

Pubblicato il 13/03/2019

**N. 00362/2019 REG.PROV.COLL.**  
**N. 01726/2015 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1726 del 2015, proposto da  
Corpo Guardie di Città s.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Natale Giallongo e Alfredo Passaro, con  
domicilio eletto presso il primo in Firenze, via Vittorio Alfieri 19;

*contro*

il Ministero dell'Interno in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso  
dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato domiciliataria *ex lege* in Firenze, via degli  
Arazzieri 4;

*per l'annullamento*

1) del decreto prot. n. 24710/PA 11.1 del 27 ottobre 2015, notificato il 28 ottobre  
2015, col quale il Prefetto di Pisa ha disposto la sospensione della ( ... ) licenza n.  
120117/Web/Areal in data 31 luglio 2013 rilasciata al sig. Bizzarri Mariano per un  
periodo di giorni 30, a decorrere dall'11 novembre 2015; nonchè (...) ai sensi dell'art.  
137 del TULPS, la somma di euro 40.000,00 rientrante in parte della cauzione" e di

ogni atto, antecedente, concomitante e successivo, anche di esecuzione, con particolare riguardo:

- a) alla nota Div. Gab. 420/b della Questura di Pisa del 18.08.2015;
- b) alla relazione di servizio della Questura di Pisa del 20 agosto 2015;
- c) alla nota della Questura di Pisa del 2 settembre 2015;
- d) alla nota della Questura di Pisa Cat. P4/2015 del 16 ottobre 2015 di cui non si conosce il contenuto; e) alla nota P.a.s.i. Cat. 16A/2015 della Questura di Pisa del 30 ottobre 2015 con la quale, in base al criterio dell'invalidità derivata, ha comunicato a società calcistiche la sospensione anche dell'attività di stewarding effettuata dalla società.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 febbraio 2019 il dott. Alessandro Cacciari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

La Prefettura di Pisa, con provvedimento 27 ottobre 2015 n. 24710, ha sospeso per trenta giorni la licenza rilasciata al sig. Mariano Bizzarri per la gestione dell'Istituto di vigilanza privata "Corpo Guardie di Città" e disposto l'incameramento di parte della cauzione, per un importo di € 40.000,00. Il provvedimento è stato emanato in esito ad alcuni controlli effettuati dall'Amministrazione sull'Istituto dopo un conflitto a fuoco, avvenuto il 13 agosto 2015, nel corso di un tentativo di rapina ai danni di un trasporto valori dell'Istituto medesimo, tra uno dei suoi dipendenti ed un rapinatore (poi deceduto), risultato essere anch'egli dipendente dello stesso Corpo Guardie di Città. A seguito dell'intervento della Forza Pubblica in loco al momento del fatto è emerso che il primo era sprovvisto tanto dell'autorizzazione di polizia prescritta dall'art. 138 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773-Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza, quanto

del porto d'armi: i titoli risultavano infatti scaduti dal 4 febbraio 2015 senza che fosse stata presentata istanza di rinnovo. Al dipendente rimasto ucciso nello scontro a fuoco l'Istituto aveva autonomamente ritirato i titoli autorizzatori senza effettuare alcuna comunicazione alle competenti Prefettura e Questura, al fine della loro revoca. Disposta un'immediata ispezione amministrativa presso l'Istituto, avvenuta il 17 agosto 2015, è emerso, come da relazione di servizio del 20 agosto 2015, che altri due dipendenti avevano svolto servizi in assenza dei titoli di polizia; che dal mese di gennaio 2015 al 17 agosto 2015 sarebbero state impiegate guardie particolari giurate prive dei titoli abilitativi (decreto di guardie particolari giurate e licenza di porto pistola) e sarebbero risultate anche ulteriori violazioni al regolamento di servizio.

Il provvedimento, in uno con gli atti presupposti, è stato impugnato con il presente ricorso, notificato il 3 novembre 2015 e depositato il 4 novembre 2015, per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si è costituita l'Avvocatura dello Stato per il Ministero dell'Interno chiedendo la reiezione del ricorso.

Con ordinanza 3 dicembre 2015, n. 796, confermata con ordinanza del Consiglio di Stato 14 gennaio 2016 n. 30, è stata respinta la domanda cautelare.

