

Publicato il 23/02/2021

N. 01578/2021REG.PROV.COLL.  
N. 03578/2020 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 3578 del 2020, proposto da  
Coopservice Società Cooperativa per Azioni, in persona del legale  
rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo  
Colarizi e Paolo Coli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Massimo Colarizi in  
Roma, via Giovanni Antonelli n. 49;

*contro*

Questura di Reggio Emilia, Questura di Latina, Prefettura di Reggio Emilia,  
Ministero dell'Interno, non costituiti in giudizio;

*e con l'intervento di*

ad adiuvandum:

A.N.I.V.P. Associazione Nazionale Istituti di Vigilanza Privata e Servizi  
Fiduciari di Sicurezza, Ass.I.V. Associazione Italiana Vigilanza e Servizi  
Fiduciari, Assovalori, Legacoop Produzione & Servizi e U.N.I.V. Unione  
Nazionale Imprese di Vigilanza, in persona dei rispettivi legali rappresentanti  
*pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Manzi, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Confalonieri n. 5;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione staccata di Latina (Sezione Prima) n. 00094/2020, 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 18 febbraio 2021 il Cons. Ezio Fedullo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO e DIRITTO

Con la sentenza appellata, il T.A.R. per il Lazio, Sezione staccata di Latina, si è pronunciato in senso reiettivo sul ricorso proposto dall'odierna appellante – ed integrato da motivi aggiunti - avverso il provvedimento del 19 ottobre 2018, Cat. 16.A/2018, col quale il Dirigente della Divisione Polizia Amministrativa, Sociale e dell'Immigrazione della Questura di Reggio nell'Emilia ha integrato, su proposta del Questore di Latina, il Regolamento di Servizio dell'Istituto di Vigilanza e Scorta Trasporto Valori denominato "Coopservice s.coop.p.a", mediante la previsione di un articolo aggiuntivo avente ad oggetto prescrizioni per la Provincia di Latina, con riferimento specifico ai servizi di trasporto valori espletati nei luoghi non tutelati della Provincia, per i quali è stata prevista l'integrazione dell'equipaggio con una seconda Guardia Particolare Giurata (G.P.G.).

Il provvedimento suindicato, al pari di quello presupposto, veniva censurato, in particolare, nella parte in cui, accogliendo la conforme richiesta inoltrata dalla Questura di Latina, la Questura di Reggio nell'Emilia imponeva "come articolo aggiuntivo ed integrativo del Regolamento di Servizio dell'Istituto di Vigilanza e Scorta/Trasporto Valori denominato "Coopservice s.coop.p.a." le seguenti specifiche prescrizioni per il territorio della Provincia di Latina: A) i

servizi di trasporto valori espletati in provincia di Latina da una sola G.P.G., di cui ai punti 18.a.1 e punto 18.a.2 del regolamento tecnico dei servizi, ove si debbano svolgere in luogo non tutelato da stabile chiusura al pubblico, tale da non consentire alla G.P.G. di operare isolato dal contesto circostante, dovranno essere integrati da una seconda G.P.G. per ogni operazione che comporti il carico/scarico del contante con l'operatore che debba esporsi volgendo le spalle all'area di pubblico passaggio, ovvero operare in posizione prona o comunque non prontamente reattiva nel caso di un'aggressione; B) i servizi di trasporto valori espletati in provincia di Latina da due G.P.G., di cui ai punti 18.a.2 e 18.a.3 del regolamento tecnico dei servizi, effettuati con mezzi in dotazione dell'istituto di vigilanza con solo due operatori, di cui un autista a bordo del mezzo, saranno, nelle medesime condizioni di cui al precedente punto A, integrati da un'ulteriore G.P.G., se l'autista del mezzo non abbia il costante contatto visivo con la G.P.G. che esegue l'operazione”.

Il T.A.R., con la sentenza appellata, ha ritenuto l'insussistenza dei plurimi vizi di illegittimità, sostanziali e procedurali, dedotti dalla parte ricorrente, rilevando, tra l'altro, che i provvedimenti impugnati costituiscono espressione del potere dell'autorità provinciale di PS di “apprestare sul piano eminentemente tecnico misure di contrasto e contenimento dei pericoli che, in quella specifica realtà provinciale, sono emersi specie in occasione, come nel caso all'esame, del concreto servizio svolto in relazione agli episodi criminosi occorsi” e di “predispone celeri misure idonee ad adeguare le prescrizioni ad una realtà criminosa in costante mutamento non solo tra province ma anche in ciascuna zona del medesimo territorio provinciale, come confermano i dati dell'osservatorio sulla criminalità preposto appunto a monitorare costantemente a livello nazionale e periferico l'indice di criminalità”.

Quanto poi al profilo della competenza, il giudice di primo grado ha osservato che “il Questore è l'organo deputato per i controlli ed alla vigilanza sui servizi delle G.P.G.. Tale ultima conclusione trova conferma nel R.D.L. n.

1952/1935 conv. nella L. n. 508/1936 e nell'art.249, ultimo comma, del Regolamento al TULPS, laddove è, tra l'altro, disposto che ...la vigilanza sul servizio delle G.P.G. è esercitata dal Questore... di tal che rivestendo i Questori la vista qualifica di Autorità provinciali di P.S., la suesesa disposizione non può che essere riferita ai Questori delle Province ove si svolgono i servizi su cui vigilare. Tale ultimo rilievo si riverbera direttamente sul caso all'esame, giacché la ricorrente è Istituto di vigilanza con licenza rilasciata dal Prefetto di Reggio Emilia e con servizi resi anche nella Provincia di Latina”.

Quanto, infine, alla compatibilità delle prescrizioni censurate con i principi di matrice euro-unitaria, il T.A.R. ha rilevato che “la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha ritenuto che i provvedimenti nazionali restrittivi dell'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato fondamentale dell'Unione sono accettabili se soddisfano quattro condizioni: a) applicazione in modo non discriminatorio; b) rispondere a motivi imperativi d'interesse pubblico; c) essere idonei a garantire il raggiungimento dello scopo; d) non andare oltre quanto necessario per soddisfare il precedente obiettivo (CGUE 4.7.2000 causa C-424/97; id. 13.12.2007 causa C-465/05)”.

Mediante i motivi di appello, che si passa subito ad esaminare, la parte appellante si prefigge di conseguire la riforma della sentenza appellata ed il conseguente accoglimento del ricorso introduttivo.

Sono altresì intervenute *ad adiuvandum* le Associazioni indicate in epigrafe.

Mediante il primo motivo di appello, l'Istituto appellante, premesso che i provvedimenti impugnati sono forieri di un notevole sacrificio economico che esso è costretto a sopportare, lamenta la contrarietà degli stessi rispetto ai canoni di parità di trattamento, non discriminazione, concorrenza e libera prestazioni dei servizi in ambito comunitario, non essendo state formulate identiche prescrizioni nei confronti di altri Istituti operanti nella Provincia di Latina.

