



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Roma, data del protocollo

ALLE PREFETTURE – U.T.G.

LORO SEDI

ALLE QUESTURE

LORO SEDI

AI COMMISSARIATI DEL GOVERNO PER
LE PROVINCE DI

TRENTO E BOLZANO

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

AOSTA

e, p.c.:

AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI
CARABINIERI

ROMA

AL COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLA
GUARDIA DI FINANZA

ROMA

AL GABINETTO DEL SIG. MINISTRO

SEDE

ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

SEDE

Oggetto: Disciplina della vigilanza privata – Sentenza del TAR Emilia-Romagna – Sezione II, nr.118 del 2 febbraio 2018 (ud. 17 gennaio 2018) – Annullamento dell'art. 6, comma 2, del D.M. 1° dicembre 2010, n. 269.

^^^^^^^^^^

1. Premessa.

- a. Con la sentenza n. 118 del 17 gennaio 2018, il TAR per l'Emilia-Romagna – Sezione II ha affrontato la questione se possa essere rilasciata l'autorizzazione a svolgere l'attività di guardia giurata come forma di lavoro autonomo. Nel deliberare la tematica, quel Giudice si è richiamato ad una propria precedente decisione risalente al 2004 e ad altri *dicta* enunciati dal Consiglio di Stato in sede consultiva. Su questa base ha osservato che gli artt. 133 e 134 - interpretati alla luce dell'art. 4 Cost. e del principio di libera prestazione dei servizi, sancito dal diritto unionale - non



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

contengono precetti che siano ostativi al rilascio di un provvedimento che autorizzi la guardia giurata ad operare come lavoro autonomo.

Muovendo da questa premessa, la cennata Corte territoriale ha annullato l'atto di diniego emesso dal Prefetto di Modena e, quale atto presupposto, l'art. 6, comma 2, del D.M. 1 dicembre 2010, n. 269.

Difatti, la disposizione - subordinando l'approvazione della nomina a guardia giurata all'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente (*locatio operarum*) tra l'operatore e l'istituto di vigilanza o il proprietario dei beni da sorvegliare - è stata ritenuta in contrasto con le norme di rango superiore recate dagli artt. 133 e 134 TULPS, interpretati nei termini sopra richiamati.

- b. La sentenza è stata comunicata alla Prefettura di Modena dopo che erano già trascorsi i termini per la presentazione dell'appello, per cui essa è diventata inoppugnabile.

Il passaggio in giudicato della sentenza ha dischiuso scenari interpretativi nuovi, caratterizzati da significativi elementi di complessità.

Ciò dipende dal fatto che il quadro regolatorio della materia, anche considerando la "rimozione" della norma annullata, appare costruito intorno alla fattispecie "classica" per cui la guardia giurata opera come lavoratore dipendente del proprietario dei beni da sorvegliare o di un operatore economico della sicurezza privata, sulla base dei prescritti titoli di polizia.

Alla luce di ciò, questo Dipartimento, all'esito di un'attenta analisi, ha enucleato una serie di questioni emergenti, riguardanti sia gli effetti prodotti dalla citata sentenza del TAR Emilia-Romagna n. 118 del 2018 sia le possibili ricadute interpretative.

In relazione a tali problematiche sono state individuate le soluzioni interpretative apparse più praticabili alla luce anche dei principi generali dell'ordinamento.

Considerata, inoltre, l'assoluta novità della situazione venutasi a determinare, si è ritenuto imprescindibile acquisire, in merito alle predette ipotesi risolutive, l'autorevole apporto consultivo del Consiglio di Stato, il quale, all'esito di alcuni approfondimenti istruttori, si è espresso con il parere del 25 settembre 2019 n. 2531 che si unisce in copia per opportuna documentazione.

- c. Con il conforto di questo parere, appare adesso possibile rassegnare, con il presente atto di indirizzo, una serie di indicazioni interpretative, sulla base delle quali le SS.LL. potranno determinarsi a fronte di eventuali istanze tendenti ad ottenere il rilascio del titolo di polizia per svolgere il mestiere di guardia giurata in forma di lavoro autonomo (*locatio operis*).

2. Gli effetti della sentenza derivanti dall'annullamento dell'art. 6, comma 2, del D.M. n. 269/2010.

- a. Come si è detto, la valenza sistemica della sentenza del TAR Emilia-Romagna risiede nella parte della pronuncia, con la quale viene sancito l'annullamento, come atto presupposto, dell'art. 6, comma 2, del D.M. n. 269/2010.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Una prima questione – che si è ritenuto di sottoporre al Consiglio di Stato – **riguarda l'interpretazione di questa parte della pronuncia, alla luce del fatto che, relativamente agli effetti dell'impugnazione in via derivata di disposizioni di natura regolamentare, si rinvergono in giurisprudenza due diversi indirizzi.**

Difatti, un primo orientamento, più “tradizionale”, ritiene che l'annullamento di una norma di rango secondario produce effetti non solo tra le parti del giudizio, **ma anche erga omnes, determinando la “rimozione” della norma dall'ordinamento.**

Di contro, un'altra corrente di pensiero ritiene che il Giudice Amministrativo deve procedere alla disapplicazione della disposizione regolamentare illegittima, applicando, in via analogica, i poteri riconosciuti al Giudice Ordinario dall'art. 5 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo 20 marzo 1865, n. 2248, All. E.

Secondo questa ricostruzione – che alcune pronunce del Consiglio di Stato indicano come applicabile sia alla giurisdizione esclusiva che a quella di legittimità – **la disapplicazione della norma impugnata produrrebbe effetti solo tra le parti.**

La giurisprudenza non è univoca anche con riguardo alle situazioni nelle quali il Giudice può fare ricorso a queste tecniche di tutela.

A fronte, infatti, di pronunce favorevoli a ritenere che tali “meccanismi” possano essere azionati in maniera alternativa tra loro, si rinvergono decisioni secondo cui la disapplicazione sarebbe l'unico strumento azionabile a fronte di regolamenti illegittimi in tutto o in parte.

Tale orientamento poggia sulla considerazione che i regolamenti sono atti sostanzialmente normativi e, pertanto, sarebbero conoscibili dal Giudice Amministrativo solo in via incidentale, attraverso il meccanismo della disapplicazione.

- b. A ciò si aggiunge il fatto che la sentenza del TAR Emilia-Romagna, nel dispositivo, evoca la sola categoria dell'annullamento.

Tuttavia, essa si riferisce ad una norma – il citato art. 6, comma 2, del D.M. n. 269/2010 – che, incidendo direttamente sulla sfera dei potenziali destinatari, rientra in una delle “fattispecie storiche” sulle quali si è formato il menzionato orientamento favorevole a ritenere che l'unica tecnica di tutela applicabile in caso di impugnazione di norme regolamentari sia la disapplicazione.

Da qui la necessità di acquisire il parere del Consiglio di Stato sulla questione se la cennata pronuncia del TAR Emilia-Romagna si dovesse interpretare aderente alla lettera del dispositivo (e quindi come di annullamento, con efficacia erga omnes, dell'art. 6, comma 2, del D.M. n. 269/2010) ovvero in termini sostanzialistici (e cioè come mera disapplicazione con la conseguenza che la disposizione continuerebbe a permanere e a dispiegare effetti nei casi diversi da quelli su cui si è formata la re iudicata).

