



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 1444 del 2019, proposto da -OMISSIS-, in proprio e in qualità di Amministratore Unico e Legale Rappresentante della -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimo Malena, Stefania Miccoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Massimo Malena in Roma, via Ovidio 32;

contro

Ufficio Territoriale del Governo Foggia, Ministero dell'Interno, Questura Foggia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. -OMISSIS-, resa tra le parti, concernente il diniego di conferma all'esercizio dei servizi di vigilanza privata nel territorio di Foggia e la contestuale revoca delle licenze di polizia.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio Territoriale del Governo Foggia, del Ministero dell'Interno e della Questura Foggia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2020 il Cons. Giulio Veltri e uditi per le parti gli avvocati Stefania Miccoli e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il sig. -OMISSIS-, nella qualità di amministratore unico e legale rappresentante della -OMISSIS-srl, con sede in legale in Foggia, ha impugnato innanzi al TAR Puglia, il diniego prefettizio di conferma triennale dell'autorizzazione di polizia *ex art. 134 TULP*, con contestuale revoca del provvedimento Pref. -OMISSIS- del 5.12.1994 (servizi di polizia privata), nonché i provvedimenti ad esso connessi.

Il provvedimento prefettizio impugnato ha disposto: 1) il diniego della conferma triennale dell'autorizzazione di polizia ex art. 134 TULPS e 2) la revoca della licenza attuale. In merito al primo punto si osserva che con l'entrata in vigore del DM 269/2010 gli Istituti di vigilanza sono sottoposti alla verifica triennale da parte della Prefettura del possesso dei requisiti di capacità finanziaria e tecnica individuati dal citato DM.

In particolare, il ricorrente ha lamentato, dinanzi al TAR, la violazione degli obblighi di ostensione relativi agli atti endoprocedimentali della procedura; l'eccessiva durata del procedimento; il difetto di istruttoria e di motivazione, in uno alla mancata contestazione, nella comunicazione di avvio del procedimento, dei fatti determinanti il mancato rinnovo e la conseguente violazione delle garanzie partecipative; l'erronea valutazione degli effetti dell'ammissione al concordato preventivo in ordine alla insussistenza, ravvisata dall'Amministrazione precedente, del requisito di affidabilità finanziaria della società ricorrente.

Il TAR ha respinto il ricorso. Ha ritenuto che *“Correttamente l'Amministrazione intimata ha ritenuto sussistenti i presupposti per il mancato rinnovo e per la revoca della licenza. L'art. 257 del Regolamento di attuazione del Tulps (r.d. 635/1940), impone quale condizione per il rilascio (ed il rinnovo) della licenza ‘la disponibilità’ dei mezzi finanziari, logistici e tecnici occorrenti per l'attività da svolgere e le relative caratteristiche, conformi alle disposizioni in vigore”*.

Coerentemente l'art. 257 quater del predetto Regolamento prescrive che “Le licenze già rilasciate sono revocate quando vengono a mancare i requisiti richiesti per il loro rilascio...” (comma 2).

Di poi il punto 6.3 dell'Allegato A al DM 269/2010, allorché declina il contenuto della cd. Capacità economica – finanziaria dell'impresa (requisito minimo di qualità degli istituti di vigilanza) impone di avere, nel caso di debiti tributari accertati, le disponibilità finanziarie occorrenti per far fronte agli stessi. 17.- Più in generale, nella materia in esame, attesa la primarietà degli interessi pubblici coinvolti, e nella considerazione che la vigilanza privata rappresenta una palese eccezione al principio secondo il quale la protezione di persone e beni risulta di stretta competenza dei Corpi di Polizia, l'Amministrazione è titolare di un ampio potere discrezionale ed è comunque tenuta a ponderare con particolare rigore ed estrema oculatezza la sussistenza dei presupposti non solo di rilascio dell'autorizzazione, ma anche di permanenza della licenza già concessa.

Si tratta, pertanto, di materia non assimilabile a quella degli appalti laddove si ritiene che non vada esclusa dalla gara l'impresa che abbia presentato domanda di ammissione al concordato preventivo con continuità aziendale.

Avverso la sentenza il sig. -OMISSIS- ha proposto appello. Con il primo motivo d'appello ha censurato l'omessa statuizione sull'invocato accesso agli atti della Conferenza Permanente dei Servizi; con il secondo, l'omessa statuizione sul difetto di invio di ulteriore avvio del procedimento e/o preavviso di rigetto prima della notifica della revoca; con il terzo, l'omessa statuizione sulla novità dei motivi contestati con la revoca non presenti negli avvisi del procedimento; con il quarto, l'omessa valutazione della capacità tecnica a svolgere i servizi nonostante esiti istruttori della Questura; con il quinto ha infine censurato, in quanto asseritamente generico, il sindacato del primo giudice sulla legittimità delle valutazioni discrezionali effettuate dall'amministrazione.

