra gli adempimenti generali che fanno capo alle imprese, la disciplina in parola prevede:

- che debbano essere comunicati alle guardie giurate i turni di servizio<sup>95</sup>;
- che, al termine di ciascuna giornata lavorativa, vada inviato al questore della provincia interessata un foglio notizie sui fatti costituenti reato, di cui le guardie hanno avuto cognizione nel corso dell'espletamento del servizio, nonché ogni altra informazione degna di particolare attenzione per l'ordine e la sicurezza pubblica<sup>96</sup>;

---

<sup>95</sup> Tali turnazioni debbono essere tenute a disposizione dell'Autorità di pubblica sicurezza per 2 anni, anche su supporto informatico non modificabile.

<sup>96</sup> Le relazioni di servizio redatte dalle guardie giurate sui medesimi fatti, sono custodite agli atti dell'istituto di vigilanza privata, presso la sede interessata, per essere esibiti a richiesta degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza.

- che le guardie giurate siano impiegate esclusivamente nei servizi per i quali l'istituto è autorizzato e previsti dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti da istituti di vigilanza privata<sup>97</sup>;
- che le guardie particolari giurate dipendenti abbiano la disponibilità dei mezzi previsti e necessari all'efficiente espletamento dei servizi, nonché della modulistica necessaria per le diverse incombenze;
- che alle GPG siano fornite disposizioni scritte per particolarità e/o specificità in ordine ai compiti e le modalità di esecuzione dei servizi medesimi quando siano difformi dalle disposizioni di servizio dalle stesse acquisite con la formazione d'ingresso e dai periodici aggiornamenti forniti<sup>98</sup>;
- che ai servizi operativi non siano adibite GPG che non abbiano superato i previsti percorsi di formazione tecnico professionale<sup>99</sup>;
- che, nell'esecuzione di scorte e trasporto valori, siano utilizzati solo veicoli rispondenti ai requisiti previsti dalle vigenti disposizioni in materia ed efficienti per lo svolgimento del servizio ed in buono stato di manutenzione;
- che, nell'organizzazione del lavoro, siano osservate le vigenti norme in materia di sicurezza del personale ed in particolare quelle del CCNL e quelle previste dal D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, recante Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro;

---

<sup>97</sup> La Disciplina prevede, inoltre, che gli istituti di vigilanza privata non possano impiegare le GPG in servizi diversi dalla tutela dei beni patrimoniali.

<sup>98</sup> Tali atti devono essere archiviati e conservati per due anni presso la sede dell'istituto, anche su supporto informatico.

<sup>99</sup> Fatte salve quelle assunte per cambio d'appalto, prelevate dall'elenco delle guardie giurate di cui all'articolo 252-bis del Regolamento per l'esecuzione del TULPS o, comunque, quelle che abbiano prestato almeno un anno di servizio in altro Istituto superando un corso di formazione.

- che, nel ricorso al lavoro straordinario, non siano superati i limiti previsti dalla legge in base alle regole sottoscritte dalle parti sociali nel CCNL e/o negli integrativi di secondo livello<sup>100</sup>;
- che le guardie particolari giurate dipendenti debbano essere edotte in relazione alle disposizioni del Regolamento di servizio redatto dall'istituto e approvato, ai sensi del RDL 26 settembre 1935, n. 1952 e RDL 12 novembre 1936, nr. 2144, dal questore della provincia in cui l'istituto di vigilanza ha la sede principale d'intesa con i questori competenti, facendo sottoscrivere a ciascuna una dichiarazione di presa visione da custodire nel fascicolo personale dell'interessato.

Sempre relativamente alla Sezione I<sup>o</sup>, giova analizzare anche gli obblighi e gli adempimenti gravanti sulle guardie giurate, vale a dire l'altra parte contrattuale impegnata nel rapporto sinallagmatico costruito su diritti e, appunto, doveri. In tal senso, una previsione speculare a quanto ricade in termini di obblighi sul datore di lavoro, relativamente al fatto che "le guardie giurate debbano essere adibite esclusivamente alla vigilanza ed alla custodia di beni mobili ed immobili, ovvero in altre attività espressamente previste da specifiche disposizioni di legge o di regolamento", non va intesa come una mera e pedissequa reiterazione di una disposizione già dettata, ma come un'enfatizzazione opportuna

---

<sup>100</sup>Tale previsione è molto importante, in quanto il Decreto Legislativo 8 aprile 2003, n. 66, rubricato "Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro" contenuta nel DM 27/04/2007 e ribadita dal DL 112 del 25 giugno 2008, a seguito del Decreto del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministro della Salute, il Ministro dell'Economia e delle Finanze ed il Ministro della Funzione Pubblica, recante "Deroga alle disposizioni del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in tema di organizzazione e gestione dell'orario di lavoro per le guardie particolari giurate" e del comma terzo dell'articolo 41 del successivo DL 25 giugno 2008, n. 112, non viene applicato al settore della vigilanza privata; tale previsione, di contro, dà una diretta conferma alla validità delle previsioni sia del CCNL che dei contratti integrativi di secondo livello in tema di orario di lavoro per mezzo di un espresso rinvio che, sia pur riferito ad un singolo e specifico aspetto, com'è il limite massimo di ore di straordinario effettuabili, assume una valenza significativa, coerentemente alla ratio che ha informato l'intero processo riformatore del settore.

tesa a sancire definitivamente ed in maniera non suscettibile di interpretazioni l'importanza delle attività da disbrigare mediante l'impiego di GPG. Tuttavia tale importante previsione deve contemperarsi con un consolidato orientamento della Sezione Lavoro della Cassazione, che, infatti, in varie occasioni, ha affermato che non è legittimo il rifiuto del lavoratore di eseguire la prestazione lavorativa dovuta, a causa di una ritenuta dequalificazione, ove il datore di lavoro adempia gli altri fondamentali obblighi derivanti dal contratto quali il pagamento della retribuzione, la copertura previdenziale ed assicurativa, tanto da configurare una fattispecie sanzionabile con il licenziamento per giusta causa<sup>101</sup>.

