

Pubblicato il 23/10/2020

N. 06440/2020REG.PROV.COLL.
N. 07360/2019 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7360 del 2019, proposto -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Bizzarri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Stefano Di Meo in Roma, via Pisanelli n. 2;

contro

Ministero dell'interno, U.T.G. - Prefettura di Pisa, in persona del Ministro pro tempore, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) -OMISSIS-, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 ottobre 2020 il Cons. Raffaello Sestini, nessuno presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – -OMISSIS-appellante impugna la sentenza del TAR per la Toscana che ha respinto il suo ricorso contro la sanzione della sospensione della licenza per trenta giorni e dell'incameramento della cauzione per 40.000 Euro, disposta a seguito di un episodio di cronaca che avrebbe fatto emergere talune irregolarità amministrative.

1.2 – In particolare l'appellante società, che gestisce un-OMISSIS-, premesso che non era mai stata prima interessata da provvedimenti sanzionatori o contestazioni in ordine alla regolarità della gestione, riferisce che nella notte del 13 agosto 2015 si verificava un fatto di sangue che vedeva coinvolti un rapinatore ed una guardia giurata in servizio. Un dipendente dell'istituto veniva infatti inviato presso il -OMISSIS-per un servizio di trasporto valori ma, una volta ritirati gli incassi della serata, veniva coinvolto in un tentativo di rapina a mano armata ed uccideva, con la pistola in dotazione, il rapinatore.

1.3 – Emergeva dalle indagini che il dipendente aveva utilizzato legittimamente l'arma in dotazione durante l'espletamento del servizio, ma, anche che i suoi titoli di -OMISSIS-, pertanto la Questura di Pisa in data 18 agosto 2015 dava comunicazione di avvio del procedimento sanzionatorio all'Istituto appellante.

1.4 – Il -OMISSIS-sopraggiungeva una prima relazione della Questura, che rilevava una serie di violazioni segnalando la necessità di disporre la revoca o la sospensione della licenza ai sensi dell'art. 257 - quater del r.d. n. 635 del 1940, inducendo la Prefettura ad integrare le contestazioni con l'invio di un'ulteriore comunicazione di avvio del procedimento.

1.5 – La Questura, narra l'appellante, effettuava poi ulteriori accertamenti e “in palese violazione del segreto istruttorio, (art. 329 c.p.p. “obbligo del segreto”; art. 326 c.p. “rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio”)", trasmetteva formalmente copia della comunicazione della notizia di reato, poi utilizzata dall'Amministrazione resistente per motivare il provvedimento finale.

1.6 - Dopo aver esaminato la documentazione relativa a tutte le circostanze contestate, l'Istituto predisponendo la propria memoria difensiva, ma la Prefettura di Pisa disponeva la sospensione dell'autorizzazione di Polizia rilasciata all'Istituto ricorrente per trenta giorni a far data dal giorno 11 novembre 2015, nonché l'incameramento parziale della cauzione, ai sensi dell'art. 137 del T.U.L.P.S., pari ad Euro 40.000,00 quale sanzione pecuniaria.

2 - -OMISSIS-privata impugnava il provvedimento e tutti gli atti connessi davanti al TAR che, dopo un primo decreto cautelare favorevole, respingeva la domanda cautelare

con ordinanza -OMISSIS- il giudizio di primo grado passava in decisione e, con sentenza -OMISSIS-rigettava il ricorso.

2.1 – Nelle more, riferisce ancora l'appellante, i procedimenti penali avviati dalla magistratura penale nei confronti del responsabile dell'istituto e delle guardie giurate coinvolte si sono tutti conclusi con pronunce di assoluzione, non luogo a procedere ed archiviazione, avendo fra l'altro il GUP messo in evidenza come: “...le istanze di rinnovo del decreto di approvazione della nomina guardia particolare giurata e, in conseguenza, della licenza di porto di pistola, venivano consegnate in Prefettura (dai responsabili -OMISSIS-) in un periodo successivo alla loro naturale scadenza” e “abituamente, per prassi, la prefettura emetteva i relativi rinnovi in periodi ancora successivi alla scadenza, pur facendo rilevare nei provvedimenti che <<s'invita, per l'avvenire, a presentare le istanze di rinnovo almeno quattro mesi prima della scadenza dei titoli di polizia>>

Tuttavia a tale formale invito e all'abituale violazione dei termini non facevano poi seguito atti di diniego del rinnovo ovvero di sospensione del provvedimento amministrativo. In altri termini, costituiva una consolidata prassi – verificata nei molteplici casi evidenziati dalla difesa – che il rinnovo dei decreti di nomina e delle licenze di porto delle armi non fosse tempestivo e antecedente la scadenza degli stessi, per cui vi era un ampio lasso di tempo intercorrente tra la data del decreto di nomina e il rinnovo dello stesso per scadenza biennale (...) tale abitudine che, sia pure non conforme alle regole di legge, tuttavia costituiva una prassi di fatto adottata e tollerata dallo stesso organo di controllo...”.