All'udienza del 19 febbraio 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Con il presente ricorso è impugnato l'epigrafato decreto prefettizio che ha disposto la sospensione per trenta giorni della licenza rilasciata al sig. Mariano Bizzarri per la gestione dell'istituto di vigilanza privata "Corpo Guardie di Città", e disposto l'incameramento di parte della cauzione per l'importo di € 40.000,00.

1.1 Il ricorrente, con primo motivo, lamenta la mancata comunicazione del preavviso di rigetto e che il provvedimento sarebbe fondato su informazioni negative acquisite dall'Amministrazione a suo carico dopo la comunicazione di inizio procedimento, e non rappresentate nello stesso.

Con secondo motivo si duole che la Questura di Pisa, il 1° settembre 2015, avrebbe trasmesso alla Prefettura la notizia di reato, pur coperta dal segreto, circa lo

svolgimento di attività di guardia particolare giurata in assenza dei titoli mettendola così in grado di esporre specifiche contestazioni.

Con terzo motivo contesta la fondatezza delle argomentazioni esposte dall'Amministrazione nel decreto impugnato. Le domande di rinnovo dei titoli, con l'eccezione di quella del dipendente coinvolto nei fatti del 13 agosto 2015 il quale comunque disponeva dei relativi requisiti, sono state trasmesse e depositate presso l'Amministrazione resistente; nelle more della procedura di rinnovo buona parte del personale avrebbe continuato ad effettuare i servizi. La circostanza, secondo il ricorrente, avrebbe dovuto essere esaminata con riguardo all'applicabilità dell'articolo 257 quater del R.D. 6 maggio 1940, n. 635-Regolamento di esecuzione del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza. Secondo la sua interpretazione, la norma di cui al secondo comma del citato articolo sarebbe applicabile ai casi in cui titolare della licenza utilizza, per prestazioni di vigilanza privata, personale cui non è mai stato rilasciato il titolo di cui all'articolo 138 del TULPS, ma non nel caso in cui venga utilizzato personale avente i titoli autorizzatori scaduti.

Non potrebbero inoltre derivare conseguenze negative dalla mera sussistenza di procedimenti penali fino a quando non venga emanata una sentenza che accerti la relativa responsabilità per avere utilizzato personale in violazione dell'articolo 699 del codice penale.

Non esisterebbe poi alcun elemento che confermi la decadenza automatica del provvedimento autorizzatorio con lo spirare del suo termine di validità e, anzi, la prassi ministeriale deporrebbe in senso contrario poiché i titolari dell'autorizzazione, al momento della sua scadenza, devono semplicemente comunicare di voler proseguire l'attività allegando la documentazione prescritta.

L'atto abilitativo rilasciato per svolgere attività di guardia giurata sarebbe poi strettamente connesso con l'attività lavorativa oggetto della principale autorizzazione di polizia e relativa alla gestione dell'istituto di vigilanza privata e, quindi, il termine di durata del titolo seguirebbe le vicissitudini del datore di lavoro. La decadenza non sarebbe quindi automatica con lo spirare del termine dell'autorizzazione essendo invece necessario, secondo il ricorrente, un provvedimento volto ad accertare la

sussistenza della circostanza con conseguente ordine di restituzione del documento di abilitazione.

Le medesime considerazioni varrebbero con riguardo al licenza di porto pistola.

In conclusione, delle sedici guardie giurate che hanno ottenuto il rinnovo prefettizio nove avevano presentato domanda di rinnovo prima della scadenza; quattro dopo circa un mese e tre di esse riguardano situazioni particolari. Il procedimento di rinnovo sarebbe quindi stato caratterizzato da ritardi non solo dell'Istituto, in pochi casi, ma anche da parte degli organi istituzionali.

Il ricorrente poi contesta poi le ulteriori irregolarità evidenziate nella relazione del 20 agosto 2015. In via istruttoria chiede che sia ordinato al Prefetto di Pisa di depositare la documentazione relativa ai rinnovi delle guardie giurate degli altri istituti di vigilanza operanti sul territorio dal 1° gennaio 2014, perché l'ispezione sarebbe stata svolta solo suoi nei confronti.

In memoria finale evidenzia che i provvedimenti assunti dal Giudice Penale nei suoi confronti e delle guardie giurate sue dipendenti, in particolare di quella coinvolta nella rapina dell'agosto 2015, evidenzerebbero che i fatti contestati dalla Questura di Pisa sarebbero insufficienti a fondare una qualsivoglia responsabilità sanzionabile.