Nel giudizio si è costituita l'amministrazione. La stessa ha chiesto la reiezione del gravame.

Dopo la parentesi cautelare conclusasi con l'ordinanza sospensiva n. -OMISSIS-, la causa è stata, da ultimo, chiamata all'udienza del 30 gennaio 2020 e all'esito trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con il primo motivo l'appellante censura la sentenza impugnata per aver omesso l'esame del primo motivo del ricorso introduttivo nel quale era stata eccepita l'illegittimità del diniego di accesso agli atti, e segnatamente ai verbali delle sedute della Conferenza permanente dei Servizi del 11.12.2015 del 18.10.2016 e del 15.6.2017, formulato sia a seguito della comunicazione di avvio del procedimento, che dopo la notifica del decreto e in sede giudiziale.

1.1. Il Collegio ritiene che il motivo non sia decisivo. E' pur vero che il giudice di prime cure ha omesso di statuire sulla censura, e tuttavia essa non era in grado di incidere sulla sorte del contenzioso, posto che: a) l'amministrazione ha nel complesso garantito il pieno diritto di accesso agli atti, consentendone l'ostensione anche con riferimento ai contributi istruttori di altri enti (Direzione Territoriale del lavoro, Direzione provinciale Agenzie Entrate, Inail, Inps, depositati anche in sede di Conferenza permanente dei Servizi); b) in relazione ai verbali della Conferenza permanente dei Servizi, sui quali l'appellante insiste, l'amministrazione ha chiarito, nelle note di riscontro alle diverse domande di accesso, che il contenuto delle verbalizzazioni è stato compiutamente riportato negli atti di avvio del procedimento e di conclusione dello stesso trasmessi alla ricorrente; c) in ogni caso, ad avviso del Collegio, acquisire la verbalizzazione (oltre che nei suoi contenuti) anche nella sua consistenza documentale, è del tutto

inutile, avuto riguardo alla mole di documenti versati nel processo, all'evoluzione dell'istruttoria e all'oggetto del contenzioso.

2. Con il secondo motivo l'appellante sostiene che la Prefettura avrebbe dovuto pronunciarsi sull'istanza per il rinnovo triennale 2013-2015, già nel 2012; analogamente avrebbe dovuto fare nel 2015 per il rinnovo del triennio successivo 2016-2018, anziché – com'ha fatto - avviare, soltanto nel 2015 un unico e lungo procedimento per la verifica della capacità finanziaria durato quasi due anni durante i quali ha continuato a raccogliere elementi sempre nuovi. Non v'è dubbio che il mancato rispetto del termine, giusto quanto affermato in primo grado, non costituisca motivo di annullamento dell'atto, e tuttavia, secondo l'appellante, i cinque anni complessivi di procedimento sono andati a discapito del buon governo dell'azione amministrativa e del buon diritto del privato, il quale pur rispettando in tale periodo le prescrizioni di legge non ha ottenuto il rinnovo del titolo di polizia.

2.1. Anche questo motivo è, ad avviso del Collegio, infondato. Giova chiarire che i tempi procedurali censurati non hanno comunque determinato alcuna ripercussione economica per il ricorrente, la cui licenza ha continuato a spiegare effetto fino alla intervenuta revoca.

In assenza di efficacia "retroattiva" del provvedimento adottato, non è agevole comprendere come il ritardo nella decisione possa aver rappresentato un profilo di illegittimità invalidante. Anche se, per mera ipotesi, l'amministrazione avesse concluso tempestivamente e positivamente la verifica del primo triennio, questo non avrebbe certo impedito l'emergere della situazione ostativa nel triennio successivo. In sostanza, l'amministrazione: a) non ha inciso sull'evoluzione della situazione finanziaria dell'appellante, limitandosi a monitorarla, b) quando, a distanza di tempo, l'ha considerata inidonea, ha disposto l'inibizione dell'attività per il futuro, senza ripercussione economiche per il periodo pregresso.