- c. Il Consiglio di Stato ha preso atto che l'Amministrazione, in considerazione della rilevanza della tematica, ha proposto anche un ricorso per chiarimenti ex art. 112, comma 5, del Codice del processo amministrativo al TAR dell'Emilia-Romagna, che si è pronunciato con la sentenza del 17 giugno 2019, n. 540.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Il Supremo Organo Consultivo ha osservato che la Corte territoriale emiliana, con quest'ultima pronuncia, passata anch'essa in giudicato, ha mostrato chiaramente di presupporre che la sentenza n. 118/2018 abbia prodotto un effetto di annullamento *erga omnes* dell'art. 6, comma 2, del D.M. n. 269/2010.

Ne consegue che la disposizione deve considerarsi oggi espunta integralmente dall'ordinamento giuridico e che, pertanto, essa non potrà trovare più applicazione nell'esercizio dei poteri autorizzatori e di controllo, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di vigilanza privata

3. *Discrimine tra l'attività della "guardia giurata - lavoratore autonomo" e l'esercizio dell'impresa di vigilanza privata da autorizzarsi a mente dell'art. 134 TULPS.*

- a. La possibilità – poi concretizzatasi – di un'interpretazione della sentenza del TAR Emilia-Romagna in termini di rimozione dall'ordinamento del ripetuto art. 6, comma 2, del D.M. n. 269/2010 ha reso necessario individuare – allo stato attuale della legislazione – le regole cui devono sottostare le guardie giurate che intendono operare come lavoratori autonomi.

Si tratta di un "esercizio" non indenne da complessità che richiede di ricavare dal vigente ordito normativo una disciplina concretamente applicabile, in grado di contemperare diverse esigenze, a cominciare da quelle di pubblica sicurezza, le quali non si esauriscono nel solo fatto che le prestazioni di vigilanza privata siano svolte da soggetti moralmente affidabili e sotto il controllo delle Autorità di P.S.

A ciò si aggiunge, infatti, la necessità che i medesimi servizi siano espletati nel rispetto di *standard* di qualità, in modo da prevenire eventuali aggressioni ai beni sorvegliati e pregiudizi ai diritti dei lavoratori, e con forme che non trascinino in manifestazioni di concorrenza sleale ai danni delle imprese del settore.

- b. Alla luce di queste esigenze, **è stato, innanzitutto, richiesto di ricevere dal Consiglio di Stato un'indicazione circa i parametri cui occorre fare riferimento per individuare il discrimine tra l'attività della "guardia giurata – lavoratore autonomo" e l'esercizio dell'impresa di vigilanza privata da autorizzarsi a mente dell'art.134 TULPS.**

Sul punto, il Consiglio di Stato ha condiviso pienamente la linea interpretativa proposta da questa Amministrazione, secondo cui il criterio discrezionale che individua l'esistenza di un'attività di impresa **consiste nell'organizzazione dei fattori produttivi al fine dello svolgimento di un'attività economica.**

L'elemento "organizzazione" è, infatti, uno dei tratti distintivi non solo dell'imprenditore commerciale ex art. 2082 c.c., ma anche del piccolo imprenditore ex art. 2083 c.c.

E difatti, anche la "piccola impresa" postula un'organizzazione di fattori produttivi che, pur indirizzandosi prevalentemente, ma non esclusivamente, nei riguardi dei familiari del titolare, è di natura omologa a quella dell'"impresa commerciale".



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

- c. Il Consiglio di Stato ha, altresì, condiviso anche le conseguenze applicative che questa Amministrazione ha ritenuto di trarre dalla premessa sopra illustrata.

In sintesi, il Supremo Organo consultivo ha confermato che la logica conseguenza dell'interpretazione svolta è che *“la guardia giurata operante come lavoratore autonomo dovrà limitarsi ad offrire sul mercato la propria prestazione personale, utilizzando soltanto i mezzi strumentali che ad essa sono indispensabili (nel caso di specie l'arma, il telefono ecc.), con esclusione della possibilità di avere alle proprie dipendenze altri soggetti, ovvero strumentazioni complesse, quali quelle richieste, in base all'Allegato al D.M. n. 269/2010, per i servizi di intervento su allarme, videosorveglianza e trasporto valori”*.

- d. Ciò posto, si segnala che i criteri così validati costituiranno uno strumentario assai utile per stabilire se, indipendentemente dalle allegazioni svolte dall'interessato, l'attività di vigilanza privata, per cui viene richiesto il rilascio del titolo di polizia, sia inquadrabile nelle fattispecie di lavoro autonomo – e quindi autorizzabile a mente dell'art. 133 TULPS - ovvero assurga al rango di attività di impresa, espletabile solo previo conseguimento del titolo di cui al successivo art. 134, soggetto ad una disciplina più rigorosa anche per ciò che concerne i requisiti tecnico-organizzativi.

Ai medesimi criteri occorrerà fare appello nell'esercizio dell'attività di controllo, finalizzata ad individuare i casi in cui l'esercizio del mestiere di guardia giurata in forma autonoma celi, in realtà, l'illecito svolgimento di attività di impresa senza la prescritta licenza.

4. Individuazione dei requisiti richiesti per lo svolgimento del mestiere di guardia giurata in forma di lavoro autonomo.

- a. Un'ulteriore tema su cui si è ritenuto opportuno acquisire un apporto consultivo concerne l'esatta individuazione dei presupposti richiesti per lo svolgimento dell'attività di guardia giurata nella forma di lavoro autonomo.

Aderendo pienamente alla ricostruzione operata da questa Amministrazione, il Consiglio di Stato ha osservato come il soggetto che intenda operare, con la modalità in discorso, deve essere in possesso, oltreché dei requisiti morali ex art. 138 TULPS, anche di quelli formativi e di aggiornamento addestrativo stabiliti ancora oggi dall'Allegato D, punti l.e, l.f e l.g, del D.M. n. 269/2010.

Tale conclusione trova la propria *ratio* nella considerazione che i predetti requisiti *“sono stabiliti dall'Allegato D a presidio dell'effettiva capacità della guardia giurata di adempiere adeguatamente ai compiti di tutela dei beni affidati alla sua custodia e di contribuire in tal modo alla prevenzione dei reati”*.

Difatti, un'insufficiente preparazione professionale pregiudicherebbe questa esigenza, *“rendendo ingiustificata l'ammissione a espletare i servizi di vigilanza, ammissione che nel nostro ordinamento è sottoposta a un regime di “quasi-concessione” proprio in considerazione degli interessi pubblici sottostanti”*.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

- b. Al fine di dare concreta attuazione a tali indicazioni, si segnala, innanzitutto, l'opportunità che **la sussistenza dei requisiti di formazione professionale di cui al punto 1.e del cennato Allegato D sia scrupolosamente verificata nel corso dell'istruttoria finalizzata alla concessione del titolo di polizia volto a consentire l'esercizio del mestiere di guardia giurata in forma di lavoro autonomo**. Nel caso in cui tali requisiti non siano positivamente riscontrati, i Sigg.ri Prefetti dovranno, infatti, procedere al diniego del titolo.
- c. Nel caso, invece, di rilascio del titolo di polizia, **i Sigg.ri Prefetti - facendo ricorso alla facoltà generale di imporre prescrizioni ai sensi dell'art. 9 TULPS - vorranno prescrivere alla "guardia giurata - lavoratore autonomo" di:**
- (1). predisporre, con cadenza annuale, il documento informativo di aggiornamento professionale di cui al punto 1.f dell'Allegato D al D.M. n. 269/2010;
 - (2). frequentare corsi di aggiornamento nel caso in cui vengano introdotte nuove strumentazioni (diverse da quelle complesse, il cui utilizzo è precluso alla g.p.g. - lavoratore autonomo, come si è detto al precedente paragrafo 3), finalizzate al miglioramento dell'efficacia dei servizi svolti, ovvero ad assicurare maggiori condizioni di sicurezza dell'operatore (citato punto 1.f dell'Allegato D al D.M. n. 269/2010);
 - (3). frequentare, a cadenza almeno quadrimestrale, le esercitazioni di tiro previste dal punto 1.g del menzionato Allegato D, dotandosi del libretto di tiro personale, sul quale annotare la data di effettuazione delle citate esercitazioni;
 - (4). conservare il libretto di tiro custodito nei locali dove la guardia giurata ha posto la sede della propria attività di lavoratore autonomo.
- d. **I Sigg.ri Questori, nell'esercizio del potere di vigilanza di cui al R.D.L. 26 settembre 1935, n. 1952, vorranno, per parte propria, impartire le opportune direttive affinché il rispetto delle condizioni di formazione e aggiornamento professionale formino oggetto di assidui controlli.**

