

Publicato il 20/04/2022

**N. 04697/2022 REG.PROV.COLL.**  
**N. 02021/2021 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2021 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianluca Tessier, Pierfrancesco Zen, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo Cremona, 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 l'annullamento*

*previa sospensione dell'efficacia*

dei seguenti provvedimenti di cui il sig. -OMISSIS- è venuto a conoscenza a seguito di notifica eseguita dalla Questura di Cremona a mani del medesimo in data 15.12.2020:

- decreto 27.11.2020 del Prefetto della provincia di Cremona prot.n. - OMISSIS- con il quale decreta che non è approvata la nomina a guardia

particolare giurata quale lavoratore autonomo del Dott. -OMISSIS- sopra generalizzato e, in conseguenza, non sono approvate le proposte divise ed i segni distintivi da indossare nel corso del relativo servizio;

- decreto 27.11.2020 del Prefetto della Provincia di Cremona prot. n. -OMISSIS- con il quale per i motivi specificati nelle premesse la richiesta avanzata dal Dott. -OMISSIS- nella domanda volta a conseguire l'approvazione della nomina a guardia particolare giurata quale lavoratore autonomo, per la titolarità della licenza di pistola a tasso ridotta non è accolta;
- circolare del Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza Ufficio per l'Amministrazione Generale del dipartimento- Ufficio per gli Affari Polizia Amministrativa e Sociale protocollo -OMISSIS-.D.GGV(4)1 datata 19/10/2020;
- nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale ai sopra citati provvedimenti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da -OMISSIS- il 28/4/2021: per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia

dei seguenti provvedimenti di cui il sig. -OMISSIS- è venuto a conoscenza a seguito di notifica eseguita dalla questura di Cremona a mani del medesimo in data 15.12.2020:

- diniego della istanza di nulla osta a svolgere l'attività di guardia particolare giurata in forma lavoro autonomo e al porto di pistola a tasso ridotta, prot. n. -OMISSIS-/2020/P.A./A1
- diniego dell'istanza di autorizzazione a utilizzare le divise e i segni distintivi proposti, prot. n. -OMISSIS-.
- nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale ai sopra citati provvedimenti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio Territoriale del Governo Cremona;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2022 il dott. Raffaello Scarpato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Il ricorrente ha premesso di aver svolto per diversi anni il lavoro di guardia particolare giurata, in forza di un contratto di lavoro subordinato con un istituto di vigilanza privata.

Sulla scorta dell'esperienza maturata, il ricorrente, in data 24.07.2019, ha presentato una richiesta di parere alla Prefettura di Cremona relativamente alla possibilità di ottenere l'autorizzazione a svolgere attività di guardia particolare giurata in forma autonoma.

La Prefettura, rilevato che il Ministero dell'Interno non aveva fornito riscontro al quesito, ha espresso parere contrario.

Successivamente, in data 22.07.2020, il ricorrente ha presentato un'istanza indirizzata alla medesima Prefettura e volta al rilascio dei titoli di cui agli artt. 133 e 134 del T.U.L.P.S., quale lavoratore autonomo, oltre all'adozione degli altri provvedimenti funzionali allo svolgimento dell'attività di guardia particolare giurata senza vincoli di subordinazione, ossia il rilascio del porto di pistola per difesa personale a tasa ridotta.

La Prefettura ha riscontrato l'istanza con missiva datata 4.11.2019 dando atto che, essendosi prodotti alcuni mutamenti del quadro normativo di riferimento, risultava possibile rivestire la qualifica di guardia giurata anche come lavoratore autonomo, invitando tuttavia il ricorrente ad un incontro *“per una puntuale disamina della innovata materia, anche dal punto di vista delle corrette istanze da produrre e della prassi da instaurare”*.

A seguito del predetto incontro il ricorrente, in data 5.10.2020 ha rivisto la precedente istanza del 22.07.2020, depositando due note ed in data 7.10.2020 si è licenziato dall'istituto di vigilanza per cui lavorava.