In ogni caso, a ben vedere, non è rinvenibile un nesso univoco e assoluto tra durata del procedimento e tenore negativo della decisione finale, come sembrerebbe adombrare l'appellante, posto che, avuto riguardo al principale oggetto del procedimento (condizioni finanziarie dell'Istituto di vigilanza) egli è stato piuttosto messo in condizioni di dimostrare l'eventuale carattere transitorio delle difficoltà e la superabilità delle stesse con il passare del tempo. Nessuna illegittimità può dunque ravvisarsi in relazione ai profili temporali della vicenda, di per sé considerati.

3. Con il terzo motivo, l'appellante – premesso che in primo grado aveva dedotto che le ragioni poste a fondamento della revoca della licenza fossero nuove e diverse da quelle contestate nei tre avvisi del procedimento – si duole dell'asserito travisamento del TAR, il quale ha ritenuto che i "presupposti della revoca della licenza" fossero stati "puntualmente contestati al ricorrente" con l'avvio del procedimento di cui alla nota prot. -OMISSIS- del 29.11.2016 (punto 14 decisione). Così statuendo, il primo giudice avrebbe omesso di operare l'esame comparativo che era stato auspicato nel ricorso introduttivo e che evidenziava la novità dei fatti emersi nella seduta della Conferenza dei Servizi del 15.6.2017, mai contestati prima, in evidente violazione del principio della immutabilità della contestazione. Su tali fatti nuovi – deduce l'appellante - -OMISSIS- non ha potuto mai difendersi. Se la difesa fosse stata invece consentita, il medesimo avrebbe potuto dedurre una serie di elementi e circostanze relative alle garanzie fornite dal Piano nell'ambito del concordato preventivo per il pagamento delle esposizioni debitorie; al contestato perdurante inadempimento degli stipendi ai dipendenti; ai presunti carichi pendenti.

3.1. Anche questo motivo è infondato. Come dallo stesso appellante documentato nell'esercizio comparativo svolto in primo grado, e qui riproposto, nelle comunicazioni procedurali di garanzia (3.12.2015, 14.1.2016, 29.11.2016) effettuate dall'amministrazione, sono ripresi una serie di temi relativi al ritardo nel pagamento delle retribuzioni ai lavoratori, all'inosservanza degli obblighi di cui all'art. 26 CCNL, all'esistenza di ingenti debiti erariali e tributari, al progressivo peggioramento del bilancio, all'irregolarità rilevata dal MISE avente ad oggetto la videosorveglianza. Il provvedimento finale concerne tutti questi temi ed aggiunge quello dell'avvenuta attivazione, da parte dell'appellante, della procedura di concordato preventivo con continuità aziendale presso il Tribunale di Foggia, ex art. 161 L.F..

Tuttavia la procedura di concordato preventivo costituisce elemento di novità introdotto e documentato in seno al procedimento dallo stesso appellante (in uno con l'adesione alla cd rottamazione delle cartelle Equitalia, di cui all'art. 6 del D.L. 193/2016). L'amministrazione si è semplicemente limitata a fornire una chiave di lettura delle sopravvenienze citate, confermativa delle difficoltà finanziarie innanzi rilevate, piuttosto che, come auspicato dall'appellante, risolutiva delle stesse. Ciò ha fatto anche all'esito della richiesta di uno specifico parere al Ministero dell'Interno.

Non può dunque dirsi, come del resto già chiarito dal TAR, che le difficoltà finanziarie siano un motivo “nuovo” sul quale l’Istituto non ha avuto modo di interloquire, né che la mancata possibilità di presentare memorie sulla lettura “negativa” che l’amministrazione ha poi fornito delle sopravvenienze documentali prodotte dallo stesso Istituto, integrino un difetto di partecipazione invalidante.

Nei procedimenti amministrativi la partecipazione è funzionale ad una più compiuta istruttoria e alla migliore rappresentazione degli interessi privati destinati ad essere incisi, ma non si spinge sino a identificarsi con il contraddittorio, tipico del processo, in cui ogni valutazione è sottoposta all’altra parte perché la stessa possa replicare nell’esercizio del proprio diritto di difesa in vista della decisione del giudice. Contraddittorio e partecipazione non sono la stessa cosa. Il primo discende dall’art. 24 della Costituzione, il secondo dall’art. 97.

Del difetto di partecipazione può segnatamente discorrersi quando l’amministrazione da avvio ad un procedimento, per un motivo, e lo concluda per un motivo diverso in assenza di garanzie procedurali integrative, non già quando essa, in relazione al preannunciato motivo, e sulla base di un’istruttoria trasparente, addivenga alla proprie conclusioni senza avere previamente sentito l’opinione del partecipante.