Inoltre, le GPG, prima dell'inizio del servizio, devono essere a conoscenza delle direttive che lo regolano e ricevere dall'istituto di vigilanza le pertinenti disposizioni scritte di carattere generale e particolare, con l'obbligo di esibirle agli organi deputati al controllo; assicurarsi dell'idoneità dell'equipaggiamento tecnico operativo in dotazione segnalando, per iscritto, eventuali anomalie riscontrate. In particolare, prima dell'inizio di ciascun turno di servizio, a riprova della importanza che le previsioni settoriali annettono alla sicurezza del personale dipendente dagli istituti di vigilanza privata, le guardie giurate devono controllare l'efficienza dell'arma utilizzata in servizio, degli apparati radioricetrasmittenti - sia portatili che veicolari -, del veicolo in dotazione, nelle parti meccaniche ed elettriche (motore, accensione, sistemi luminosi ecc.)<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Cass. civ., Sez. L, sentenza n. 12696 del 20/07/2012 e Corte di Cassazione, Sez. L, sentenza 13 giugno 2016, n. 12102, per le quali il lavoratore adibito a mansioni non rispondenti alla qualifica può chiedere giudizialmente la riconduzione della prestazione nell'ambito della qualifica di appartenenza, ma non può rifiutarsi aprioristicamente, senza avallo giudiziario, di eseguire la prestazione richiestagli. Il dipendente è tenuto ad osservare le disposizioni per l'esecuzione del lavoro impartitegli ex artt. 2086 e 2104 c.c. e può invocare l'art. 1460 c.c. solo in caso di un altrui inadempimento totale o talmente grave da incidere in maniera irrimediabile sulle sue esigenze vitali.

<sup>102</sup> Le eventuali anomalie e/o avarie vanno segnalate immediatamente per gli interventi del caso; delle irregolarità riscontrate nel corso del servizio, deve darsi immediata notizia all'istituto mediante comunicazione alla centrale operativa.

Le GPG non possono, altresì, essere distratte dal loro servizio e devono aderire ad ogni richiesta loro rivolta dagli Ufficiali ed Agenti di Pubblica Sicurezza o di Polizia Giudiziaria, come disposto dall'articolo 139 TULPS<sup>103</sup>.

Relativamente all'assunzione ed all'immissione in servizio delle guardie giurate, il titolare dell'istituto di vigilanza, a seguito dell'esito positivo dei colloqui selettivi delle aspiranti guardie giurate, verifica nei limiti ed in relazione a quanto previsto dalle vigenti disposizioni in materia, il possesso dei requisiti richiesti per la richiesta della nomina da parte del prefetto territorialmente competente, ai sensi dell'articolo 249 del Regolamento per l'esecuzione del TULPS. L'impiego in servizio potrà essere disposto solo dopo che la guardia giurata ha ottenuto il rilascio del decreto di nomina del Prefetto, ha prestato il giuramento previsto dall'articolo 250 del Regolamento per l'esecuzione del TULPS, nonché previo superamento di un apposito corso teorico-pratico formativo, organizzato dall'istituto di vigilanza interessato, fatte salve le guardie assunte per cambio d'appalto, prelevate dall'elenco delle guardie giurate di cui all'articolo 252-bis del Regolamento per l'esecuzione del TULPS o, comunque, quelle che abbiano prestato almeno un anno di servizio in altro istituto superando un documentato corso di formazione.

Tali previsioni sottolineano ulteriormente il fondamentale ruolo che la contrattazione collettiva potrebbe svolgere in relazione, per esempio, alla regolamentazione dell'esenzione dall'apposito corso teorico-pratico formativo organizzato dall'istituto di vigilanza interessato, nonché rispetto alle forme di partecipazione a tale corso (fuori dall'orario di lavoro o con diritto alla retribuzione).

---

<sup>103</sup> L'articolo 139 TULPS stabilisce, infatti, che gli uffici di vigilanza e di investigazione privata sono tenuti a prestare la loro opera a richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza e i loro agenti sono obbligati ad aderire a tutte le richieste ad essi rivolte dagli ufficiali o dagli agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria.

In materia di orario di lavoro, l'Allegato D stabilisce, in maniera diretta, che vale quanto stabilito dal CCNL e dalla contrattazione territoriale integrativa. Inoltre, in esso è sancito che al questore che approva il Regolamento di servizio dell'istituto di vigilanza deve essere trasmessa copia della certificazione liberatoria rilasciata, in data non antecedente ai sei mesi, dall'ente bilaterale previsto dal CCNL, attestante l'integrale e corretta applicazione della contrattazione collettiva nazionale di lavoro; si è in presenza, di un'ulteriore previsione tesa a valorizzare il ruolo delle parti economico-sociali nella qualificazione del settore. In ordine alla formazione delle guardie particolari giurate, l'allegato in parola stabilisce che, fino all'emanazione del decreto del Ministero dell'Interno riguardante l'individuazione dei requisiti minimi professionali e di formazione previsto dall'articolo 138, secondo comma, TULPS, l'istituto di vigilanza cura la preparazione teorica e l'addestramento delle dipendenti guardie giurate, prima della loro immissione in servizi operativi, organizzando corsi di formazione teorico-pratici della durata di almeno 48 ore. Tali corsi, a riprova della forte focalizzazione sugli aspetti della qualità che informa la regolamentazione settoriale, sono importanti anche alla luce della previsione che vieta di impiegare in servizio guardie giurate che non siano munite del decreto di nomina e di relativo porto d'armi, quando svolgono servizio armato, e che non abbiano frequentato il corso teorico-pratico con profitto<sup>104</sup>.