Esso deduce in particolare che:

- da ottobre a dicembre 2018, è stato assoggettato, per il trasporto valori sul territorio della provincia di Latina, a prescrizioni alle quali nessun altro Istituto era assoggettato;
- dopo la notifica del ricorso giurisdizionale (28 novembre 2018), i due Istituti aventi sede legale in Latina ed autorizzati allo svolgimento di trasporto valori sono stati assoggettati alle medesime prescrizioni imposte a Coopservice: tanto, però, solo alla fine del mese di dicembre 2018;
- i due Istituti di Vigilanza con sede legale in Latina non sono gli unici Istituti di Vigilanza autorizzati esplicitamente al trasporto valori sul territorio di Latina. Ad esempio, a Roma hanno sede (legale o operativa) 52 (cinquantadue) Istituti di Vigilanza. Tra questi, 25 (venticinque) sono autorizzati in "Classe funzionale D – Servizi di trasporto e scorta valori ", ai sensi del D.M. n. 269/2010. Roma e Latina distano 73,5 Km, per cui è quantomeno verosimile che qualche Istituto di Vigilanza, tra quei 25, esegua il trasporto valori anche in provincia di Latina;
- tale circostanza è non solo verosimile, ma certa, con riferimento a 9, di quei 25 Istituti, autorizzati dalla Prefettura di Roma a prestare servizi di trasporto valori sul territorio della Provincia di Latina: ebbene, nei confronti di questi nove Istituti di Vigilanza, la Questura di Latina non ha assunto alcun atto analogo a quello assunto nei confronti dell'Istituto appellante;
- il 5 dicembre 2018, sempre dopo la notifica del ricorso giurisdizionale, la Questura di Latina ha "proposto" alle Questure della Repubblica di applicare agli Istituti di Vigilanza aventi sede nei territori di rispettiva competenza le prescrizioni già applicate a Coopservice dal mese di ottobre precedente;
- nessuna Questura ha dato riscontro alla Questura di Latina né questa lo ha richiesto, nonostante il decorso del termine per la conclusione del procedimento;
- l'Istituto appellante ha richiesto accesso agli atti il 30 gennaio 2019 e pochi giorni dopo, ovvero il 5 febbraio 2019, la Questura di Latina ha chiesto alle

Questure della Repubblica notizie in merito alla sua "proposta" del mese di dicembre;

- su 103 Questure della Repubblica interpellate, hanno risposto 24 Questure: di queste, venti hanno riferito di non avere notizie in merito allo svolgimento di servizi di Trasporto Valori nella provincia di Latina da parte degli Istituti di Vigilanza sedenti nei rispettivi territori; due Questure (Avellino e Arezzo) hanno risposto di avere aderito all'invito nei confronti di due Istituti;

- la Questura di Roma si è rivolta per iscritto agli Istituti di Vigilanza di Roma e Provincia in data 13 febbraio 2019, ovvero 116 giorni dopo la data di efficacia del provvedimento che ha dettato a Coopservice le prescrizioni imposte dalla Questura di Latina;

- la Questura di Milano ha riferito di avere comunicato agli Istituti già dal 27 dicembre 2018 la nota del 5 dicembre 2018 della Questura di Latina, ma, a differenza della Questura di Roma (che ha disposto che il contenuto di quella nota costituisse parte integrante del Regolamento di Servizio degli Istituti interessati), si è limitata ad invitare gli Istituti ad adeguare i relativi regolamenti di servizio, con la conseguenza che, nelle more dell'adeguamento, gli Istituti hanno continuato ad operare (e probabilmente operano) non essendo tenuti al rispetto delle suddette prescrizioni.

Tanto premesso, il motivo appena sintetizzato non può essere accolto.

Deve in primo luogo osservarsi che esso si fonda sulla deduzione di circostanze successive all'adozione del provvedimento impugnato, ergo estranee al quadro fattuale cui parametrare la valutazione della sua legittimità, anche in relazione ai profili di diritto enucleati dalla parte appellante: le relative deduzioni, quindi, potrebbero tutt'al più avere ad oggetto profili omissivi (sub specie di mancata estensione ad altri Istituti delle prescrizioni imposte a quello appellante), piuttosto che vizi di illegittimità, in termini di disparità di trattamento, inficianti direttamente i provvedimenti impugnati in primo grado.

A tale proposito, non può non rilevarsi che il fatto che l'Amministrazione non si sarebbe tempestivamente attivata nei confronti di altri Istituti, in relazione ai quali ipoteticamente ricorrerebbero i medesimi presupposti giustificativi dell'imposizione delle prescrizioni contestate (con riferimento all'espletamento del servizio di trasporto valori nell'ambito della Provincia di Latina), non depone nel senso della illegittimità a posteriori della misura adottata nei confronti dell'Istituto appellante, essendo l'invocata estensione perequativa destinata ad operare, appunto, successivamente alla sua introduzione nei confronti dell'Istituto – quello, appunto, appellante – cui direttamente ineriscono i fatti (si pensi, in particolare, all'episodio criminoso del 20 luglio 2018, che ha fatto prepotentemente emergere l'esigenza di incrementare i livelli di sicurezza del servizio de quo che è alla base dei provvedimenti impugnati) da cui ha tratto stimolo e giustificazione l'intervento prescrittivo censurato.

Né potrebbe sostenersi che l'Amministrazione – nella specie, la Questura di Latina - avrebbe dovuto immediatamente (ovvero, contestualmente alla formulazione delle prescrizioni nei riguardi dell'Istituto appellante) adottare analoghe misure nei confronti degli altri Istituti (ovvero, per quelli non aventi sede nella Provincia di Latina, proporre l'adozione da parte delle Questure territorialmente competenti), essendo del tutto logico che la misura prescrittiva sia adottata *illico et immediate* nei confronti dell'Istituto che vi ha dato (oggettivamente) causa, e solo successivamente estesa nei riguardi degli altri Istituti di vigilanza interessati dalla medesima problematica (dopo aver verificato, appunto, che gli stessi operano nel medesimo contesto territoriale in cui opera l'Istituto appellante, risultando interessati dalla medesima esigenza di incremento degli *standards* di sicurezza).

Ai rilievi svolti deve aggiungersi quello secondo cui, se l'intervento regolativo nei confronti dell'Istituto la cui attività abbia fatto emergere la criticità all'origine dell'adozione delle prescrizioni censurate non potrebbe che essere caratterizzato da spiccata celerità, non altrettanto è a dirsi per gli altri Istituti,

nei cui confronti sarebbe dato cogliere quella medesima criticità in termini puramente potenziali: né l'esigenza di trattamento paritario degli Istituti interessati, anche in vista della salvaguardia della identità delle condizioni di concorrenza in cui essi operano, pur se apprezzabile sul piano della complessiva valutazione degli interessi in gioco, potrebbe essere considerata equiparabile, in vista dell'ipotetica necessità di allineare i tempi di approntamento degli strumenti atti ad assicurarla a quelli impiegati per intervenire nei confronti dell'Istituto appellante, a quella inerente alla tutela della sicurezza nello svolgimento del servizio *de quo*, siccome coinvolgente beni di primaria rilevanza, a cominciare dalla tutela della incolumità degli operatori coinvolti nel servizio.

Deve altresì evidenziarsi che se il ruolo della Questura di Latina, nei cui confronti si appuntano principalmente le deduzioni attoree, non potrebbe che essere di carattere meramente propositivo nei confronti delle Questure nei cui ambiti territoriali di competenza hanno sede gli altri Istituti che svolgono il servizio di trasporto valori, ne discende che l'operato della medesima Amministrazione, finalizzato alla tutela delle condizioni di sicurezza delle Guardie Giurate, non potrebbe essere ritardato nelle more della introduzione di analoghe prescrizioni ad opera delle altre Questure territorialmente competenti.

