

Pubblicato il 03/11/2021

N. 07350/2021REG.PROV.COLL.
N. 02682/2021 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 2682 del 2021, proposto da
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Gobbi, Dina
Ghezzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex
lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ufficio Territoriale del Governo di Genova, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n.
88/2021, resa tra le parti, concernente la comunicazione di elementi ostativi
allo svolgimento dell'attività professionale di collaboratore investigativo per le
indagini elementari presso alcuni istituti di investigazione;

Visti il ricorso in appello 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 14 ottobre 2021 il Cons. Stefania Santoleri; dato atto, quanto ai difensori e alla loro presenza, di quanto indicato a verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - Con il ricorso di primo grado il ricorrente ha impugnato il decreto del Prefetto di Genova -OMISSIS-di rigetto della sua istanza di annullamento in autotutela di tre provvedimenti, emessi nei confronti di altrettanti istituti di investigazione, con cui lo stesso Prefetto aveva rilevato nei suoi confronti elementi ostativi allo svolgimento delle funzioni di collaboratore investigativo per le indagini elementari.

I provvedimenti impugnati si fondano sugli artt. 259 del R.D. 6.5.1940, n. 635 (regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza) e 11 del R.D. 18.6.1931, n. 773 (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza – TULPS), e sono motivati con la circostanza che, con decreto ex art. 429 c.p.p. dell'-OMISSIS-, il GUP presso il Tribunale di Savona ha rinviato a giudizio il ricorrente con l'imputazione del reato di corruzione (art. 321 c.p.), per aver corrotto un vice prefetto al fine di ottenere la licenza ex art.134 TULPS, per la gestione di un istituto di **vigilanza privata**.

Tale circostanza denoterebbe, secondo il Prefetto, la mancanza – in capo al ricorrente - del requisito della buona condotta, indispensabile per svolgere l'attività di collaboratore di un istituto di **vigilanza privata**.

2. - Con il ricorso di primo grado il ricorrente ha contestato il provvedimento impugnato sulla base

di cinque motivi di ricorso, con i quali ha dedotto, in sintesi che:

- illegittimamente la Prefettura avrebbe fatto riferimento alla disciplina ed alla giurisprudenza in merito alle “licenze di polizia”, inapplicabile nel caso del

collaboratore per gli incarichi investigativi, la cui attività sarebbe quella di un semplice impiegato;

- il giudizio sull'irreprensibilità della condotta ex art. 11 del TULPS – cui rinvia l'art. 257-quater del regolamento TULPS - dovrebbe essere necessariamente valutato con gradualità e proporzionalità, atteso che il collaboratore non diventa, con l'assenso della prefettura, titolare di alcuna autorizzazione di polizia;

- il procedimento penale sarebbe ancora pendente e l'amministrazione, pur a fronte delle gravi conseguenze derivanti dal provvedimento finale (licenziamento per giustificato motivo soggettivo), non avrebbe esperito alcun autonomo accertamento istruttorio circa le sue pregresse esperienze, omettendo una complessiva valutazione della sua personalità, né avrebbe effettuato un'adeguata ponderazione tra l'interesse pubblico e l'interesse privato coinvolto nella vicenda, pure richiesta dalla circolare ministeriale n. 6454 del 17 marzo 2003;

- la comunicazione prefettizia contrasterebbe con la presunzione costituzionale di innocenza;

- i provvedimenti impugnati violerebbero la circolare ministeriale che, con riferimento alle licenze di polizia propriamente dette e all'esistenza di una sentenza di patteggiamento, dispone che la “motivazione non deve fare esclusivo riferimento ad un singolo provvedimento bensì deve riporre il proprio fondamento in ulteriori provvedimenti e circostanze”;

- la pubblica amministrazione, in applicazione dei principi affermati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 311 del 25.7.1996, avrebbe dovuto procedere con apprezzamento autonomo in ordine alla verifica della sussistenza degli elementi idonei ad influire sul giudizio di accertamento del requisito della buona condotta.

2.1 - Si è costituito nel giudizio di primo grado il Ministero dell'Interno, controdeducendo ed instando per il rigetto del ricorso.

3. - Con la sentenza n. 88/2021 il TAR ha respinto il ricorso.

4. - Avverso tale decisione il ricorrente ha proposto appello articolato sulla base di cinque motivi di impugnazione.

4.1 - Si è costituita in giudizio l'Amministrazione appellata che, con memoria, ha replicato alle doglianze proposte chiedendo la conferma della sentenza di primo grado.

4.2 – Con memoria difensiva l'appellante ha insistito per l'accoglimento della propria prospettazione.

5. - All'udienza del 14 ottobre 2021 l'appello è stato trattenuto in decisione.

6. – L'appello è infondato e va dunque respinto.

7. – Con il primo motivo di appello l'appellante ha denunciato la violazione e falsa applicazione dell'art. 5 del D.M. n. 269/2010.

