



Disposizioni in materia di impiego delle guardie particolari giurate per servizi di protezione all'estero

A.C. 335

Dossier n° 53 - Schede di lettura
1 marzo 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	335
Titolo:	Disposizioni in materia di impiego delle guardie particolari giurate per servizi di protezione all'estero
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Lollobrigida
Numero di articoli:	9
Date:	
presentazione:	13 ottobre 2022
assegnazione:	24 gennaio 2023
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Pareri previsti:	II, III, IV, V, X, XI e XIV

Contenuto

La proposta di legge [C 335 Lollobrigida](#) riproduce il testo unificato adottato come testo base nella XVIII legislatura, nel corso dell'esame delle abbinare proposte di legge C. 1295 Lollobrigida, C. 1830 Galantino, C. 1869 Belotti e C. 2695 Pagani da parte della I commissione.

Il testo si compone di nove articoli, di cui si riporta di seguito il contenuto.

L'**articolo 1, comma 1** della proposta di legge individua l'**ambito di applicazione e le finalità del provvedimento**. Si prevede che i servizi di vigilanza privata possano essere svolti con l'impiego di **guardie giurate destinate alla protezione delle merci, dei valori e degli impianti** delle imprese pubbliche e private operanti in **territorio estero** ogniqualvolta ne sia ravvisata la necessità in relazione ai **livelli di rischio** dell'area in cui tali imprese operano.

[Servizi di vigilanza all'estero](#)

Si valuti l'opportunità di definire i soggetti competenti alla determinazione dei "livelli di rischio", nonché le relative modalità e i parametri di riferimento.

Il **comma 2** prevede che le imprese incaricate dei servizi di vigilanza privata devono avere attività di produzione e sede legale e fiscale in Italia.

La normativa di riferimento in materia di **istituti di vigilanza privata** e di **guardie particolari giurate (GPG)** è contenuta nel Testo Unico delle Leggi di pubblica sicurezza (T.U.L.P.S.), di cui al regio decreto n. 773 del 1931, in particolare, nel Titolo IV (articoli da 133 a 141), e nel relativo Regolamento di esecuzione, di cui al [regio decreto 6 maggio 1940, n. 635](#) (articoli 249 e seguenti).

[Normativa sulla sicurezza privata](#)

Le **guardie private** (definite anche "**particolari**" in quanto agiscono nell'interesse di singoli soggetti, pubblici o privati, o "**giurate**" poiché sono ammesse all'esercizio delle loro funzioni dopo la prestazione del giuramento) esercitano attività di vigilanza o custodia di beni mobili o immobili per conto di privati (art. 133) o alle dipendenze di enti o di istituti di vigilanza, oppure attività investigativa alle dipendenze di istituti di investigazione. Le due attività sono regolate dallo stesso complesso di disposizioni, pur sussistendo tra di loro una rilevante eterogeneità: l'**attività di vigilanza** è finalizzata a prevenire i reati contro il patrimonio, e gli atti in cui si concretizza sono affini a quelli compiuti dall'autorità di pubblica sicurezza; l'**attività investigativa** dei privati non ha invece scopi convergenti con le finalità della funzione di polizia. In base alla normativa vigente in materia di vigilanza e investigazione privata, gli enti pubblici, gli altri enti collettivi ed i privati possono avvalersi di guardie particolari con lo scopo di vigilare e custodire le loro proprietà immobiliari e mobiliari. **Presupposto** della prestazione d'opera di vigilanza o custodia e di investigazione, da parte di enti o privati, è l'**autorizzazione prefettizia**. In base all'art. 134 del T.U.L.P.S., senza licenza del prefetto è vietato, ad enti o privati, di prestare opera di vigilanza o

custodia di proprietà mobiliari od immobiliari e di eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati. L'art. 136 del T.U.L.P.S. prevede inoltre che la licenza possa essere negata o revocata per ragioni di sicurezza e ordine pubblico. Il servizio delle guardie particolari giurate e degli istituti di vigilanza che abbiano alla loro dipendenza non meno di venti guardie giurate, è inoltre posto sotto la diretta **vigilanza del questore**. Si segnala, altresì, che l'art. 257 del R.D. n. 635/1940, di approvazione del regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, dispone che i corrispettivi richiesti dalle imprese per i servizi resi nel settore della vigilanza privata siano approvati dal Prefetto competente per territorio con provvedimento parte integrante dell'autorizzazione per l'esercizio della stessa attività di vigilanza.