Si ricorda che le cennate previsioni dell'Allegato D del D.M. n. 269/2010 vengono ad integrare la disposizione dell'art. 138, secondo comma, TULPS secondo il quale le guardie giurate per poter legittimamente operare devono essere munite dei requisiti minimi professionali e di formazione che comprendono anche quelli di aggiornamento addestrativo.

Ne consegue che l'esercizio del mestiere di guardia giurata in difetto di tali requisiti costituisce una violazione punita con la sanzione di cui all'art. 140 TULPS.

Resta fermo che, sul piano amministrativo, lo svolgimento dell'attività in parola in difetto dei ripetuti presupposti può costituire un abuso del titolo di polizia, suscettibile di dar luogo alle misure di sospensione e revoca contemplate dall'art. 10 del ripetuto Testo Unico.

5. *Profili procedurali concernenti il titolo di polizia abilitativo allo svolgimento del mestiere di guardia giurata in forma di lavoro autonomo.*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

- a. Un terzo ordine di questioni prospettate al Consiglio di Stato riguarda, invece, il procedimento secondo il quale il Prefetto è chiamato a determinarsi a fronte di istanze tendenti ad ottenere il titolo abilitativo a svolgere il mestiere di guardia giurata nella forma di lavoro autonomo.

La necessità di un approfondimento di tali profili si è palesata in conseguenza del fatto che la sentenza del TAR Emilia-Romagna n. 118 del 2018 afferma che questa particolare attività deve essere autorizzata a mente degli artt. 133 e 134 TULPS.

Non viene, però, precisato quale dei due diversi titoli di polizia regolati dalle cennate disposizioni debba essere rilasciato nel caso in esame.

Da qui la necessità di acquisire un apporto consultivo che è stato puntualmente fornito con il cennato parere n. 2531/2019.

- b. In esso, il Consiglio di Stato ha osservato che l'art. 134 TULPS consente a enti o privati – previo conseguimento della licenza del Prefetto – di prestare opere di vigilanza.

Dal carattere generale di questo dato lessicale viene dunque desunta la conclusione per cui il titolo da rilasciare alla “guardia giurata – lavoratore autonomo” sia quello disciplinato dall'art. 134 TULPS.

Il Consiglio di Stato non manca, tuttavia, di sottolineare come la questione abbia un rilievo prevalentemente nominale, essendo peraltro indubbio che la peculiarità della fattispecie in argomento impone di adottare alcuni adeguamenti, sui quali si dirà tra poco.

- c. In questa sede, preme evidenziare che **la licenza ex art. 134 TULPS rilasciata al soggetto che intenda operare come lavoratore autonomo dovrà necessariamente “incorporare” anche l'approvazione della sua nomina a guardia giurata, indispensabile a termini del successivo art. 138, terzo comma.**

- d. Quanto agli altri adeguamenti procedurali, il Consiglio di Stato, condividendo le ipotesi prospettate da questa Amministrazione, ha precisato che:

- (1). **nei confronti del soggetto che richiede di operare come lavoratore autonomo non trova ovviamente applicazione la previsione dell'art. 249, secondo comma, del R.D. n. 635/1940, secondo cui la domanda di approvazione della nomina a guardia giurata sarà sottoscritta solo dall'aspirante “guardiano”, non potendo essere sottoscritta dal titolare dell'istituto di vigilanza o dal proprietario dei beni che sono evidentemente assenti;**
- (2). **la durata del titolo di polizia concesso per lo svolgimento dei servizi di vigilanza con le modalità di cui si discorre coincide con la durata del decreto di approvazione della nomina a guardia giurata ex art. 138, terzo comma, TULPS, cioè due anni;**
- (3). **in conseguenza del titolo che lo abilita a svolgere prestazioni di vigilanza privata in forma di lavoro autonomo, la guardia giurata potrà conseguire il permesso di porto d'arma a regime fiscale agevolato come previsto dal ripetuto art. 138, terzo comma, TULPS;**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

(4).a differenza di quanto accade per la “guardia giurata – lavoratore subordinato”, il venir meno del rapporto contrattuale con il suo dante causa non implica la revoca dell’approvazione della nomina della “guardia giurata – lavoratore autonomo”. Pertanto, anche nel caso di prolungata inattività, dovrà applicarsi l’ordinario regime della durata biennale del titolo.

6. I rapporti tra la “guardia giurata-lavoratore autonomo” e la committenza.

- a. Un quarto tema prospettato nasce dalla considerazione che l’intervento demolitorio della sentenza del TAR Emilia-Romagna n. 118 del 2018 è riferito (a parte le determinazioni del Prefetto) esclusivamente alla previsione dell’art. 6, comma 2, del D.M. n. 269/2010.

Da qui la necessità di chiarire se continuino a sopravvivere nell’“ordinamento sezionale” della sicurezza privata alcune norme che paiono incentrate sulla tipologia di rapporti destinati ad intercorrere tra gli istituti di vigilanza ed il personale giurato di cui essi si avvalgono, a cominciare dalle indicazioni recate dall’Allegato D, punto 2.c, del ricordato D.M. n. 269/2010.

Tale previsione stabilisce, in particolare, che il rapporto di lavoro delle guardie giurate con l’Istituto di vigilanza privata è regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro.

- b. Il Consiglio di Stato - pure in questo caso corroborando l’impostazione prospettata da quest’Amministrazione - ha rilevato che l’annullamento disposto dal TAR Emilia-Romagna ha una portata “chirurgica”, circoscritta al solo art. 6, comma 2, del ripetuto D.M. n. 269/2010 e non investe le altre disposizioni di tale regolamento, le quali devono considerarsi a tutti gli effetti vigenti.

La previsione dell’Allegato D, punto 2.c del medesimo decreto ministeriale deve, quindi, considerarsi tuttora in vigore.

Pertanto, il Consiglio di Stato - condividendo la linea ragionativa di questa Amministrazione - osserva che è corretto ricavare da questo dato normativo la conclusione secondo cui resta precluso ai predetti istituti di avvalersi di guardie giurate che operano in regime di lavoro autonomo.

Alla luce di ciò, il parere n. 2531/2019 conferma che, in realtà, l’unico rapporto che potrebbe instaurarsi tra l’impresa di sicurezza privata e la guardia giurata, operante in regime di lavoro autonomo, potrebbe essere quello del subappalto che, tuttavia, dovrebbe essere preventivamente approvato dal committente nelle forme previste dall’art. 1656 c.c. ovvero, per i soggetti tenuti a rispettare le regole dell’evidenza pubblica, dall’art. 105 del Codice dei contratti pubblici, di cui al D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

- c. Ciò premesso, si evidenzia la necessità che, nell’ambito delle consuete attività di controllo sulle modalità di esercizio della vigilanza privata, venga riservata una mirata attenzione a verificare che gli eventuali rapporti tra imprese della vigilanza e le



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

“guardie giurate – lavoratori autonomi” si mantengano all'interno delle coordinate appena descritte.

