

Guardie Particolari Giurate, Ausiliari alla Sicurezza, Addetti ai Servizi di Controllo e Steward: facciamo chiarezza

(di Stefano Bassi, con Angelo Giardini – Professionisti della Security certificati UNI 10459:2017)



Le competenze e i compiti che caratterizzano le professioni citate nel titolo del presente articolo sono spesso oggetto di errate interpretazioni e ragione di dubbi, se non anche di abusi, nel relativo impiego in servizi pubblici e privati.

La normativa complessa, in taluni casi composita e frammentaria, come nel caso della vigilanza privata, in altri lacunosa o assente, come è avvenuto per gli operatori dei Servizi Ausiliari alla Sicurezza sino alla recente normazione UNI 11925:2023 e UNI 11926:2023, non ha certo facilitato gli addetti ai lavori né, tantomeno, la percezione collettiva di attribuzioni e valore delle professionalità in oggetto.

Oggi il quadro normativo e la giurisprudenza hanno fatto pressoché definitiva chiarezza; tuttavia, si rilevano prese di posizione di rappresentanti di categoria che, per interesse corporativistico oppure di carattere meramente economico e commerciale, come nei casi di applicazione di CCNL inconferenti con le mansioni, contribuiscono ad alimentare un clima di confusione, incertezza e spesso di contrapposizione tra attori della security, inaccettabile e non più plausibile.

L'orientamento di chi scrive e dell'Associazione che qui anche rappresenta è invece quello fondato sulla chiarezza, sulla certezza e sull'onestà intellettuale, che derivano sia dalla conoscenza delle normative sia dall'esperienza applicativa sul campo.

La visione espressa è pertanto avulsa da qualsivoglia logica di parte e tesa unicamente a sostenere e implementare la **sinergia** tra professionisti di ogni ordine e grado, credendo

fermamente nel concetto di **sicurezza integrata**, tanto in ambito pubblico quanto in quello privato. Integrazione che si può tutelare e promuovere solo a patto che vi siano disciplina, ordine e assenza di lacune e dubbiosità circa ruoli e mansioni, *status* e prerogative delle diverse professioni di che trattasi.

Guardie Particolari Giurate e Istituti di Vigilanza

L'attività di vigilanza privata è disciplinata da molteplici fonti normative e regolamentari.

La principale fonte di primo grado è il R.D. 773/193, noto come Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS), con il relativo Regolamento attuativo (R.D. 635/1940).

Gli **artt. 133 e 134 del TULPS**, in particolare, individuano rispettivamente la vigilanza della proprietà privata svolta direttamente dal proprietario dei beni con l'impiego di **Guardie Particolari Giurate (GPG)** alle sue dipendenze, e lo svolgimento dell'attività di vigilanza, autorizzata dal Prefetto, da parte di persone giuridiche private o persone fisiche che impiegano propri dipendenti, in via professionale e in forma imprenditoriale, con la qualifica di GPG. Il primo caso riguarda le organizzazioni (ad esempio grandi società di capitali) che si dotano in proprio di personale di vigilanza; il secondo caso - oggi certamente il più diffuso - quello dell'impiego del contratto di appalto con **Istituti di Vigilanza Privata (IVP)**.

Il **D.M. 269/2010** elenca i diversi servizi erogabili dagli Istituti con propri dipendenti, muniti di titolo di Guardia Particolare Giurata, e con risorse aziendali dedicate (auto di servizio, sistemi di comunicazione, centrali operative, ecc.):

- **Vigilanza**, che può essere **fissa** (piononamento, ronda perimetrale) o **saltuaria/itinerante** (pattugliamento, ronda esterna automontata su base territoriale, ecc.), vigilanza fissa **antirapina**, vigilanza mediante **unità cinofile**, servizio **antitaccheggio**;
- **Televigilanza e telesorveglianza, intervento su allarme**;
- **Custodia valori** in caveau e depositi idonei;
- Servizio di **trasporto e scorta valori** e servizi su apparecchiature automatiche, bancomat e casseforti, servizi di scorta a beni trasportati con mezzi diversi da quelli destinati al trasporto di valori;
- Servizi di vigilanza e di **sicurezza complementare** previsti e disciplinati da specifiche norme (D.M. 85/1999, D.M. 154/2009, ecc.).



Il D.M. 269/2010 sancisce inoltre esplicitamente la **netta separazione tra servizi affidati alle GPG e servizi diversi**, normati da apposite e distinte disposizioni, affidati a professionisti privi della qualifica in esame e della relativa licenza prefettizia, che presuppone il possesso di determinati requisiti e, come dice il titolo professionale stesso, del giuramento a seguito del decreto di nomina.

Il riferimento è agli Addetti ai Servizi di Controllo e agli Steward, circa i quali vigono apposite leggi di cui si tratterà in seguito.

Il fatto di citare questi servizi diversi e distinti nella declaratoria ministeriale è inequivocabile segno e prova che **ciò che è di competenza delle GPG non lo è di altri professionisti**, pena l'agire in violazione di una norma di legge.

Il D.M. 269/2010 individua poi i casi in cui, per speciali esigenze di sicurezza, **il servizio di vigilanza deve essere svolto dalle Guardie Particolari Giurate**. Trattasi delle attività presso **obiettivi sensibili**, qualora non vi provvedano direttamente le Forze dell'Ordine; tra questi obiettivi sono inoltre incluse, ad esempio, le raffinerie, i siti in cui operano persone che svolgono compiti di particolare delicatezza per il pubblico interesse e ove vanno garantite le loro incolumità e operatività, unitamente alla tutela da reati dei beni strumentali e delle infrastrutture, come nel caso dei presidi ospedalieri e sanitari, dei siti contenenti banche dati sensibili o il cui accesso è riservato solo a persone autorizzate, ecc. (per l'elencazione completa si rimanda all'Allegato D del D.M. 269/2010 e a quanto successivamente esposto nel presente documento).