Nel declinare gli obiettivi dei predetti corsi di formazione – che si dovranno articolare in lezioni teoriche e pratiche – il DM 269/2010 e s.m.i., indubbiamente, dà indicazioni assai dettagliate per operare, eventualmente, una riconnessione fra previsioni regolamentari e di natura contrattuale.

---

<sup>104</sup> Potranno, naturalmente, esservi impiegate, invece, le GPG assunte per cambio d'appalto, ovvero attinte dall'elenco delle guardie giurate di cui all'articolo 252-bis del Regolamento per l'esecuzione del TULPS, o, comunque, quelle che abbiano prestato almeno un anno di servizio in altro istituto superando un corso di formazione.

Nel merito, fra i tanti temi costituenti oggetto del percorso formativo suddetto, non è casuale che sia prevista la conoscenza della contrattazione collettiva di comparto e della legislazione in materia di lavoro<sup>105</sup>. Peraltro, della frequenza dei corsi e dei risultati conseguiti dalle singole guardie giurate, i titolari degli istituti sono tenuti a conservare documentazione comprovante l'avvenuta partecipazione, controfirmata dalla guardia giurata interessata, ovvero mediante certificazione dell'Ente Bilaterale della Vigilanza Privata; la predetta opzione, indubbiamente, è volta a conferire all'associazione non riconosciuta istituita dal CCNL un'ulteriore e significativa competenza, che le parti economico-sociali dovrebbero implementare conseguentemente nelle previsioni contrattuali, al fine di renderla effettiva.

Oltre che con l'intento di adibire il personale più esperto e qualificato nel disimpegnare i servizi, la previsione che vuole, una volta terminato il corso di formazione, per le guardie giurate di nuova nomina l'affiancamento per almeno una settimana nell'espletamento dei servizi cui saranno destinate da guardie giurate che abbiano maturato specifica esperienza nei singoli servizi, si configura come una misura volta a garantire la sicurezza dei neoassunti.

Relativamente all'aggiornamento professionale periodico delle guardie giurate, un tema certamente di notevole interesse per il CCNL, l'Allegato D stabilisce che, fino all'emanazione del decreto del Ministero dell'Interno riguardante l'individuazione dei requisiti minimi professionali e di formazione previsto dall'articolo 138, secondo comma, del TULPS, cui sopra si è fatto riferimento in più occasioni, il titolare dell'istituto di vigilanza debba predisporre, con cadenza annuale, un documento informativo di aggiornamento professionale (DIAP) per tutte le guardie giurate dipendenti;

---

<sup>105</sup> Dell'inizio dei corsi e dei relativi programmi è data comunicazione, almeno una settimana prima, al questore della provincia ove l'istituto ha la sede principale; tale comunicazione dovrà contenere l'elenco dei partecipanti, nonché l'indicazione del luogo e degli orari di svolgimento delle lezioni.

i contenuti di tale documento potrebbero certamente costituire oggetto di specifica sessione informativa da rendere – da parte delle imprese – ai Rappresentanti sindacali aziendali, affinché di esso si abbia la più diffusa conoscenza presso i lavoratori dipendenti<sup>106</sup>.

Inoltre, la Disciplina stabilisce che il DIAP deve avere ad oggetto le stesse materie dei corsi di formazione teorico-pratici della durata di almeno 48 ore, curando, in particolare, l'approfondimento di eventuali nuove norme relative al settore specifico.

La Sezione II<sup>o</sup>, concernente gli adempimenti particolari relativi ai servizi, in relazione ai controlli, ai rapporti di lavoro ed alla disciplina, stabilisce che il titolare dell'istituto di vigilanza o, in sua vece, l'istitutore, il direttore tecnico, ovvero le figure professionali che esercitano poteri di direzione, amministrazione o di gestione - anche parziale - dell'istituto, deve vigilare sull'adempimento da parte delle guardie giurate nell'esecuzione dei singoli servizi delle prescrizioni generali previste da disposizioni di legge o di regolamento e su quelle particolari imposte dal questore nel Regolamento di servizio approvato ai sensi del RDL 26 settembre 1935, n. 1952 e del RDL 12 novembre 1936, n. 2144. In relazione ai rapporti di lavoro ed alla disciplina, l'Allegato D sancisce che il rapporto di lavoro delle guardie giurate con l'istituto di vigilanza privata è regolato dal complesso delle disposizioni contenute nel CCNL per i dipendenti degli istituti di vigilanza privata e dagli accordi integrativi stipulati a livello territoriale ed aziendale con le OO.SS., nonché dal complesso delle disposizioni normative in materia.

---

<sup>106</sup> Peraltro il titolare dell'istituto organizza anche i corsi necessari all'aggiornamento del personale nel caso in cui vengano introdotte e utilizzate strumentazioni innovative sotto il profilo tecnologico, ovvero implementazioni e/o innovazioni della strumentazione in uso, finalizzati al miglioramento dell'efficacia dei servizi svolti, ovvero ad assicurare maggiori condizioni di sicurezza delle guardie giurate nello svolgimento degli stessi servizi o innovazioni normative e legislative per l'attività degli Istituti e delle guardie di particolare importanza.

Peraltro la Sezione II° prevede che i comportamenti sanzionabili disciplinarmente posti in essere dalla guardia giurata sono sanzionati con le procedure ed i provvedimenti contemplati dalle vigenti disposizioni e sono comunicati a cura del titolare dell'istituto al questore territorialmente competente, unitamente alla sanzione disciplinare irrogata ed alla relativa documentazione<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> In tema di disciplinare, la dinamica che si manifesta nell'ambito del rapporto di lavoro delle GPG è di natura tripolare, in quanto esso contempla una potestà disciplinare assai particolare: esercitata dal questore sulle guardie giurate, ai sensi delle disposizioni di pubblica sicurezza vigenti in materia.

