

Publicato il 05/01/2024

**N. 00203/2024REG.PROV.COLL.
N. 10539/2019 REG.RIC.**



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10539 del 2019, proposto da Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

-OMISSIS-, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima) n. -OMISSIS-, resa tra le parti, concernente la sospensione della licenza per due mesi;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 dicembre 2023 il Cons. Angelo Roberto Cerroni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Il signor -OMISSIS-, titolare delle autorizzazioni prefettizie n. -OMISSIS- del 10 ottobre 2012 e n. -OMISSIS- in data 12 ottobre 2017 per la gestione di un istituto di investigazioni private denominato -OMISSIS- ha impugnato innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna il decreto del 18 febbraio 2019, notificato in data 25 febbraio 2019, con il quale è stata disposta la sospensione per due mesi, con effetto immediato, della autorizzazione prefettizia.

Segnatamente, la Prefettura di Oristano, a seguito di accertamenti di polizia amministrativa della locale Questura, rilevava che la società, in difetto della prescritta autorizzazione *ex art. 134 T.U.L.P.S.*, avrebbe effettuato servizi di vigilanza privata in favore della Società cooperativa per azioni -OMISSIS- intesi come “*attività di video sorveglianza e teleallarme su più stabili situati in diverse province della Sardegna in cui la società -OMISSIS-*” nonché avrebbe ceduto ad altre società i servizi di guardiania e vigilanza armata presso le sedi di proprietà della -OMISSIS- committente in assenza della costituzione di un’associazione temporanea di imprese o di altra forma di partecipazione tra istituti, come previsto invece dall’*art. 257-sexies T.U.L.P.S.*

2. – Nel giudizio di prime cure il ricorrente deduceva con tre motivi di impugnazione la violazione, a livello procedimentale, dell’obbligo di preavviso di rigetto *ex art. 10-bis legge n. 241 del 1990* e del corretto accertamento delle asserite inosservanze delle disposizioni regolanti le attività assentite e, a livello sostanziale, la violazione dell’*art. 134 T.U.L.P.S.* e l’eccesso di potere per difetto dei presupposti sul rilievo della distinzione dirimente tra sfera di vigilanza passiva, cui possono ascrivere le attività di portierato anche a mezzo di videosorveglianza, e quella di vigilanza attiva, riservata *ex lege* agli istituti all’uopo autorizzati. Il ricorrente evidenziava, altresì, che i rapporti contrattuali tra la --OMISSIS- e i due istituti di vigilanza non avrebbero dovuto essere sussunti sotto la figura civilistica del sub-appalto, bensì del mandato senza rappresentanza per conto della stessa -OMISSIS--OMISSIS- “*per ricercare e*

stipulare contratti di vigilanza privata per servizi espressamente previsti e diversi da quelli affidati a quest'ultima".

3. – Il TAR per la Sardegna, previo vaglio cautelare favorevole delle ragioni del ricorrente, ha da ultimo accolto il mezzo demolitorio ponendo l'accento sul criterio discrezionale tra portierato e vigilanza privata consistente *“essenzialmente nel carattere, rispettivamente, “passivo” della prima e “attivo” della seconda, mentre la sorveglianza dei beni affidati all'operatore costituisce dato comune a entrambe, per cui il portierato non “si trasforma automaticamente” in vigilanza quando la sorveglianza è effettuata con l'ausilio di sistemi di controllo a distanza, essendo questo modus agendi compatibile con il sopra descritto concetto di “sorveglianza passiva” che caratterizza il portierato (cfr. T.A.R. Milano, Sez. IV, 30 novembre 2016, n. 2276, secondo cui “È compatibile con i caratteri dell'attività di portierato il fatto che tra i compiti degli addetti sia compreso, come nella specie, il monitoraggio dell'impianto di allarme antintrusione, unitamente all'obbligo, in caso di allarme, di darne immediata notizia al servizio tecnico, ed ai soggetti individuati dal proprietario dell'immobile o dall'amministrazione, per i necessari interventi”)*". Ha osservato in via decisiva il giudice di prime cure che, *“nel caso di esame, l'attività svolta dalla ricorrente presso gli stabilimenti -OMISSIS- non implicava alcun “intervento attivo” nella repressione di eventuali illeciti, dovendo la -OMISSIS- soltanto monitorare lo stabilimento e dare l'allarme in caso di eventuali ingressi abusivi: nulla di riconducibile al proprium dell'attività di vigilanza privata, che sola avrebbe richiesto specifica autorizzazione”*.