Il D.M. 269/2010 richiama anche i **D.M. 85/1999 e 154/2009**, relativi alla **sicurezza complementare**.

Il primo prevede e disciplina l'affidamento a soggetti privati dei controlli di sicurezza in ambito aeroportuale per l'accesso all'air side e il superamento dei varchi doganali di persone e cose; il secondo, la gestione della sicurezza in aeroporti, porti, stazioni ferroviarie, stazioni di autolinee e altri luoghi pubblici o aperti al pubblico ad alta frequentazione, la custodia e il trasporto di armi ed esplosivi, di contanti e beni di valore soggetti a reati quali la rapina, la prevenzione mobile (pattugliamento) e l'intervento armato su allarme, la vigilanza presso le infrastrutture critiche.

Rientrano altresì nelle attribuzioni della sicurezza complementare la vigilanza presso tribunali, installazioni militari, centri direzionali, industriale o commerciali per **"speciali esigenze di sicurezza"**.

Da questo quadro normativo si evince chiaramente che le GPG non hanno meri compiti di prevenzione di reati contro il patrimonio privato, come ancora qualcuno oggi sostiene, relegando la professione al vecchio compito di custode notturno o di piantone. Sia l'elencazione dei servizi di cui al D.M. 269/2010 che i D.M. 85/1999 e 154/2009 enucleano infatti attività che si affiancano attivamente allo Stato per garantire la **pubblica sicurezza**. Quest'ultima si realizza tanto in via mediata quanto in modalità diretta in base al contesto operativo.

È mediata ed eventuale nei servizi di prevenzione furti o altri atti contro il patrimonio, ma è altresì diretta laddove le GPG sono chiamate a prevenire e fronteggiare reati di rapina, in quanto alla tutela del patrimonio si affianca (e assume un ruolo preminente) quella delle persone dall'uso della forza da parte dei rapinatori, per prevenire e fronteggiare aggressioni e atti violenti presso ospedali ed edifici pubblici, per garantire con presidio e capacità di intervento complementare la pubblica sicurezza presso obiettivi sensibili e infrastrutture critiche, ecc.

È qui opportuno precisare, per inciso, che **alle GPG non è attribuita dalla legge la protezione della persona**, affidata esclusivamente alle forze di polizia, ma è parimenti loro compito la **prevenzione di reati che direttamente o indirettamente possono avere effetti sugli individui**, sulla loro incolumità fisica e psichica.

L'uso della forza e delle armi in dotazione sono disciplinati dal codice penale in tema di scriminanti di **legittima difesa** e **uso legittimo delle armi** (artt. 52 e 53 c.p.) nonché di **adempimento di un dovere** (art. 51 c.p.), come ad esempio nel caso di ordini ricevuti dall'Autorità di Pubblica Sicurezza.

A riprova del valore pubblico della funzione, con riferimento alla sicurezza complementare, si rammenta che, ai sensi dell'art. 6, D.M. 154/2009, spetta esclusivamente al Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero degli Interni definire e attuare i programmi di addestramento delle GPG addette ai servizi di che trattasi.

In questo complessivo contesto, che delinea un ruolo completo e concretamente di **sicurezza sussidiaria** anche a livello pubblico, che si affianca cioè alle Istituzioni per garantire alla collettività la tutela dal crimine, è fondamentale il riconoscimento di **incaricato di pubblico servizio** ai sensi dell'art. 358 c.p., *status* che non spetta invece ad altri operatori del comparto security quali Addetti ai Servizi di Controllo, Steward e, in buona parte dei casi, agli operatori dei Servizi Ausiliari alla Sicurezza.

Tale riconoscimento è intervenuto con il D.L. 59/2008, convertito in L. 101/2008, che ha modificato l'art. 138 del TULPS.

È bene rammentare che per pubblico servizio si intende un'attività disciplinata nelle **stesse forme della pubblica funzione**, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima. Questi poteri, esclusivi dei pubblici ufficiali, sono quelli deliberativi, autoritativi e certificativi; ma è bene notare che, nell'esercizio delle proprie funzioni, le GPG possono procedere all'uso della forza ricorrendone gli estremi, redigere relazioni di servizio con valore probatorio ed essere altresì precettate dalle Forze dell'Ordine nella loro attività operativa. Gli artt. 336 e 337 c.p., infine, prevedono fattispecie di reato a tutela peculiare degli incaricati di pubblico servizio, al pari dei pubblici ufficiali.

Si cita altresì il Protocollo d'Intesa del 2010 noto col nome "**Mille occhi sulla città**", nato su iniziativa del Ministero dell'Interno, cui hanno aderito Associazione Nazionale dei Comuni,

Istituti di Vigilanza e Prefetture. Il protocollo prevede l'obbligo di sinergia e collaborazione tra IVP, anche al di fuori del perimetro contrattualmente definito con i propri diretti clienti. Ciò si sostanzia in un impegno condiviso tra GPG, a prescindere dall'Istituto di appartenenza, a tutela dell'**ordine** e della **sicurezza pubblica**, nel presidio del territorio durante l'esecuzione dei servizi affidati, nella sinergia fattiva e stabile, non occasionale, con le Forze dell'Ordine ai fini della prevenzione e della pronta attivazione del loro intervento.

È di tutta evidenza, pertanto, che le GPG non sono più solo guardie di un patrimonio privato ma primari attori di una **sicurezza integrata e condivisa**.

