

Publicato il 30/09/2021

N. 06127/2021 REG.PROV.COLL.
N. 04938/2020 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 Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4938 del 2020, proposto da
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Dezio, Rosa Lo
Giudice, Luigi Emanuele Russo, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

contro

U.T.G. - Prefettura di Napoli, non costituito in giudizio;
Ministero dell'Interno, in persona del Ministro in carica, rappresentato e
difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in
Napoli, via Diaz 11;

per l'annullamento:

del provvedimento - trasmesso con la comunicazione della Prefettura della
Provincia di Napoli datata 09 ottobre 2020 - notificato in data 12 ottobre
2020 - con cui il Dirigente dell'Area I quater, Vice Prefetto dott. Giovanni
Lucchese, ha comunicato al ricorrente l'avvenuto rigetto della istanza datata
06 maggio 2020 con cui l'Istituto di vigilanza privata "Cosmopol S.p.a." ha
richiesto il rilascio del decreto di nomina a guardia particolare giurata del

ricorrente, nonché - ove occorra - del preavviso di diniego datato 14.09.2020 e di ogni altro atto - o provvedimento - ad esso connesso, conseguente e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 settembre 2021 il dott. Fabio Maffei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con l'atto introduttivo del presente giudizio, il ricorrente in epigrafe indicato ha impugnato il decreto emesso dall'U.T.G. Prefettura di Napoli in data 9 ottobre 2020, notificatogli il 12 ottobre 2020 per il tramite del Commissariato di P.S. di Torre del Greco con cui era stata respinta l'istanza presentata dal legale rappresentante dell'istituto di vigilanza privata Cosmopol, volta ad ottenere il rilascio del decreto di approvazione della nomina a guardia particolare giurata in suo favore, fondato sul rilievo delle assidue sue frequentazioni con soggetti gravati da precedenti di polizia, come accertato nell'arco temporale ricompreso tra l'anno 2010 e l'anno 2013.

A sostegno del ricorso parte ricorrente ha formulato, in un unico motivo di ricorso, le seguenti censure:

- Violazione e falsa applicazione degli artt. 11 e 138 del T.U. 18 giugno 1931 nr. 733. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, per erroneità dei presupposti e per istruttoria carente. Eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica del potere esercitato. Eccesso di potere per motivazione mancante, carente o perplessa. Inadeguatezza della sanzione.

Il ricorrente si duole in particolare sia della carenza di motivazione che del difetto di istruttoria, poiché non sarebbe stata compiuta una attenta disamina delle acquisite risultanze dalle quali emergerebbe, secondo l'Amministrazione

precedente, il requisito di non affidabilità e dell'assenza di buona condotta, avendo il Prefetto di Napoli emesso il provvedimento censurato sul solo presupposto delle sue frequentazioni con persone gravate da precedenti di polizia, sebbene quest'ultime avessero carattere occasionale e risalente.

Si è costituita l'Amministrazione resistente, con deposito di documenti, instando per il rigetto del ricorso.

L'istanza cautelare è stata rigettata con ordinanza n. 56/2021 pronunciata all'esito dell'udienza camerale dell'11 gennaio 2021.

Il ricorso è stato trattenuto in decisione all'esito dell'udienza pubblica del 28 settembre 2021, fissata in via prioritaria a seguito di accoglimento dell'istanza cautelare in sede di appello ai soli fini della sollecita fissazione del merito.

2.- Il gravame è infondato per le ragioni di seguito esposte.

3.- *In limine*, rammenta il Collegio che per ottenere la licenza ("approvazione") di guardia giurata, nonché la licenza di porto di pistola, sono necessari requisiti specifici, che si aggiungono alle regole di carattere generale sulle autorizzazioni di polizia contenute negli artt. 8-13 T. U. 18 giugno 1931 n. 773, e che la valutazione dei requisiti necessari per l'esercizio delle funzioni di guardia giurata particolare deve essere esercitata da parte dell'Autorità di Pubblica Sicurezza nel rispetto dei canoni tipici della discrezionalità amministrativa, sia sotto il profilo motivazionale che sotto quello della coerenza logica e della ragionevolezza, dandosi conto in motivazione dell'adeguata istruttoria espletata al fine di evidenziare le circostanze di fatto in ragione delle quali il soggetto richiedente sia ritenuto pericoloso o comunque capace di abusi nell'uso delle armi o nell'esercizio delle funzioni (Cons. Stato, IV, 5.7.2000, n. 3709).

In materia di autorizzazioni di polizia, quindi, l'Amministrazione, pur esprimendo una valutazione discrezionale circa il requisito della non affidabilità del privato, non può prescindere, nei provvedimenti di diniego, da una congrua ed adeguata istruttoria, della quale dar conto in motivazione, onde evidenziare le circostanze di fatto che farebbero ritenere il soggetto

richiedente pericoloso o comunque capace di abusi con la conseguenza che, "qualora si tratti di denunce penali ovvero di segnalazioni della Autorità di P.S. l'Amministrazione non può limitarsi a richiamarle acriticamente, od a trarre dalle stesse un automatico giudizio negativo, ma deve operare un'autonoma valutazione dei fatti che ne sono alla base" (T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, 25 marzo 2004, n. 122).