Si ricorda che eventuali violazioni delle indicazioni sopra indicate, quando non integrino violazioni di norme penalmente rilevanti, costituiscono un abuso del titolo di polizia rilasciato che può giustificare l'adozione delle misure restrittive di cui al già menzionato art. 10 TULPS.

7. *Modalità di espletamento dei servizi.*

- a. Un'ultima questione sollevata riguarda la possibilità di applicare anche alla “guardia giurata – lavoratore autonomo” quel complesso di previsioni, contenute nell'Allegato D del D.M. n. 269/2010, volte a stabilire le regole di comportamento cui devono attenersi i “guardiani” nell'espletamento dei servizi di vigilanza loro affidati. Ci si riferisce, più nello specifico, alle previsioni recate al punto 2.c e all'intero paragrafo 3 del ripetuto Allegato, secondo cui le guardie giurate devono ottemperare ad una serie di adempimenti puntualmente individuati.

- b. Il Consiglio di Stato ha osservato che tali previsioni, pur assumendo come punto di riferimento l'ipotesi della guardia giurata operante nella veste di lavoratore dipendente, sono poste a presidio di specifici interessi pubblici, essendo preordinate a garantire che il “guardiano” eroghi le sue prestazioni in condizioni di efficienza e di sicurezza per la sua incolumità.

Muovendo da tale considerazione, il Supremo Organo consultivo afferma che non sussiste alcun dubbio che tali disposizioni debbano trovare applicazione anche nei confronti della guardia giurata che operi con la modalità del lavoro autonomo.

8. *Indicazioni conclusive.*

- a. Le indicazioni formulate nel presente atto di indirizzo costituiscono un primo “pacchetto” di indicazioni circa i termini in cui le vigenti disposizioni possono essere applicate all'ipotesi in cui una guardia giurata chieda di essere autorizzato a svolgere servizi di vigilanza privata sui beni di terzi.

Tali indicazioni potranno, evidentemente, essere ulteriormente ampliate ed arricchite alla luce delle situazioni che si presenteranno in concreto.

Al fine di sviluppare un'analisi costantemente aggiornata di questo fenomeno, diventa fondamentale che le SS.LL. - ferme restando le proprie valutazioni di merito – segnalino, con tempestività, all'Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale (UPAS) di questo Dipartimento i profili di novità emersi a seguito delle istanze rivolte o dei controlli esercitati sulle attività svolte dagli operatori in argomento.

- b. D'altra parte, il passaggio da un sistema in cui la guardia giurata poteva erogare le sue prestazioni solo in regime di lavoro dipendente ad uno in cui è ammesso anche l'esercizio di questo mestiere in forma di *locatio operis* introdurrà significative novità nel complessivo sistema di *governance* del settore della sicurezza privata.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Da qui la necessità che, nella pianificazione dei consueti servizi di controllo, siano inserite preordinate iniziative mirate a verificare che l'attività delle "guardie giurate – lavoratori autonomi" si mantenga nei limiti tracciati dal Consiglio di Stato con il parere in discorso.

In questo senso, i controlli dovranno essere rivolti ad accertare eventuali comportamenti, punibili ai termini dell'art. 140 TULPS, di esercizio dissimulato delle prestazioni nella forma di un'attività di impresa (istituto di vigilanza), in elusione del più rigoroso regime autorizzatorio apprestato dal combinato disposto dell'art. 134 del medesimo Testo Unico, nonché degli articoli dal 257 al 260 del R.D. n. 635/1940 e delle connesse disposizioni del D.M. n. 269/2010.

I controlli, inoltre, dovranno essere rivolti anche a verificare che l'attività della "guardia giurata – lavoratore autonomo" si mantenga entro i limiti della sorveglianza del patrimonio altrui e che non esondi in ambiti diversi, non consentiti dall'ordinamento agli operatori della vigilanza privata.

- c. Infine, anche in considerazione dei profili di novità che caratterizzano la tematica, appare opportuno che sia data adeguata diffusione agli orientamenti espressi dal Consiglio di Stato con parere n. 2531/2019 e alle conseguenti indicazioni qui formulate.

A tal fine, si pregano i Sigg.ri Prefetti di voler partecipare, nelle forme ritenute opportune, il testo del predetto parere ed i contenuti del presente atto di indirizzo alle locali Camere di Commercio, affinché ne rendano edotte le associazioni di categoria interessate.

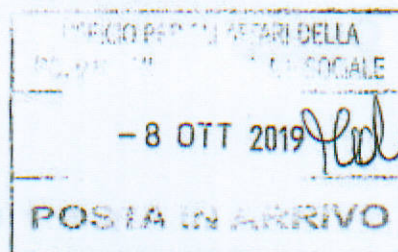
Nel confidare nella consueta faticosa collaborazione per l'attuazione delle presenti indicazioni, si segnala che l'UPAS resta a disposizione per ogni chiarimento o contributo ritenuto utile.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Gambacurta



Consiglio di Stato
Segretariato Generale



DPS
64247

[Handwritten signature]

N. 2531/2019

Roma, addì 30/09/2019

Risposta a nota del
N. _____ Div. _____

OGGETTO:
QUESITO:

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il numero
1937/2018, emesso dalla SEZIONE PRIMA di questo
Consiglio sull'affare a fianco indicato.

**RICHIESTA DI PARERE IN MERITO
ALL'APPLICAZIONE SENTENZA
TAR EMILIA ROMAGNA N. 118/18
CHE AMMETTE L'ESERCIZIO DEL
MESTIERE DI GUARDIA GIURATA
IN FORMA DI LAVORO AUTONOMO**

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000,
n. 205.
Restituisco gli atti allegati alla richiesta del parere.

Allegati N. _____

Segretariato Generale

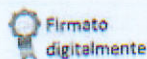
**MINISTERO DELL'INTERNO
DIPARTIMENTO PUBBLICA
SICUREZZA**

(.....)

FERRARI
GIULIA
01.10.2019
05:21:52 UTC

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 25 settembre 2019

NUMERO AFFARE 01937/2018

OGGETTO:

Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza.

Quesito in merito all'applicazione della sentenza del TAR Emilia Romagna, Sez. II, 17 gennaio 2018, n. 118, divenuta inoppugnabile, che ammette l'esercizio del mestiere di guardia giurata in forma di lavoro autonomo.