Con i provvedimenti in questa sede impugnati, la Prefettura ha respinto l'istanza del ricorrente, evidenziando che medio tempore era intervenuta una modifica legislativa dell'art. 138 T.U.L.P.S. ad opera dell'art. 37-quinquies della l. 13 ottobre 2020, n. 126 (che aveva convertito in legge il D.L. 14 agosto 2020, n. 104), riproponendo – nella sostanza – il divieto di svolgimento dell'attività di guardia giurata in forma privata già contenuto nell'art. 6, comma 2°, del D.M. 1° dicembre 2010, n. 269, espunto dall'ordinamento per effetto della sentenza del TAR Emilia Romagna (Sez. II, sent. 17 gennaio 2018, n. 118).

I dinieghi venivano motivati anche mediante richiamo alla circolare del Ministero dell'Interno datata 19/10/2020, relativa alla sopra indicata modifica normativa.

Avverso i provvedimenti impugnati il ricorrente deduce le seguenti censure:

- la violazione del principio del *tempus regit actum*, deducendo che nel caso di specie, all'atto della presentazione dell'istanza, non era ancora intervenuta la modifica legislativa dell'art. 138 T.U.L.P.S. ad opera dell'art. 37-quinquies della l. 13 ottobre 2020, n. 126 (che aveva introdotto il divieto di svolgimento dell'attività di guardia giurata in forma privata), risultando nel contempo già annullato l'art. 6, comma 2°, del D.M. 1° dicembre 2010, n. 269, per effetto della sentenza del TAR Emilia Romagna indicata in premessa, con la conseguenza che la novella legislativa non avrebbe potuto trovare applicazione all'istanza del ricorrente;
- l'illegittimità costituzionale dell'art. 37-quinquies della l. n. 126/2020 rispetto all'art. 77, comma secondo, della Costituzione, per mancanza di omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto legge: in particolare, l'art. 37 quinquies della L. 126 del 2020 - inserito in sede di conversione del D.L. 104 del 2020, recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia in connessione all'emergenza epidemiologica da COVID-19 – doveva ritenersi normativa emergenziale estranea alla disciplina del rapporto di lavoro delle

guardie giurate, emanata peraltro in assenza dei necessari requisiti della necessità e dell'urgenza;

- l'illegittimità costituzionale dall'art. 37-quinquies della l. 13 ottobre 2020, n. 126 e, conseguentemente, dell'art. 138 T.U.L.P.S. (R.D. 18 giugno 1931, n. 773), per violazione del diritto al lavoro, degli artt. 4 e 35 della Costituzione e del principio di uguaglianza, in quanto la norma frappone un ostacolo alla possibilità di esercitare un'attività lavorativa, nelle forme di un'autonoma professione, in assenza di una reale giustificazione;

- l'illegittimità costituzionale dall'art. 37-quinquies della l. 13 ottobre 2020, n. 126 e, conseguentemente, dell'art. 138 T.U.L.P.S. (R.D. 18 giugno 1931, n. 773) come da esso modificato, per violazione della libertà di iniziativa economica e dell'art. 41 della Costituzione, in assenza di reali ragioni di utilità sociale;

- l'illegittimità costituzionale dall'art. 37-quinquies della l. 13 ottobre 2020, n. 126 e, conseguentemente, dell'art. 138 T.U.L.P.S. (R.D. 18 giugno 1931, n. 773) come da esso modificato, per violazione il principio di libera concorrenza, violazione degli artt. 11 e 117 della Costituzione e dell'art. 3 del T.U.E., degli artt. 8, 9 e 107 del TFUE e degli artt. 15 e 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come parametri interposti di costituzionalità: con tale ordine di censure il ricorrente deduce la violazione dell'art. 3, comma 3, del Trattato dell'Unione Europea, che prevede il generale principio del mantenimento di un'economia di mercato fortemente competitiva, senza limitazioni di accesso per la salvaguardia della libera concorrenza senza ragioni fondate e discriminando soggetti che si trovano in situazioni sostanzialmente sovrapponibili; la disparità di trattamento tra operatori nel suolo italiano e professionisti di altri stati UE dove la normativa non conosce le limitazioni di quella italiana; la violazione degli artt. 8 e 9 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che concernono il principio di uguaglianza e di promozione dell'occupazione e della lotta all'esclusione sociale; la violazione dell'art. 107 del Trattato sul

Funzionamento dell'Unione Europea in materia di aiuti di Stato, favorendo e rafforzando la posizione economica degli istituti già operanti nel settore della vigilanza privata, garantendo loro un sostanziale oligopolio; la violazione degli artt. 15 e 16 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati UE – cfr. art. 6 TUE) che sanciscono il diritto di ogni persona al lavoro e alla libera iniziativa economica; la violazione dell'art. 3 della Carta Costituzionale ovvero ai principi di uguaglianza e ragionevolezza, data la disparità di trattamento venutasi a creare rispetto alle licenze rilasciate a soggetti operanti nel settore della vigilanza privata in maniera autonoma nel periodo compreso tra l'espunzione dell'art. 6 del D.M. 269/2010 e l'ultima modifica dell'art. 138 del T.U.L.P.S..