Al fine di recepire quanto disposto dalla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee nella causa C-465/2005, che aveva ritenuto talune delle limitazioni ed autorizzazioni previste dalla disciplina italiana in contrasto con le norme del Trattato CE, e, più in particolare, con i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, il D.L. 59/2008 (art. 4) ha inserito nel T.U.L.P.S. l'art. 134-bis, in materia di **disciplina delle attività già autorizzate in un altro Stato membro dell'Unione europea**. Al riguardo, si prevede, in particolare, che l'esercizio delle attività di vigilanza privata da parte di un'impresa legalmente autorizzata a svolgere la stessa attività presso un altro Stato membro sia sottoposto alle medesime condizioni dell'impresa ed istituti stabiliti in Italia, tenendo altresì conto degli adempimenti già assolti nello Stato di stabilimento. L'adempimento degli obblighi e degli oneri, qualora non sia attestato dallo Stato rilasciante, deve essere verificato dal prefetto (co. 1). Il Ministro dell'interno è autorizzato a sottoscrivere accordi di collaborazione e di reciproco riconoscimento dei requisiti necessari per lo svolgimento dell'attività, nonché dei provvedimenti amministrativi previsti dai rispettivi ordinamenti (co. 3). Le condizioni e le modalità di svolgimento dei servizi transfrontalieri e temporanei di vigilanza e custodia da imprese di altri Stati membri dell'Unione sono previste nel regolamento di esecuzione TULPS (co. 2). Quest'ultima previsione è stata attuata con DPR 4 agosto 2008, n. 153 che ha introdotto un nuovo articolo (l'art. 260-bis) nel regolamento di esecuzione del TULPS, in base al quale l'esercizio occasionale di servizi temporanei di vigilanza e custodia ammessi dalla legge ad imprese regolarmente autorizzate allo svolgimento dei medesimi servizi nello Stato di stabilimento è sottoposto al rilascio di una autorizzazione da parte del Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza.

Tra le previsioni più recenti, si richiama il [decreto-legge n. 107 del 2011](#), che ha stabilito (articolo 5, commi 4, 5, 5-bis e 5-ter) la possibilità di impiegare **guardie giurate nelle attività di contrasto della pirateria internazionale**, nelle acque soggette al rischio di pirateria. L'impiego è consentito esclusivamente a bordo delle navi predisposte per la difesa da atti di pirateria, mediante l'attuazione di almeno una delle vigenti tipologie ricomprese nelle *«best management practices»* (**BMP**) di autoprotezione del naviglio così come definite dall'**Organizzazione marittima internazionale (IMO)**, nonché autorizzate alla detenzione delle armi. Le guardie giurate sono individuate preferibilmente tra quelle che abbiano prestato servizio nelle Forze armate, anche come volontari, con esclusione dei militari di leva, e che abbiano superato i corsi teorico-pratici individuati dal Ministero dell'interno (cfr. il decreto ministeriale 28 dicembre 2012, n. 266).

Fino al 31 dicembre 2012 – ha poi stabilito il [decreto-legge n. 215 del 2011](#) - possono essere impiegate anche le guardie giurate che non abbiano ancora frequentato i predetti corsi teorico-pratici, a condizione che abbiano partecipato per un periodo di almeno sei mesi, quali appartenenti alle Forze armate, alle missioni internazionali in incarichi operativi e che tale condizione sia attestata dal Ministero della difesa. Tale termine è stato ulteriormente prorogato più volte attraverso successive modifiche normative, da ultimo **fino al 30 giugno 2023** ad opera del D.L. 198/2022 (c.d. Decreto Milleproroghe 2023).

In particolare, all'articolo 2, comma 5, del D.L. 198/2022 viene prorogata al 30 giugno 2023 la sospensione dell'applicazione del requisito abilitativo ai servizi consistente nel superamento dei corsi teorico-pratici previsti dal D.L. 107/2011. Con il successivo comma 6 viene, coerentemente, prorogato, sempre al 30 giugno 2023, il termine relativo alla possibilità di impiego di guardie particolari giurate che non abbiano ancora frequentato i predetti corsi teorico-pratici, a condizione che abbiano partecipato, per un periodo di almeno di sei mesi, quali appartenenti alle Forze armate, alle missioni internazionali in incarichi operativi e che tale partecipazione sia attestata dal Ministero della Difesa.

Come precisato dalla [Circolare 557/PAS/U/000815/12982](#) adottata dal Ministero dell'Interno in data 19 gennaio 2023, la proroga al 30 giugno 2023 è dovuta anche al fatto che la Marina Militare abbia organizzato i moduli formativi di competenza a ridosso della scadenza della precedente proroga, di fatto "comprimendo" in parte la possibilità delle guardie non abilitate di fruirne. La circolare, inoltre, invita nuovamente le Prefetture ad organizzare in ogni Provincia, in questo ulteriore lasso di tempo concesso, le Commissioni prefettizie di cui all'art. 6, comma 4, del DM 154/2009 per il riconoscimento delle qualifiche del personale giurato da adibire ai servizi di sicurezza sussidiaria ed ai servizi di antipirateria.

Si ricorda che il comma 1, dell'articolo 5 del **D.L. 12 luglio 2011, n. 107**, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011, n. 130 e successivamente abrogato dall'art. 15, comma 6-bis, lett. a), del D.L. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, aveva autorizzato il Ministero della difesa, nell'ambito delle attività internazionali di contrasto alla pirateria, al fine di garantire la libertà di navigazione del naviglio commerciale nazionale, a stipulare con l'armatoria privata italiana e con altri soggetti dotati di specifico potere di rappresentanza della citata categoria, convenzioni per la protezione delle navi battenti bandiera italiana in transito negli spazi marittimi internazionali a rischio di pirateria individuati con decreto del Ministro della difesa, sentiti il Ministro degli affari esteri e il Ministro delle infrastrutture e dei

trasporti, tenuto conto dei rapporti periodici dell'IMO, mediante l'imbarco, a richiesta e con oneri a carico degli armatori, di nuclei militari di protezione (NMP) della Marina, che poteva avvalersi anche di personale delle altre Forze armate, e del relativo armamento previsto per l'espletamento del servizio.