LA SEZIONE

Vista la relazione n. prot. 557/SEG/221.80 del 15 novembre 2018, con la quale il Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il proprio parere interlocutorio n. 70 del 4 gennaio 2019;

Vista la relazione ministeriale integrativa n. prot. 557/PAS/U/008947/10089.D.50 del 26 giugno 2019;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo Carpentieri;

Premesso:

1. Con nota n. prot. 557/SEG/221.80 del 15 novembre 2018 il Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato in merito all'applicazione della sentenza del TAR Emilia Romagna, sez. II, 17 gennaio 2018, n. 118, divenuta inoppugnabile, che ammette l'esercizio del mestiere di guardia giurata in forma di lavoro autonomo.
2. Ha esposto il Ministero che il TAR dell'Emilia-Romagna, con la suddetta sentenza n. 118 del 17 gennaio 2018, passata in giudicato per mancata proposizione dell'appello, ha accolto il ricorso proposto avverso il diniego opposto dall'U.T.G. - Prefettura di Modena sulla domanda di un privato intesa a conseguire l'autorizzazione a svolgere l'attività di guardia particolare giurata quale lavoratore autonomo, in tal modo superando il disposto del comma 2 dell'art. 6 del d.m. 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*), a mente del quale "2. 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 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza".
3. Da tale pronuncia, ha rilevato il Ministero richiedente, derivano "una serie di questioni del tutto nuove con le quali le Prefetture e le Questure dovranno confrontarsi nell'esercizio delle funzioni autorizzatorie e di controllo ad esse demandate dall'articolato quadro regolatorio della vigilanza privata", donde l'esigenza di richiedere in merito a tali problematiche il parere di questo Consiglio di Stato.
4. Il Ministero ha dunque formulato una pluralità di distinte questioni che, per

sintesi, possono essere così riepilogate:

4.a. se la sentenza del TAR Emilia Romagna n. 118 del 2018 abbia annullato con effetto *erga omnes* o solo disapplicato quanto al caso concreto dedotto l'art. 6, comma 2, del d.m. n. 269 del 2010, "*oggetto di un'impugnazione in via derivata*";

4.b. in caso di ritenuto annullamento con effetto generale dell'art. 6, comma 2, del d.m. n. 269 del 2010, quale sia la disciplina applicabile alla guardia giurata che chieda di operare come lavoratore autonomo;

4.c. quale sia il discrimine tra l'attività della "guardia giurata — lavoratore autonomo" e l'esercizio dell'impresa di vigilanza privata da autorizzarsi a mente dell'art. 134 TULPS;

4.d. quali siano i requisiti richiesti per lo svolgimento dell'attività di guardia giurata nella forma di lavoro autonomo;

4.e. quale il procedimento di rilascio del titolo abilitativo a svolgere l'attività di guardia giurata in forma di lavoro autonomo;

4.f. quali i rapporti che si possono instaurare tra la guardia giurata operante in regime di lavoro autonomo e la committenza;

4.g. quali le modalità con le quali la guardia giurata, operante in regime di lavoro autonomo, possa espletare i propri servizi;

4.h. se, *de jure condendo*, la sentenza del TAR Emilia-Romagna n. 118/2018 ponga o evidenzi particolari limiti a un intervento normativo di riforma della disciplina vigente e se sia consentito, in alternativa "*alla positivizzazione degli indirizzi applicativi emanati e all'eventuale introduzione dei necessari correttivi*", ipotizzare di poter in via normativa primaria "*riconfermare che il mestiere di guardia giurata può essere svolto solo nell'ambito di un contratto di lavoro dipendente*".

5. Con parere interlocutorio n. 70 del 4 gennaio 2019 la Sezione ha rilevato che il primo quesito - se la sentenza del TAR Emilia-Romagna n. 118 del 2018 abbia annullato con effetto *erga omnes* o solo disapplicato quanto al caso concreto dedotto l'art. 6, comma 2, del d.m. n. 269 del 2010 - riveste carattere pregiudiziale,

poiché dalla sua soluzione dipende l'attualità dell'interesse alla disamina dei plurimi quesiti applicativi sopra richiamati, che dipendono evidentemente dall'opzione per la tesi dell'intervenuto annullamento con efficacia *erga omnes* della norma regolamentare del 2010 escludente l'esercizio dell'attività di guardia giurata in forma di lavoro autonomo e al di fuori di un contratto di lavoro dipendente.

Su tale premessa la Sezione ha dunque osservato che l'esatta interpretazione della portata effettuale e dell'ambito di efficacia della sentenza del TAR spetta al Giudice che l'ha emanata (art. 113 c.p.a.), e che nella stessa relazione ministeriale (alla pag. 3, *sub* par. 3 – quesito n. 2) era riferito che alla Prefettura di Modena, chiamata a dare esecuzione al giudicato, «è stato già, peraltro, raccomandato di azionare il rimedio ex art. 112, comma 5, c.p.a. al fine di ottenere schiarimenti utili per l'ottemperanza».

La Sezione ha dunque rilevato la necessità, in caso di effettiva attivazione del rimedio ex art. 112, comma 5, c.p.a., di attendere la pronuncia in merito del competente TAR Emilia-Romagna, anche per evitare conflitti interpretativi indesiderati, ed ha a tal fine chiesto al Ministero di voler fornire aggiornate informazioni in ordine all'eventuale intervenuta, effettiva attivazione, da parte dell'organo periferico, del rimedio ex art. 112, comma 5, c.p.a., rispetto alla sentenza di che trattasi, nonché in ordine all'eventuale pronuncia del TAR Emilia-Romagna riguardo alla corretta interpretazione della propria sentenza.

6. L'Amministrazione vi ha provveduto ed ha trasmesso – con nota n. prot. 557/PAS/U/008947/10089.D.50 del 26 giugno 2019 - la sentenza n. 540/2019 con la quale il T.A.R. per l'Emilia Romagna ha rigettato il suddetto ricorso, rilevando come sia *“del tutto pacifico che la sentenza di annullamento di un regolamento amministrativo (quale è il D.M. n. 269/2010), in quanto atto generale ed astratto, ne procura l'eliminazione dall'ordinamento con effetto erga omnes ed ex tunc”*.

Tenuto conto del fatto che la pronuncia del T.A.R. Emilia-Romagna sembra aver chiarito la questione pregiudiziale concernente la sorte dell'articolo 6, comma 2, del

d.m. n. 269 del 2010, il Ministero dell'interno ha dunque chiesto la pronuncia del definitivo parere di questa Sezione *“sugli ulteriori quesiti posti al fine di consentire a questa Amministrazione di elaborare linee di indirizzo di ordine generale, cui le Prefetture e le Questure potranno rifarsi, nonché di cautelare l'Amministrazione da future azioni contenziose, con risvolti risarcitori”*.

Considerato.

1. La Sezione prende atto dell'intervenuto superamento della questione riguardante l'esatta delimitazione dell'ambito oggettivo di efficacia della sentenza di annullamento pronunciata dal Tar dell'Emilia Romagna, sede di Bologna, sez. II, n. 118 del 2 febbraio 2018, passata in giudicato. La sentenza del medesimo Tribunale regionale 17 giugno 2019, n. 540, anch'essa non appellata, pronunciata ex art. 112 c.p.a., pur non prendendo un'esplicita posizione sul tema (avendo ritenuto sostanzialmente inammissibile il ricorso all'uopo proposto dal Ministero, sull'assunto che il rimedio ex art. 112 cit. *“sia teleologicamente preordinato e circoscritto ad ottenere chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza relative esclusivamente alla specifica controversia decisa con la sentenza da ottemperare”* e *“non risulta utilmente esperibile in relazione all'eventuale definizione di modalità di ottemperanza esterne al decisum della sentenza”*), mostra chiaramente di presupporre l'efficacia generale dell'effetto di annullamento della previsione regolamentare ivi impugnata, in tal modo precludendo, con l'autorità del giudicato, la possibilità di un'autonoma disamina di tale punto nella presente sede consultiva.

In disparte la singolarità della tesi sostenuta dal Tribunale bolognese – non si comprende infatti per quale motivo non dovrebbe esservi legittimazione e interesse del Ministero a conoscere, dal Giudice che l'ha pronunciata, l'esatta portata effettuale della sentenza – risulta dunque a questo punto non più ridiscutibile, per effetto della ridetta sentenza n. 118 del 2018, l'intervenuta espunzione dall'ordinamento giuridico dell'art. 6, comma 2, del d.m. n. 269 del 2010.