**IL CONTRATTO DI DIRITTO COMUNE  
NELLA NUOVA REGOLAMENTAZIONE  
DELLA VIGILANZA PRIVATA**



**E.Bi.N.Vi.P.  
ENTE BILATERALE  
NAZIONALE  
VIGILANZA PRIVATA**

### 3.1 Il CCNL nel sistema delle fonti del rapporto di lavoro subordinato

L'ordinamento giuridico italiano assegna al contratto collettivo l'essenziale funzione di stabilire la disciplina - avente efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce - da applicarsi ai rapporti individuali di lavoro; in ossequio a tale impostazione, il contratto collettivo, assieme alle disposizioni codicistiche<sup>108</sup> ed al contratto individuale, compone il "trittico" di fonti che regolano il contratto di lavoro subordinato.

Tale significativa funzione trae la propria diretta scaturigine dal Titolo III, rubricato Rapporti economici, della Parte I, relativa ai "Diritti e doveri dei cittadini", della nostra carta costituzionale.

L'articolo 39 della Costituzione, infatti, oltre ad affermare che l'organizzazione sindacale è libera, sancisce in maniera univoca che, per acquisire personalità giuridica di diritto privato, ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge, e, inoltre, che l'unica condizione da soddisfare per perfezionare tale registrazione è rappresentata dal fatto che gli statuti sindacali debbano sancire un ordinamento interno a base democratica; soddisfatta questa condizione, i sindacati, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, sono titolati a sottoscrivere contratti collettivi aventi efficacia *erga omnes*.

Tuttavia, poiché a tale previsione non è (ancora) seguita la legge ordinaria attuativa necessaria per declinarne concretamente gli aspetti squisitamente regolamentari, essa, dall'entrata in vigore della nostra Costituzione ad oggi, di fatto, non ha avuto un'effettiva applicazione.

---

<sup>108</sup> Artt. 2094-2134 Codice civile.

Infatti, nelle more di un'organica e compiuta disciplina applicativa finalizzata alla individuazione certa sia delle modalità procedurali - che dovrebbero presiedere alla registrazione - che dei criteri di misurazione della rappresentanza proporzionale agli iscritti, al sindacato, complessivamente inteso, privo di personalità giuridica, vengono applicate le norme del Codice civile afferenti le associazioni non riconosciute<sup>109</sup>. Da siffatte entità scaturisce, quale prodotto dell'attività negoziale, il contratto collettivo di diritto comune<sup>110</sup>. Questa particolare e, per certi versi, anomala forma contrattuale, come si è detto, manca di una propria ed organica disciplina legislativa e, di contro, attinge a fonti plurime la sua stessa ragion d'essere; essa, infatti, oltre ad operare nell'ambito vasto rappresentato dalle norme codicistiche sui contratti in generale, s'informa, nel concreto, alle stratificate previsioni che l'ordinamento riserva al contratto corporativo. Come opportunamente osservato da autorevole dottrina, "spesso si è ricondotto il contratto collettivo cosiddetto di diritto comune oltre che all'art. 39 Cost., all'art. 1322 c.c., in base al quale le parti possono stipulare anche contratti che non appartengono ai tipi aventi una disciplina

---

<sup>109</sup> Al sindacato, associazione non riconosciuta, si applicano infatti gli artt. 36, 37 e 38 del Capo III, Titolo II, Codice civile.

<sup>110</sup> Si può convenzionalmente ritenere che il sistema prefigurato dal nostro ordinamento abbia visto finora profilarsi un composito trittico di tipi contrattuali: al contratto collettivo corporativo, che, durante il periodo fascista, era sottoscritto da un unico "sindacato" - sia dei lavoratori che dei datori di lavoro - per ogni categoria, contraddistinto, in relazione all'efficacia soggettiva ed al tipo di efficacia, rispettivamente, dai caratteri della validità erga omnes e della inderogabilità in peius, seguì l'idealtipo contrattuale previsto dall'art. 39 della Costituzione, anch'esso caratterizzato dai peculiari tratti dell'efficacia erga omnes, nonché l'attuale contratto collettivo di diritto comune, figlio della mancata attuazione della seconda parte del già citato articolo costituzionale, cui, per un periodo limitato di tempo, si affiancò il particolarissimo meccanismo che prevedeva l'emissione da parte del Governo di decreti legislativi determinanti condizioni minime di lavoro sulla base dei contratti collettivi esistenti, ai sensi della legge 14 luglio 1959, n. 741. Tuttavia la proroga di tale norma, disposta dalla legge 1 ottobre 1960, n. 1027, recante "Modifiche alla legge 14 luglio 1959, n. 741, contenente norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori" (GU Serie Generale n. 242 del 03-10-1960), fu dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 106/1962).

particolare purché siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico; e tale sarebbe da ritenere appunto il contratto collettivo.

La qualificazione del contratto collettivo come contratto di diritto comune non poteva tuttavia considerarsi soddisfacente già originariamente, perché la giurisprudenza non ha mai applicato tout court al contratto collettivo le norme del codice civile sui contratti in generale, applicando, anzi, in via diretta e non analogica alcune norme – si pensi in particolare all'art. 2077 c.c. – dettate dal codice civile per il contratto collettivo corporativo<sup>111</sup>.

In seno al fenomeno della contrattazione collettiva si distinguono quattro livelli negoziali, rispettivamente, nelle intese interconfederali, nei contratti collettivi nazionali di lavoro, nei contratti territoriali ed in quelli aziendali, anche se tale ripartizione, perlopiù, ha unicamente valore formale e non sostanziale, in quanto fra i diversi livelli summenzionati non intercorre, di fatto, alcun ordine gerarchico e sono, pertanto, fonti equipollenti. In tal senso, i precedenti relativi all'articolazione funzionale della contrattazione collettiva nel nostro Paese, tradizionalmente strutturata su due poli (CCNL e Contratto Integrativo Aziendale), non devono trarre in inganno.