La norma **UNI 10891:2022**, con l'intento di semplificare lettura e interpretazione degli atti di legge precedentemente citati, individua dal canto suo 3 macrocategorie di servizi:

- Servizi per Guardie Particolari Giurate (corrispondenti alle classi A, B, D ed E del D.M. 269/2010);
- Servizi per steward e incaricati al controllo locali di pubblico spettacolo e intrattenimento;
- Servizi per Guardie Particolari Giurate con particolari requisiti di competenza nell'ambito della sicurezza complementare presso aeroporti, porti, stazioni ferroviarie, infrastrutture critiche del comparto energetico e delle telecomunicazioni, security a bordo di navi in navigazione in aree a rischio pirateria, trasporto e custodia di armi ed esplosivi, ecc.

Ancora una volta, nonostante spesso i lodevoli intenti di sintesi e accorpamento di disposizioni di legge non semplifichino affatto lettura e interpretazione, soprattutto in coordinato con i decreti ministeriali citati in precedenza, emerge come i servizi affidati agli Steward e quelli di controllo siano mantenuti **esplicitamente distinti** da quelli di competenza delle GPG.

Stewart e Addetti ai Servizi di Controllo

La professione di **Steward** è disciplinata dal D.L. 8/2007 recante "Misure urgenti per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche" convertito, con modificazioni, in L. 41/2007 nonché dal D.M. 8 agosto 2007 (successivamente modificato con D.M. 24 febbraio 2010, 28 luglio 2011 e, da ultimo, 13 agosto 2019) in tema di organizzazione e servizio degli Steward negli impianti sportivi.

Trattasi di una figura professionale formata e autorizzata che assicura la sicurezza e la buona gestione del pubblico prima, durante e dopo un evento sportivo, in sinergia con le Forze dell'Ordine e in base alle direttive ricevute dalle funzioni di Security management dell'organizzatore dell'evento, ad esempio, nel caso delle partite di calcio, da parte della Società che ha in gestione lo stadio o proprietaria dell'impianto stesso. Le mansioni degli Steward includono il controllo dei biglietti, l'indirizzamento degli spettatori, il controllo dei



beni introdotti dagli utenti all'interno dell'impianto (che precedentemente alla normazione della figura spettava alle Forze dell'Ordine), la vigilanza contro comportamenti antigiuridici e altresì l'assistenza a spettatori con disabilità o in stato di bisogno (ad esempio in caso di emergenze di carattere sanitario e necessità di primo soccorso), la gestione di procedure di evacuazione ed esodo.

Come si evince da questa breve e non omnicomprendensiva declaratoria, agli Steward competono attività che si caratterizzano come di security attiva, quali il controllo di beni personali degli spettatori, il vigilare sulla condotta dei presenti, la sinergia con le Forze dell'Ordine a tutela dell'ordine pubblico, sia di sicurezza passiva o ausiliaria, competenze più proprie del personale oggi definito dalla norma UNI 11925:2023, come il controllo biglietti o dei tornelli di accesso.

Ciò che rileva, nella demarcazione con la differente professione di Guardia Particolare Giurata, è la **limitazione operativa** confinata **all'interno** e nelle **immediate pertinenze** dell'impianto presso cui operano gli Steward, l'**assenza della qualifica di incaricato di pubblico servizio**, i poteri di intervento diretto solo per legittima difesa e il non porto d'arma. La Cassazione Penale, Sez. VI, con sentenza 23 giugno 2025 n. 23333, ha esplicitamente affermato che gli Steward negli stadi non sono incaricati di pubblico servizio, in quanto essi svolgono **attività di natura privatistica** per la società sportiva da cui dipendono ovvero cui è contrattualmente vincolata la società da cui essi dipendono. La loro attività è inoltre considerata meramente materiale, priva di poteri pubblici autoritativi e certificativi, e in caso di necessità, possono solo prontamente segnalare criticità alle Forze dell'Ordine, senza poter adottare atti autoritativi o coercitivi (cfr. Cass. Pen., sez. VI, 12 marzo 2025, n. 1908).

Occorre qui ribadire che anche le GPG, incaricati di pubblico servizio, non hanno poteri autoritativi e certificativi propri del pubblico ufficiale, tuttavia, al contempo, non hanno compiti meramente materiali come Steward e Addetti ai Servizi di Controllo, bensì caratterizzati da **poteri discrezionali** in ambito operativo, che implicano anche lo svolgimento di **mansioni intellettuali** (cfr., tra le numerose, Cass. Pen., Sez. VI, 25 settembre 1998, n. 10138; Cass. Pen., Sez. VI, e 30 dicembre 1999, n. 467), che si concretano nella capacità di discernere, analizzare, determinare, redigere accurata documentazione di servizio, ecc.

La differenza rispetto alle note caratteristiche degli Steward è dunque lapalissiana e la demarcazione tra competenze di questi ultimi e GPG è evidente.

La figura dell'**incaricato al controllo locali di pubblico spettacolo e intrattenimento**, in breve anche **Addetto ai Servizi di Controllo** o nella vulgata "buttafuori", è disciplinata dal D.M. 6 ottobre 2009, che prevede l'iscrizione dei lavoratori in un apposito elenco presso la Prefettura competente. L'iscrizione del personale avviene su istanza dei gestori delle attività di



intrattenimento e di pubblico spettacolo o dei titolari degli Istituti di Vigilanza che svolgono anche questa tipologia di servizio, qualora sia accertato il possesso dei requisiti previsti dalla normativa.

Ai sensi degli artt. 1 e 4 del D.M. 6 ottobre 2009, le disposizioni afferenti a questa professione si applicano alle **attività di spettacolo in luogo aperto al pubblico** (ad es. concerti musicali in impianti sportivi, parchi e castelli, ecc.), nei **locali privati di pubblico spettacolo e intrattenimento**, indipendentemente dalla tipologia di attività svolta al loro interno (ad es. discoteche, cinema, teatri), e nei locali che svolgono anche in maniera occasionale attività d'intrattenimento e spettacolo.