D'altronde, non può non osservarsi che la Questura di Latina, per quanto di sua immediata e completa competenza, ovvero per gli Istituti la cui sede legale ed operativa ricade nel relativo ambito territoriale, li ha assoggettati, come riconosce la stessa parte appellante, alle medesime prescrizioni adottate nei suoi confronti: ebbene, il fatto che ciò sia avvenuto solo dopo la notifica del ricorso giurisdizionale (28 novembre 2018), ovvero alla fine del mese di dicembre 2018, non costituisce un indice univoco di disparità di trattamento consumata ai danni dell'Istituto appellante, se si considera – e si ribadisce – la non perfetta assimilabilità delle situazioni assunte a confronto (tenuto conto che il suddetto Istituto, in particolare, è stato direttamente

interessato dalle vicende criminose all'origine dell'adozione della misura *de qua*), mentre analoghe considerazioni possono essere svolte relativamente agli Istituti aventi sede in altre Province, avendo quella di Latina posto in essere, nella medesima data del 5 dicembre 2018, l'adempimento propositivo di sua diretta competenza.

Ancora, ad ulteriore dimostrazione della infondatezza della censura in esame, non può non rilevarsi che, relativamente agli Istituti non aventi sede nella provincia di Latina (ma che comunque sono autorizzati a svolgervi la loro attività di trasporto valori, attesa la caratterizzazione non territoriale del servizio *de quo*), la parte appellante non ha fornito i dati relativi alla loro concreta operatività nel suddetto territorio, al fine di verificare se ed in quale misura la dedotta mancata adozione di analoghe misure prescrittive nei loro confronti si sia tradotta in un effettivo vantaggio concorrenziale di cui gli stessi avrebbero beneficiato.

Nello stesso ordine di idee, poi, deve osservarsi che le prescrizioni censurate scaturiscono da peculiari condizioni operative, essenzialmente connesse alla specifica ubicazione del punto di prelievo, accertate dall'Amministrazione a seguito di una puntuale quanto ponderata istruttoria: ebbene, la parte appellante non fornisce alcuna allegazione al fine di dimostrare se, e con quale ricorrenza, analoghe condizioni siano riscontrabili nei confronti di altre strutture, ipoteticamente servite da diversi Istituti, non aventi sede nella Provincia di Latina né in quella di Roma (nei cui confronti, come si è visto, le rispettive Questure hanno introdotto identiche prescrizioni).

Il motivo esaminato, in conclusione, deve essere complessivamente respinto.

Con ulteriore motivo, la parte appellante deduce che, essendo le modalità da essa osservate per lo svolgimento del servizio conformi al Regolamento tecnico dei servizi autorizzato dal Questore competente, oltre che conformi alle previsioni del D.M. n. 269/2010, come riconosciuto dalla stessa Amministrazione appellata, e se, quindi, la logica e necessaria conseguenza di tale conformità è che, se la Questura di Latina ritiene che le modalità

operative previste dal D.M. 269/2010 esponcano a rischio le guardie particolari giurate, le prescrizioni imposte dovrebbero essere estese a tutti gli Istituti di Vigilanza.

Aggiunge, a supporto di tale assunto, che anche le situazioni operative che sono state assunte a presupposto del provvedimento impugnato sono assolutamente ordinarie e comuni a migliaia di siti ove si eseguono le operazioni di caricamento di sportelli automatici (ATM).

Quanto poi al punto motivazionale della sentenza appellata, secondo cui "la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha ritenuto che i provvedimenti nazionali restrittivi dell'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato fondamentale dell'Unione sono accettabili se soddisfano quattro condizioni: a) applicazione in modo non discriminatorio; b) rispondere a motivi imperativi d'interesse pubblico; c) essere idonei a garantire il raggiungimento dello scopo; d) non andare oltre quanto necessario per soddisfare il precedente obiettivo (CGUE 4.7.2000 causa C-424/97; id. 13.12.2007 causa C-465/05)", deduce in senso contrario la parte appellante che quanto statuito dalle decisioni della Corte di Giustizia è riferito a disposizioni normative di rango primario, non a provvedimenti amministrativi, a maggior ragione se assunti da autorità locali.

Essa conclude allegando che i provvedimenti impugnati: (i) sono applicati in modo discriminatorio (ad alcuni Istituti, ad altri no); (ii) non rispondono a motivi imperativi di interesse pubblico, essendo illegittimamente assunti in contrasto con la disciplina generale nazionale emanata in materia di Pubblica Sicurezza (il D.M. n. 269/2010); (iii) sono non soltanto inidonei al raggiungimento dello scopo, ma sono controproducenti, essendo da tempo accertato che l'incremento del numero degli addetti aumenta soltanto il numero di persone esposte a rischio e determina una escalation nella predisposizione di strumenti di offesa da parte dei malviventi, senza attenuare il rischio; (iv) travalicano ampiamente la misura necessaria per soddisfare

l'obiettivo, essendo previsto dal D.M. n. 269/2010 ciò che è effettivamente necessario e ciò che non lo è.

Nessuna delle censure innanzi sintetizzate può essere accolta.

Deve premettersi che le deduzioni attoree, laddove intese ad affermare l'esigenza di estendere le prescrizioni *de quibus* a tutti gli Istituti di vigilanza (e non solo a quelli che svolgono il servizio di trasporto valori nella provincia di Latina), si scontrano con il rilievo secondo cui, all'origine delle stesse, vi è la considerazione della peculiare caratterizzazione del territorio in questione sotto il profilo della diffusione e della gravità del fenomeno criminale, con particolare riferimento alla tipologia criminosa di cui è manifestazione l'episodio del 20 luglio 2018.

Ciò premesso, deve in primo luogo osservarsi che il fatto che le modalità operative seguite dall'Istituto appellante non differiscono da quelle contemplate dal Regolamento di servizio nonché dal D.M. n. 269/2010 non costituisce di per sé indice della illegittimità delle misure prescritte dall'Amministrazione con i provvedimenti impugnati: le suddette misure, infatti, non sono derogatorie del dettato ministeriale, ma integrative dello stesso, essendo adottate nell'esercizio dello specifico potere dell'Amministrazione di adattare le norme generali, attraverso lo specifico strumento delle prescrizioni del Questore della Provincia interessata e dal loro recepimento nel Regolamento di servizio dell'Istituto, alle peculiari condizioni operative, anche di carattere territoriale, in cui gli Istituti svolgono il servizio, ove quelle discendenti dall'applicazione delle norme generali non siano ritenute (o non si siano concretamente rivelate) appaganti in termini di sicurezza.

Quanto poi alla dedotta esigenza di estendere quelle prescrizioni agli Istituti che opererebbero nelle stesse condizioni (anche territoriali) di quello appellante, non può che rinviarsi ai rilievi innanzi formulati, al fine di escludere la sua idoneità a produrre effetti invalidanti a carico dei provvedimenti impugnati: non senza aggiungere che essa si presta a generare

un intervento regolativo che non pare dover trovare soddisfacimento attraverso i provvedimenti impugnati, siccome destinati a disciplinare la specifica situazione dell'Istituto appellante, ma, eventualmente, attraverso atti successivi (come di fatto, almeno in parte, avvenuto), con finalità estensiva di quelle prescrizioni nei confronti di altri Istituti interessati.

Per concludere sul punto, poi, non può non ribadirsi che le prescrizioni censurate si connettono ad una esigenza regolativa di carattere specifico, connessa alla peculiare collocazione dei punti di prelievo ed alle modalità operative del servizio: esse quindi, proprio per la concreta specificità delle esigenze di sicurezza perseguite, non si prestano a trovare spazio all'interno di un Regolamento ministeriale, dotato di un insopprimibile carattere di generalità, ma possono essere più appropriatamente formulate, anche dal punto di vista della individuazione degli accorgimenti atti efficacemente a fronteggiare quell'esigenza, attraverso provvedimenti di carattere puntuale ed individuale, quali sono, appunto, quelli impugnati in primo grado: ciò quantomeno fino a quando non si dimostri che la peculiare diffusività del fenomeno criminale correlato a quelle condizioni operative, unitamente all'accertamento della loro ricorrenza sul territorio nazionale, non giustifichi un intervento regolativo di portata generale.