Avverso i decreti prefettizi il ricorrente deduce le seguenti ulteriori censure:

- violazione di legge - falsa applicazione degli artt. 133-134 T.U.L.P.S. e R.D.L. 26 settembre 1935, n. 1952 (convertito in legge dalla legge 19 marzo 1936, n. 508) - violazione della legge 19 marzo 1936, n. 508: in sostanza il ricorrente sostiene che nel caso di specie l'Amministrazione aveva errato ad applicare l'art. 138 del T.U.L.P.S., come novellato dall'art. 37-quinquies della l. n. 126/2020, risultando la fattispecie compiutamente disciplinata dagli articoli 133 e 134 del T.U.L.P.S., che consentono di eseguire con i propri mezzi ed in forma autonoma l'attività di guardia particolare giurata, senza alcuna dipendenza da istituti di vigilanza;
- illegittimità per falsa applicazione dell'art. 138 T.U.L.P.S. e perplessità sull'operato dell'amministrazione: con tale motivo il ricorrente deduce che l'individuazione dei requisiti minimi professionali e di formazione delle guardie particolari giurate spetta al Ministero dell'interno con proprio decreto, non potendo la legge (legge di conversione n. 126/2020) introdurre modifiche ai requisiti per il rilascio del titolo di guardia particolare giurata, con la conseguenza che la disposizione introdotta dall'art. 37-quinquies l. n. 126/2020 non avrebbe dovuto trovare applicazione;

- la violazione della L. 19 marzo 1936, n. 508, nella parte in cui essa prevede la figura della guardia particolare giurata come lavoratore autonomo;
- la violazione del Trattato dell'Unione Europea e del relativo funzionamento in relazione ai principi esposti nella sentenza Corte di Giustizia, sez. II del 13 dicembre 2007, nella parte in cui statuisce che l'esercizio di talune prestazioni di servizi sul territorio nazionale, da parte di un'impresa avente sede in un altro Stato membro, al rilascio di un'autorizzazione amministrativa costituisce una restrizione della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 49 CE.

Infine il ricorrente deduce che anche la circolare dell'Amministrazione finanziaria n. 269 del 1997 confermerebbe la possibilità di svolgere l'attività di guardia particolare giurata senza vincoli di subordinazione, nella parte in cui prevede che le prestazioni di vigilanza e custodia, ove svolte da istituti di vigilanza autorizzati, anche utilizzando le guardie particolari giurate, non sono esenti da IVA se le guardie particolari giurate sono legate all'istituto da un rapporto di lavoro subordinato e non hanno la veste di lavoratori autonomi.

Si è costituito il Ministero dell'Interno, allegando una dettagliata relazione sui fatti di causa e chiedendo la reiezione del gravame.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti il ricorrente ha formulato ulteriori censure avverso i provvedimenti impugnati, ribadendo i motivi posti a fondamento del ricorso principale e, in particolare:

- il difetto del presupposto per permanenza della figura libero professionale della guardia particolare giurata e l'irragionevolezza della circolare impugnata;
- l'illegittimità costituzionale e comunitaria dell'art. 37-quinquies della l. 13 ottobre 2020, n. 126 e, conseguentemente, dell'art. 138 T.U.L.P.S. (R.D. 18 giugno 1931, n. 773) per ingiustificata disparità di trattamento in danno dei cittadini di uno Stato membro.

All'udienza pubblica del 08.02.2022 il ricorso è stato introitato per la decisione.

Il ricorso è infondato e va respinto.

Giova una breve premessa sulla cornice fattuale e giuridica nella quale si inquadra l'odierno gravame.

In data 22.07.2020, il ricorrente ha presentato istanza indirizzata alla Prefettura di Cremona volta al rilascio dei titoli di cui agli artt. 133 e 134 del T.U.L.P.S. e l'adozione degli altri provvedimenti funzionali allo svolgimento dell'attività di guardia particolare giurata quale lavoratore autonomo e senza vincoli di subordinazione.