Sono invece esclusi dall'ambito di applicazione del decreto i pubblici luoghi dove non si svolge ordinariamente attività d'intrattenimento e/o di spettacolo.

A tale riguardo va considerato che le funzioni attribuite al personale di controllo dall'art. 5 del D.M., nelle fattispecie dei controlli preliminari, accesso e deflusso del pubblico, controlli all'interno del locale, hanno riguardo, in particolare, alla presenza di sostanze illecite o oggetti proibiti nonché di qualsiasi altro materiale o condotta che possa essere pericolosa per l'incolumità e/o la salute dell'utenza.

In dettaglio i compiti degli Addetti ai Servizi di Controllo sono:

- **controlli preliminari** con osservazione sommaria dei luoghi per verificare la presenza di comportamenti antigiuridici nelle pertinenze immediate o al loro interno, di sostanze illecite e oggetti proibiti o pericolosi, con obbligo di immediata comunicazione alle Forze dell'Ordine in caso di necessità, la verifica che siano fruibili le vie di fuga, ecc.;
- controlli all'atto dell'accesso del pubblico con **presidio degli ingressi e regolamentazione dei flussi** di pubblico, controllo sommario visivo delle persone (ad esempio del *dress code* ove previsto, dello stato non alterato degli accedenti, ecc.) ed eventuale verifica del possesso di un valido titolo di accesso (biglietto o prenotazione), compreso anche il possibile riscontro mediante documento di riconoscimento in caso di titolo d'ingresso nominativo;
- **controlli all'interno del locale** con attività generica di **osservazione** per la verifica del rispetto delle disposizioni, prescrizioni o regole di comportamento stabilite da soggetti pubblici e privati.

All'elencazione di cui sopra è d'uopo aggiungere l'effettuazione di **interventi diretti nell'immediatezza** e non ovviabili, in caso di comportamenti violenti e molesti da parte di utenti (tipico il caso del lavoro nelle discoteche), interventi in cui l'uso della forza fisica e senza impiego di armi è circoscritto all'ambito della legittima difesa (propria e altrui) e la coercizione limitata al prevenire la concretizzazione di atti o la degenerazione di comportamenti tali da arrecare pericolo per l'incolumità di altre persone e danni al patrimonio privato. Tra le caratteristiche capacitive del personale addetto a questa tipologia di servizi vi è non solo la dote fisica e tecnica di intervento materiale (come era nel caso della figura del cosiddetto "buttafuori"), ma anche un adeguato acume che permette di **discernere**

situazioni, individuare preventivamente segnali deboli (ad esempio anticipatori di molestie sessuali piuttosto che di rissa, ecc.), saper comunicare con adeguata abilità di **gestione positiva dei conflitti** e capacità di transazione.

In questo quadro si ravvisano competenze e capacità comuni con le GPG, ma in un **contesto circoscritto e limitato** all'esatto luogo in cui è resa la prestazione, che è sempre un luogo privato (discoteca, night club, bar, teatro, ecc.) o un luogo aperto al pubblico in occasione di un evento.

Alla demarcazione di luogo si aggiunge quella temporale, essendo l'attività vincolata alla stretta **presenza di pubblico** e alla **fascia oraria** di apertura dei locali o di celebrazione di un evento, compresa la fascia oraria ragionevolmente preliminare all'apertura e parimenti immediatamente successiva alla chiusura, sino al completo deflusso del pubblico e all'assenza di utenza (spettatori, avventori, ecc.).

Ciò che contraddistingue fortemente le diverse attività di Guardie Particolari Giurate e Addetti ai Servizi di Controllo è certamente l'essere **incaricato di pubblico servizio le prime** e non i secondi.

Ciò ne impedisce, giustamente, l'impiego in attività di vigilanza e security presso ospedali e altri edifici pubblici, anche a prescindere dalla casistica riportata nella declaratoria di cui all'Allegato D, sez. III, art. 3.b.1, del D.M. 269/2010). La figura dell'Addetto ai Servizi di Controllo delle attività di intrattenimento e spettacolo è forse piuttosto un "incaricato di pubblico esercizio" e la sua attività è strettamente vincolata e circoscritta a ben determinate tipologie di locale od evento all'interno della cui sfera è chiamato ad operare.

Operatori dei Servizi Ausiliari alla Sicurezza

La figura dell'operatore dei **Servizi Ausiliari alla Sicurezza** è stata per decenni comunemente chiamata in svariati modi, che ne hanno spesso sminuito il valore e ostacolato la promozione sociale e professionale, come portiere, custode, commesso, ecc.

Oggi, grazie alle norme **UNI 11925:2023** e **UNI 11926:2023**, la figura professionale, declinata in

Responsabile, Coordinatore e Assistente (Addetto), e le organizzazioni che effettuano Servizi Ausiliari alla Sicurezza, hanno trovato, si auspica, finalmente adeguato riconoscimento tecnico-normativo.

Agli operatori di che trattasi sono affidate le seguenti principali attività:

- **Monitoraggio flussi e controllo accessi** presso sedi aziendali e presso edifici pubblici che non necessitino di vigilanza armata ovvero di operatività in compresenza con GPG;
- **Monitoraggio ambienti** esterni e interni delle sedi presidiate;
- Attività di **informazione e accoglienza**, indirizzamento e **front office**;
- Attività di **back office**, gestione corrispondenza e relativa distribuzione;



- Gestione prenotazioni, gestione locali e parco mezzi, supporto e ausiliario (ad esempio di ufficio, accademico, bibliotecario, ecc.);
- Gestione telefonica nell'ambito delle mansioni di front office;
- Gestione della **sicurezza passiva senza obbligo di azione attiva**;
- Monitoraggio **sistemi di allarme**.

È evidente come, al di là della nomenclatura, confondere alcune attività degli Ausiliari alla Sicurezza con quelle delle Guardie Particolari Giurate sia tutt'altro che arduo o infrequente. Cerchiamo pertanto di seguito di demarcarne le differenze.