Si ricorda inoltre che il comma 5-bis dell'art. 5 del DL 107/2011 prevede che le guardie giurate impegnate a bordo delle navi mercantili italiane, **che transitano in acque internazionali soggette al rischio di pirateria ed entro i limiti territoriali di tali acque, nell'espletamento delle relative funzioni** possono utilizzare le armi comuni da sparo nonché le armi in dotazione delle navi, appositamente predisposte per la loro custodia, detenute previa autorizzazione rilasciata all'armatore, in relazione alla tipologia delle armi, ai sensi degli [articoli 28 e 31 del T.U.L.P.S.](#)

La predetta autorizzazione è rilasciata anche per l'acquisto, il trasporto e la cessione in comodato al medesimo personale di vigilanza. Con le medesime autorizzazioni possono essere autorizzati anche l'imbarco e lo sbarco delle armi a bordo delle navi, nei porti degli Stati le cui acque territoriali sono confinanti con le aree a rischio pirateria individuate con il decreto del Ministro della difesa.

Infine, il comma 5-ter prevede che, con **decreto del Ministro dell'interno**, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono determinate le modalità attuative delle disposizioni - sopra richiamate - di cui ai commi 5 e 5-bis, comprese quelle relative all'imbarco e allo sbarco delle armi, al porto e al trasporto delle stesse e del relativo munizionamento, alla quantità di armi detenute a bordo della nave e alla loro tipologia, nonché ai rapporti tra il personale di vigilanza impegnato ed il comandante della nave durante l'espletamento dei predetti compiti.

In attuazione di quanto disposto dal comma 5-ter è stato adottato il [Decreto del Ministero dell'Interno 7 novembre 2019, n. 139](#) (recante il Regolamento recante l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria).

Da ultimo, al fine di rendere più agevole lo svolgimento delle attività formative delle guardie giurate da impiegare nei servizi antipirateria, nonché in vista della cessazione (al 31 dicembre 2022, poi successivamente prorogato al 30 giugno 2023 dal citato Decreto Milleproroghe) del richiamato regime transitorio, stabilito dall'articolo 10 del D.L. 105/2021, il Ministro dell'interno in data 7 giugno 2022 ha adottato un [regolamento recante modifiche al predetto DM n. 139/2019](#).

L'**articolo 2** definisce i **requisiti richiesti alle guardie giurate** per poter svolgere attività di protezione in territorio **estero**, prevedendo che i servizi di protezione prestati dalle guardie giurate ai sensi dell'articolo 1 "sono considerati a tutti gli effetti servizi di sicurezza sussidiaria".

Requisiti delle guardie giurate

I **servizi di sicurezza sussidiaria** che possono essere espletati, direttamente o attraverso istituti di vigilanza privati, dagli enti o società di gestione portuale, dalle società ferroviarie e dei servizi di trasporto in concessione, nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie, dei terminal passeggeri e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, a norma dell'[articolo 18 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144](#), **sono definiti** in particolare dall'art. 2 del decreto del Ministro dell'interno del 15 settembre 2009, n. 154. Viene specificato che **restano esclusi** dall'applicazione i servizi di controllo per il cui espletamento è richiesto l'**esercizio di pubbliche potestà** o l'impiego di appartenenti alle Forze di polizia.

Alle guardie giurate, ai fini dello svolgimento dei servizi di protezione di cui all'articolo 1, si richiede il **possesso dei requisiti** previsti dall'**articolo 138 del TULPS**, ossia:

- essere cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea;
- avere raggiunto la maggiore età ed avere adempiuto agli obblighi di leva;
- sapere leggere e scrivere;
- non avere riportato condanna per delitto;
- essere persona di ottima condotta politica e morale;
- essere munito della carta di identità;
- essere iscritto alla cassa nazionale delle assicurazioni sociali e a quella degli infortuni sul lavoro.
- Il medesimo art. 138 prevede che al Ministro dell'interno compete l'individuazione dei requisiti minimi professionali e di formazione delle guardie particolari giurate. Costituisce requisito minimo l'aver prestato servizio per almeno un anno, senza demerito, quale volontario di truppa delle Forze armate.

La **nomina delle guardie particolari giurate** deve essere **approvata dal prefetto**. Con l'approvazione, che ha validità biennale, il prefetto rilascia altresì, se ne sussistono i presupposti, la licenza per il porto d'armi, a tassa ridotta, con validità di pari durata.

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.

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.

Il **comma 2** prevede che, in **aggiunta** ai requisiti sopra elencati già previsti dalla disciplina vigente, debbano essere soddisfatti altresì i seguenti requisiti:

a) essere in possesso di **licenza di porto di arma corta o di arma lunga per difesa personale**;

b) aver **superato i corsi teorico-pratici** di cui all'articolo 6 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 15 settembre 2009, n. 154, disciplinati con apposito provvedimento del Capo della polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza.

In base al citato art. 6 del DM 154/2009 i soggetti autorizzati allo svolgimento dei servizi di sicurezza sussidiaria devono provvedere all'**addestramento del personale addetto ai controlli di sicurezza**, il cui contingente deve essere numericamente adeguato alle specifiche esigenze, organizzando specifici corsi teorico-pratici, anche per il tramite di organizzazioni esterne. La durata di tali corsi è commisurata alle mansioni alle quali l'addetto alla sicurezza sarà adibito.