4. – Il Ministero dell'interno ha appellato la pronuncia di prime cure con rituale ricorso assistito da istanza sospensiva col quale ha denunciato, da un lato, la fallace riconduzione dell'attività di videosorveglianza al mansionario del portierato, dall'altro, che l'attivazione di servizi di ronda, sub-appaltati dal -OMISSIS- a soggetti terzi, determinerebbe un'inammissibile commistione tra il servizio di vigilanza privata e i servizi fiduciari (portierato e reception) non conforme al dettato normativo del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

5. – L'appellato non si è costituito in giudizio.
6. – All'esito dello scrutinio cautelare la Sezione ha disatteso l'istanza sospensiva reputando prevalente, nel bilanciamento degli opposti interessi, quello privato a non subire - prima della definizione della controversia nel merito - la sospensione della licenza.
7. – La causa è venuta in discussione all'udienza pubblica del 14 dicembre 2023 ed è stata introitata in decisione.
8. – L'appello è infondato per le ragioni che si illustrano dappresso.
9. – Il primo crinale censorio denuncia l'erronea assimilazione dell'attività di videosorveglianza al mansionario del portierato.
 - 9.1. – In base alle risultanze in fatto consta – in via sostanzialmente incontestata - che gli addetti della --OMISSIS-espletavano attività di vigilanza e custodia di proprietà mobiliari e immobiliari per conto di privati e videosorveglianza anche in orari notturni: più in particolare, il personale *“svolgeva da remoto all'interno di un gabbiotto situato in -OMISSIS-presso la sede operativa della Società cooperativa 3° -OMISSIS-attività di videosorveglianza e teleallarme su più stabili situati in diverse province della Sardegna in cui la Società cooperativa operava, così da rendere il servizio offerto un vero e proprio punto operativo di videosorveglianza”*.
 - 9.2. – Tali attività si profilano coerenti con le prestazioni dedotte nel contratto di appalto tra la --OMISSIS-e la Società cooperativa che prevede all'art. 2 lo svolgimento di *“servizi fiduciari, compresi la guardiania e il portierato, dal lunedì alla domenica, compresi i festivi, 24 ore su 24”*.
 - 9.3. – Orbene, in punto di diritto il Collegio non ignora che la disciplina regolamentare in materia di requisiti minimi di qualità e caratteristiche minime del progetto organizzativo degli Istituti di vigilanza (Decreto del Ministero dell'Interno 1° dicembre 2010, n. 269) individua tra le classi funzionali quella destinata alla *“ricezione e gestione di segnali provenienti da sistemi di televigilanza e telesorveglianza. Gestione degli interventi su allarme”* (classe funzionale B), provvedendo a delinearne le modalità operative e le specifiche tecnico-

organizzative; nondimeno, mette conto di rilevare che le ridette modalità operative della telesorveglianza e della televigilanza postulano indefettibilmente la finalizzazione di tali attività all'intervento diretto della guardia giurata (cfr. art. 3, co. 2, lett. e) “*telesorveglianza: è il servizio di gestione a distanza di segnali, informazioni o allarmi provenienti ovvero diretti da o verso un obiettivo fermo o in movimento, finalizzato all'intervento diretto della guardia giurata*” e f) “*televigilanza: è il servizio di controllo a distanza di un bene mobile od immobile con l'ausilio di apparecchiature che trasferiscono le immagini, allo scopo di promuovere l'intervento della guardia giurata*”). Ad *abundantiam* giova osservare che anche l'attività tipizzata di intervento sugli allarmi si connota come servizio di vigilanza ispettiva non programmato svolto dalla guardia giurata a seguito della recezione di un segnale di allarme, attivato automaticamente ovvero dall'utente titolare del bene mobile ed immobile.