Come è stato autorevolmente asserito: "In relazione al rapporto tra contratti collettivi di diverso livello è opportuno subito ricordare che l'ordinamento sindacale italiano è stato contrassegnato sin dagli anni '60 da un doppio livello di contrattazione che ha subito alterne vicende perché, diversamente dai sistemi di altri Paesi, in quello italiano non esiste una norma di legge che sancisce la sovraordinazione del contratto nazionale a quello aziendale", ragion per cui, anche se la disciplina interconfederale, sovente, indugia sull'indicazione di una

---

<sup>111</sup> Fiorella Lunardon, Mariella Magnani e Paolo Tosi, *Diritto del lavoro. Sindacati, contratto e conflitto collettivo. Casi e materiali*, G. Giappicchelli Editore, Torino, 2009.

struttura gerarchica fra livelli, "tale gerarchia non si traduce nella nullità dell'eventuale clausola del contratto aziendale che violi quanto stabilito dal Testo Unico (ovverosia la disciplina interconfederale, N.d.R.) o dai contratti nazionali, perché le clausole contrattuali dell'uno e degli altri non hanno efficacia reale"<sup>112</sup>.

Il CCNL, sostanzialmente equiparato a tutti gli altri livelli negoziali, nonostante l'impossibilità de facto di risolvere l'annosa questione dell'efficacia generale di tutte le sue parti, purtuttavia, esplica una funzione nevralgica in seno al nostro sistema.

Nel diritto vivente, infatti, soprattutto per effetto della spinta di un prevalente orientamento giurisprudenziale, le lacune ordinamentali originate dalla mancata applicazione dell'articolo 39 della Costituzione sono state superate, almeno in parte, per mezzo di un'estensione delle "previsioni del contratto collettivo (in particolare quelle relative ai minimi retributivi) a tutti i lavoratori, anche a quelli non iscritti al sindacato" e dipendenti da datori di lavoro non associati alle associazioni d'impresе firmatarie, sulla base del richiamo al "fondamentale disposto dell'art. 36 della Costituzione, secondo il quale il lavoratore ha diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa"<sup>113</sup>.

Come si è rilevato, l'asimmetria normativa scaturente dalla non attuazione del modello costituzionale sancito dall'art. 39, commi 2 e ss., che aveva al suo centro l'efficacia erga omnes del CCNL, e da cui è derivata la mancata acquisizione da parte del sindacato della personalità giuridica, è stata solo parzialmente recuperata; se, infatti, un prevalente orientamento giurisprudenziale induca a ritenere cogente la parte afferente i cosiddetti "minimi retributivi" del contratto colletti-

---

<sup>112</sup> Giuseppe Santoro Passarelli, Il contratto aziendale in deroga, in WP CSDLE "Massimo D'Antona" – 254/2015, pp. 2 e 9.

<sup>113</sup> Daniela Irollo e Gaetano Irollo, Compendio di Diritto del lavoro. Riferimenti dottrinali e giurisprudenziali, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2017.

vo, ovverosia quella denominata economica e/o normativa, la parte cosiddetta obbligatoria, che pure lo costituisce, ha avuto e tuttora ha una sorte molto più controversa e instabile.

In altri termini, mentre è sufficientemente acquisito, nella prassi, che un contratto individuale di lavoro debba attenersi alle pattuizioni - raggiunte fra organizzazioni sindacali dei lavoratori ed associazioni d'impresa - formalizzate nel CCNL per la categoria di appartenenza in tema di elementi direttamente collegati alla retribuzione<sup>114</sup>, l'applicazione della parte obbligatoria riguarda le sole parti firmatarie e quanti al contratto collettivo aderiscono<sup>115</sup>.

La divaricazione fra queste due parti, o, meglio, fra queste due funzioni (normativa ed obbligatoria) del CCNL, per quanto, di fatto, non abbia costituito impedimento ad un'implementazione significativa della fonte collettiva in seno alla regolazione e, financo, alla strutturazione dei rapporti individuali di lavoro, certamente, non ne ha facilitato il pieno dispiegarsi delle intrinseche potenzialità in termini di governo dei settori.

---

<sup>114</sup> Per quanto l'esperienza empirica dimostri che, anche rispetto all'effettiva cogenza della cosiddetta parte economica dei CCNL, permangano significativi casi contraddistinti da opacità ed incertezza; nello specifico, sono emersi, sovente, orientamenti giurisprudenziali non sovrapponibili e, a volte, apertamente confliggenti, rispetto al "perimetro" di tale parte economica; infatti, primari istituti contrattuali - di certo impatto economico e ad altrettanto certa incidenza in termini retributivi, quali il numero delle ferie e dei permessi retribuiti spettanti, nonché in relazione al trattamento economico delle assenze per malattia - dei quali non si hanno definizioni classificatorie giuridiche univoche e definitive, costituiscono non di rado una sorta di terra di nessuno dai confini labili ed incerti e rivisitati al variare delle circostanze.

<sup>115</sup> A tal riguardo, densa di spunti è la risposta ad interpello n. 18 del 20 maggio 2016 con la quale la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, richiamando precedenti disposizioni dello stesso Dicastero, ha riscontrato un quesito dell'Ordine nazionale dei Consulenti del lavoro afferente il rispetto delle parti economiche e normative dei CCNL, nonché la distinzione tra la parte economica e normativa e quella obbligatoria ai fini del diritto a sgravi ed esoneri previsti da disposizioni di legge.

Basti a proposito richiamare la questione annosa ed irrisolta degli Enti bilaterali<sup>116</sup>, strutture paritetiche molto importanti e significative in seno ai sistemi di relazioni industriali informati a criteri di partecipazione e di cogestione di fondamentali istituti contrattuali.