Il Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza provvede a definire i programmi di addestramento del personale, differenziati a seconda delle mansioni alle quali il personale sarà adibito, fermi restando gli argomenti previsti dal medesimo decreto ministeriale.

I **programmi, differenziati in ragione dell'impiego**, si rivolgono:

- a) al personale con mansioni di direttore tecnico;
- b) al personale addetto ai servizi di controllo e di sicurezza;
- c) al personale addetto a compiti esclusivamente tecnici.

L'accertamento dei requisiti addestrativi degli addetti ai controlli di sicurezza è effettuato, previa richiesta dei soggetti autorizzati, da una apposita commissione nominata dal prefetto competente per territorio.

Le **prove d'esame** consistono:

- a) in un colloquio sulle materie del programma di formazione e sulla conoscenza della lingua straniera;
- b) in una prova pratica finalizzata all'accertamento del corretto utilizzo delle apparecchiature e delle altre tecniche in relazione alle mansioni di sicurezza che ciascun dipendente sarà chiamato a svolgere.

In attuazione dell'art.6 del D.M. 15 settembre 2009, n. 154, è stato emanato il Disciplinare del Capo della Polizia Direttore Generale della Pubblica Sicurezza con il quale:

- sono state definite le modalità per l'accertamento dei requisiti professionali, la formazione, la certificazione e l'aggiornamento del personale addetto alle attività di sicurezza sussidiaria di cui al D.M. 154/2009;
- sono stati individuati i programmi formativi per le guardie giurate che svolgono i servizi di sicurezza a bordo delle navi che navigano in aree a rischio pirateria, ai sensi dell'art.3 del D.M. 28 dicembre 2012, n.266;
- è stato costituito il Nucleo di vigilanza e controllo, previsto dall'art.7 del D.M. 154/2009.

E' stata altresì emanata la circolare del 26 febbraio 2015, con la quale è stata armonizzata la disciplina del D.M. 154/2009 con il preesistente sistema di *security* previsto dal Reg. CE 725/2004, affrontando altresì alcuni profili, anche di carattere interpretativo, che si erano posti in sede attuativa dopo l'entrata in vigore del predetto decreto ministeriale.

In alternativa ai corsi teorico-pratici predetti (requisito di cui al punto b), l'aver prestato servizio nelle Forze armate, senza essere stati congedati con disonore, per un periodo non inferiore a tre anni, ovvero aver partecipato, per un periodo di almeno tre mesi, alle missioni internazionali di pace ricoprendo incarichi operativi. Tale requisito deve essere attestato dal Ministero della difesa.

In relazione alla lettera in esame, al fine di evitare possibili dubbi interpretativi, andrebbe valutata l'opportunità di chiarire se, ai fini del conseguimento del relativo requisito, sia necessario aver prestato servizio nei ruoli del servizio permanente delle forze armate per un periodo minimo di tre anni ovvero se sia sufficiente aver trascorso tale lasso di tempo come volontario in ferma prefissata.

Al riguardo, si ricorda, che la legge n. 331 del 2000 ha disposto la professionalizzazione dello strumento militare italiano, con la graduale sostituzione, al termine di un periodo transitorio, dei militari in servizio obbligatorio di leva con volontari di truppa.

Da ultimo la recente [legge n. 119 del 2022](#) è intervenuta sul reclutamento, lo stato giuridico, l'avanzamento e l'impiego dei **volontari in ferma prefissata** la cui disciplina è stata ridefinita attraverso una serie di novelle al Libro IV del Codice dell'ordinamento militare di cui al [decreto legislativo n. 66 del 2010](#). In estrema sintesi si ricorda che l'[articolo 3 della legge n. 119 del 2022](#) prevede che **le ferme siano in numero di due**: la prima, di tre anni, denominata "**ferma prefissata iniziale**" la seconda, sempre di tre anni, definita "**ferma prefissata triennale**", in luogo della ferma annuale e della successiva ferma quadriennale previste a normativa vigente (cfr. nuovo articolo 696-bis, previsto dal comma 1, lettera a), n.1 dell'articolo 3). Per accedere alla **ferma prefissata iniziale** occorrerà avere un'età **non superiore a ventiquattro anni**, il diploma di istruzione secondaria di primo grado e l'idoneità fisio-psico-attitudinale stabilita per il reclutamento nelle FFAA in qualità di VFP (cfr. nuova formulazione dell'articolo articolo 697). Potranno, poi, partecipare ai concorsi in **ferma prefissata triennale** i volontari che abbiano fatto la ferma iniziale o siano in

La legge n. 119 del 2022

rafferma annuale - ai quali sono riservati il 70% dei posti - in servizio da almeno 24 mesi o in congedo da non oltre 12 mesi - ai quali è riservato non più del 30% dei posti - che abbiano un'età non superiore ai 28 anni (29 anni per i volontari in rafferma annuale, in servizio o in congedo) e che abbiano superato con esito positivo il corso basilico di formazione iniziale (cfr. nuova formulazione dell'articolo 700, prevista dal comma 1, lettera a), n.7 dell'articolo 3).

c) Essere in **possesso della certificazione** rilasciata in base al Quadro comune europeo per la conoscenza delle lingue che attesta la **conoscenza di una lingua straniera**, secondo il livello stabilito dall'accordo contrattuale, comunque non inferiore al **livello B2**.