2. Una volta stabilito l'effetto *erga omnes* dell'annullamento dell'art. 6, secondo comma, del d.m. 1 dicembre 2010, n. 269, occorre, come richiesto dal Ministero, procedere all'esame delle singole questioni applicative conseguenzialmente derivanti dal nuovo quadro regolatorio della materia. A tal fine appare utile seguire l'ordine espositivo già utilizzato nel parere interlocutorio e qui in *Premessa* richiamato.

3. Sotto un primo profilo il Ministero ha chiesto quale sia la disciplina applicabile alla guardia giurata che chieda di operare come lavoratore autonomo. Più nel dettaglio, nell'ottica di *"contemperare diverse esigenze, a cominciare da quelle di pubblica sicurezza, che non si esauriscono nel solo fatto che i servizi di vigilanza privata siano svolti da soggetti moralmente affidabili e sotto il controllo delle Autorità di p.s."*, ma comprendono anche *"la necessità che i predetti servizi siano espletati nel rispetto di standard di qualità in modo da prevenire eventuali aggressioni ai beni sorvegliati"*, il Ministero ha formulato i seguenti quesiti concernenti la disciplina applicabile alla guardia giurata che chieda di operare come lavoratore autonomo.

3.1. Un primo tema (punto 4.c. nella *Premessa*) verte sulla individuazione del discrimine tra l'attività della "guardia giurata - lavoratore autonomo" e l'esercizio dell'impresa di vigilanza privata da autorizzarsi a mente dell'art. 134 TULPS.

Al riguardo la Sezione giudica condivisibile la tesi esposta dal Ministero, che tende a identificare il discrimine nella sussistenza di un'organizzazione dei fattori produttivi al fine dello svolgimento di un'attività economica (che caratterizza l'attività di impresa organizzata come istituto di vigilanza) o nella assenza di tale organizzazione (che caratterizza, invece, la prestazione d'opera come lavoratore autonomo, che opera in autorganizzazione con il proprio lavoro personale, utilizzando mezzi materiali o strumentali necessari all'esplorazione delle proprie energie lavorative, senza fare ricorso all'organizzazione del lavoro di terzi o del capitale).

Parimenti logiche e condivisibili appaiono le conseguenze applicative che

l'Amministrazione fa scaturire da tale premessa, ovvero la necessità che la guardia giurata operante come lavoratore autonomo dovrà limitarsi ad offrire sul mercato la propria prestazione personale utilizzando soltanto i mezzi strumentali che ad essa sono indispensabili (nel caso di specie l'arma, il telefono, *etc.*), con esclusione della possibilità di avere alle proprie dipendenze altri soggetti, ovvero strumentazioni complesse, quali quelle richieste in base all'allegato D al d.m. n. 269 del 2010, per i servizi di intervento su allarme, videosorveglianza e trasporto valori.

3.2. Un secondo tema (punto 4.d. nella *Premessa*) concerne l'esatta individuazione dei requisiti richiesti per lo svolgimento dell'attività di guardia giurata nella forma di lavoro autonomo. Anche in ordine a tale questione il Consiglio condivide le soluzioni proposte dall'Amministrazione. Restano fermi i requisiti morali, che sono indispensabili ovviamente anche nei confronti del "lavoratore autonomo"; restano altresì necessari i requisiti formativi richiesti dall'allegato D citato e il (conseguente) obbligo di svolgere periodiche sessioni di aggiornamento professionale e di addestramento al tiro (sessioni che, evidentemente, sono finalizzate alla conservazione nel tempo degli standard dei requisiti formativi richiesti). Come bene argomentato da codesta Amministrazione, infatti, *"i requisiti formativi e addestrativi di cui si è detto sono stabiliti dall'Allegato D a presidio dell'effettiva capacità della guardia giurata di adempiere adeguatamente ai compiti di tutela dei beni affidati alla sua custodia e di contribuire in tal modo alla prevenzione dei reati"*, di talché *"Un'insufficiente preparazione professionale frustrerebbe questa esigenza, rendendo ingiustificata l'ammissione a espletare i servizi di vigilanza, ammissione che nel nostro ordinamento è sottoposta a un regime di "quasi concessione" proprio in considerazione degli interessi pubblici sottostanti"*.

3.3. Un terzo tema (punto 4.e. nella *Premessa*) riguarda il procedimento di rilascio del titolo abilitativo a svolgere l'attività di guardia giurata in forma di lavoro autonomo. Il Ministero evidenzia come occorra distinguere le licenze di polizia

previste dagli artt. 133 e 134, l'una (art. 133) riguardante propriamente l'esercizio del mestiere di guardia giurata, l'altra (art. 134) concernente l'esercizio delle attività di impresa di sicurezza privata (istituti di vigilanza). Con la conseguenza che al lavoratore autonomo possa essere concesso solo il titolo di cui all'art. 133 TULPS, consistente nell'approvazione della nomina a guardia giurata, ma non anche quello di cui all'art. 134.

La Sezione rileva al riguardo che l'art. 134 impone la previa licenza del prefetto *"ad enti o privati"* che intendano *"prestare opere di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari e di eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati"*. Non si rinviene, dunque, nel dato testuale della norma primaria la asserita riserva di questa licenza, a differenza di quella di cui al precedente art. 133, ai soli istituti di vigilanza.

Peraltro questa questione sembra presentare un rilievo solo nominale, ma non incide sulla sostanza delle altre questioni applicative poste dal Ministero, riguardo alle modalità particolari del rilascio della licenza, attagliate al caso di lavoratore autonomo, che in effetti paiono comunque risolvibili in senso conforme alla prospettazione dell'Amministrazione.

È peraltro ovvio e indubitabile che, come rappresentato da codesta Amministrazione, deve ritenersi inapplicabile al caso in esame la previsione dell'art. 249, secondo comma, del r.d. n. 635 del 1940, secondo cui la domanda dell'approvazione della nomina a guardia giurata è presentata a firma congiunta dell'aspirante "guardiano" e del proprietario o titolare dell'istituto di vigilanza in favore del quale opererà: non sussiste, infatti, nel caso di operatore autonomo, l'istituto di vigilanza il cui proprietario o titolare debba firmare congiuntamente la domanda, sicché il problema neppure si pone.

Nulla quaestio anche riguardo alla durata del titolo di polizia concesso, che deve avere la medesima efficacia temporale prevista per l'approvazione della nomina a guardia giurata del lavoratore subordinato, e cioè due anni, come stabilito dall'art. 138, terzo comma, TULPS; lo stesso dicasi circa la possibilità per l'interessato di

ottenere il permesso di porto d'arma a regime fiscale agevolato, giusta quanto stabilito dal ripetuto art. 138, terzo comma, TULPS, quale conseguenza della concessione di tale abilitazione.

Né può trovare spazio, ovviamente, nel caso di guardia giurata lavoratore autonomo la revoca dell'approvazione della sua nomina quale conseguenza della cessazione del contratto di lavoro dipendente dall'istituto di vigilanza, ipotesi evidentemente valida soltanto per la guardia giurata lavoratore subordinato. Anche nel caso di prolungata inattività della guardia particolare giurata lavoratore autonomo per mancanza di incarichi dovrà applicarsi l'ordinario regime della durata biennale del titolo (poiché, in effetti, come bene osservato da codesto Ministero, *"In tali casi, la revoca dell'approvazione della nomina a fronte di inattività temporanee si risolverebbe in una restrizione eccessiva all'esercizio dell'attività lavorativa autonoma"*).