Per quanto concerne poi la deduzione secondo cui i principi sanciti dal Trattato fondamentale dell'Unione potrebbero essere derogati, sussistendone le condizioni, solo mediante atti normativi e non semplici provvedimenti amministrativi, la non accoglibilità della stessa si evince dal fatto che le regole europee si dirigono agli Stati membri unitariamente considerati, mentre la loro applicazione – ovvero, nei casi e nei limiti consentiti, la relativa deroga – è rimessa all'autorità interna competente secondo le regole vigenti nei singoli ordinamenti: autorità quindi che, laddove non si tratti di incidere a livello normativo (ergo, in via generale ed astratta) ma provvedimentale (ovvero, sul piano della disciplina di una singola e concreta fattispecie), come nella specie avvenuto, non può che essere quella amministrativa.

Infine, con riferimento alle deduzioni intese ad escludere i presupposti, connessi alla sussistenza di esigenze imperative di interesse generale atte a giustificare la deroga ai surrichiamati principi europei, deve osservarsi:

- quanto alla dedotta applicazione discriminatoria delle prescrizioni impugnate, si sono illustrate le ragioni per le quali la stessa non è in concreto ravvisabile nel *modus operandi* delle Amministrazioni appellate;
- quanto al contrasto delle stesse con la disciplina generale nazionale emanata in materia di Pubblica Sicurezza e, di conseguenza, con il principio di proporzionalità, si è detto che le prescrizioni *de quibus* sono integrative (e non derogatorie) della disciplina generale di cui al D.M n. 269/2010;
- quanto all'assunto secondo cui le stesse non solo non sono idonee al raggiungimento dello scopo perseguito, ma anche controproducenti, non può che rinviarsi alle considerazioni che saranno formulate in sede di esame della censura de qua, successivamente puntualizzata dalla parte appellante.

Con ulteriore motivo di appello, la parte appellante deduce che i provvedimenti impugnati confliggono con il principio di necessaria uniformità sull'intero territorio nazionale della disciplina normativa dei servizi di trasporto valori, i quali, essendo privi di caratterizzazione territoriale, conducono ordinariamente gli operatori ad attraversare i confini di due o più province.

Sulla scorta della sopra evidenziata connotazione del servizio de quo, la parte appellante sostiene che il principio di uniformità della disciplina sul territorio nazionale ha trovato recepimento, per la totalità dei servizi, nell'Allegato D al D.M. n. 269/2010, il quale rende omogenee sull'intero territorio nazionale le "caratteristiche minime del Regolamento Tecnico dei Servizi " degli Istituti di Vigilanza (così l'articolo 2, comma 1).

Allega altresì che per i servizi privi di caratterizzazione territoriale, per i quali l'uniformità di disciplina non può che avere valenza territoriale nazionale e interessare la totalità degli Istituti autorizzati in classe D, posto che tutti gli Istituti autorizzati in classe D sono facoltizzati

a disimpegnare i servizi operando sull'intero territorio nazionale, l'uniformità di disciplina nell'esecuzione dei servizi può essere legittimamente assicurata o dal recepimento pedissequo e diretto del D.M. n. 269/2010 nel Regolamento dei Servizi oppure, ai sensi del paragrafo 5.c dell'Allegato D del medesimo D.M., tramite l'intesa della totalità delle Questure nazionali sul testo dei Regolamenti della totalità degli Istituti di Vigilanza autorizzati in classe D, come tali autorizzati a disimpegnare il servizio "senza limiti territoriali " (paragrafo 3.1.3 dell'Allegato D al D.M. n. 269/2010): ciò perché non è *a priori* prevedibile né determinabile quale Istituto in un determinato giorno si recherà in un determinato punto di prelievo o di consegna in una determinata provincia.

Da ciò discende, ad avviso della parte appellante, che le Questure la cui intesa deve essere raggiunta in sede di approvazione del Regolamento di servizio non possono che essere tutte le Questure del territorio nazionale.

Essa espone ancora che può accadere che in due (o più) province diverse le competenti Questure ritengano che siano da adottare modalità diverse tra loro per lo svolgimento dei servizi di trasporto valori e che un unico Istituto autorizzato in classe D sia incaricato per prelievi o consegne in siti che siano ubicati nel territorio di entrambe le province: ebbene, se le diverse modalità scelte dalle singole Questure divergessero per la previsione di un diverso numero di membri dell'equipaggio (due in una provincia, tre nell'altra, ad esempio), ciò determinerebbe, inevitabilmente, ricadute irrazionali e non accettabili sullo svolgimento del servizio, in quanto o l'Istituto dovrebbe duplicare i mezzi e gli equipaggi (un equipaggio e un mezzo per ciascun territorio provinciale), oppure l'Istituto dovrebbe comporre l'equipaggio con un numero di membri corrispondente al numero previsto da quella, tra le Questure interessate, che richiede il maggior numero di membri in equipaggio (subendo, anche in questo caso, un aumento di costi rispetto ai costi sostenuti dalla concorrenza per il servizio sul territorio provinciale che richiede un minor numero di membri di equipaggio).

Allega quindi la parte appellante che la necessità che la disciplina per lo svolgimento dei servizi privi di caratterizzazione territoriale sia omogenea sul territorio nazionale si evince in modo chiaro dal citato D.M. n. 269/2010, laddove individua il rispetto delle prescrizioni contenute nel capitolo 3.1 quale elemento necessario e sufficiente per l'espletamento del servizio (allegato D, paragrafo 3.1.1: "per il trasporto del contante si applicano le prescrizioni previste nei successivi punti ...", nonché paragrafo 3.1.3: "il regolamento di servizio ... dovrà prevedere un'apposita sezione dedicata al trasporto valori in linea con le direttive emanate dall'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, aggiornandolo secondo necessità ... in considerazione della mancanza di caratterizzazione territoriale dei servizi di trasporto valori, tali servizi possono essere disimpegnati, secondo l'incarico ricevuto, senza limiti territoriali, nel rispetto dei massimali, con le modalità e con le dotazioni di seguito indicate ...").

Deduce quindi la parte appellante che, ogni qualvolta si ritenga di disciplinare, per un determinato ambito provinciale, un servizio privo di caratterizzazione territoriale in modo (parzialmente o totalmente) diverso rispetto a quanto previsto dal D.M. n. 269/2010, deve necessariamente essere attivato un procedimento che assicuri assoluta omogeneità di disciplina per la totalità degli Istituti di Vigilanza che operano sul territorio nazionale e che, di conseguenza, garantisca che ciascuna prescrizione integrativa sia effettivamente inserita, identica, nel Regolamento di ciascun Istituto e non rappresenti un onere gravante soltanto su alcuni Istituti e non su altri, tra quelli che possono operare in quell'ambito territoriale (ovvero, per il trasporto valori, tutti gli Istituti autorizzati in classe D sul territorio nazionale): procedimento che non potrà che essere di competenza degli Uffici Centrali del Ministero dell'Interno, non di singole Questure.

Il motivo, così complessivamente articolato, non può essere accolto.