Un'autorevolissima giurisprudenza<sup>117</sup>, rispetto al tema dei versamenti che i datori di lavoro devono effettuare in forza delle previsioni dei CCNL verso i precitati EE.BB., ha sancito che i menzionati versamenti siano dovuti (per datori di lavoro non aderenti ad associazioni firmatarie o che non abbiano aderito al contratto collettivo) qualora le prestazioni che l'Ente corrisponde sostituiscano ben delineanti e precisi obblighi del datore di lavoro; di contro, se tali prestazioni dovessero avere carattere meramente eventuale e fossero connesse al verificarsi di determinate situazioni, avrebbero, per ciò stesso, natura previdenziale o assistenziale, pertanto non afferenti gli istituti della parte economica del contratto collettivo<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Il D. Lgs 276/2003, all'art.2, comma 1, lettera h, dà degli Enti bilaterali una definizione esaustiva stabilendo che sono "organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento

<sup>117</sup> (Cass. n. 6530/2001; Cass. n. 1530/2005).

<sup>118</sup> Oltre che per gli EE.BB. in senso proprio, il medesimo criterio vige per le Casse di assistenza sanitaria integrativa previste dai CCNL: se erogano prestazioni sostitutive della retribuzione si collocano nella parte economico-normativa del contratto collettivo.

### 3.2 Gli incastri fra regolamentazione settoriale e lavoro, anatomia di un rapporto tutt'altro che banale

Come è stato precedentemente osservato, le norme presenti sia all'interno del TULPS, RD 18 giugno 1931, n. 773, che nel relativo Regolamento per la sua esecuzione, RD 6 maggio 1940 n. 635, che ancora regolano l'attività degli istituti di vigilanza privata e delle GPG, hanno subito delle modifiche radicali per garantirne l'adeguamento ai principi dell'ordinamento comunitario.

L'onda d'urto della giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea ha indotto il legislatore nazionale a innovare profondamente la normativa previgente, che attualmente, a seguito della riforma "eterologa" della regolamentazione settoriale, ha introiettato i diritti di stabilimento ed il diritto di libera prestazione di servizi contenuti nel Trattato istitutivo della CE, fissando requisiti minimi indispensabili per poter svolgere l'attività di vigilanza privata.

Col DPR n. 153 del 4 agosto 2008 e con l'emanazione di una parte dei decreti del Ministero dell'Interno, come è stato asserito nei capitoli precedenti, sono stati regolamentati aspetti del lavoro svolto alle dipendenze dagli istituti di vigilanza<sup>119</sup>.

Il presente lavoro si è concentrato sull'analisi dei contenuti afferenti il lavoro del Decreto del Ministero dell'Interno 1 dicembre 2010, n. 269, relativo al "Regolamento recante disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256-bis e 257-bis del

---

<sup>119</sup> Oltre al DM 269/2010, è stato emanato il Decreto del Ministero dell'Interno 4 giugno 2014, n. 115, avente quale titolo "Regolamento recante disciplina delle caratteristiche e dei requisiti richiesti per l'espletamento dei compiti di certificazione indipendente della qualità e della conformità degli istituti di vigilanza privati, autorizzati a norma dell'articolo 134 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, e dei servizi dagli stessi offerti. Definizione delle modalità di riconoscimento degli organismi di certificazione indipendente".

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 stessi istituti", così come modificato ed integrato dal DM 25 febbraio 2015, n. 56<sup>120</sup>. Tale scelta è derivata dall'indubbia rilevanza che le previsioni del suddetto DM rivestono sotto il profilo giuslavoristico; la più significativa di tali previsioni, che ha un carattere estremamente lungimirante ed una valenza, in un certo senso, costitutiva per il settore, è contenuta nel comma secondo dell'articolo 6 del DM 269/2010, in quanto, a differenza del passato, con l'essenzialità di quel comma viene statuito che "il riconoscimento della nomina a guardia giurata è subordinato all'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente con il titolare della licenza prevista dagli articoli 133 e 134 TULPS"<sup>121</sup>.

Si è già avuto modo di rilevare l'importanza della previsione dell'Allegato A rispetto all'obbligo, in capo all'impresa, di dimostrare il rispetto dei requisiti contributivi mediante esibizione del DURC e di rispettare gli obblighi derivanti dall'applicazione del contratto collettivo nazionale di categoria e della contrattazione territoriale di secondo livello.

---

<sup>120</sup> Il DM 25 febbraio 2015, n. 56 – "Regolamento recante modifiche al decreto del Ministro dell'interno 1° dicembre 2010, n. 269, Disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 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 stessi istituti".

<sup>121</sup> Aspetto non banale, quello regolato dal secondo comma dell'articolo 6 del DM 269/2010, che ha praticamente messo al riparo il settore della vigilanza privata dal rischio di precarizzazione dei rapporti di lavoro. Peraltro, si tenga conto che, in epoca precedente all'emanazione del DM in parola, il Consiglio di Stato, pronunciandosi su un ricorso promosso a seguito del diniego opposto dall'Ufficio Territoriale del Governo di Modena ad un'istanza finalizzata ad ottenere l'autorizzazione a svolgere l'attività di guardia giurata quale lavoratore autonomo, arrivò a stabilire che l'attività di GPG, "in assenza di norme espressamente limitative, potesse essere esercitata anche senza vincolo di subordinazione" (numero di registro generale 1855 del 2005).