La Sezione inoltre non ignora che, secondo condiviso orientamento giurisprudenziale, anche di questa sezione (cfr., ex multis, T.A.R. Campania - Napoli, sez. V, 26/06/2015, n. 3414):

"la buona condotta, che l'art. 138 R.D. n. 773 del 1933 (TULPS) eleva a presupposto per l'emissione del decreto di nomina a guardia giurata, è nozione di ampia latitudine, che investe nel suo complesso lo stile di vita del soggetto nei cui confronti deve essere accertata e va valutata con un approccio finalistico al tipo di autorizzazione o abilitazione che deve essere rilasciata. La valutazione di segno negativo in ordine al possesso di detto requisito deve, in ogni caso, collegarsi a fatti e circostanze che per la loro gravità, la reiterazione nel tempo, l'idoneità a coinvolgere l'intera vita familiare, sociale e di relazione dell'interessato vengano a incidere su un piano di effettività sul grado di moralità e sull'assenza di mende ordinariamente esigibili per potere aspirare al rilascio della licenza di polizia" (Cons. di St., sez. III, 9.06.2014, n. 2907);

vero è "che, nella valutazione di tale requisito, l'autorità di pubblica sicurezza dispone di un ampio potere di apprezzamento discrezionale, in funzione della pericolosità dell'attività soggetta ad autorizzazione e della delicatezza degli interessi pubblici coinvolti"; ma tale "potere ... può essere censurato ... se risultano vizi di irrazionalità ed incoerenza" (Cons. di St., sez. III, 25.07.2012, n. 4247);

in particolare l'Amministrazione non può denegare l'attestato d'idoneità a guardia particolare giurata e il connesso permesso al porto d'arma, "adducendo il solo fatto che il richiedente si è accompagnato a pregiudicati

del luogo di residenza. Tanto perché le suddette circostanze di per sé sole non sono ostative al riconoscimento del requisito di buona condotta richiesto all'uopo dall'art. 138 R.D. 18 giugno 1931 n. 773 (TULPS), la cui assenza, peraltro, deve essere dimostrata dalla P.A." (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 21.07.2014, n. 4033 e 16 aprile 2010, n. 1991);

"quando il destinatario del provvedimento è una guardia particolare giurata, l'Autorità amministrativa, nell'esercizio della propria ampia discrezionalità, deve tener conto del fatto che l'eventuale revoca dei titoli abilitativi può incidere sulla capacità lavorativa dell'interessato e quindi sulla sua possibilità di produrre reddito e di reperire risorse per il sostentamento proprio e della propria famiglia; di conseguenza in tal caso occorre che il provvedimento sia sorretto da una motivazione più rigorosa rispetto a quella che potrebbe invece adeguatamente suffragare analoghi provvedimenti in materia di armi emanati nei confronti di soggetti che non svolgono tale attività professionale" (T.A.R. Piemonte, sez. I, 11 luglio 2014 n. 1220).

3.1.- Applicando i menzionati principi all'odierna fattispecie, il Collegio ritiene di dover ribadire ed ulteriormente esplicitare quanto già osservato in sede cautelare, vale a dire che l'istruttoria condotta dalla resistente amministrazione ha evidenziato l'inserimento del ricorrente, quantomeno sul piano sociale, in un contesto criminale, connotato da delitti di particolare efferatezza, come evincibile dalla numerose (e dunque non affatto occasionali o sporadiche) frequentazioni con soggetti con precedenti di polizia di notevole allarme sociale (associazione per delinquere, sequestro di persona, rapina, estorsione). Tali frequentazioni, non vietate dalla legge, si palesano, tuttavia, all'evidenza, incompatibili con lo svolgimento da parte del ricorrente del ruolo di guardia in istituti di vigilanza, che si colloca nella materia della polizia di sicurezza, per gli evidenti riflessi esercitati sulla sicurezza e sull'ordine pubblico, ponendosi il predetto ruolo come indiretto ausilio nel perseguimento delle finalità di interesse generale della sicurezza e della prevenzione dei reati, in quanto l'attività di vigilanza privata incide sulle generali condizioni di controllabilità

del territorio da parte delle Forze dell'Ordine, siccome costituita da corpi organizzati, autorizzati al porto delle armi ed facenti capo ad apposite organizzazioni aziendali, anche complesse.

Pertanto, in ragione degli elementi posti dall'Amministrazione a base del provvedimento impugnato, si ritiene che detta attività di guardia giurata potrebbe fondatamente essere attentata dal contesto malavitoso che contraddistingue i soggetti frequentati dal ricorrente, dovendosi dunque ritenere sussistenti gli estremi per un sicuro rilievo negativo della sua personalità in termini di inclinazione, o quantomeno di tolleranza, nei confronti della illegalità.