Deve premettersi che esso può essere riassunto nella tesi secondo cui il servizio di trasporto valori, essendo privo di caratterizzazione territoriale (e

potendo quindi, secondo la tesi attorea, essere svolto su tutto il territorio nazionale dagli Istituti all'uopo autorizzati), non tollera una regolamentazione *ad hoc*, recata cioè dal Regolamento di servizio del singolo Istituto, in deroga a quella di carattere generale dettata dal d.m. n. 269/2010, ma deve essere necessariamente contenuta, al fine di assicurare l'uniformità (sull'intero territorio nazionale, appunto) della relativa disciplina, in un atto regolamentare di rilievo nazionale, la cui predisposizione non può che essere affidata a tutte le Questure esistenti sul territorio nazionale ovvero, più correttamente, al potere di coordinamento del Ministero dell'Interno.

Ebbene, deve preliminarmente osservarsi, in senso contrario, che, come evidenziato dalla stessa parte appellante, l'art. 2, comma 1, del d.m. n. 269/2010 dispone che “le caratteristiche minime del progetto organizzativo e tecnico-operativo ed i requisiti minimi di qualità degli istituti di vigilanza privata, compresi quelli inerenti alle dotazioni minime essenziali richieste per lo svolgimento professionale delle attività di cui all'articolo 1, le caratteristiche minime del regolamento tecnico dei servizi, nonché i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dell'istituto e per lo svolgimento degli incarichi organizzativi, sono riportati negli allegati A, B, C, D, E, F e F1 del presente decreto, di cui costituiscono parte integrante”.

Come precisato anche nelle circolari ministeriali richiamate dalla parte appellante, quindi, l'Allegato D del citato d.m. indica i requisiti organizzativi ed operativi minimi per lo svolgimento dei servizi di vigilanza privata, compreso quello relativo al trasporto valori, implicitamente ammettendo il potere della Questura competente di integrare le relative prescrizioni, attraverso la coerente conformazione del Regolamento di servizio, al fine di soddisfare particolari ed oggettive esigenze di sicurezza, emergenti anche dall'analisi di specifici contesti territoriali, che rendano quelle misure di carattere generale insufficienti o inadeguate al pieno soddisfacimento degli interessi pubblici perseguiti.

Ciò premesso, deve escludersi che l'esigenza al cui soddisfacimento mirano i provvedimenti impugnati presenti la connotazione "generale" che renderebbe improprio l'utilizzo, al fine di recepirla a livello regolamentare e tradurla in pertinenti misure operative, del Regolamento di servizio proprio dell'Istituto appellante.

In primo luogo, come già in precedenza rilevato, proprio perché l'esigenza che i provvedimenti impugnati si prefiggono di soddisfare ha una precisa caratterizzazione territoriale, essa non si presta ad essere recepita e realizzata attraverso un intervento prescrittivo di portata nazionale: intervento alla cui competenza non possono che essere rimesse quelle esigenze di servizio destinate a manifestarsi, in maniera e misura sostanzialmente uguali, su tutto il territorio nazionale.

Dal rilievo che precede discende la considerazione secondo cui lo strumento appropriato, al fine di sovvenire ad una esigenza regolativa così caratterizzata, non può che essere quello, utilizzato nella specie, della modifica del Regolamento di servizio apportata dalla Questura competente, in relazione alla sede dell'Istituto, d'intesa con (o su proposta di) quella nel cui ambito territoriale esso sia autorizzato ad operare e/o concretamente operi, in virtù della caratterizzazione non territoriale del servizio *de quo*.

Ed invero, la connotazione non territoriale di tale servizio, laddove tuttavia, come nella specie, l'esigenza da cui nasce l'integrazione prescrittiva sia territorialmente localizzata, non esclude che la misura maggiormente proporzionata, al fine di dare luogo a quella integrazione, sia la modifica del Regolamento del/i solo/i Istituto/i autorizzato/i ad operare nella provincia interessata o che comunque vi svolga/no i suoi/loro servizi, laddove assumerebbe carattere sproporzionato, in relazione all'esigenza perseguita, il coinvolgimento di tutte le Questure nazionali, ovvero del livello amministrativo centrale, al fine di introdurre quella modifica anche nei confronti di Istituti che, in quel determinato ambito provinciale, non possano svolgere o comunque non svolgano, *hic et nunc*, i loro servizi.

Del resto, il fatto che l'Istituto che svolga il servizio di trasporto valori non debba essere autorizzato per tutte le Province in cui svolge il suo servizio non vuol dire che non sia sottoposto al potere prescrittivo del Questore in cui si trovi concretamente ad operare: tanto anche ai sensi delle disposizioni (art. 249, ultimo comma, R.D. n. 635/1941, a mente del quale "la vigilanza sul servizio delle guardie particolari giurate è esercitata dal Questore, a norma del regio decreto-legge 26 settembre 1935, n. 1952" ed art. 9 T.U.L.P.S., secondo cui "oltre le condizioni stabilite dalla legge, chiunque ottenga un'autorizzazione di polizia deve osservare le prescrizioni, che l'autorità di pubblica sicurezza ritenga di imporgli nel pubblico interesse") richiamate dalla sentenza di primo grado.

Peraltro, la parte appellante non fornisce alcun elemento concreto al fine di dimostrare che le circostanze giustificative dei provvedimenti impugnati – sia dal punto di vista delle condizioni operative, sia dal punto di vista criminale – siano riscontrabili al di fuori del territorio della provincia di Latina: ciò a fronte della puntuale istruttoria svolta dall'Amministrazione, come già evidenziato, al fine di verificarne la sussistenza presso i bancomat serviti dall'Istituto appellante, in vista dell'imposizione delle prescrizioni censurate.

Per tale ragione, sarebbe del tutto incoerente estendere quelle prescrizioni, sulla base della mera illazione del ripetersi delle relative condizioni giustificative, ad altre parti del territorio nazionale, o a tutto il medesimo territorio: ciò, si ripete, tenuto conto che le suddette prescrizioni costituiscono il frutto dell'interazione di due fattori, entrambi di carattere concreto e territorialmente localizzato, relativi da un lato alla connotazione criminale del territorio interessato, dall'altro lato alle peculiari condizioni operative dei punti ATM serviti dall'Istituto appellante.

Né le conclusioni esposte possono trovare ostacolo nella circostanza che, qualora un determinato Istituto svolga il trasporto valori in più province, per le quali siano previsti requisiti organizzativi diversi, esso dovrebbe adeguare la sua organizzazione in base all'ambito territoriale di operatività, accollandosi

l'onere di una più gravosa organizzazione ovvero destinando mezzi ed equipaggi distinti a seconda della provincia di svolgimento del servizio: basti osservare che trattasi di aspetto che, oltre che inerente ad una situazione del tutto ipotetica, attiene alla discrezionalità organizzativa del singolo Istituto, senza trascurare che la soluzione proposta dalla parte appellante, nel senso di estendere quella misura a tutto il territorio nazionale (e quindi alle due ipotetiche province per le quali siano richiesti requisiti diversi), sarebbe sicuramente fonte di un maggior aggravio organizzativo rispetto a quello paventato (ciò fermo restando che lo strumento appropriato per introdurre quelle prescrizioni è quello demandato all'intervento prescrittivo delle Questure interessate, previo accertamento del ricorrere delle relative condizioni giustificative).

Né del resto l'esigenza di garantire condizioni uniformi per lo svolgimento del servizio, su tutto il territorio nazionale e nei confronti di tutti gli Istituti di vigilanza autorizzati all'esecuzione del trasporto valori, potrebbe costituire una ragione per l'imposizione delle prescrizioni *de quibus* in maniera – soggettivamente e territorialmente – indifferenziata, indipendentemente dalla oggettiva sussistenza delle relative condizioni giustificative: tale conclusione si scontra infatti con la finalità primaria del potere di prescrizione, che è quella di dettare regole operative atte a garantire l'esecuzione del servizio *de quo* in condizioni di sicurezza laddove e nei limiti in cui lo richiedano le circostanze del suo concreto svolgimento.