3.4. Un quarto tema (punto 4.f. nella *Premessa*) riguarda i rapporti che si possono instaurare tra la guardia giurata operante in regime di lavoro e la committenza.

Al riguardo non v'è dubbio sul fatto che l'annullamento disposto dal TAR Emilia Romagna abbia avuto una portata "chirurgica", circoscritta al solo comma 2 dell'art. 6 del d.m. n. 269 del 2010, senza in alcun modo investire le altre disposizioni e norme recate da quel regolamento, che devono a tutti gli effetti considerarsi appieno vigenti. Il riferimento al CCNL di categoria, richiamato dall'allegato D, punto 2.c, ove si prevede che il rapporto di lavoro delle guardie giurate con l'istituto di vigilanza privata è regolato dal complesso delle disposizioni contenute nel CCNL, è operato, evidentemente, da codesta Amministrazione al fine di sostenere che resta *"precluso agli istituti di vigilanza di avvalersi di guardie giurate che operino in regime di lavoro autonomo"*.

Su questo aspetto la sentenza del Tar Emilia-Romagna e l'annullamento dell'art. 6, comma 2, del d.m. del 2010 non possono esercitare alcun effetto e alcuna influenza, neppure indiretta. È corretta, sotto questo profilo, la deduzione svolta da codesto

Ministero riguardo alla possibilità che *“l'unico rapporto che potrebbe instaurarsi tra l'impresa di sicurezza privata e la guardia giurata, operante in regime di lavoro autonomo, potrebbe essere quella del sub-appalto, che, tuttavia, dovrebbe essere preventivamente approvato dal committente nelle forme previste dalla legge civile (art. 1656 c.c.) o, per i soggetti tenuti a rispettare le regole dell'evidenza pubblica, dal Codice dei contratti pubblici (art. 105 del D. Lgs. n. 50/2016)”*.

3.5. Viene infine posto un quinto tema (punto 4.g. nella *Premessa*), riguardo alle modalità con le quali la guardia giurata, operante in regime di lavoro autonomo, possa espletare i propri servizi.

Sul punto non v'è dubbio sulla piena applicabilità, anche alla guardia giurata che opera come lavoratore autonomo, di tutte le previsioni (segnatamente, quelle contenute nel ripetuto allegato D) che stabiliscono le regole di comportamento cui deve attenersi la guardia giurata nell'espletamento del proprio servizio. Non v'è dubbio sul fatto che tali previsioni, poste a presidio di specifici interessi pubblici, preordinate a garantire che il "guardiano" eroghi le sue prestazioni in condizioni di efficienza e di sicurezza della sua incolumità, siano parimenti applicabili alle guardie giurate indipendentemente dall'essere o meno dipendenti di istituti di vigilanza o lavoratori autonomi.

4. Il Ministero propone, infine, una terza questione (punto 4.h. nella *Premessa*), orientata questa volta piuttosto *de jure condendo* che non in termini di immediato indirizzo applicativo a diritto vigente.

Viene in particolare domandato se la sentenza del TAR Emilia Romagna n. 118/2018 ponga o evidenzi particolari limiti a un intervento normativo di riforma della disciplina vigente.

4.1. Il Ministero prospetta al riguardo due scenari alternativi, dei quali l'uno – quello “conservativo”, limitato esclusivamente *“alla positivizzazione degli indirizzi applicativi emanati e all'eventuale introduzione dei necessari correttivi”* – non pone particolari problemi, mentre l'altro – quello diretto *“a riconfermare che il mestiere di guardia giurata può essere svolto solo nell'ambito di un contratto di*

lavoro dipendente” – risulta sicuramente più problematico.

Ed è su questo secondo aspetto che occorre concentrare l'attenzione, con la precisazione, che deve subito essere qui evidenziata, che una tale scelta, al di là dei profili più strettamente giuridici, pone e implica valutazioni di indirizzo politico e di merito, in termini di convenienza e di opportunità, che sono riservati alle sedi istituzionali competenti ed esulano dalla disamina demandata a questo Consiglio.

4.2. La sentenza n. 118 del 2018 del Tar dell'Emilia-Romagna, passata in giudicato, ha dunque annullato l'art. 6, comma 2, del d.m. n. 269 del 2010 con la motivazione che *“la lettera e lo spirito della normativa in esame (id. est gli artt. 133 e 134 el T.U.L.P.S.), alla luce del diritto costituzionale (art. 4 Cost. sul diritto al lavoro) e comunitario (sulla libertà di prestazione di servizi, comunque sussistente nello spazio giuridico comunitario) non appare contenere alcuna ragione ostativa al rilascio di un'autorizzazione a svolgere attività di vigilanza come lavoratore autonomo senza vincoli di subordinazione”, sicché “in sostanza, l'attività in questione può essere esercitata anche senza vincolo di subordinazione”, anche perché “la giurisprudenza amministrativa più recente ha rilevato che l'attività di GPG può essere espletata anche da lavoratori autonomi, non ravvisandosi nel dettato degli artt. 133 e 134 TULPS alcuna ragione ostativa al riguardo (cfr. TAR Emilia, Bo, I, 672/04; Cons. Stato, I Parere 5.03.96 n. 241)” e tale possibilità “di svolgimento dell'attività di GPG quale lavoratore autonomo è stata evidenziata anche dalla Sezione Consultiva Atti Normativi del Consiglio di Stato, nel parere n. 4251/2010”.*

4.3. Occorre in primo luogo interrogarsi sull'ambito della portata preclusiva scaturente dalla motivazione della sentenza di annullamento passata in giudicato (è invero noto e pacifico che il giudicato formatosi sulle sentenze di annullamento del Giudice amministrativo investe non solo il dispositivo, ma anche la motivazione, sotto il profilo della preclusione del riesercizio della funzione con reiterazione dei medesimi vizi ravvisati in sede giurisdizionale).

4.4. Al riguardo la Sezione ritiene che si debba distinguere tra i profili di illegittimità dell'art. 6, comma 2, del d.m. n. 269 del 2010 per violazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e i profili di illegittimità per anticomunitarietà della suddetta disposizione regolamentare, che subordina il riconoscimento della nomina a guardia giurata all'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente con il titolare della licenza prevista dagli articoli 133 o 134 del T.U.L.P.S.

4.5. Mentre il primo profilo (violazione del T.U.L.P.S., che non prevederebbe la suddetta restrizione) pone un ostacolo insormontabile alla reiterazione della medesima preclusione con norma regolamentare, reiterazione che invero presenterebbe un contrasto diretto con l'effetto preclusivo del giudicato, per il secondo profilo (asserita anticomunitarietà di tale restrizione) è possibile, invece, giungere a conclusioni diverse, poiché la valutazione contenuta nella motivazione della pronuncia del TAR di Bologna, che ha ravvisato un contrasto del divieto in parola con la libertà di prestazione dei servizi di cui agli artt. 56 e 57 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), non esplica alcun effetto preclusivo per il legislatore, poiché non promana dall'organo giurisdizionale competente all'interpretazione vincolante del diritto europeo: la sentenza del Giudice di primo grado sotto questo aspetto non può certo cristallizzare in modo non più ridiscutibile le interpretazioni del diritto europeo in essa contenute, in particolar modo di quelle relative al prospettato contrasto della disposizione regolamentare impugnata rispetto al diritto eurounitario.