Con tale censura l'appellante ha ribadito la propria tesi, già dedotta in primo grado e rigettata dal TAR, secondo cui il legislatore non avrebbe tipizzato la figura del collaboratore, introducendo una specifica disciplina; ha quindi precisato che il collaboratore non svolgerebbe solo le attività indicate nei punti a.1, a.III, e a.IV, ma anche attività di “bassa manovalanza”, come spedire raccomandate, consegnare relazioni, trascrivere colloqui, fare sopralluoghi, installare GPS sulle vetture ecc., attività che non impattano con la tutela della privacy.

Il collaboratore, infatti, sarebbe un mero impiegato, un mero dipendente che svolge la propria attività con contratto di lavoro subordinato; egli non potrebbe quindi commettere abusi.

7.1 - Con il secondo motivo ha dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 11 TULPS sostenendo che – non essendo titolare della licenza – non potrebbe applicarsi alla figura del collaboratore l'interpretazione del requisito della buona condotta in modo rigido come nel caso del titolare dell'autorizzazione, violandosi altrimenti i principi di proporzionalità e ragionevolezza; ha poi aggiunto che la Prefettura non dispone di alcun potere impositivo o sanzionatorio nei confronti del collaboratore, ma dispone della

sola possibilità di revocare la licenza al titolare in caso di mancata approvazione della nomina del collaboratore da esso individuato.

7.2 - Tale doglianza è stata poi sviluppata nel terzo motivo di appello, con il quale l'appellante ha dedotto la censura di violazione e falsa applicazione della giurisprudenza amministrativa, ricordando che – secondo la giurisprudenza – non potrebbe revocarsi o sospendersi la licenza in caso di mera pendenza del procedimento penale, sia pure per fatti attinenti l'attività autorizzata, dovendo procedersi allo svolgimento di un apprezzamento autonomo delle circostanze fattuali e della personalità del titolare della licenza.

7.3 - Con il quarto motivo l'appellante ha denunciato la violazione e falsa applicazione dell'art. 10 del TULPS, censurando il capo di sentenza di primo grado che aveva ritenuto possibile l'abuso della licenza di pubblica sicurezza da parte del collaboratore; ha, quindi, rappresentato che – non essendo il collaboratore titolare dell'autorizzazione, non potrebbe incorrere nel suo abuso.

7.4 - Con l'ultimo motivo di appello l'appellante ha svolto alcune considerazioni in relazione al reato per il quale è stato rinviato a giudizio, sostenendo che non vi sarebbe stata alcuna corruzione di un dirigente della prefettura di Savona, ma della semplice richiesta di “mettere una buona parola” per il rilascio della licenza per la gestione di un istituto di **vigilanza privata**.

Ha quindi sostenuto che non sarebbe necessario per il collaboratore il giudizio di affidabilità previsto per il titolare della licenza.

8. - Le doglianze, che possono essere esaminate congiuntamente essendo tra loro connesse, non sono persuasive.

Innanzitutto non risulta convincente la tesi di fondo sulla quale si regge l'appello: quella della mancata tipizzazione della figura del collaboratore, tanto da ricondurlo a quella di un comune impiegato, incaricato dello svolgimento di mansioni non in grado di impattare con la tutela della privacy delle persone.

Secondo l'appellante, infatti, il collaboratore sarebbe un mero dipendente del titolare della licenza che svolgerebbe anche mansioni di tipo meramente esecutivo tali da non richiedere una valutazione sulla sua condotta e sulla sua affidabilità.

Tale prospettazione, come correttamente ritenuto dal TAR, si scontra con il chiaro dettato normativo, in quanto *“la figura del collaboratore per le indagini elementari è tipica e nominata, e non equivale affatto a quella di un semplice impiegato amministrativo, essendo disciplinata dall'art. 5 del D.M. 269/2010 (rubricato “qualità dei servizi di investigazione **privata** e di informazione commerciale”), a mente del quale “per lo svolgimento delle attività di cui ai punti da a.I), a.II), a.III) e a.IV) [trattasi di attività di indagine in ambito privato, aziendale, commerciale e assicurativo, n.d.r.] i soggetti autorizzati possono, tra l'altro, svolgere, anche a mezzo di propri collaboratori segnalati ai sensi dell'articolo 259 del Regolamento d'esecuzione TULPS: attività di osservazione statica e dinamica (c.d. pedinamento) anche a mezzo di strumenti elettronici, ripresa video/fotografica, sopralluogo, raccolta di informazioni estratte da documenti di libero accesso anche in pubblici registri, interviste a persone anche a mezzo di conversazioni telefoniche, raccolta di informazioni reperite direttamente presso i locali del committente”.*

Posto che le delicate (in quanto invasive della privacy) attività di indagine possono essere svolte “anche a mezzo di propri collaboratori segnalati ai sensi dell'articolo 259 del Regolamento d'esecuzione TULPS”, assume rilievo l'art. 257-quater del regolamento di esecuzione del TULPS, che commina espressamente la revoca della licenza di investigatore ex art. 134 TULPS “per gravi violazioni delle disposizioni che regolano le attività assentite o delle prescrizioni imposte nel pubblico interesse, compreso l'impiego di personale privo dei requisiti prescritti e, in ogni caso, di quelli indicati dall'articolo 11 della legge”.