9.4. – In buona sostanza, le attività appena esaminate afferiscono alla sfera riservata degli Istituti di vigilanza, all'uopo destinatari di apposita autorizzazione prefettizia, nella misura in cui l'attività di controllo operato a distanza a mezzo di dispositivi elettronici si combina funzionalmente con l'intervento mirato della guardia particolare giurata, estrinsecandosi, dunque, in una modalità di vigilanza attiva e non meramente passiva.

Ad avviso del Collegio, in tale dirimente dicotomia funzionale – vigilanza attiva o passiva - va rinvenuto il profilo discrezionale tra le mansioni di portierato - *ex art. 62 del T.U.L.P.S.*, inserito nel Titolo II (recante disposizioni relative all'ordine pubblico ed alla incolumità pubblica) necessitante soltanto l'iscrizione dei portieri in apposito registro presso l'autorità locale di pubblica sicurezza - e quelle degli Istituti di vigilanza, espressamente autorizzati *ex art. 134 T.U.L.P.S.*: invero, il nodo interpretativo è stato già affrontato e risolto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato proprio nel senso che l'attività di portierato si svolge con prestazioni che non implicano un obbligo di difesa attiva degli immobili; difatti, in presenza di situazioni di emergenza, i portieri devono limitarsi a segnalare il fatto all'amministratore dell'immobile o, se del

caso, alle forze dell'ordine. [...] Quando la sorveglianza è effettuata con l'ausilio di sistemi di controllo a distanza, il portierato non si trasforma automaticamente in vigilanza essendo questo *modus agendi* compatibile con il concetto di "sorveglianza passiva" che caratterizza il portierato. Neppure la circostanza che la vigilanza si svolga in orari notturni denota di per sé stessa speciali esigenze di sicurezza, potendo configurare una normale attività di portierato o guardiania che non implica un obbligo di difesa attiva degli immobili, ma una normale tutela della proprietà privata (*cf.* Consiglio di Stato, sez. III, 28 luglio 2020, n.4789).

Tale *ratio decidendi* trova sostanziale conferma anche nella corposa produzione giurisprudenziale in materia di appalti pubblici di servizi allorché vengono composti lotti funzionali che combinano promiscuamente le attività di portierato e di vigilanza attiva: la giurisprudenza amministrativa, pur segnalando l'ineluttabile correlazione funzionale tra i due ambiti, tale da determinare una obiettiva contiguità tecnico-operativa, ribadisce in punto di principio che l'attività di portierato (e di reception) “*di per sé, non implica un obbligo di difesa attiva degli immobili come la vigilanza privata (vigilanza attiva), ma una normale e ordinaria attività di tutela della proprietà privata e della funzionalità di aziende o complessi operativi (vigilanza passiva)*” (*cf.* Consiglio di Stato sez. V, 31 agosto 2021, n. 6126).

9.5. – Alla luce di quanto appena esposto, non coglie nel segno il mezzo di appello articolato dalla difesa erariale atteso che l'attività di video-sorveglianza nel caso di specie si limitava alla sfera della vigilanza passiva, mentre le azioni di ronda e di intervento mirato erano pacificamente riservate all'iniziativa delle guardie particolari giurate dipendenti dalle due ditte all'uopo individuate dalla -OMISSIS--OMISSIS-.