3 – L'appellante ritiene che la sentenza n. 362/2019 resa dal TAR della Toscana sia palesemente ingiusta, oltre che erronea, illogica e contraddittoria e ne chiede pertanto l'annullamento o la riforma per i seguenti motivi di diritto:

3.1) “Erroneità, illogicità, contraddittorietà della sentenza impugnata. In particolare, per il mancato accoglimento del terzo motivo di ricorso avente ad oggetto: Violazione di legge (art. 257 quater Regolamento di Esecuzione al TULPS – R.D. n. 635/1940 – così come modificato dal d.P.R. n. 153/2008) Eccesso di potere per errore nei presupposti di fatto e di diritto, per contraddittorietà, illogicità e per difetto di istruttoria”.

Ciò in quanto il TAR avrebbe ommesso di considerare che, potendo la sospensione essere irrogata a norma dell'art. 257 quater r.d. 635/1940 solo in caso di gravi violazioni delle disposizioni che

regolano le attività assentite, l'utilizzo di personale i cui titoli erano scaduti non poteva essere ricondotto in tale fattispecie, atteso che delle presunte sedici guardie giurate che avrebbero lavorato con titoli scaduti, ben nove avevano presentato la domanda di rinnovo prima della scadenza, quattro con un lieve ritardo e solo tre erano incorse in problemi prima del rinnovo, mentre l'intero procedimento di rinnovo dei predetti titoli di polizia era stato caratterizzato da

ritardi anche dell'Amministrazione odierna appellata, conseguendone la sproporzione di una sanzione estremamente afflittiva come quella comminata.

Quanto alle altre contestazioni formulate dalla Questura di Pisa nella Relazione del -OMISSIS-e ribadite nel provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio, ma non analizzate, si afferma, dalla sentenza impugnata, l'appellante ripropone le stesse argomentazioni già rassegnate con il ricorso di primo grado.

In particolare, quanto all'utilizzo di personale non armato nella centrale operativa, una tale prescrizione non figurerebbe nell D.M. n. 269/2010, allegato D); quanto alla contestazione relativa alla prestazione del servizio di trasporto valori da parte di una guardia giurata con un'anzianità di servizio inferiore ai due anni, risulterebbe che tale dipendente sia stato affiancato da altro collega con maggiore anzianità, sicuramente superiore ai due anni;

3.2 – “Erroneità, illogicità, contraddittorietà della sentenza impugnata. In particolare per il mancato accoglimento del primo motivo di ricorso concernente: Violazione di legge (art. 10 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241) Eccesso di potere per mancata comunicazione di avviso di rigetto, contraddittorietà e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto”.

Si contesta la decisione di prime cure nella parte in cui non ha accolto il primo motivo del ricorso introduttivo, con il quale era stata evidenziata la lacunosità delle comunicazioni di avvio del procedimento. Il Giudice di prime cure avrebbe infatti ritenuto che la partecipazione procedimentale era stata garantita mediante la puntuale comunicazione di circostanze sufficienti a motivare il provvedimento impugnato, mentre al contrario il provvedimento finale avrebbe addotto a motivazione fatti ed elementi del tutto nuovi rispetto a quelli esposti e rappresentati nel contraddittorio procedimentale. Un completo ed esauriente contraddittorio avrebbe invece avuto una rilevanza cruciale nel caso di specie, in

cui la decisione dell'Amministrazione doveva fare riferimento al grado di responsabilità ai fini dell'eventuale applicazione di una sanzione proporzionata;

3.3 – “Erroneità, illogicità, contraddittorietà della sentenza impugnata. In particolare per il mancato accoglimento del secondo motivo di ricorso avente ad oggetto: violazione di legge (artt. 329 c.p.p.; 326 c.p.p. – per utilizzazione di atti coperti da segreto investigativo – artt. 11 e 43 del r.d. 19 giugno 1931, n. 773) Eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità, contraddittorietà. Travisamento dei presupposti di fatto e di diritto”.