L'**articolo 3** introduce un **codice di condotta**, prevedendo che le aziende di sicurezza privata debbano aderire ai principi contenuti nel **Documento di Montreux** (adottato il 17 settembre 2008 e sottoscritto dall'Italia il 15 giugno 2009) sui pertinenti obblighi giuridici e sulle buone prassi per gli Stati, concernenti le operazioni condotte dalle società militari e di sicurezza private, in situazioni di conflitto armato.

Il **comma 2** dispone un divieto di subappalto a carico delle imprese di sicurezza privata che svolgono la loro attività al di fuori del territorio nazionale, che non consente ad esse di operare in subappalto con altre imprese di sicurezza privata nello Stato nel quale operano.

Si ricorda che il **Documento di Montreux**, elaborato a partire da un'iniziativa lanciata congiuntamente dalla Svizzera e dal Comitato internazionale della Croce Rossa, ha ad oggetto gli obblighi giuridici internazionali e le buone prassi per gli Stati relative alle operazioni delle **società militari e di sicurezza private** (*Private military security companies - PMSC*), durante i conflitti armati. Secondo le finalità dei promotori, tale documento non introdurrebbe nuovi obblighi internazionali, ma si limiterebbe piuttosto a ricapitolare quanto già previsto dal diritto internazionale umanitario e dalla legislazione sui diritti umani.

Ai fini della stesura del codice di condotta, vengono in rilievo vari punti del Documento di Montreux, contenuti nella seconda parte del **testo**, la quale codifica le buone pratiche indicate per "accompagnare" gli Stati membri nell'adozione di misure nazionali per attuare gli obblighi internazionali. In particolare, la seconda parte del Documento contiene le buone pratiche relative a: introduzione di regimi trasparenti, concessione di autorizzazioni, adozione di misure tese a garantire una migliore supervisione e una responsabilità accresciuta. Le misure nazionali variano in base alla posizione ricoperta dallo Stato. A tale proposito, il Documento di Montreux differenzia tra: Stati membri (paesi che assumono le PMSC), Stati territoriali contraenti (paesi sul cui territorio operano le PMSC) e Stati di origine (paesi in cui hanno sede legale e sono costituite le PMSC).

Si ricorda inoltre che nel dicembre del 2014 è stato istituito il Forum sul Documento di Montreux, una piattaforma di scambio informale tra i partecipanti che hanno aderito al Documento, finalizzata ad agevolare l'attuazione a livello nazionale e a indurre altri Stati e organizzazioni internazionali a sostenerne il contenuto.

Il Documento di Montreux è aperto a tutti gli Stati e a tutte le organizzazioni internazionali. Conformemente al suo preambolo, gli Stati parte invitano altri Stati e altre organizzazioni internazionali a comunicare il loro sostegno al Documento al Dipartimento federale svizzero degli affari esteri. Insieme ad altri Stati, l'Italia ha aderito al Documento di Montreux nel 2009. In aggiunta agli Stati aderenti, hanno aderito al Documento anche l'Unione Europea (nel 2012), l'OSCE e la NATO (nel 2013).

L'**articolo 4** demanda a un **regolamento di servizio** la fissazione delle **modalità per lo svolgimento dei servizi di protezione**. Il regolamento di servizio è approvato dal questore della provincia dove ha sede l'istituto di vigilanza privata ovvero della provincia dove ha sede l'impresa che si avvale delle guardie giurate, qualora queste ultime siano dipendenti della medesima impresa, ai sensi dell'articolo 133 del TULPS.

[Regolamenti di servizio](#)

In proposito si ricorda che:

- l'art. 133 TULPS riguarda l'ipotesi in cui la tutela della sicurezza della proprietà privata è esercitata direttamente dal proprietario dei beni con l'impiego di "guardie giurate" alle proprie dirette dipendenze;

- l'art. 134 TULPS si riferisce alla possibilità che l'attività di vigilanza e custodia venga affidata ad "istituti di vigilanza" che, in possesso di apposita licenza del Prefetto, la esercitano per conto di terzi in forma imprenditoriale.

La disposizione prevede che il regolamento debba essere **predisposto ai sensi dell'allegato D** annesso al regolamento di cui al **decreto del Ministro dell'interno 1° dicembre 2010, n. 269**, per quanto applicabile. Tale allegato stabilisce i **requisiti** minimi di qualità degli istituti di vigilanza e dei servizi oggetto di autorizzazione, nonché le caratteristiche cui deve conformarsi il regolamento tecnico dei servizi.

Con il citato **DM 1 dicembre 2010, n. 269** il Ministero dell'Interno ha definito e uniformato i **requisiti** soggettivi, professionali, tecnici, economici ed operativi (c.d. **capacità**

tecnica) necessari **per** ottenere la **licenza prefettizia** necessaria per svolgere attività di vigilanza in forma imprenditoriale. Alcune disposizioni del decreto stesso sono poi state emendate con il D.M. 25 febbraio 2015, n. 56. Con un ulteriore intervento normativo, il D.M. 4 giugno 2014, n.115, il Ministero dell'Interno ha provveduto a fissare le caratteristiche e i requisiti richiesti per l'espletamento dei compiti di certificazione indipendente della qualità e della conformità alle disposizioni del D.M. 1 dicembre 2010, n.269, degli istituti di vigilanza privata, nonché a definire le modalità di riconoscimento degli organismi di certificazione indipendente.