Nemmeno assume rilievo decisivo, a favore della tesi attorea, il disposto del punto 5.c dell'allegato D del d.m. n. 269/2010, ai sensi del quale “il Regolamento di servizio, redatto dai singoli Istituti di vigilanza sulla base delle regole tecniche di cui al presente Allegato ed in considerazione delle classi funzionali e degli ambiti territoriali di riferimento, è approvato, ai sensi del R.D.L. 26 settembre 1935, n. 1952, e del R.d. 12 novembre 1936, nr. 2144, dal Questore della provincia nella quale l'Istituto ha ottenuto la licenza e dove

ha eletto la sua sede principale, d'intesa con i Questori delle altre province in cui l'istituto stesso è autorizzato ad operare”.

Il riferimento della norma, ai fini dell'approvazione del Regolamento, all'”intesa con i Questori delle altre province in cui l'istituto stesso è autorizzato ad operare” (che, secondo la prospettazione attorea, imporrebbe, nel caso degli Istituti svolgenti il servizio di trasporto valori, autorizzati ad operare su tutto il territorio nazionale, l'intervento di tutte le Questure ovvero dell'Amministrazione centrale), allude evidentemente, per i servizi privi di caratterizzazione territoriale, ai Questori della Provincia in cui l'Istituto concretamente opera (perché, se così non fosse, qualunque modifica regolamentare interessante Istituti che svolgono il servizio di trasporto valori richiederebbe l'intesa tra tutte le Questure nazionali).

Con ulteriore motivo, premette la parte appellante che la Questura di Latina ha:

- elevato da uno a due il numero delle guardie particolari giurate addette sia per i trasporti sino a euro 100.000,00, sia per i trasporti sino a euro 500.000,00 eseguiti con sistemi che impediscono il prelievo forzato delle banconote, nel caso in cui i "servizi si debbano svolgere in luogo non tutelato da stabile chiusura al pubblico, tale da non consentire alla G.P.G. di operare isolato dal contesto circostante ... per ogni operazione che comporti il carico/scarico del contante con l'operatore che debba esporsi volgendo le spalle all'area di pubblico passaggio, ovvero operare in posizione prona o comunque non prontamente reattiva nel caso di un'aggressione";

- elevato da due a tre il numero delle guardie particolari giurate addette per i trasporti da euro 500.000,00 sino a euro 1.500.000,00 eseguiti con sistemi che impediscano il prelievo forzato e con le dotazioni di cui al capoverso 18.a.3 del Regolamento, nel caso in cui "i servizi, ove si debbano svolgere in luogo non tutelato da stabile chiusura al pubblico, tale da non consentire alla G.P.G. di operare isolato dal contesto circostante, per ogni operazione che comporti il carico/scarico del contante con l'operatore che debba esporsi volgendo le

spalle all'area di pubblico passaggio, ovvero operare in posizione prona o comunque non prontamente reattiva nel caso di un'aggressione ... se l'autista del mezzo non abbia il costante contatto visivo con la G.P.G. che esegue l'operazione".

Essa aggiunge che l'Allegato D al D.M. n. 269/2010, nel disciplinare il trasporto valori (comma 3.1), prevede, al capoverso 3.1.1, che "per il trasporto del contante si applicano le prescrizioni previste nei successivi punti, mentre per il trasporto dei titoli o di altri beni di valore diversi dal contante, le deroghe a tali prescrizioni sono comunicate ed approvate di volta in volta dal Questore ed approvate anche per tacito assenso".

Da tale disposizione la parte appellante desume la conclusione che essa non attribuisce al Questore alcuna facoltà di modificare le prescrizioni previste dai punti successivi del comma 3.1 per il trasporto del contante, prevedendo profili di discrezionalità soltanto per il "trasporto dei titoli o di altri beni di valore diversi dal contante".

La censura è infondata.

La norma fa riferimento, per il trasporto valori di beni diversi da contante, a "deroghe" apportate "di volta in volta" alle prescrizioni regolamentari concernenti il trasporto del contante, per la cui approvazione essa prevede una procedura di assenso da parte del Questore di carattere semplificato (basata appunto sul meccanismo del silenzio-assenso): è quindi evidente che la disposizione concerne una fattispecie di deroga occasionale ed episodica, non assimilabile alla deroga stabilmente introdotta mediante la modifica del Regolamento di servizio, come avvenuto per effetto dei provvedimenti impugnati in primo grado.

Del resto, a conferma della legittimità dei provvedimenti impugnati sotto il profilo esaminato, non possono non richiamarsi le seguenti previsioni del citato D.M.:

"3.1: Il Trasporto valori

3.1.1 Disposizioni generali

Consiste nel trasferimento di somme di denaro o di altri beni e titoli di valore, da un luogo ad un altro effettuato da guardie giurate su veicoli di proprietà o nella disponibilità dell'Istituto, equipaggiati secondo quanto previsto dal presente Regolamento, osservando le prescrizioni ivi imposte, nonché quelle contenute nel Regolamento di servizio approvato dal Questore.

### 3.1.2

L'Istituto, nel predisporre il regolamento di servizio che, dovrà essere approvato dal Questore della provincia in cui lo stesso ha la sede principale d'intesa con gli altri Questori competenti, dovrà prevedere un'apposita sezione dedicata al trasporto valori in linea con le direttive emanate dall'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, aggiornandolo secondo necessità.

### 5.e: Ambito di applicazione

Le regole tecniche di cui al presente Allegato disciplinano il servizio delle guardie giurate dipendenti dagli istituti di vigilanza autorizzati ai sensi dell'art. 134 T.U.L.P.S., ai sensi del R.d.l. 12 novembre 1936, nr. 2144, nonché, per quanto compatibili, alle guardie giurate nominate ai sensi dell'art. 133 T.U.L.P.S., ai sensi R.d.l. 26 settembre 1935, nr. 1952 e rappresentano le condizioni minime che devono essere riprese dai singoli regolamenti di servizio. Tali condizioni possono essere integrate da eventuali regole procedurali interne ritenute necessarie dai soggetti autorizzati nonché dalle prescrizioni del Questore, in relazione a specifiche esigenze di pubblica sicurezza, adeguatamente motivate. Analogamente il Questore di una provincia diversa da quella ove ha sede l'istituto, può autorizzare, in casi di necessità e urgenza modalità di svolgimento dei servizi diverse da quelle approvate dal Questore di quella sede, dandone comunicazione entro 24 ore". Dalle norme citate può invero chiaramente evincersi il potere del Questore della provincia in cui l'Istituto svolge il servizio, anche se privo di caratterizzazione territoriale, di dettare prescrizioni integrative del Regolamento di servizio, finalizzate a garantire le esigenze di sicurezza alla

luce delle specifiche condizioni di svolgimento del servizio proprie del territorio interessato.

Allega quindi la parte appellante che le disposizioni che regolano i massimali per il trasporto del contante (D.M. 269/2010, Allegato D, capoverso 3.1.3), nei singoli alinea che considerano i distinti massimali, dettano regole che, per il trasporto dei contanti sino a euro 1.500.000,00, non prevedono, in alcuna loro parte, l'attribuzione al Questore della facoltà di intervenire per modificarle; per contro, nell'alinea dedicato al trasporto valori per somme superiori a euro 1.500.000,00, si legge che "ferma restando la discrezionalità del Questore in relazione a specifiche e contingenti situazioni di sicurezza, dovranno essere approntate formule di comunicazione diversificata in relazione al livello di valore del denaro trasportato ...".