1.2 La difesa erariale replica alle deduzioni del ricorrente affermando che il contraddittorio sarebbe stato ampiamente attuato con l'adozione di tre avvisi di comunicazione di avvio procedimento e mettendo il ricorrente in condizione di accedere agli atti e di presentare deduzioni scritte. Contesta poi l'interpretazione propugnata dal ricorrente della norma di cui all'art. 257 quater R.D. n. 635/1940.

2. Il ricorso è infondato e deve essere respinto.

2.1 Al fine della trattazione occorre prendere le mosse dalle censure contenute nel terzo motivo, tendenti ad inficiare il provvedimento impugnato sotto il profilo sostanziale.

In punto di fatto è accertato che la guardia giurata dipendente dell'Istituto ricorrente e coinvolta nello scontro a fuoco dell'agosto 2015 era priva sia dell'autorizzazione di polizia prescritta dall'art. 138 TULPS che del porto d'armi in corso di validità, così

come altri dipendenti la cui situazione è emersa in seguito ai controlli effettuati sull'Istituto stesso.

L'Amministrazione intimata ha disposto la sospensione della licenza ai sensi dell'articolo 157 quater, comma secondo, R.D. n. 635/1940. Nella prospettazione del ricorrente, tale disposizione sarebbe applicabile unicamente laddove l'istituto di vigilanza utilizzi personale che non ha mai conseguito alcun titolo autorizzatorio, ma non personale i cui titoli sono scaduti.

La tesi è priva di fondamento.

La licenza per l'attività di guardia particolare giurata è sottoposta ad un incisivo controllo statale al fine di verificare che l'interessato possieda i requisiti prescritti dall'articolo 138 TULPS, non tutti i quali sono conseguiti una volta per tutte. Accanto infatti al presupposto della maggiore età e della cittadinanza italiana o comunitaria, è prescritto anche il possesso del requisito della buona condotta e la mancanza di condanne per delitto. L'approvazione della nomina a guardia particolare giurata ha durata biennale proprio per consentire una verifica periodica sul mantenimento di detti requisiti, la mancanza dei quali non solo originaria, ma anche successiva al primo rilascio, comporta il diniego di rinnovo del titolo e il divieto di svolgere l'attività. Trattasi di titolo autorizzatorio all'esercizio di un lavoro e, pertanto, può essere rilasciato solo in via preventiva all'esito di un controllo preliminare sul possesso dei requisiti prescritti dalla legge. Il concetto stesso di "autorizzazione" si riferisce alla rimozione di un limite all'esercizio di una determinata attività, il cui svolgimento deve essere preventivamente vagliato dalla pubblica amministrazione per verificare che sia compatibile con l'interesse pubblico. Sarebbe priva di senso una prescrizione normativa la quale, soprattutto in un campo così delicato come la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, prevedesse un controllo postumo sull'attività oggetto di autorizzazione. In tale ipotesi, peraltro, verrebbe meno lo stesso sostrato concettuale di "autorizzazione" e dovrebbe più propriamente parlarsi di "segnalazione di inizio attività". La differenza tra questi istituti consiste proprio nel fatto che l'autorizzazione comporta un controllo preventivo sulla sussistenza dei requisiti di legge prescritti per svolgere una certa attività, mentre la seconda postula una verifica successiva ed

eventuale. La tesi del ricorrente porterebbe a confondere i due istituti che, invece, sono ben diversi l'uno rispetto all'altro, e pertanto non può essere accolta.

Ne segue che lo svolgimento dell'attività di guardia giurata con titoli scaduti, circostanza che, si ripete, è pacifica in fatto, non può non comportare l'applicazione di sanzioni come correttamente ritenuto dalla Prefettura di Pisa.

Non ha rilievo la circostanza che il rinnovo dei titoli fosse già stato richiesto e non conseguito poiché la loro scadenza comporta il venire meno dell'effetto autorizzatorio e quindi l'inibizione a svolgere l'attività. Si rimarca, peraltro, che per il dipendente coinvolto nella scontro fuoco dell'agosto 2015 il rinnovo dei titoli non era nemmeno stato richiesto.