In primo luogo le attività delle GPG sono disciplinate dalle numerose norme di legge precedentemente citate, in primis dal TULPS e dal D.M. 269/2010; al contrario, per gli operatori dei servizi ausiliari **non vi è alcuna norma cogente** - per effetto dell'abrogazione dell'art. 62 TULPS e degli artt. 111, 113, 114 del relativo Regolamento, da parte della L. 340/2000 - e oggi risulta presente solo la recente normativa tecnica UNI del 2023.

Ai sensi dell'art. 256 del Regolamento del TULPS e del succitato D.M. 269/2010, è obbligatorio il ricorso alla vigilanza privata laddove sono da eseguirsi peculiari prestazioni a tutela di specifiche esigenze di sicurezza e presso obiettivi sensibili.

Le GPG, infatti, devono essere in possesso di specifica licenza prefettizia che legittima gli operatori all'esercizio di **poteri di intervento diretto per la difesa di un immobile**, mentre l'attività cosiddetta di portierato o di guardiania **non implica un obbligo di difesa attiva degli immobili**, ma una normale **tutela della proprietà privata e della funzionalità** di aziende o complessi operativi. Ciò si concreta in attività quali la registrazione dei visitatori, il controllo accessi, la regolazione dell'afflusso delle vetture ai parcheggi interni, il monitoraggio dell'impianto di allarme antintrusione e di altri impianti di allarme e allertamento, ecc. (cfr. Autorità Nazionale Anticorruzione, Determinazione n. 9 del 22 luglio 2015).

Una importante dirimente tra le diverse funzioni si rintraccia nelle **Circolari del Ministero degli Interni Serie 557** succedutesi negli anni e riguarda i concetti di **vigilanza attiva e passiva**.

Le attività del primo tipo possono comportare l'uso delle armi, la prevenzione e l'immediata repressione dei reati in concorso con le Forze dell'Ordine e ricadono nel regime esclusivo di controllo e di autorizzazione previsto per le Guardie Particolari Giurate, ritenendo tali compiti assimilabili a quelli svolti dagli appartenenti alla forze di polizia e chiaramente distinte, per tale ragione, dalle attività di portierato (oggi Servizi Ausiliari alla Sicurezza), che si caratterizzano, invece, per essere destinate a garantire l'**ordinata utilizzazione di**



un sito o immobile da parte dei fruitori (interni ed esterni), senza che vengano in alcun modo in rilievo – se non in via del tutto **mediata ed indiretta - finalità di prevenzione e sicurezza**. Questo orientamento ministeriale è stato confermato e ribadito dalla giurisprudenza con diverse pronunce (cfr., su tutte, Cass. Pen., Sez. I, 12 aprile 2006, n. 14258; Cons. Stato, Sez. IV, 14 febbraio 2007, n. 654; TAR Lombardia, Sez. III, 25 maggio 2010, n. 1674).

Sempre secondo le circolari della serie 557, in particolare in quella del 2012, è introdotta una ulteriore specificazione, che, in questo caso, riguarda l'aspetto temporale di effettuazione dell'attività. Si legge infatti che per il controllo di un edificio pubblico (non obiettivo sensibile, cfr. D.M. 269/2010) o presso un'azienda privata in orario diurno e in presenza di utenza e personale dipendente possono essere impiegati i servizi di portierato, mentre, in orario notturno e nei giorni e orari di chiusura, è obbligo impiegare le GPG. La ratio della determinazione ministeriale risiede nel **diverso bilanciamento di interessi** e nel **diverso scenario di rischio** presente in orario diurno e di attività dell'ente rispetto all'orario di inattività. Nel primo caso è preminente l'attività di accoglienza, informazioni, controllo accessi, ausiliario d'ufficio mentre nel secondo la prevenzione di reati contro il patrimonio. Si noti che la circolare fa riferimento a siti non sensibili e a livello di rischio criminoso basso o moderato, diversamente, a parere di chi scrive, la soluzione ottimale è quella di **fare operare in sinergia personale ausiliario e personale di vigilanza**, quest'ultimo, anche in orario diurno e in presenza di pubblico, con funzione di **prevenzione reati** e di **presidio attivo di sicurezza**. La soluzione ottimale, ad esempio in una grande azienda, previo adeguato Risk assessment (cfr. ISO 31000:2018) e giusta considerazione del rapporto costi-benefici, è avere al punto di accoglienza e ingresso almeno due addetti ai Servizi Ausiliari e almeno una GPG.

Le prestazioni che caratterizzano i diversi servizi, infatti, **non consentono di considerarli sostituibili o equipollenti**, quanto piuttosto, ove ne ricorra la necessità, **complementari** tra loro.

Nel 2019, il Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno ha emesso una nuova - e si può affermare definitiva - circolare della serie 557, che ha messo auspicabilmente fine alla incertezza di attribuzioni tra servizi di vigilanza e custodia riservati agli IVP e servizi di portierato, anche a **contrasto di fenomeni di esercizio abusivo di attività riservate alla vigilanza privata** da parte di imprese operanti con operatori assunti con CCNL Servizi Fiduciari, CCNL Pulizie e Servizi Integrati/Multiservizi o CCNL Dipendenti da proprietari di fabbricati (CCNL portieri e custodi).

Acclarato che l'elemento che qualifica un servizio come vigilanza privata è l'effettuazione di un'attività di **salvaguardia del patrimonio** e, quindi, in via mediata, un'attività volta a **contribuire alla preservazione dell'ordine e della sicurezza pubblica** (cfr. Cass. Pen., Sez. I, 21 aprile 2006, n. 14258), occorre considerare che spesso anche le attività dei portieri (o Ausiliari alla Sicurezza) concretizzano una forma di **tutela dei beni altrui**, dal momento

che la presenza di questo personale può avere **effetto dissuasivo** a fronte di intrusioni indebite, furti e altri reati contro il patrimonio.