I regolamenti di servizio devono in ogni caso tener conto delle seguenti prescrizioni:

a) il **numero delle guardie** giurate impiegate deve essere sempre **adeguato** in rapporto alle esigenze di difesa e rapportato alla tipologia dell'area della quale si deve garantire la sicurezza nonché al numero e alla tipologia dei sistemi di autoprotezione attivati. Il numero deve, altresì, essere idoneo a garantire il rispetto della normativa in materia di orario di lavoro, di riposo e di lavoro straordinario;

b) nel caso di impiego di più di una guardia giurata, deve essere nominato un **responsabile** del nucleo, individuato tra le guardie con maggior esperienza;

c) l'**uso delle armi** deve essere limitato alla sola ipotesi di **espressa autorizzazione ottenuta dallo Stato estero** in cui il servizio è svolto e comunque sempre **nell'esercizio del diritto di difesa legittima**, ai sensi dell'[articolo 52 del codice penale](#).

Si ricorda che, in base all'art. 52, primo comma, c.p., la difesa è legittima se chi ha commesso il fatto vi è stato costretto dalla necessità di difendere un diritto proprio o altrui contro il pericolo attuale di una offesa ingiusta, sempre che la difesa sia proporzionata all'offesa. Le recenti modifiche apportate all'art. 52 c.p. dalla legge n. 36 del 2019 non rileva ai fini della disposizione in commento, in quanto diretta a rafforzare la difesa in ambito domiciliare.

L'**articolo 5** reca delle previsioni in materia di giurisdizione. Al comma 1 si prevede che le aziende che si avvalgono dei servizi di sicurezza privata devono stipulare delle **convenzioni**, con le competenti autorità dello Stato in cui operano, **per il riconoscimento della giurisdizione nazionale italiana** nei casi in cui si renda necessario perseguire gli operatori della sicurezza privata **per comportamenti illeciti o penalmente rilevanti**.

Giurisdizione

Si valuti l'opportunità di riformulare la disposizione in considerazione delle norme interne (sulla perseguibilità dei reati all'estero) e di diritto internazionale (in materia di riparto di giurisdizione penale tra Stati). Si valuti inoltre l'opportunità di chiarire la natura e l'ambito di applicazione delle "convenzioni" che dovrebbero essere concluse dalle aziende che si avvalgono dei servizi di sicurezza privata con le "competenti autorità dello Stato in cui operano".

Al comma 2 si prevede una generica clausola di salvaguardia secondo la quale "in nessun caso può venire meno l'obbligo dell'azione penale da parte dello Stato italiano".

A tale proposito, si ricorda che l'[articolo 7 del codice penale](#) (rubricato "reati commessi all'estero") al **n. 5** dispone che sia punito secondo la legge italiana il cittadino o lo straniero che commette in territorio estero "ogni altro reato per il quale speciali disposizioni di legge o **convenzioni internazionali** stabiliscono l'applicabilità della legge italiana". Le disposizioni che puniscono secondo la legge italiana i reati da chiunque commessi all'estero in danno di Stato o cittadino straniero sono ispirate al **principio di universalità**.

A tale riguardo, si può richiamare l'[articolo 1080 del codice della navigazione](#), il quale prevede che le disposizioni penali di tale codice valgono anche per «**il cittadino o lo straniero, che, essendo al servizio di una nave o di un aeromobile nazionale, commette in territorio estero un delitto previsto» dal codice della navigazione**.

I reati a cui si riferisce l'[art. 1080 c. nav.](#) sarebbero tutti quelli previsti nel codice della navigazione e commessi dal personale in servizio nello svolgimento di un'**attività funzionale alla navigazione** di una nave o di un aeromobile o preordinata ad essa, non solo i reati che hanno quale soggetto attivo detto personale.

In particolare, diverse convenzioni internazionali hanno ad oggetto la **disciplina penale del mare territoriale** e rientrano nell'ambito di operatività previsto dall'[art. 7, n. 5](#) del codice penale. Esse sono contenute nella [Conv. di Ginevra del 29.4.1958](#) sul mare territoriale (adesione autorizzata con [L. 8.12.1961, n. 1658](#)) e nella [Conv. di Bruxelles 10.5.1952](#) sull'abbordaggio e gli incidenti di navigazione (ratifica autorizzata con [L. 25.10.1977, n. 880](#)).

Diversamente, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del D.L. 209/2008 (recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali), al personale militare che partecipa alle missioni internazionali volte a favorire i processi di pace e la stabilizzazione negli Stati coinvolti da eventi bellici si applicano le disposizioni di cui al codice penale militare di pace e le disposizioni di cui all'articolo 9 del decreto-legge n. 421 del 2001 (Disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all'operazione multinazionale denominata «Enduring Freedom»), nella parte in cui dispongono in ordine alla competenza territoriale per l'accertamento dei reati militari, concentrata nel Tribunale militare di Roma, alle misure restrittive della libertà personale, all'udienza di convalida dell'arresto in flagranza e all'interrogatorio della persona destinataria di un'ordinanza di custodia cautelare in carcere.

L'**articolo 6**, al comma 1 prevede che l'**autorizzazione** relativa all'acquisto, al trasporto, alla detenzione e alla cessione in comodato delle **armi** sia rilasciata, su istanza, al **legale rappresentante dell'impresa che impiega le guardie giurate o al titolare di licenza dell'istituto di vigilanza**, in relazione alla tipologia di armi, dal prefetto, ai sensi dell'articolo 28 TULPS, ovvero dal questore, ai sensi dell'articolo 31 TULPS, alle condizioni di cui all'[articolo 8 della legge 18 aprile 1975, n. 110](#), ferma restando la sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 9 della medesima legge.