Aspetto fondamentale, quest'ultimo, sul quale, tutt'altro che casualmente, fu chiamata a pronunciarsi la giurisprudenza amministrativa; nello specifico, il Consiglio di Stato, confermando i contenuti di una sentenza del TAR della Campania di annullamento di un provvedimento della Prefettura di Napoli che negava l'autorizzazione a svolgere attività di vigilanza privata ad alcuni istituti che non avevano esibito la certificazione dell'Ente Bilaterale di settore, concluse che tale ente, essendo "un organismo di diritto privato in cui concorrono solo soggetti privati quali le associazioni dei lavoratori e quelle dei datori di lavoro; accordare a tale ente privato un potere di certificazione quale quello di rilevanza pubblicistica (in quanto finalizzato al rilascio di una licenza di PS o alla sua conservazione) vuol dire trasferire ad esso potestà pubblicistiche direttamente incidenti, almeno potenzialmente, sulla stessa attività e persino sull'esistenza dell'impresa. Per sua natura, una siffatta attività di verifica e certificazione del rispetto della contrattazione di settore ben può, quindi, essere svolta, dai predetti soggetti pubblici o (sulla base di idonea disciplina normativa) da organismi, comunque, in posizione di terzietà, mentre le varie associazioni sindacali presenti in EBINVIP potrebbero, invero (tanto più in assenza di puntuali prescrizioni normative di carattere operativo volte ad assicurare la piena neutralità dell'azione certificatoria), almeno potenzialmente, essere indotte a tenere comportamenti non uniformi tra istituti di vigilanza aderenti ad organizzazioni sindacali datoriali presenti nell'ente ed istituti non aderenti ad alcuna di dette associazioni; eventualità, questa, in grado di incidere, di per sé, sui principi di libertà sindacale, oltre che su quelli della libertà dell'iniziativa economica, in quanto suscettiva di indurre ad aderire alle organizzazioni anzidette per non correre alcuna alea discriminatoria"<sup>122</sup>;

---

<sup>122</sup> Decisione del Consiglio di Stato su ricorso numero di registro 877 del 2010; peraltro la sentenza in parola evidenziò anche che l'attività di certificazione in questione, in quanto rilevante ai fini della conservazione del titolo abilitativo prefettizio, costituisce attività di natura tipicamente pubblicistica, con la conseguenza che la sua rimessione ad un organismo privatistico potrebbe trovare legittimazione, a tutto concedere, solo in una norma di rango primario.

pertanto, alla luce di tale pronunciamento e per superare l'impasse che ne sarebbe derivato, la previsione regolamentare di cui al punto 3.3 dell'Allegato A ha opportunamente precisato che l'attestazione del rispetto degli obblighi derivanti dall'applicazione della contrattazione collettiva possa essere assolto mediante esibizione della certificazione del competente ente bilaterale nazionale.

Si può, quindi concludere che la scelta generosa compiuta dal legislatore nel demandare un ruolo proattivo alla contrattazione collettiva, e più in generale alle parti economico-sociali, al fine di innalzare la qualità media dei servizi e delle attività del comparto, non sia stata condivisa da tutti i portatori d'interessi coinvolti nel mercato dei servizi di sicurezza forniti da privati; anzi, va ammesso, con onestà, che i numerosi incastri - inseriti prevalentemente nelle norme di secondo livello - fra disciplina settoriale e previsioni contrattuali siano perlopiù ancora da implementare affinché possano appieno esercitare l'auspicato ruolo di pungolo critico e di costante focalizzazione sulla qualità del lavoro e dell'apporto professionale delle GPG, con buona pace dei detrattori privi di proposte alternative efficaci.

### **3.3 Disciplina regolamentare settoriale, Codice degli appalti e CCNL: un tritico fondamentale per servizi di qualità**

Viste le parti della Disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 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 stessi istituti, sulle quali, per indulgere in eufemismi, non si è registrata una generale ed entusiastica convergenza, vale la pena passare in rassegna le più significative norme, sempre afferenti aspetti giuslavoristici, che, fortunatamente, hanno retto, e bene, alla prova delle attente e critiche analisi di quanti non hanno visto nel processo di riforma del settore un'occasione preziosa per accrescere le potenzialità occupazionali, professionali e competitive di un mercato molto specifico e particolare.

Va, inoltre, rilevato che l'applicazione di queste previsioni implica l'insorgere di effetti diretti con le dinamiche di mercato, che per tale settore, così come per molti altri ricompresi nel vasto arcipelago dei appalti di servizi, debbono anche rapportarsi col le statuizioni del Codice degli appalti<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> D. Lgs. 18 aprile 2016, nr. 50 e s.m.i.

In tal senso, l'Allegato A del DM 269/2010 e s.m.i., oltre alle misure precedentemente richiamate, contiene una previsione tesa a contrastare i fenomeni distorsivi della concorrenza, che abbiamo già esaminato, ma sulla quale è necessario tornare; come si ricorderà, nella parte relativa ai criteri per la definizione delle tariffe<sup>124</sup>, si sancisce che l'azienda, al fine di assicurare la copertura dei costi di struttura necessari per l'effettuazione dei servizi, deve assumere "come parametro di riferimento le tabelle del costo del lavoro delle guardie particolari giurate, sulla base delle determinazioni degli oneri derivanti dall'applicazione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro e degli integrativi territoriali, fissate dal Ministro del Lavoro, della Salute e della Previdenza Sociale".

Analogamente, nella medesima guisa di mezzo di contrasto ai deprecabili fenomeni di concorrenza sleale, si atteggiano, in seno all'Allegato D, sia l'obbligo, di cui al punto 1 a.c), di "impiegare le guardie giurate esclusivamente nei servizi per i quali l'istituto è autorizzato e previsti dal vigente dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti da istituti di vigilanza privata, non potendo impiegare le stesse in servizi diversi dalla tutela dei beni patrimoniali, che quanto previsto al punto 1 b.a) in ordine al fatto che le GPG debbano essere adibite esclusivamente alla vigilanza ed alla custodia di beni mobili ed immobili, ovvero in altre attività espressamente previste da specifiche disposizioni di legge o di regolamento. Così come pure appare significativo quanto stabilito dai restanti punti dall'Allegato D in relazione agli obblighi di osservare:

---

<sup>124</sup> Punto 7 dell'Allegato A.