La linea di discriminare tra le due attività, secondo la circolare ministeriale, risiede perciò nelle **modalità con le quali vengono svolte le prestazioni**.

I servizi di vigilanza, che devono essere svolti da soggetti autorizzati ai sensi dell'art. 134 TULPS, sono quelli che implicano un **intervento diretto e attivo** a favore della **tutela dei beni altrui** (e di riflesso dell'ordine e della sicurezza pubblica) nel caso di tentati o consumati reati, di **cooperazione con le Autorità di Pubblica Sicurezza** (art. 139 TULPS) nonché **poteri di documentazione delle attività svolte** durante il servizio (relazioni di servizio, rif. art. 255 del R.D. 635/1940).

I servizi di portierato e custodia, sia in affidamento singolarmente considerato che in seno a contratti di global service, si caratterizzano invece per la **guardiania passiva** del patrimonio del cliente/committente, **senza** che in capo all'operatore siano previsti **obblighi di difesa attiva** dei beni (in particolare, degli immobili) ad esso affidati. In questo senso, rientrano oggi nelle attività degli Ausiliari alla Sicurezza, quindi espletabili senza licenza prefettizia, le prestazioni che si risolvono nel controllo delle infrastrutture di servizio, nella registrazione e indirizzamento dei visitatori, nel monitoraggio degli impianti di allarme, nel custodire temporaneamente cose loro consegnate dagli accedenti ai siti presidiati, nell'aprire e chiudere ingressi e finestre, nel gestire accessi pedonali e carrai, nel supporto alla conduzione degli immobili, nel collaborare attivamente in caso di emergenza per evacuazioni, incendi, ecc.

Si può complessivamente affermare, a parere di chi scrive, che il focus che permette di discernere e distinguere le attività è, nel caso delle GPG, l'**attenzione al patrimonio** e alla **complessiva sicurezza anticrimine** dei luoghi presidiati, con poteri d'intervento e nei limiti delle competenze previste dalla legge, con sinergia diretta con le Forze dell'Ordine e poteri di documentare quanto avvenuto e quanto operato; al contrario, per gli Ausiliari alla Sicurezza le attività *core* non sono la prevenzione del crimine e la tutela patrimoniale, bensì l'**attenzione all'utenza** interna ed esterna (fornire informazioni, gestire flussi, indirizzare ad uffici, gestire la posta, aprire cancelli, ecc.), al fine della **conduzione** e del **regolare esercizio degli immobili** presso cui operano, che, ovviamene, non può comunque prescindere dal fungere da **presidio di deterrenza** a fronte di condotte antiggiuridiche o costituenti reato, ma pur sempre in via mediata e non diretta. In caso di minaccia alla sicurezza del sito, l'intervento degli Ausiliari, salvo ricorrano gli estremi della legittima difesa riconosciuti ad ogni comune consociato, è quindi limitato al corretto ed efficace allertamento delle Autorità preposte e alla sola gestione indiretta, "a distanza", meramente comunicativa, della criticità di security.

Gli operatori dei servizi ausiliari sono quindi fortemente **integrati nel ciclo delle attività quotidiane dei clienti** (aziende, enti pubblici), in quanto coinvolti in dinamiche di supporto all'attività d'impresa o istituzionale all'interno delle sedi di servizio e nell'interazione con

l'utenza; le GPG, invece, assolvono un servizio anch'esso ovviamente sinergico con le attività dei committenti, ma focalizzandosi in primo luogo sulla **sicurezza anticrimine** e sulla **prevenzione di condotte antigiuridiche e criminose**. Resta inteso che anche le GPG, nella specifica e primaria azione di tutela del patrimonio pubblico/privato, possono operare in supporto alla conduzione delle attività del cliente, provvedendo - in determinati contesti (ad esempio presso determinati obiettivi sensibili, tribunali, Pronto Soccorso ospedalieri, sedi INPS e INAIL, Agenzia delle Entrate, ecc.) ovvero in assenza di personale Ausiliario alla Sicurezza - ad attività di gestione flussi, controllo accessi, accompagnamento, rilascio di informazioni e disbrigo di altri adempimenti specifici d'ordine e ausilio.

In questo labirinto, a parere di chi scrive, al fine di meglio individuare il servizio di cui un'organizzazione necessita, va adottato il combinato criterio dell'**inquadramento del contesto specifico** e dell'**individuazione dell'attività prevalente**, fermo restando quanto precedentemente espresso circa orari di attività e presenza di utenza interna ed esterna (cfr. Circolare Ministero Interni 557 del 2012).

Nel primo frangente soccorre la normativa, in particolare l'Allegato D, sez. III, art. 3.b.1, del D.M. 269/2010, prescrivendo i **siti in cui è d'obbligo l'impiego di Guardie Particolari Giurate**; trattasi di siti con speciali esigenze di sicurezza qualora alla vigilanza non provvedano direttamente le Forze dell'Ordine o le Forze Armate (ad esempio i tribunali, i depositi militari e l'industria strategica), raffinerie e depositi di carburante con capacità di stoccaggio superiore a 100 tonnellate, aziende pubbliche o private del settore energetico e delle forniture idriche, del settore delle telecomunicazioni, sedi di emittenti radiotelevisive a carattere nazionale, siti dove operano persone che svolgono compiti di particolare delicatezza per il pubblico interesse e per i quali va garantita l'incolumità e l'operatività (ad esempio i presidi ospedalieri), siti contenenti banche dati sensibili o ad accesso riservato a persone autorizzate (ad esempio i data center pubblici) e strutture a forte affluenza di pubblico (quali sedi di Regioni, Province, INPS, ecc.), siti dove l'accesso sia subordinato al controllo con macchinari radiogeni o rilevatori di metalli o all'identificazione personale (es. tribunali) e siti dove vi sia giacenza di valori significativi o merci di valore asportabili (ad esempio musei, pinacoteche, mostre contenenti opere di alto valore artistico ed economico).