Ai sensi dell'art. 28 TULPS, la licenza per la raccolta, fabbricazione, detenzione e vendita di **armi da guerra e di armi ad esse analoghe**, nazionali o straniere, o di parti di esse, di munizioni, di uniformi militari o di altri oggetti destinati all'equipaggiamento di forze armate nazionali o straniere, viene richiesta al **Prefetto** ed ha validità biennale. La licenza è altresì necessaria per l'importazione ed esportazione delle armi da fuoco diverse dalle armi comuni da sparo non comprese nei materiali di armamento, nonché per la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la raccolta, la detenzione e la vendita degli strumenti di autodifesa specificamente destinati all'armamento dei corpi armati o di polizia. E' altresì necessaria per la fabbricazione e la detenzione delle tessere di riconoscimento e degli altri contrassegni di identificazione degli ufficiali e degli agenti di P.S. e di polizia giudiziaria. La licenza viene rilasciata dal **questore** ai sensi dell'art. 31 TULPS per le armi diverse da quelle da guerra e la validità della licenza è di 3 anni.

Il richiamato articolo 8 della **legge 18 aprile 1975 n. 110** (*Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi*) subordina il **rilascio delle autorizzazioni** per la fabbricazione, la raccolta, il commercio, il deposito e la riparazione di armi, nonché del permesso di porto d'armi, all'**accertamento della capacità tecnica del richiedente**. Ai fini dell'accertamento della capacità tecnica l'interessato deve sostenere apposito esame presso la Commissione tecnica provinciale per le materie esplodenti ed infiammabili.

Il comma 2 stabilisce che le guardie giurate, nello svolgimento dei servizi di protezione di cui all'articolo 1, possono usare le **armi comuni da sparo**, esclusivamente **con le autorizzazioni ed entro i limiti imposti dallo Stato estero**.

Si valuti l'opportunità di approfondire la disposizione in relazione alle tipologie di autorizzazioni e limiti imposti dallo Stato estero all'utilizzo di armi comuni da sparo.

Con riferimento all'utilizzo delle **armi comuni da sparo** si ricorda che la **legge 18 aprile 1975 n. 110** (*Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi*), all'art. 2, disciplina le armi e munizioni comuni da sparo la cui ricognizione viene effettuata attraverso il Catalogo nazionale delle armi comuni da sparo, istituito dall'art. 7 della medesima legge con la funzione di autorizzare la produzione o l'importazione definitiva di armi, mediante l'attribuzione a ogni specifico modello o prototipo della qualifica di arma comune da sparo. Rientrano tra le **armi comuni da sparo** ai sensi dell'art. 2, co. 1, della legge 110/1975: "i fucili anche semiautomatici con una o più canne ad anima liscia; i fucili con due canne ad anima rigata, a caricamento successivo con azione manuale; i fucili con due o tre canne miste, ad anima liscia o rigata, a caricamento successivo con azione manuale; i fucili, le carabine ed i moschetti ad una canna ad anima rigata, anche se predisposti per il funzionamento automatico; i fucili e le carabine che impiegano munizioni a percussione anulare, purché non a funzionamento automatico; le rivoltelle a rotazione; le pistole a funzionamento semiautomatico; le repliche di armi antiche ad avancarica di modelli anteriori al 1890". Sono altresì armi comuni da sparo i fucili e le carabine che, pur potendosi prestare all'utilizzazione del munizionamento da guerra, presentino specifiche caratteristiche per l'effettivo impiego per uso di caccia o sportivo, abbiano limitato volume di fuoco e siano destinate ad utilizzare munizioni di tipo diverso da quelle militari.

In caso di utilizzo delle **armi regolarmente detenute dalle stesse guardie giurate**, la disposizione richiama l'applicazione della normativa vigente in materia di detenzione, porto, importazione ed esportazione delle armi comuni da sparo, di cui agli articoli 31, 38 e 42 del TULPS e all'art. 58 del regolamento per l'esecuzione del TULPS.

L'articolo 31 TULPS, già richiamato, prescrive l'obbligo di licenza rilasciata dal questore per l'importazione e l'esportazione di armi diverse da quelle di guerra.

L'articolo 38 TULPS riguarda l'obbligo per chiunque detiene armi, parti di esse, munizioni finite o materie esplodenti di qualsiasi genere, di farne denuncia entro le 72 ore successive alla acquisizione della loro materiale disponibilità, all'ufficio locale di pubblica sicurezza o, quando questo manchi, al locale comando dell'Arma dei carabinieri, ovvero anche per via telematica alla questura competente. Chiunque detiene le armi di cui al primo comma, senza essere in possesso di alcuna licenza di porto d'armi, deve presentare ogni sei anni specifica certificazione medica. Ai sensi dell'art. 58 del reg. di esecuzione TULPS, in caso di trasferimento delle armi da una località all'altra, il possessore deve ripetere la denuncia nella località dove il materiale stesso è stato trasportato. Chi denuncia un'arma deve anche indicare tutte le altre armi di cui è in possesso e il luogo dove si trovano, anche se sono state precedentemente denunciate.