Dalla citata disposizione normativa la parte appellante trae i seguenti corollari: se il Questore fosse dotato di un generale potere di intervenire discrezionalmente sulla disciplina del trasporto valori, non avrebbe avuto significato alcuno introdurre la specificazione in esame, né introdurla soltanto per il trasporto di valori in contante superiore a euro 1.500.000,00; in ogni caso, il potere attribuito dalla norma al Questore è chiaramente delimitato dalla necessità di intervenire su situazioni specifiche (dunque, situazioni circostanziate per tempo, spazio, luogo) e contingenti (non permanenti, occasionali o comunque eccezionali).

Nemmeno tale motivo può essere accolto.

La parte appellante fa leva sulla seguente previsione regolamentare, concernente i servizi di trasporto di valori di importo superiore ad € 1.500.000:

“Ferma restando la discrezionalità del Questore in relazione a specifiche e contingenti situazioni di sicurezza, dovranno essere approntate formule di comunicazione diversificata in relazione al livello di valore del denaro trasportato, che comunque contengano gli elementi essenziali oggetto di informativa:

- luogo ed ora del prelievo;
- itinerario;
- orario e luogo di consegna;
- quantità di denaro;
- automezzo utilizzato con indicazione degli strumenti di difesa passiva;
- personale impegnato”.

La previsione invocata tuttavia, come è reso evidente dal suo tenore testuale, ha un oggetto specifico, relativo alle comunicazioni da dare ai «punti di contatto» istituiti presso gli Uffici di Gabinetto delle Questure, proprio della suindicata tipologia di trasporti: dalla suddetta disposizione, quindi, e per la specificità del suo oggetto, non sono ricavabili conclusioni di carattere generalizzato in ordine all'*an* ed al *quomodo* del potere del Questore di introdurre nel Regolamento di servizio modifiche integrative al regolamento generale dei servizi di trasporto valori.

Prosegue la parte appellante allegando che la norma citata attribuisce al Questore un potere discrezionale comunque relazionato "a specifiche e contingenti situazioni di sicurezza": specificità e contingenza delle quali non vi sarebbe traccia nella richiesta del Questore di Latina e, di conseguenza, nel provvedimento assunto dalla Questura di Reggio nell'Emilia.

Essa aggiunge che già lo strumento utilizzato (l'autoritativa modifica di un Regolamento tecnico dei servizi) evidenzia che nulla di specifico e contingente ha considerato il Questore di Latina, avendo dettato, *contra legem*, disposizioni generali e permanenti.

Nemmeno tale motivo può essere accolto.

In primo luogo, come si è detto, dalla norma suindicata, per la specificità del suo oggetto, non sono ricavabili interpretazioni estensive del suo dettato a diverse fattispecie.

In ogni caso, le “specifiche e contingenti situazioni di sicurezza” sussistono anche con riferimento alle situazioni al cui ricorrere l'Amministrazione ha collegato l'applicazione delle prescrizioni censurate, essendo caratterizzate da

peculiari condizioni operative che, non essendo tipiche dello svolgimento del servizio di trasporto valori, si prestano appunto ad essere qualificate come “specifiche e contingenti”: ciò tanto più in quanto, come si è visto, il punto 5.e subordina il potere prescrittivo del Questore “a specifiche esigenze di pubblica sicurezza, adeguatamente motivate” (senza alcun riferimento al loro carattere “contingente”).

Allega ancora la parte appellante che l'esposto da cui ha tratto origine il procedimento de quo, laddove lamenta violazioni della disciplina normativa, è smentito dalla stessa Questura di Latina, che riconosce la conformità del servizio espletato da Coopservice al Regolamento Tecnico dei Servizi.

Il rilievo è privo di riflessi invalidanti a carico del provvedimento impugnato, il quale si basa su una istruttoria articolata e su una motivazione complessa, nell'ambito della quale non assume rilevanza decisiva la conformità del servizio espletato dall'istituto appellante al relativo Regolamento tecnico.

La parte appellante prosegue rilevando che il riferimento alla rapina del 20 luglio 2018 è indice di difetto di istruttoria: la modalità operativa seguita dalla guardia particolare giurata è stata infatti conforme al DM 269/2010; inoltre, il rischio, analogo a quello fisiologico in ogni operazione di carico e scarico di valori, non sarebbe stato scongiurato, bensì aumentato dalla presenza di due guardie particolari giurate.

La deduzione non può essere accolta.

In primo luogo, il fatto che il modus operandi della Guardia giurata, in occasione del suddetto episodio criminoso, sia risultato conforme al dm n. 269/2010 non è decisivo, avendo i provvedimenti impugnati proprio la funzione di arricchire lo standard di sicurezza connesso alle previsioni generali del citato d.m..

Quanto invece alla tesi secondo cui il rischio sarebbe accresciuto dalla presenza di due guardie giurate, non può che rinviarsi a quanto si dirà infra, in occasione dell'esame della successiva e analoga censura formulata dall'Istituto appellante.

Allega quindi la parte appellante che il provvedimento del Questore di Latina richiama la circolare 22 giugno 2000 prot. n. 559/C/26111/10089-D(7)2, ma ne viola il contenuto, avendo assunto un provvedimento esattamente antitetico alla lettera di detta circolare ed alla ratio ad essa sottesa.

In proposito, la parte appellante riporta in primo luogo alcuni passaggi della citata circolare, di seguito trascritti: "il dettagliato esame delle modalità esecutive delle sanguinose rapine compiute nei confronti di alcuni istituti di vigilanza ... ha sostanzialmente dimostrato che il numero delle guardie giurate impiegate in ogni singolo servizio e l'equipaggiamento delle stesse (armi corte o lunghe, giubbotti anti-proiettili, collegamenti radio ecc.) non rappresentano più un fattore di deterrenza sufficiente ad evitare le aggressioni. Tale constatazione deve quindi dare spazio ad una linea di condotta che incentivi al massimo il ricorso ad apparati e sistemi di sicurezza passiva, offerti dalla moderna tecnologia, ideati appunto per vanificare gli esiti delle azioni criminali o comunque per dissuadere completamente dal mettere in atto azioni delittuose, poiché il costo ed i rischi connessi non potrebbero mai essere appaganti per la criminalità. La nuova strategia operativa dei servizi di vigilanza privata non dovrà più ricadere, allora, nella spirale della rincorsa al potenziamento dei mezzi di difesa, come ad esempio l'impiego di un sempre maggior numero di guardie particolari giurate, la dotazione di armi lunghe, ovvero l'utilizzo di più macchine di scorta al furgone blindato, poiché, favorendo invece la moderna tecnologia... sarà legittimo attendersi una flessione dei conflitti a fuoco e delle vittime non solo tra le guardie giurate, ma anche tra la cittadinanza e gli operatori delle forze dell'ordine eventualmente chiamati ad intervenire".

Allega quindi la parte appellante che il Questore di Latina, disattendendo le indicazioni della predetta circolare, si muove in direzione esattamente contraria, propugnando l'aumento del numero delle guardie particolari giurate addette ai singoli servizi quale strumento di "rimedio preventivo".

Essa evidenzia altresì che le linee guida poste con la circolare 22 giugno 2000 prot. n. 559/C.26111 hanno trovato recepimento e conferma nel D.M. n. 269/2010, laddove prescrive che all'utilizzo dei sistemi ad alta tecnologia deve corrispondere una necessaria diminuzione della quantità del personale impiegato nei servizi. (Allegato D al D.M. 269/2010, capoverso 3.1.3, tabella sinottica del capoverso 3.1.4).