- nell'organizzazione del lavoro, le norme in materia di sicurezza del personale - ed in particolare quelle del CCNL di categoria - e quelle previste dal Testo unico sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- nella programmazione delle prestazioni straordinarie, quanto stabilito dal CCNL;
- il divieto, nei casi di raggruppamenti di imprese (ed altre fattispecie similari), la surroga o qualsiasi altra forma di sostituzione da parte di istituti o di altri soggetti privi dell'autorizzazione di cui all'articolo 134 del TULPS, nonché 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 dello stesso raggruppamento temporaneo o altre forme di associazione di imprese, fatta eccezione per i sistemi tecnologici utilizzati in comune e preventivamente comunicati al Prefetto.

Tali fondamentali previsioni trovano una sponda speculare nel già citato Codice degli appalti di cui al Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che, all'articolo 50, rubricato "Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi", a seguito delle modifiche apportate dall'articolo 33, primo comma, lettera a), del D. Lgs. 19 aprile 2017 n. 56, ora prevede che per gli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi - diversi da quelli aventi natura intellettuale -, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti ad alta intensità di manodopera<sup>125</sup>, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti inseriscono, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali

---

<sup>125</sup> I servizi ad alta intensità di manodopera sono quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50% dell'importo totale del contratto.

volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81<sup>126</sup>.

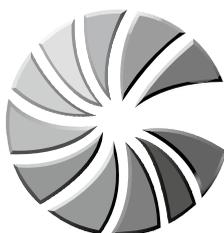
Peraltro, la funzionale sintesi di riferimenti ricavabile - per il settore della vigilanza privata - dal combinato disposto delle discipline regolamentari contenute nei DM, dalle norme del testé citato Codice degli appalti e dal CCNL ha informato anche la Determinazione n. 9 del 22 luglio 2015, concernente le linee guida per l'affidamento del servizio di vigilanza privata, elaborata dall'Autorità nazionale anticorruzione<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> L'articolo 51 del D. Lgs. 81/2015 stabilisce che per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

<sup>127</sup> Attualmente, a seguito del recepimento del parere interlocutorio del Consiglio di Stato del 24 ottobre 2017, n. 2192, l'Autorità ritiene necessario sottoporre a consultazione l'aggiornamento della Determinazione n. 9/2015 al nuovo Codice degli appalti.

## CONCLUSIONI



**E.Bi.N.Vi.P.**  
**ENTE BILATERALE**  
**NAZIONALE**  
**VIGILANZA PRIVATA**

Tentando di tracciare qualche breve considerazione conclusiva della sia pur rapida rassegna elaborata in riferimento ai principali contenuti della riforma del settore aventi una connessione col CCNL e, più in generale, con aspetti giuslavoristici, non ci si può esimere dal constatare che sia necessario compiere un ulteriore ed essenziale passaggio volto a sancire, sulla scorta del reale livello di rappresentatività espressa e documentata, quali siano le parti economico-sociali titolate a sottoscrivere il contratto collettivo richiamato dai tanti riferimenti normativi e regolamentari citati.

I sempre più numerosi testi contrattuali aventi l'ambizione di regolare i rapporti di lavoro in seno al settore, peraltro sottoscritti da soggetti sedicenti sindacali ma non meglio identificati e, soprattutto, non meglio o per nulla "quantificati" in termini di rappresentatività, sono il prodotto di quel brodo di coltura, a sua volta originato da quanti ostacolano il pieno estrinsecarsi degli effetti della riforma, che vorrebbe vanificare ogni proposito riformatore volto a qualificare il settore.

La mala pianta della contrattazione in dumping verrà definitivamente estirpata da questo importante settore soltanto allorché, anche per il tramite di una norma di secondo livello, saranno definite le "caratteristiche minime" che gli agenti della rappresentanza debbono possedere per dare al comparto quel nucleo essenziale ed inderogabile di norme finalizzate a tutelare il lavoro - senza le quali non vi sarà garanzia di crescita qualitativa dei servizi e degli istituti.

Per fare quest'ultimo essenziale passaggio non servono rivoluzioni copernicane; attualmente, infatti, vi è una stratificazione normativa che consente di considerare quest'ultimo obiettivo, purché condiviso e ritenuto importante per il settore, a portata di mano.

Le recenti scelte operate dal legislatore, per esempio in tema di clausola sociale in seno al Codice degli appalti, piuttosto che nel Jobs Act in relazione alla definizione di associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, anzi, collocherebbero quest'ulteriore passaggio all'interno di un quadro generale fortemente coerente.

Non c'è bisogno, quindi, di inventarsi nulla per mettere il valore del

lavoro in sicurezza e per contrastare significativamente, in uno dei settori di servizi che, paradigmaticamente, può essere annoverato fra quelli a più alta intensità di manodopera, le pratiche concorrenziali sleali fondate sulla compressione dei diritti e delle tutele delle GPG. Una delle leggi fisiche più note della meccanica classica, la legge di conservazione della massa, ci insegna che "nulla si crea, nulla si distrugge, tutto si trasforma"; la vigilanza privata, nel suo (ormai) lungo processo di riforma, deve unicamente propiziare quest'ultima ed essenziale trasformazione.

## Bibliografia

Il vademecum della GPG incaricata di pubblico servizio, V. Acunzo, edito dall'Ente Bilaterale Nazionale della Vigilanza Privata, 2009

Compendio di Diritto Commerciale, L. Garavaglia S. Lattanzi, Ed. La Tribuna, 2017

L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni, N. Gallo e T. F. Giupponi (a cura di), Franco Angeli Edizioni, Milano, 2014

Diritto del lavoro. Sindacati, contratto e conflitto collettivo. Casi e materiali, F. Lunardon, M. Magnani e P. Tosi, G. Giappicchelli Editore, Torino, 2009

Il contratto aziendale in deroga, in WP CSDLE "Massimo D'Antona", G. Santoro Passarelli

Compendio di Diritto del lavoro. Riferimenti dottrinali e giurisprudenziali, D. Irollo e G. Irollo, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2017



legacoop  
**PRODUZIONE  
& SERVIZI**