L'articolo 42 TULPS prevede la facoltà del Questore di dare licenza per porto d'armi lunghe da fuoco e del Prefetto di concedere, in caso di dimostrato bisogno, licenza di portare rivoltelle o pistole di

qualunque misura o bastoni animati la cui lama non abbia una lunghezza inferiore a centimetri 65. La licenza ha di norma validità annuale.

Il comma 3 individua, infine, il **tipo di armamento** a disposizione delle guardie giurate per lo svolgimento dei predetti servizi, che consiste, esclusivamente, nelle armi portatili individuali, anche a funzionamento automatico, di calibro pari o inferiore a 308 Winchester, scariche e custodite in appositi armadi metallici corazzati, distinti per le armi e per le munizioni, chiusi con serratura di sicurezza tipo cassaforte, collocati in appositi spazi protetti.

L'**articolo 7** stabilisce oggetto e modalità di **comunicazione** con le autorità estere e nazionali sull'impiego delle guardie giurate all'estero.

In relazione a ciascun servizio da svolgere **senza l'impiego di armi**, ai sensi del **comma 1**, il legale rappresentante dell'impresa che impiega le guardie giurate o il titolare di licenza dell'istituto di vigilanza deve comunicare **alla questura** della provincia in cui ha sede l'impresa o l'istituto di vigilanza:

Comunicazione
con le autorità
italiane e
straniere

- l'elenco delle guardie giurate impiegate
- i dati identificativi del luogo dove il servizio è svolto
- le date presunte di inizio e di fine del servizio.

La comunicazione è effettuata esclusivamente a mezzo di **posta elettronica certificata**, almeno **quarantotto ore prima dell'inizio del servizio**, utilizzando il modello appositamente predisposto dal Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza.

Qualora, invece, **l'impiego delle armi sia autorizzato dallo Stato estero**, ad integrazione di quanto sopra previsto, il **comma 2** dispone che siano comunicati altresì:

- il numero e la tipologia delle armi con i relativi numeri di matricola;
- le date e i luoghi di ritiro, di consegna e di impiego delle armi;
- la documentazione, ove prevista dallo Stato estero, attestante l'autorizzazione all'uso delle armi nello stesso Stato estero dove le stesse sono impiegate.

Presso la sede dell'impresa o dell'istituto di vigilanza deve essere conservata copia delle comunicazioni effettuate.

Al **comma 3** si prevede che il legale rappresentante dell'impresa **informi** anche il **Ministero degli Affari esteri** e della cooperazione internazionale, il Ministero della **difesa** e gli altri dicasteri interessati di **ciascun servizio di protezione** da svolgere.

Il **comma 4** introduce una disposizione di carattere generale e residuale, secondo la quale il legale rappresentante dell'impresa o il titolare di licenza dell'istituto di vigilanza è **tenuto all'ottenimento** dei **permessi** e delle **autorizzazioni** e ad ogni altro **adempimento**, compresi quelli relativi alle armi da impiegare, **richiesti dagli Stati esteri** nei quali le guardie giurate devono svolgere il servizio di protezione, affinché le modalità operative siano conformi alla legislazione locale.

Il **comma 5** dispone che una copia delle predette comunicazioni sia custodita presso la sede dell'impresa o dell'istituto di vigilanza.

L'**articolo 8** vieta il sostegno a operazioni militari. Lo svolgimento di attività di sostegno diretto o indiretto di operazioni militari, infatti, resta "di esclusiva competenza delle Forze armate dello Stato"

La disposizione specifica che l'impiego di PMSC non può essere effettuato in funzione di supporto diretto o indiretto delle missioni internazionali od operazioni militari, per le quali è impiegato personale militare.

L'**articolo 9, comma 1**, dispone che il soggetto fornitore di servizi di cui alla presente legge crei, nell'area delle operazioni, un **centro di comunicazione** tra gli operatori ed il supervisore del servizio.

Il comma 2 specifica che le operazioni nell'area siano sottoposte alla **supervisione di un** responsabile con funzioni di **senior security manager**, secondo le modalità stabilite con disciplinare del Capo della Polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza, in base alla norma UNI 10459:2017.

La [norma UNI 10459](#) (revisionata nel corso del 2017) definisce i requisiti relativi alla **figura professionale non regolamentata** coinvolta nel processo di security, ossia la persona le cui conoscenze, abilità e competenze sono tali da garantire la gestione complessiva del processo. La norma delinea tre livelli del profilo di Professionista della Security in funzione dei contesti organizzativi di diversa complessità. I tre livelli sono: il "Security Expert", il "Security Manager" ed il "Senior Security Manager". La norma è alla base della valutazione e della qualificazione di tale professionista ed è verificata nel tempo attraverso gli esami periodici.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni sono riconducibili alla materia "**difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi**" di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. d) nonché alla materia "**professioni**" di competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni.

Con riferimento alla materia **professioni**, la Corte costituzionale, con costante giurisprudenza, ha riconosciuto che per i profili ordinamentali che non hanno uno specifico collegamento con la realtà regionale si giustifica una uniforme regolamentazione sul piano nazionale. Per la Corte, l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato. Non è dunque nei poteri delle Regioni dare vita a nuove figure professionali e l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale.

Sempre per la Corte, ulteriori profili attinenti alla legislazione sulle professioni sono invece riconducibili alla materia "tutela della concorrenza", di competenza legislativa esclusiva statale.