Nel caso di specie, come già detto, il principale motivo dell’avvio del procedimento era la difficile situazione finanziaria. Su tale motivo l’appellante ha avuto ampia possibilità di partecipazione. Se le conclusioni, siano o meno corrette alla luce della tesi e degli elementi forniti dall’appellante, è questione che può essere esaminata, questa volta sì, con le garanzie del pieno contraddittorio nel processo, come si è fatto in primo grado e ci si appresta a fare in questa fase a mezzo dell’esame dei motivi che seguono.

4. Con il quarto motivo l’appellante deduce che la sentenza sarebbe inoltre contraddittoria ed illogica laddove, da una parte correttamente rileva come l’accertamento a cui è tenuta la Prefettura sia quello della verifica della capacità tecnica ai servizi di cui all’art. 136 TULPS, e dall’altra omette di criticare il comportamento della Prefettura che si è invece limitata a svolgere una valutazione sulla sola capacità finanziaria, tra l’altro riservata alla cognizione del Giudice Ordinario dopo il deposito del Piano nella procedura di concordato preventivo, senza tener conto di quanto relazionato dalla Questura, secondo la quale, invece, sussisteva la piena capacità operativa dell’istituto (note del 14.6.2017 e 15.7.2017).

5. Da ultimo la sentenza sarebbe errata poiché ricollega il (ritenuto) corretto esercizio della discrezionalità, a valutazioni asseritamente apodittiche della capacità finanziaria che, invece, sarebbe – nella tesi dell’appellante – garantita dal concordato preventivo, ossia da una procedura preposta a tutelare preliminarmente l’interesse pubblico.

6. Entrambi i motivi sono ad avviso del Collegio privi di fondamento. Il giudice di prime cure ha chiarito che “*l’art. 257 del Regolamento di attuazione del Tulp (r.d. 635/1940), impone quale condizione per il rilascio (ed il rinnovo) della licenza “la disponibilità dei mezzi finanziari, logistici e tecnici occorrenti per l’attività da svolgere e le relative caratteristiche, conformi alle disposizioni in vigore”.*

Coerentemente l’art. 257 quater del predetto Regolamento prescrive che “Le licenze già rilasciate sono revocate quando vengono a mancare i requisiti richiesti per il loro rilascio...” (comma 2). Di poi il punto 6.3 dell’Allegato A al DM 269/2010, allorché declina il contenuto della cd. Capacità economica – finanziaria dell’impresa (requisito minimo di qualità degli istituti di vigilanza) impone di avere, nel caso di debiti tributari accertati, le disponibilità finanziarie occorrenti per far fronte agli stessi”.

A termini delle norme citate, la capacità economica – finanziaria dell’impresa è aspetto che rileva autonomamente, quale requisito minimo organizzativo delle imprese, e che come tale prescinde dalla verifica, in concreto, delle immediate ricadute in termini operativi. Il requisito, come tutti i requisiti, ha valenza preventiva. La sua funzione è quella di prevenire i rischi potenzialmente ascrivibili, sul versante del rapporto con i propri dipendenti, prima ancora che con la propria clientela, alla limitatezza delle risorse disponibili rispetto alla quantità e delicatezza degli impegni presi, secondo una valutazione di rilevanza e pertinenza fatta a monte dal legislatore.

Non occorre che l’amministrazione compri anche eventuali deficit gestionali e operativi nell’esercizio dell’attività, nonchè la loro riconducibilità alle diminuite risorse finanziarie, perché ove ciò fosse preteso la fattispecie muterebbe natura e si sposterebbe dalla doverosa e ineludibile verifica dei requisiti (che devono necessariamente sussistere non solo per il rilascio, ma anche per la permanenza delle autorizzazioni di polizia), all’esame degli inadempimenti. La circostanza quindi che, nel caso di specie, la Questura, pur nel contesto di una relazione conclusivamente negativa, abbia dato atto della piena capacità operativa dell’istituto, non era in grado di condizionare le valutazioni sul requisito finanziario condotte dall’amministrazione alla luce dei dati fattuali - ivi

compresi quelli emergenti dalla domanda di ammissione al concordato preventivo - e delle prescrizioni normative vigenti.

6.1. Quanto, infine, al carattere “pregiudiziale” delle sollecitate valutazioni del G.O. sul “Piano di concordato preventivo”, non convince la tesi secondo la quale, l’attivazione della stessa, in quanto procedura preposta a tutelare preliminarmente l’interesse pubblico, spogli l’amministrazione da ogni autonomo potere di valutazione della situazione finanziaria; sol che si consideri, ad es., che la precarietà della situazione finanziaria può riverberare effetti sul pagamento delle guardie giurate (circostanza puntualmente verificatasi nel caso di specie) oltre che sui profili di qualità ed affidabilità del servizio.