In vista dell'udienza di merito il ricorrente ha prodotto la sentenza di assoluzione di quest'ultimo dal reato di omicidio preterintenzionale (Tribunale di Pisa n. 121/2018): trattasi di documento inconferente rispetto all'oggetto del contendere che riguarda, invece, un provvedimento adottato nei confronti dell'istituto di cui lo stesso era dipendente.

È stata inoltre prodotta la sentenza di non luogo a procedere nei suoi confronti per il reato di porto abusivo di armi, pronunciata per mancanza di dolo in capo all'imputato (Tribunale di Pisa n. 340/2017): la pronuncia è ininfluenza al fine della valutazione della legittimità del provvedimento impugnato. La sentenza ha accertato che, per prassi, le istanze di rinnovo del decreto di approvazione della nomina a guardia particolare giurata e, in conseguenza, della licenza di porto pistola venivano consegnate in Prefettura in un periodo successivo alla loro scadenza e, sempre per prassi, la Prefettura emetteva i rinnovi in periodi ancora successivi pur invitando a "a presentare le istanze di rinnovo almeno quattro mesi prima della scadenza dei titoli di polizia", senonché a tale formale invito non facevano poi seguito atti concreti negativi. Tale circostanza però può essere apprezzata solo al fine della compensazione delle spese processuali ma non dell'accoglimento del ricorso, poiché la prassi (errata) amministrativa non può essere assunta quale motivo di disapplicazione della legge.

Non giovano al ricorrente nemmeno i richiami ai ritardi dell'Amministrazione nel definire le pratiche di rinnovo del provvedimento amministrativo, i quali nemmeno

possono essere motivo di disapplicazione della legge ma, semmai, di responsabilità dell'Ente per l'ingiustificato prolungarsi dei procedimenti.

Infine viene prodotta in atti l'archiviazione pronunciata nei confronti dell'odierno ricorrente dal Tribunale di Pisa, su richiesta del Pubblico Ministero, relativamente al reato di porto illegale di armi in quanto si ritiene che abbia agito "in buona fede": tale valutazione penalistica non rileva ai fini della legittimità dell'impugnato provvedimento, per la cui irrogazione non è richiesto un esame sulle circostanze soggettive dell'interessato né richiede la sussistenza di una preventiva condanna penale. Il provvedimento di sospensione viene infatti irrogato, a norma dell'articolo 147 quater R.D. n. 635/1940, in caso di "gravi violazioni delle disposizioni che regolano le attività assentite" e certamente, in questa categoria rientra l'utilizzo di personale i cui titoli sono scaduti. Si ripete che il controllo sul possesso dei presupposti per rilascio dei titoli autorizzatori allo svolgimento dell'attività di guardia giurata non può che essere preventivo, ai fini della verifica sul mantenimento in capo all'interessato di quei requisiti che non si danno una volta per tutte al momento di inizio dell'attività, ma possono essere perduti nel corso del tempo.

Tanto è sufficiente a motivare, sotto il profilo sostanziale, il provvedimento impugnato.

2.2 Quanto alle asserite violazioni procedurali che secondo il ricorrente sarebbero state commesse dall'Amministrazione intimata, in disparte l'errata qualificazione giuridica della norma di cui si invoca il mancato rispetto (articolo 10 bis invece che 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241) è da dire che la partecipazione procedimentale è stata garantita in quanto le circostanze sopra riferite, che si ripete sono sufficienti a supportare il provvedimento impugnato, sono state puntualmente rappresentate nelle tre comunicazioni di avvio procedimento inoltrate dall'Amministrazione, mentre l'avvenuta comunicazione a quest'ultima da parte della Questura di Pisa della notizia di reato circa lo svolgimento di attività di guardia particolare giurata in assenza di titolo, come già rappresentato in sede cautelare, non ha inciso sulle facoltà difensive del ricorrente e può essere qualificata alla stregua di una relazione di servizio, come correttamente dedotto dalla difesa erariale in sede di discussione orale.

3. Per questi motivi, il ricorso deve essere respinto.

Le spese processuali vengono tuttavia compensate per le ragioni esposte in motivazione.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 19 febbraio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Rosaria Trizzino, Presidente

Riccardo Giani, Consigliere

Alessandro Cacciari, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Alessandro Cacciari**

**IL PRESIDENTE**  
**Rosaria Trizzino**

IL SEGRETARIO