9.6. – *Ad abundantiam*, preme soggiungere che la società gestita dall'odierno appellato è comunque titolare di una licenza prefettizia per attività investigativa – la cui sospensione è appunto in discussione – estesa all'ambito privato, aziendale e commerciale: orbene, a norma dell'art. 5 D.M. 269/2010,

in tema di qualità dei servizi di investigazione privata, “*per lo svolgimento delle attività di cui ai punti da a.I) [indagine in ambito privato], a.II) [indagine in ambito aziendale], a.III) [indagine in ambito commerciale] e a.IV) [indagine in ambito assicurativo] 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*”. Ne riviene che vi è comunque un nucleo comune tra vigilanza privata e attività investigativa consistente nella osservazione, statica e dinamica, anche mezzo di riprese foto/video e strumenti elettronici, sicché il mero controllo a distanza a mezzo del sistema a circuito chiuso potrebbe, a tutto concedere, rifluire nell'alveo dell'attività coperta dalle autorizzazioni prefettizie rilasciate al -OMISSIS-.

9.7. – In definitiva, il primo crinale censorio non è meritevole di condivisione.

10. – Il secondo profilo denunciato in appello dalla difesa erariale attiene all'assetto dei rapporti contrattuali tra la --OMISSIS-e i due Istituti di vigilanza, asseritamente destinatari di un sub-appalto non lecito in ragione della carenza di apposita autorizzazione in capo alla Società del sig. -OMISSIS-per quanto concerne strettamente le attività di vigilanza attiva. Sul punto il giudice di prime cure è rimasto laconico limitandosi a soggiungere con riferimento ai contratti stipulati da -OMISSIS- con le due società di vigilanza privata, che “*a prescindere dalla veste giuridica in cui -OMISSIS- li ha stipulati -irrilevante ai fini della presente controversia- ciò che conta è che tali contratti hanno attribuito i compiti di vigilanza privata a soggetti terzi, a dimostrazione che detti compiti non sono svolti dalla ricorrente*”.

11. – Ad avviso del Collegio il motivo di appello è infondato nel merito, ma esige una puntualizzazione a livello motivazionale.

11.1. – La sussunzione dell'operazione economico-giuridica, riguardata nel suo complesso, sotto la figura del sub-appalto desta perplessità a mente dell'esatto tenore testuale del contratto a monte stipulato tra la società del -OMISSIS-e la-OMISSIS-. Al punto 3 dedicato all'oggetto dell'appalto le parti

hanno, infatti, convenuto che *“l’eventuale servizio di ronda tramite G.P.G., a chiamata, nelle sedi di -OMISSIS-se ritenuto necessario da parte della Committente avrà inizio quando l’Appaltatrice individuerà una Società di vigilanza privata, a norma con i requisiti di legge e idonea a tale scopo”*.

11.2. – Orbene, la struttura dei rapporti trilateri pare potersi più correttamente ricondurre, nella sostanza, ad un mandato senza rappresentanza *sub condicione* potestativa (*“se ritenuto necessario da parte della Committente”*) nella cornice di un contratto a causa mista (appalto della guardiania e mandato a concludere uno o più contratti di vigilanza privata con istituti all’uopo autorizzati). Indi, non coglie nel segno il rilievo ostativo della Prefettura che ha ritenuto di riscontrare un sub-appalto in difetto di autorizzazione in proprio della subappaltante: la presupposizione del peculiare assetto contrattuale risiederebbe proprio nella consapevolezza di ambo le parti che l’esercizio delle funzioni di vigilanza è riservato *ex lege* ai soggetti autorizzati, indi non può essere assunto in proprio dalla impresa di investigazioni per poi essere subappaltato. Coerentemente, la società di -OMISSIS-non ha assunto l’obbligo di vigilanza privata, bensì quello di individuare uno o più soggetti cui demandare tali specifiche attività in caso di espressa richiesta della committenza.

Di qui l’infondatezza della censura.

11.3. – Alla luce delle considerazioni che precedono, l’appello deve essere complessivamente respinto.

12. – In mancanza di costituzione della parte appellata non vi è luogo a pronuncia sulle spese di lite.

P.Q.M.

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

Nulla sulle spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 dicembre 2023

con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Pier Luigi Tomaiuoli, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Angelo Roberto Cerroni

IL PRESIDENTE
Michele Corradino

IL SEGRETARIO