4.6. Deriva da queste considerazioni una prima conseguenza applicativa: il Ministero richiedente, ove si dovesse determinare nel senso della riproposizione del limite oggetto di lite (naturalmente *de futuro* e non certo per quanto riguarda il caso deciso dal contenzioso dinanzi al Tar di Bologna che ha occasionato il presente quesito), potrà farlo esclusivamente promuovendo l'introduzione di una norma di legge ordinaria che, se del caso integrando il T.U.L.P.S., enunci la necessaria subordinazione del riconoscimento della nomina a guardia giurata all'esistenza di

un rapporto di lavoro dipendente con il titolare della licenza prevista dagli articoli 133 o 134 del T.U.L.P.S., non essendo più possibile, pena la violazione del giudicato formatosi sulla ripetuta sentenza del TAR dell'Emilia-Romagna n. 118 del 2018, riproporre tale disposizione all'interno del (già *in parte qua* annullato) d.m. regolamentare n. 269 del 2010 (o in altro d.m. di pari fonte regolamentare).

4.7. Occorre dunque, a questo punto, esaminare il tema del rapporto della suddetta previsione con il diritto eurounitario.

4.7.1. Al riguardo la Sezione – ferma restando la riserva al governo e, in ultima istanza, al Parlamento, della valutazione di indirizzo politico e di merito sul punto – esprime l'avviso che la predetta previsione, se adeguatamente motivata sotto il profilo delle esigenze imperative di tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, possa armonizzarsi con il diritto europeo.

4.7.2. Non sussistono invero ragioni ostative che possano impedire al legislatore nazionale di ritenere di dover esplicitare la perimetrazione dell'attività di guardia particolare giurata alla sola forma del lavoro dipendente, apparendo non irragionevole, né sproporzionato (e, dunque, in astratto riconducibile nell'ambito del legittimo esercizio della discrezionalità del legislatore) l'argomento, bene speso da codesto Ministero, secondo cui *“la scelta, infatti, di subordinare l'attività di guardia giurata all'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato può ritrovare una propria giustificazione nella particolare natura di questo mestiere che implica lo svolgimento di compiti destinati a concorrere — sia pure al di fuori del perimetro delle “pubbliche finzioni” — alla tutela del bene giuridico “ordine e sicurezza pubblica”, anch'esso costituzionalmente protetto”, poiché “con riguardo a questa ipotesi, emergono accentuate esigenze di assicurare che i servizi si svolgano in maniera corretta e tale da garantire la proprietà affidata agli “operatori”, evitando che la loro azione possa trasmodare in abusi, suscettibili anche di ridondare in danno della libertà dei cittadini”, da cui l'esigenza, ragionevole e proporzionata, che “la guardia giurata operi non solo sotto la*

vigilanza "esterna" delle Autorità di p.s., ma anche sotto il controllo "interno" del "datore di lavoro", controllo che difficilmente può essere effettuato nei confronti di un prestatore di lavoro autonomo".

4.7.3. È invero noto che il diritto eurounitario ammette senz'altro restrizioni delle libertà economiche, purché non discriminatorie, adeguate e proporzionate, per motivi imperativi di interesse generale, quali (sicuramente) la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici (art. 52 TFUE -- già 46 TCE --, richiamato dall'art. 62 -- già art. 55 - in materia di libera prestazioni di servizi). Con specifico riferimento alla libertà di prestazione di servizi, è sufficiente il richiamo delle previsioni dell'apposita direttiva 2006/123/CE. Il *Considerando* n. 40 chiarisce in generale che *"La nozione di «motivi imperativi di interesse generale» cui fanno riferimento alcune disposizioni della presente direttiva è stata progressivamente elaborata dalla Corte di giustizia nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 del trattato"* e *"copre almeno i seguenti motivi: l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica ai sensi degli articoli 46 e 55 del trattato"*, etc. Il *Considerando* n. 41 chiarisce più in particolare che *"Il concetto di «ordine pubblico», come interpretato dalla Corte di giustizia, comprende la protezione contro una minaccia effettiva e sufficientemente grave per uno degli interessi fondamentali della collettività e può includere, in particolare, questioni legate alla dignità umana, alla tutela dei minori e degli adulti vulnerabili ed al benessere degli animali. Analogamente, la nozione di pubblica sicurezza comprende le questioni di incolumità pubblica"*.

L'articolo 16 della direttiva stabilisce dunque, al primo comma, che *"Gli Stati membri non possono subordinare l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio a requisiti che non rispettino i seguenti principi: a) non discriminazione: i requisiti non possono essere direttamente o indirettamente discriminatori sulla base della nazionalità o, nel caso di persone giuridiche, della sede; b) necessità: i requisiti devono essere giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela*

dell'ambiente; c) proporzionalità: i requisiti sono tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo".

4.7.4. Soccorre al riguardo il criterio interpretativo ripetutamente affermato da questo Consiglio (ad es. Cons. Stato, sez. IV, 25 agosto 2015, n. 3985), in linea con le pronunce del Giudice comunitario (Corte giustizia UE, sez. IV, 19 luglio 2012, n. 470), a proposito della materia delle lotterie, delle scommesse e dei giuochi d'azzardo, dove le restrizioni introdotte nel diritto interno sono state giudicate non in contrasto con i principi di diritto comunitario di libero stabilimento e di libera prestazione dei servizi, né con alcuno dei diritti costituzionalmente garantiti, attesa la compatibilità delle suddette restrizioni *"con i motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza che, a norma degli artt. 46 e 55 del Trattato Ce, sono altrettanto (se non di più) idonei a giustificare restrizioni ai principi di libero stabilimento e di libera prestazione dei servizi"*.

4.7.5. Milita in tal senso anche il richiamo, suggerito nella relazione ministeriale, all'art. 38 della citata direttiva 2006/123/CE, che in parte sottrae alla disciplina generale il settore della vigilanza privata, prevedendo, nell'ambito del *Programma di convergenza* (Capo VII), apposite misure di *Armonizzazione complementare*, rimettendo alla Commissione il potere di presentare, entro il 28 dicembre 2010, specifiche proposte di misure d'armonizzazione sulle seguenti questioni: *"a) . . . b) i servizi privati di sicurezza e trasporto di denaro contante e valori"*. Non v'è dubbio sul fatto che tale disposizione implichi il riconoscimento, da parte del diritto dell'Unione, della particolarità dei servizi di sicurezza privata, in ragione dell'impatto che essi sono suscettibili di produrre sull'ordine e sulla sicurezza pubblica degli Stati.

Su questa base, ha informato il Ministero, la Commissione ha emanato il regolamento n. 1214/2011 per disciplinare il trasporto transfrontaliero di contanti in euro, il quale, pur non affermando espressamente il divieto di esercitare il mestiere

di guardia giurata sotto forma di lavoro autonomo, manifesta un chiaro *favor* per lo svolgimento di attività nella veste del lavoro subordinato (in particolare nell'art. 24, che impone alle imprese operanti in questo ramo di assicurare il rispetto dei limiti salariali contemplati dai contratti collettivi nazionali).

4.7.6. In conclusione, se il Ministero non può reiterare – con una nuova norma regolamentare - la violazione del T.U.L.P.S. rilevata nel giudicato formatosi sulla sentenza del TAR di Bologna n. 118 del 2018, potrà, invece, farsi promotore, nelle pertinenti sedi di governo e parlamentari, dell'introduzione di una nuova norma primaria che stabilisca in modo chiaro e inequivoco il limite della necessaria subordinazione del riconoscimento della nomina a guardia giurata all'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente con il titolare della licenza prevista dagli articoli 133 o 134 del T.U.L.P.S.

P.Q.M.

Nei suesposti termini è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE
Paolo Carpentieri

IL PRESIDENTE
Mario Luigi Torsello

IL SEGRETARIO
Giuseppe Testa