Con tale ultimo motivo viene riproposta la censura, non accolta dal giudice di primo grado, volta a far valere l'illegittimità dei provvedimenti impugnati derivante dall'utilizzo, da parte dell'Amministrazione, di un documento assolutamente riservato, come la comunicazione di notizia di reato, che non può certamente essere qualificata, così come asserito dal TAR alla stregua di una semplice “relazione di servizio”.

4 – A giudizio del Collegio le censure sopra sintetizzate non sono, peraltro, fondate ed il ricorso non può, pertanto, essere accolto.

4.1 – Emerge infatti dagli atti di causa che il principale addebito fatto valere dall'Amministrazione ai fini dell'irrogazione della contestata sanzione concerne l'avvenuto espletamento dei servizi di istituto avvalendosi di personale i cui titoli amministrativi (licenza di porto di pistola a tassa ridotta e decreto di nomina a guardia giurata) erano scaduti.

4.2 - La predetta circostanza non è controversa, atteso che la Questura chiedeva che la domanda di rinnovo avvenisse almeno quattro mesi prima per consentire il rinnovo del titolo prima della sua scadenza e che ciò non è avvenuto, per ammissione dello stesso appellante, per almeno diciotto dipendenti, che hanno quindi a lungo operato, su espressa indicazione dell'Istituto datore di lavoro odierno appellante, pur non essendo in possesso delle prescritte autorizzazioni di polizia.

4.3 – Come esattamente statuito dal TAR, le autorizzazioni di polizia, correlate in particolare all'attribuzione al privato di poteri autoritativi che implicano il porto e in ipotesi (così come è accaduto) l'impiego delle armi da fuoco, presuppongono il previo accertamento della compatibilità dell'autorizzazione con il superiore interesse pubblico alla pubblica incolumità, a garanzia dei diritti inviolabili della persona sanciti dall'art. 2 della Costituzione. Pertanto, il controllo sul possesso dei requisiti da parte dell'aspirante guardia particolare giurata non può che essere preventivo al successivo rilascio dei titoli, e una tale esigenza mantiene la sua ragionevolezza anche in caso di rinnovo del titolo, attesa la necessità di verificare la permanenza nel tempo dei prescritti requisiti.

4.4 – Nella fattispecie considerata era viceversa invalsa, così come testimoniato dalla relazione del GUP riportata dallo stesso appellante, una prassi che vedeva la sistematica elusione delle prescrizioni di legge riguardanti il necessario possesso del titolo di polizia, mediante un adempimento tardivo degli obblighi del datore di lavoro all'atto del rinnovo del titolo dei dipendenti. In tal senso deve essere, dunque, letta l'assoluzione del dipendente -portata a propria discolta dall'appellante- pronunciata non essendo tale inadempimento imputabile al dipendente ma al datore di lavoro, ma ciò quindi non mitiga, ed anzi aggrava, la responsabilità dell'appellante, che neppure può essere in alcun modo temperata dalla diffusione dell'inadempimento o dalla sua tolleranza da parte dell'Amministrazione, circostanze che potranno se del caso radicare responsabilità diverse nei confronti di altri soggetti, ma che restano estranee al presente giudizio.

4.5 – In conclusione, il TAR ha esattamente valutato la corretta ponderazione, da parte dell'amministrazione, delle plurime irregolarità riscontrate nell'attività dell'istituto, che non possono certo essere sanate, come invocato, dalla loro diffusione ovvero da pretese prassi accondiscendenti della medesima amministrazione.

5 – Le pregresse considerazioni valgono ad evidenziare la sussistenza di un parametro di congruità fra le violazioni descritte, a suo tempo debitamente contestate all'appellante, e la sanzione comminata e ciò, alla stregua del costante orientamento giurisprudenziale che riconosce la legittimità del provvedimento ove venga riconosciuta la fondatezza ed adeguatezza anche di un solo capo della motivazione, esime il Collegio dall'esame delle ulteriori censure.

6 – Il ricorso in appello deve essere pertanto respinto, risultando confermata, per l'effetto, l'appellata sentenza di reiezione di primo grado. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza, nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'Istituto di vigilanza appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, liquidate in Euro 2.000,00 (duemila) oltre ad IVA, CPA ed accessori.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'Istituto appellante ed i suoi dipendenti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Garofoli, Presidente

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Solveig Cogliani, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

L'ESTENSORE
Raffaello Sestini

IL PRESIDENTE
Roberto Garofoli

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.