Possono dunque ritenersi esaurienti i necessari accertamenti come espletati dall'Autorità amministrativa ai fini del rigetto della licenza circa la mancanza da parte del ricorrente del requisito della buona condotta, ricorrendo gli estremi di una valutazione complessiva della personalità del soggetto in termini di affidabilità e/o probabilità di abuso nell'uso della licenza con formazione di un giustificato giudizio di pericolosità.

Nel dettaglio, con riguardo alle indicate frequentazioni, le stesse sono state accertate non in luoghi pubblici, circostanza quest'ultima che avrebbe potuto indurre a ritenerle meramente casuali, bensì in orario notturno ed a bordo di un autoveicolo, indici inequivocabili del rapporto estremamente confidenziale esistente tra il ricorrente ed i soggetti gravati dagli indicati gravi precedenti, così confermandosi, con estrema probabilità, la sua contiguità, quantunque non rilevante sul piano strettamente penale, con un contesto criminoso.

D'altronde, è costante l'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'esigenza di garantire l'ordine e la sicurezza pubblica impongono al titolare dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di guardia particolare giurata di avere una condotta irreprensibile ed immune da censure e, nella valutazione di tale requisito, l'Autorità di pubblica sicurezza dispone di un ampio potere di apprezzamento discrezionale, in funzione della pericolosità dell'attività soggetta ad autorizzazione e della delicatezza degli interessi pubblici coinvolti,

che può essere censurato solo se risultano vizi di irrazionalità e incoerenza; la frequentazione di persone gravate da procedimenti penali e di polizia assume un'indubbia importanza in sede di valutazione della affidabilità del richiedente la nomina a guardia particolare giurata. Gli organi del Ministero dell'interno ben possono rilevare come tali frequentazioni possano dare luogo a rischi, specie con riferimento alla possibilità che soggetti pregiudicati per gravi reati frequentino chi porti con sé armi: una tale valutazione risulta di per sé ragionevole allorquando si fondi, come nell'odierna fattispecie, sulle caratteristiche delle frequentazioni, denotanti il rapporto confidenziale e abituale intrattenuto, e sulla gravità dei delitti ascritti (cfr.: Consiglio di Stato sez. III, 27/03/2018, n.1905; Cons. St., sez. III, 13 ottobre 2016, n. 4242; Id. 10 agosto 2016, n. 3612; Id., sez. VI, 27 agosto 2010, n. 5981).

In considerazione della frequenza degli episodi in questione, non è plausibile, come detto, sostenere che si tratti di incontri occasionali, essendo viceversa logico dedurre che il ricorrente abbia almeno una poco prudente contiguità con le suddette persone che non irragionevolmente, a giudizio dell'autorità competente, non è conforme ai requisiti richiesti a colui che svolge un compito così delicato come quello della guardia giurata a difesa della legalità, tale da richiedere non uno stretto contatto con i fenomeni ed i soggetti che la minacciano, ma una ferma contrapposizione oppositiva di qualsiasi forma di consonanza con gli stessi.

Quanto alla contestata "risalenza" delle dette frequentazioni, la stessa non elide ex se la persistente prognosi negativa, in assenza di alcun elemento che induca a ritenere che siano nel tempo mutate le abitudini sociali del ricorrente. Le considerazioni che precedono comprovano ampiamente non solo la mancanza di quegli elementi di illogicità, irragionevolezza o travisamento dei fatti sui quali si svolge il sindacato del giudice sul merito della discrezionalità amministrativa, ma anche la piena coerenza del provvedimento con la normativa di cui all'art. 138 TULPS che richiede alle guardie giurate il requisito della buona condotta, nel senso che devono risultare soggetti

particolarmente affidabili in ordine al corretto svolgimento della propria attività a preventiva tutela di beni e persone da azioni delittuose.

In conclusione, l'Amministrazione ha correttamente applicato la specifica normativa soprarichiamata, denegando il richiesto provvedimento prefettizio di approvazione della nomina, nel legittimo esercizio del relativo potere di apprezzamento discrezionale circa l'affidabilità del soggetto aspirante alla qualifica di guardia giurata.

Parallelamente, coloro che ottengono, o aspirano ad ottenere, la qualifica di guardia giurata devono essere ben consapevoli del corrispondente obbligo di tenere una condotta improntata alla massima correttezza e rispetto della legalità, evitando con accortezza situazioni ambigue e comunque non adeguate ai compiti propri della qualifica stessa (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, sent. nn. 10/09/2014 n. 4610 e 31/10/2011, n. 5828).

Il Collegio ritiene pertanto che, in forza di tutte le suesposte considerazioni, il ricorso in epigrafe debba essere rigettato.

Le questioni esaminate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati presi in considerazione tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: fra le tante, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ. sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ. sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663).

4.- Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente alla refusione delle spese di lite nei confronti dell'Amministrazione resistente, liquidate in complessivi euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre oneri accessori, se dovuti, come per legge.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 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 di parte ricorrente. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 28 settembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere

Fabio Maffei, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Fabio Maffei

IL PRESIDENTE

Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO

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