L'individuazione dell'attività prevalente richiama quanto espresso dalle circolari ministeriali serie 557 e impone di valutare e discernere la prevalenza dell'**attività di vigilanza attiva e diretta** oppure di quelle di **guardiania passiva**, senza obblighi di difesa attiva, e di **supporto alle attività della sede e del cliente**, accoglienza, gestione accessi e flussi di utenza, informazioni, controllo di sistemi di allarme, ecc.

Ulteriori differenze tra le due professionalità sono l'assoluta assenza di servizio armato per gli ausiliari e, ancora una volta, la qualifica di incaricato di pubblico servizio riconosciuta a tutte le GPG per effetto dell'art. 138 TULPS, mentre al personale ausiliario lo *status* è

riconosciuto solo laddove lo stesso operi presso **edifici pubblici** o privati esercenti **attività di rilevanza pubblica** (ad esempio presso ospedali e case di cura private, cfr. Cass. Pen., Sez. II, 11 gennaio 2006, n. 769) e senza svolgere esclusivamente semplici mansioni d'ordine o operazioni puramente materiali (cfr. Cass. Pen, Sez. VI, 15 aprile 2003, n. 17914). Certamente un operatore dei Servizi Ausiliari alla Sicurezza che gestisce prenotazioni, tratta dati personali, fornisce informazioni e interviene attivamente nel ciclo di vita giornaliero di un ente o servizio pubblico, fornendo un **contributo concreto alle finalità del servizio stesso**, è soggetto di cui all'art. 358 c.p. (cfr. ultima sentenza citata); al contrario, non lo è laddove esegue attività meramente materiali ovvero presso un sito privato meramente commerciale (portiere o commesso di un ufficio direzionale, industria, ecc.).

Per inciso, non si confondano i servizi di che trattasi in base alla dotazione o meno dell'arma per la difesa. Diversi servizi affidati per legge alle GPG e quindi agli IDV possono essere svolti e sono svolti anche in modalità non armata (ad esempio l'antitaccheggio), altri impongono giocoforza l'impiego di personale armato come la vigilanza antirapina, il trasporto valori, ecc. Come già esposto, i Servizi Ausiliari alla Sicurezza non prevedono, in alcun caso, la dotazione dell'arma agli operatori, proprio perché, si ribadisce, non vi sono per essi attribuzioni dirette di difesa di un sito e di intervento attivo in caso di eventi criminosi.

Circa il potere di intervento, si rammentano anche gli artt. 382 e 383 c.p.p., rispettivamente relativi ad arresto in flagranza e **facoltà di arresto da parte dei privati** nei casi di cui all'art. 380 c.p.p. La disposizione, per quanto in potenza maggiormente di concreta applicazione nel caso delle GPG, si applica a tutti i consociati a patto che ne ricorrano i presupposti previsti dal codice di procedura penale.

Ancora, i verbali e relazioni di servizio stese dalle GPG fanno fede sino a prova contraria, mentre per gli ausiliari la verbalizzazione ha valore meramente procedurale e circoscritto al servizio presso il luogo di assegnazione (es. registro accessi, giornale delle attività, ecc.).

Lo stemma degli IVP e la divisa di servizio devono essere approvati e autorizzati dal Prefetto competente, mentre gli operatori dei servizi ausiliari utilizzano un logo e una denominazione meramente aziendale (cfr. art. 2563 c.c.) e una divisa aziendale, di connotazione privatistica, che non necessita, salvo eccezioni, di approvazione alcuna.

Interessante è altresì il disposto dell'art. 2 della L. 300/1970, che prevede l'impiego delle GPG in azienda per la tutela del patrimonio aziendale ma non per vigilare sull'attività dei lavoratori, non potendo accedere ai locali dove si svolgono le attività lavorative, se non in casi eccezionali e per giustificato motivo (es. emergenza di security). La norma, figlia di un'epoca di tensioni molto lontana e assai diversa da oggi, mirava a impedire l'utilizzo della vigilanza da parte datoriale per controllare i dipendenti; oggi, pur confermandone la *ratio* e i limiti imposti, si ritiene possibile l'accesso alle aree di lavoro per l'espletamento dei compiti ascritti al ruolo di vigilanza e prevenzione reati di origine esogena, ma, soprattutto, la disposizione dello Statuto dei Lavoratori non è applicabile agli operatori dei Servizi Ausiliari

alla Sicurezza, che spesso sono chiamati ad interagire col personale dell'organizzazione in cui operano e, giocoforza, ad accedere ai locali in cui altri soggetti rendono la propria prestazione lavorativa.

Si sottolinea, infine, che a norma del GDPR (Regolamento UE 679/2016) è opportuno che sia GPG che Ausiliari siano muniti di nomina ad **addetto autorizzato al trattamento dati personali** ai sensi dell'art. 29, in quanto è tutt'altro che infrequente l'accesso a tali dati durante l'esercizio delle relative mansioni e in piena osservanza del principio di accountability.

Conclusioni

Al termine di questa disamina, può concludersi che il ruolo delle Guardie Particolare Giurate, quali incaricati di pubblico servizio e soggiacenti a cogenti norme di legge che ne disciplinano la professione, siano oggi lavoratori della security con un significativo **ruolo attivo nell'ambito della sicurezza integrata**.