Osserva inoltre che il raffronto tra le due componenti della tabella permette di apprezzare che: (i) per i trasporti da euro 100.000,00 a euro 500.000,00 l'utilizzo di sistemi ad alta tecnologia consente di utilizzare una autovettura non blindata al posto di un furgone blindato e una guardia particolare giurata in luogo di due guardie particolari giurate; (ii) per i trasporti da euro 500.000,00 a euro 1.500.000,00 la tabella differenzia all'interno degli stessi sistemi ad alta tecnologia, ma resta fermo che il loro utilizzo consente di impiegare due guardie particolari giurate, in luogo delle tre richieste con l'utilizzo di altri sistemi tradizionali.

Anche tale motivo di appello è infondato.

Basti osservare che la parte appellante non indica gli specifici dispositivi tecnologici atti a fronteggiare la specifica esigenza di sicurezza posta in rilievo con i provvedimenti impugnati, non potendo all'uopo farsi leva su un generico rapporto di proporzionalità inversa tra accrescimento delle misure tecnologiche di difesa e numero di addetti che, se valido su un piano generale, può non attagliarsi alla specifica esigenza di sicurezza posta a fondamento dei provvedimenti impugnati.

Deve osservarsi, in ogni caso, che, anche successivamente all'adozione dei provvedimenti impugnati ed in vista della loro modifica, resta ferma la facoltà di interlocuzione e confronto dell'Istituto appellante con la Questura competente, al fine di individuare le eventuali soluzioni alternative atte a prevenire le situazioni di pericolo attraverso misure altrettanto efficaci, ma meno gravose per l'azienda erogatrice del servizio, che siano da esso individuate e proposte.

Allega quindi la parte appellante che i provvedimenti impugnati sono perplessi e frutto di difetto di istruttoria, atteso che: (i) il trasporto valori si svolge, ordinariamente, in relazione ad una serie di "punti" da servire a cura di un medesimo equipaggio, che non può essere a geometria variabile, per cui la presenza di un solo sito rispondente alla definizione di cui ai punti A) o B) dei provvedimenti qui gravati imporrebbe di aumentare il numero dei componenti dell'equipaggio; (ii) la previsione di un costante contatto visivo dell'autista del mezzo con la guardia che esegue il carico o lo scarico di valori imporrebbe una valutazione impossibile a priori, posto che la possibilità di contatto visivo è determinata da infinite variabili che sono verificabili soltanto in loco e sul momento; (iii) decisamente più efficace sarebbe un costante contatto radio diretto su frequenza dedicata, rispetto ad un improbabile contatto visivo.

Il motivo non è accoglibile.

Esso, da un lato, pone in rilievo profili, inerenti all'organizzazione del servizio, di carattere interno all'azienda che non possono prevalere sull'interesse primario perseguito mediante i provvedimenti impugnati, dall'altro lato, quanto alla misura alternativa proposta, essa non appare *ictu oculi* idonea a sovvenire all'esigenza di sicurezza posta a fondamento dei medesimi provvedimenti, relativa al rischio di aggressione a sorpresa connessa alle specifiche condizioni operative in essi descritte.

Quanto poi alla non prevedibilità a priori delle suddette circostanze operative, la tesi non può essere condivisa, essendo esse inerenti alla ubicazione ed alle caratteristiche dei punti di prelievo, che non possono non avere carattere costante e preventivamente accertabile, come risulta dall'istruttoria svolta dall'Amministrazione.

Allega ancora la parte appellante che i provvedimenti impugnati propongono modifiche alla disciplina portata dal D.M. n. 269/2010 che, oltre ad essere in aperto contrasto con i più evoluti criteri e principi in materia di regolamentazione dei servizi di vigilanza privata, sono tecnicamente non

applicabili se non inserendo sistematicamente in ogni equipaggio una guardia particolare giurata in più, con le conseguenze sulla attività imprenditoriale che si sono viste e, sotto altro profilo, con l'aumento del rischio per l'incolumità delle persone (essa deduce in proposito che a rischiare sarà una guardia in più, a fronte di assalitori più numerosi e tutti dotati delle armi necessarie per affrontare due o tre uomini armati; a rischiare saranno anche le persone non direttamente partecipi, che si troveranno ad incrociare 6,7 persone, tutte armate, con rischio di conflitto a fuoco).

Il motivo non può essere accolto.

Esso, da un lato, pone in evidenza problematiche di carattere organizzative che non possono che recedere a fronte della specifica esigenza di sicurezza perseguita mediante i provvedimenti impugnati, dall'altro lato, non indica le misure di sicurezza alternative, di carattere eventualmente tecnologico, astrattamente idonee a realizzarla.

Infine, lamenta la parte appellante che l'adozione dei provvedimenti impugnati non è stata preceduta da alcuna comunicazione di avvio del procedimento inoltrata ai sensi

dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e che analoga omissione è imputabile alla Questura di Reggio Emilia.

Il motivo è inammissibile.

Deve osservarsi che il tema dell'(in)osservanza delle garanzie partecipative è stato espressamente affrontato dal T.A.R., laddove ha escluso la sussistenza dei relativi presupposti facendo leva sia sulla natura dei provvedimenti impugnati sia sulla sussistenza delle condizioni derogatorie incentrate sulla presenza di "ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento" (art. 7, comma 1, l n. 241/1990): tanto si evince dai passaggi motivazionali con i quali si afferma che "l'aggiunta di personale nello svolgimento dei servizi in contestazione che hanno evidenziato le surrichimate criticità - per la sicurezza non solo degli operatori, ma anche di soggetti terzi - non appare scalfire la legittimità dell'iter procedimentale

avviato dalla amministrazione, dovendosi ritenere che esso non attiene tanto all' approvazione *ex novo* di un regolamento che avrebbe eventualmente postulato l'invocata osservanza delle garanzie partecipative, quanto piuttosto ad un rimedio - demandato all'autorità provinciale di PS - volto ad apprestare sul piano eminentemente tecnico misure di contrasto e contenimento dei pericoli che, in quella specifica realtà provinciale, sono emersi specie in occasione, come nel caso all'esame, del concreto servizio svolto in relazione agli episodi criminosi occorsi. Diversamente opinando si arriverebbe a conclusioni per vero irragionevoli, dovendosi negare la possibilità per le autorità preposte all'ordine ed alla sicurezza di predisporre celeri misure idonee ad adeguare le prescrizioni ad una realtà criminosa in costante mutamento non solo tra province ma anche in ciascuna zona del medesimo territorio provinciale, come confermano i dati dell'osservatorio sulla criminalità preposto appunto a monitorare costantemente a livello nazionale e periferico l'indice di criminalità".

Ebbene, a fronte di tali rilievi motivazionali – espressamente reiettivi della censura *de qua* – la parte appellante non ha formulato “specifiche censure”, *ex art. 101, comma 1, c.p.a.*, ma si è limitata a ripercorrere l'iter procedimentale ed a riprodurre la doglianza di mancata comunicazione di avvio del procedimento, lamentando l'omissione di pronuncia sul punto da parte del T.A.R., in tal modo non assolvendo al suindicato onere processuale.

L'appello, in conclusione, deve essere respinto nonché, per la censura da ultimo esaminata, dichiarato inammissibile.

La mancata costituzione nel giudizio di appello dell'Amministrazione appellata esime da ogni pronuncia in merito alle spese di giudizio.

P.Q.M.

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

Nulla spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio, svolta in modalità telematica,  
del giorno 18 febbraio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Ezio Fedullo**

**IL PRESIDENTE**

**Franco Frattini**

**IL SEGRETARIO**