Dunque, se il titolare di licenza di investigazioni private ex art. 134 TULPS ha l'obbligo di segnalare i collaboratori di cui comunque si avvale nelle attività di indagine, anche soltanto elementari (p.e., di pedinamento), se l'omissione di tale obbligo integra la violazione di una prescrizione imposta nel pubblico interesse, e se il prefetto può revocare la licenza nel caso di impiego di personale privo dei requisiti prescritti dall'articolo 11 del TULPS, non resta che concludere nel senso che la comunicazione al prefetto ai sensi dell'art. 259 del

regolamento del T.U.L.P.S. è funzionale proprio alla valutazione di pubblico interesse circa la sussistenza (anche) dell'indispensabile requisito della "buona condotta", che è dunque necessario per tutti i collaboratori dell'investigatore privato titolare di licenza, a vario titolo coinvolti nelle attività investigative, anche se di carattere elementare recato dall'art. 5 del D.M. n. 269/2010".

8.1 - La ricostruzione effettuata dal TAR non contrasta neppure con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, in quanto i requisiti soggettivi relativi alla buona condotta e all'affidabilità nell'esercizio dell'attività autorizzata sono posti a garanzia del corretto uso dell'autorizzazione; se si considera che ai sensi del citato art. 5 del D.M. n. 269/2010 i collaboratori possono svolgere attività investigativa che impatta sulla riservatezza dei terzi, è del tutto ragionevole che vengano richiesti anche nei loro confronti le medesime garanzie di affidabilità e buona condotta richieste per il titolare della licenza.

Se così non fosse, verrebbero frustrate le garanzie di sicurezza sul corretto esercizio di tali delicate attività previste dal legislatore.

Non a caso l'art. 259 del Regolamento di esecuzione TULPS prevede l'obbligo dell'investigatore privato di comunicare al Prefetto gli elenchi del personale dipendente, affinché possano svolgersi accertamenti e verifiche sulla loro condizione soggettiva, con la comminatoria della revoca della licenza in caso di utilizzazione di personale non approvato dal Prefetto, in quanto "privo dei requisiti prescritti e, in ogni caso, quelli indicati dall'art. 11 della legge" (così testualmente art. 257-quater del R.D. n. 635/1940, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. i) del DPR 4 agosto 2008 n. 153).

In sostanza, come ha correttamente ritenuto il TAR, il requisito della buona condotta "*è dunque necessario per tutti i collaboratori dell'investigatore privato titolare della licenza, a vario titolo coinvolti nelle attività investigative, anche di carattere elementare*", in quanto diretto a garantire il corretto svolgimento dell'attività autorizzata.

8.2 – Pertanto, correttamente il TAR ha ritenuto applicabile alla fattispecie la giurisprudenza amministrativa in tema di "buona condotta" e di affidabilità

nello svolgimento all'attività autorizzata: tale requisiti, infatti, come già rilevato, sono funzionali al corretto svolgimento del servizio autorizzato; se il servizio viene svolto con la collaborazione di un soggetto terzo, quest'ultimo deve avere i medesimi requisiti di affidabilità richiesti al titolare della licenza, in quanto svolge la medesima delicata attività che impatta con la riservatezza dei terzi.

Non sussiste, dunque, alcuna violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza nel richiedere il medesimo grado di affidabilità nei confronti di un soggetto che svolge l'attività investigativa anche se in qualità di dipendente.

8.4 - Ne consegue che rettamente il primo giudice ha ritenuto che il requisito della buona condotta *“può essere escluso non soltanto da fatti che hanno dato luogo a condanne penali definitive, ma anche da circostanze che, sulla base di un ampio potere di apprezzamento discrezionale, escludano una condotta irrepreensibile ed immune da censure, e costituiscano indice rivelatore (anche soltanto) della “possibilità” di abuso della licenza di pubblica sicurezza o, come nel caso di specie, delle funzioni di collaboratore per le indagini elementari”*.

Questo Consiglio di Stato ha già ritenuto, in una precedente occasione, che *“Poiché l'incaricato di attività investigative svolge attività di estrema delicatezza, va considerato del tutto logico che la buona condotta dell'autorizzando debba essere accertata secondo un criterio particolarmente rigoroso, che risulterebbe eccessivo in relazione a provvedimenti autorizzatori di professioni di minore impatto sociale. È, quindi, giusta conseguenza, che l'Amministrazione neghi l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività de quo anche sulla base di seri indizi di scarsa affidabilità, pur in difetto di condanne, rese in esito a dibattimento”* (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 25/06/2008, n. 3227).

8.5 - Nel caso di specie, condivisibilmente il TAR ha ritenuto che, tenuto conto della gravità del reato (corruzione) e dell'intervenuto rinvio a giudizio dell'appellante, il giudizio negativo reso dal Prefetto debba ritenersi immune di vizi di illogicità ed irragionevolezza.

9. - In conclusione, per i suesposti motivi, l'appello va respinto.

10. - Le spese del grado di appello seguono la soccombenza e sono liquidate come 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'appellante al pagamento delle spese e degli onorari del grado di appello che liquida in complessivi € 3.000,00 oltre accessori di legge.

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'appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefania Santoleri

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO

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