Dalla sicurezza patrimoniale privata e vigilanza notturna di un tempo (cosiddetti "metronotte"), oggi le GPG si sono evolute ricoprendo un ruolo complementare allo Stato in contesti specifici e, pur mantenendo la sussidiarietà a norma del TULPS, hanno assunto una funzione di complessivo rilievo per la sicurezza pubblica, per **garantire il benessere dei cittadini**, costituendo un **presidio di legalità** e una importante **presenza deterrente** e di **prevenzione**, oltre che di **rassicurazione** per la collettività.

Anche in attuazione del protocollo "Mille occhi sulla città", questo ruolo, oltre ad incentivare l'integrazione e la sinergia tra IVP e Forze dell'Ordine, può utilmente contribuire a sgravare queste da attività di mero presidio territoriale e consentire loro di dedicare le risorse al pronto intervento, alle attività di polizia giudiziaria e a tutte quelle specifiche e specialistiche di competenza esclusiva e non delegabile.

I Servizi Ausiliari alla Sicurezza, finalmente disciplinati ancorché da norme tecniche, hanno oggi assunto un ruolo più ordinato e certo nel panorama dei contratti pubblici e privati di servizi, costituendo un **presidio di security passiva** e un **punto di riferimento** tanto per le organizzazioni servite quanto per l'utenza delle stesse.

Addetti ai servizi di che trattasi e GPG sono entrambi **attori compartecipi e coprotagonisti della sicurezza antropica** presso enti pubblici e privati. È oggi pertanto doveroso riconoscere pienamente e opportunamente il valore delle due professioni, assicurando adeguate formazione e addestramento, sviluppo capacitivo, congruità nei contratti di lavoro, opportunità di realizzazione professionale. Non si dimentichi, infatti, che per entrambi le professioni sono imprescindibili **senso del dovere e di appartenenza**: ciò sia per il ruolo ricoperto nel processo di security privata e, di riflesso, per la sicurezza pubblica e, altresì, in quanto entrambe le mansioni hanno un riverbero di **immagine e reputazionale** sia per

l'organizzazione di cui fanno parte (es. IVP, impresa multiservizi, ecc.) che per l'organizzazione in cui prestano la propria opera professionale.

GPG e ausiliari sono assai sovente il **primo punto di contatto** con l'utenza delle realtà presso cui operano, sicché il loro approccio, il loro lavoro, il loro operato, il loro ordine e aspetto, si tradurranno automaticamente nell'immagine dell'ente servito. Ecco quindi, sia per rispetto dei lavoratori medesimi sia del servizio svolto e dei beneficiari dello stesso, che entrambe le professioni debbono essere svincolate definitivamente da concetti stereotipati e retrogradi ed essere innalzate al ruolo che meritano.

Quanto a Steward e incaricati al controllo presso locali di pubblico spettacolo e intrattenimento si ribadisce che la normativa ne circoscrive chiaramente gli ambiti d'impiego e le mansioni affidate, escludendo pacificamente l'impiego al di fuori dei luoghi e degli eventi previsti per le due figure, valorizzandone, da un lato, il valore in tali circostanze (stadio, locale notturno, teatro, ecc.) e le specifiche attribuzioni, dall'altro, risolvendo *ab origine* problematiche e dubbiosità, anche strumentali, al loro impiego in contesti e attività di competenza esclusiva di Guardie Particolari Giurate o di operatori dei Servizi Ausiliari alla Sicurezza.

È bene qui ricordare, ancora una volta, che per tutte le figure esaminate (GPG, Ausiliari alla Sicurezza, Addetti ai Servizi di Controllo e Steward) non è prevista la protezione della persona, affidata esclusivamente alle forze di polizia, secondo specifiche modalità e protocolli operativi, salvo i casi di cui agli artt. 51, 52 e 53 c.p. (quest'ultimo applicabile solo per le GPG ovviamente).

Impegno preciso di Professionisti della Security e competenti manager aziendali deve essere quello di supportare i clienti – pubblici e privati – sin dalla fase preliminare di scelta della tipologia di servizio e della figura professionale che meglio si addice alle proprie esigenze, nel pieno rispetto delle norme di legge, regolamentari e tecniche vigenti. Parimenti, occorre un forte impegno per implementare la formazione e l'addestramento, trasformandoli da adempimenti meramente obbligatori a veri ed effettivi percorsi di professionalizzazione, di attribuzione verificata di competenze e di sviluppo capacitivo. Tutto questo deve essere accompagnato da una coerente applicazione degli istituti contrattuali e da un reale adeguamento dei CCNL, che pongano al centro il valore della professione. Solo in questo modo per tutte le figure descritte nel presente articolo potrà esservi realizzazione professionale, giusta tutela, doverosa considerazione e riconoscimento fattivo del ruolo nel panorama della sicurezza pubblica e privata, integrata, condivisa e partecipata.

Allo stesso modo, in quanto altra faccia della stessa medaglia, sarà possibile eliminare errate e illecite prerogative, come l'impiego di operatori fiduciari o del comparto multiservizi per attività di vigilanza attiva e, lato operatori, prevenire fenomeni di burnout, di scarsa dedizione, mancanza di stimoli, perdita di fiducia in sé stessi e nel proprio lavoro, senso di scarsa o assente utilità (boreout) e di riduzione dell'impegno, superficialità e quiescenza del

senso del dovere (quite quitting), con pregiudizio non solo sulla qualità dei servizi erogati, ma anche per la collettività beneficiaria diretta o indiretta del loro operato e, altresì, per sé stessi in termini di salute (ad esempio, malessere psicologico, stress lavoro correlato, ricadute psicosomatiche) e di maggiore vulnerabilità ed esposizione a rischi puri (ad esempio, perdita di attenzione e di capacità anticipatorie così come di adeguata reazione in caso di minacce di rilievo ai fini della security, ecc.).

Dott. Stefano Bassi



<https://www.linkedin.com/in/stefano-bassi-7558785b/>

Angelo Giardini



<https://www.linkedin.com/in/angelo-giardini-b82a22229/>