Come segnalato in prime cure l’inadempimento degli obblighi previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore nei confronti dei dipendenti guardie particolari giurate rileva *ex se* quale motivo di revoca delle autorizzazioni di polizia, ai sensi dell’art. 257-quater comma 3 del Regolamento di Esecuzione del TULPS poiché esso riguarda - come osservato dal Consiglio di Stato nel parere n. 1247/2008 “... attività che per l’incidenza e la qualità delle prestazioni nonché per l’alto grado di pericolo e di specializzazione operativa erano originariamente riservati alla forza pubblica e sono stati progressivamente affidati o consentiti agli istituti di vigilanza e alle guardie particolari in virtù di specifiche previsioni normative...”. L’esperimento di procedure tese ad evitare, in caso di difficoltà finanziarie, lo spettro del fallimento, non può dunque valere ad integrare uno scudo contro le valutazioni dell’amministrazione sui requisiti finanziari, essendo chiaro che i piani sono differenti: un conto è la credibilità e praticabilità di un Piano di concordato e la relativa accettazione da parte dell’adunanza dei creditori ai fini della prosecuzione dell’attività di impresa, altro è l’esame del presupposto del requisito minimo della capacità finanziaria ai fini del rilascio e del conseguente mantenimento dell’autorizzazione di polizia.

Le vicende evolutive della crisi aziendale possono certamente costituire fattori rilevanti, in quanto in grado di far emergere la mera transitorietà delle difficoltà, ma non v’è dubbio che, come sostenuto dall’amministrazione, la richiesta di ammissione al concordato preventivo, abbia, nel caso di specie, avuto il primario effetto di “certificare” quella difficoltà finanziaria in precedenza rilevata dall’amministrazione.

Del resto il Tribunale civile di Foggia ha poi rigettato, nel dicembre 2018, la richiesta di omologazione del concordato preventivo in quanto ha ritenuto che operazioni di acquisizione di *assets* fiscali di terzi e accollo di debito ai fini della compensazione, ivi contemplate, non fossero lecite e ammissibili. La sentenza è attualmente *sub iudice* in Corte d’Appello e l’appellante ha comunque presentato un nuovo Piano non ancora omologato. L’evoluzione della procedura, alla quale sopra si è fatto riferimento, non è stata quindi tale da comprovare, al di là della sua valenza “confessoria”, una verosimile prospettiva di rapida risoluzione della crisi.

6.2. Tanto chiarito non v’è dubbio che, al momento dell’adozione del provvedimento impugnato, sussistesse una grave situazione debitoria, anche di carattere tributario e previdenziale, dell’istituto -OMISSIS-, e permanesse una condizione di inadempienza degli obblighi previsti dalla contrattazione collettiva nazionale (con riferimento al mancato pagamento degli stipendi relativi ad alcune mensilità dell’anno 2016 alle guardie particolari giurate dipendenti). Circostanze emerse in esito alla riunione del 15.6.2017 della Conferenza Permanente “Sezioni delle Amministrazioni d’ordine”, e accertate dall’Agenzia delle Entrate, da Equitalia, dall’Ispettorato Territoriale del Lavoro.

L’appellante non contesta tale situazione ma eccepisce che il problema non rilevarebbe in concreto poiché l’art. 168 L.F. prevede il congelamento di tutte le posizioni debitorie pregresse alla data di proposizione del ricorso (30.12.2016), ivi comprese quelle nei confronti dei lavoratori, con il corollario dell’impossibilità, per i creditori, di attivare procedure esecutive e, dell’impresa, di provvedere ai relativi pagamenti.

E’ evidente tuttavia che quanto eccepito non può costituire una legittima causa di esenzione dal rispetto delle regole di qualità minima ai fini del permanere dei requisiti dell’autorizzazione di polizia: queste ultime prescindono dalla circostanza che la difficoltà nei pagamenti sia voluta o sia piuttosto l’effetto di una procedura legale attivata dalla impresa.

7. In conclusione l’appello è da respingere.

8. Avuto riguardo alla peculiarità e novità delle questioni trattate, il Collegio ritiene sussistano giusti motivi per compensare tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, 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 30 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere, Estensore

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere

L'ESTENSORE

Giulio Veltri

IL PRESIDENTE

Marco Lipari