Alla data di presentazione della domanda non esistevano disposizioni che vietassero l'espletamento dell'attività di guardia particolare giurata senza vincolo di subordinazione, in quanto la disposizione ostativa a detta possibilità – recata dall'art. 6 comma 2 del D.M. nr. 269 del 2010 – era stata annullata dalla sentenza del TAR per l'Emilia Romagna, Bologna, nr. 118/2018, passata in cosa giudicata.

Il Ministero ha ritenuto opportuno sollecitare un intervento legislativo teso alla reintroduzione del previgente vincolo di subordinazione – questa volta a livello di normazione primaria - ed ha pertanto interpellato, in via preliminare e consultiva, il Consiglio di Stato, che con il parere nr. 2531/2019 ha fornito risposta affermativa al quesito, evidenziando altresì l'assenza di ragioni ostative anche a livello euro-unitario.

Nel corso del procedimento di autorizzazione introdotto dall'istanza del ricorrente è quindi entrata in vigore la legge nr. 126 del 2020, che ha convertito in legge, con modifiche, il D.L. nr. 104/2020 (“Misure urgenti per il sostegno ed il rilancio dell'economia”), che ha modificato l'art. 138 del T.U.L.P.S. reintroducendo – questa volta per via legislativa – l'obbligo del vincolo di subordinazione per l'espletamento dell'attività di guardia particolare giurata.

In tale quadro, il Ministero dell'Interno ha emanato la circolare impugnata, che esplicita i dettagli della novella legislativa, specificando altresì che, in assenza di espresse disposizioni di diritto transitorio, il *novum* legislativo doveva ritenersi applicabile anche ai procedimenti in corso di svolgimento.

La previsione, contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente, non è illegittima, né viola il principio del *tempus regit actum*, del quale costituisce piuttosto una coerente applicazione.

Sul punto, è sufficiente richiamare il consolidato orientamento di questo Tribunale, che ha ripetutamente avuto modo di evidenziare come la corretta applicazione del principio del *tempus regit actum* comporta che l'Amministrazione debba tener conto anche delle modifiche normative intervenute durante l'iter procedimentale, non potendo al contrario considerare l'assetto cristallizzato una volta per tutte alla data dell'atto che vi ha dato avvio e, conseguentemente, la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento ad istanza di parte va valutata con riferimento alle norme vigenti al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale e non a quello della presentazione dell'istanza (T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 02/12/2021, n.12413; Cons. St., sez. IV, 4 novembre 2011 n. 5854; id., sez. V, 10 gennaio 2012 n. 34).

Risulta, pertanto, legittima e doverosa l'applicazione dell'art. 37-quinquies della l. 13 ottobre 2020, n. 126 (che ha convertito in legge il D.L. 14 agosto 2020, n. 104), non potendo l'Amministrazione prescindere dall'applicazione della normativa primaria sopravvenuta.

Quest'ultima, peraltro, non può considerarsi contrastante con la sentenza del TAR per l'Emilia Romagna, Bologna, nr. 118/2018, che aveva annullato la disposizione regolamentare dell'art. 6 comma 2 del D.M. nr. 269 del 2010, senza alcun pregiudizio per il legislatore di introdurre una disposizione dal contenuto analogo al superiore livello della normazione primaria.

Venendo alle censure di costituzionalità del citato art. 37-quinquies, le stesse sono manifestamente infondate per le seguenti ragioni.

Non sussiste innanzitutto la violazione dell'art. 77 della Costituzione.

Il D.L. 104 del 2020 - recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia in connessione all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - è

normativa emanata in un contesto di evidente necessità ed urgenza di provvedere (in ragione del diffondersi dell'emergenza epidemiologica).

Il D.L. detta, tra le altre, misure in materia di lavoro e di sostegno e rilancio dell'economia, nonché misure finanziarie, fiscali e di sostegno a diversi settori del mondo del lavoro, tra i quali rientra quello delle guardie giurate.

Pertanto, l'art. 37-quinquies della L. 126 del 2020 (Misure in materia di requisiti per l'approvazione della nomina a guardia particolare giurata), che ha novellato l'art. 138 del T.U.L.P.S. ed è stato inserito in sede di conversione del D.L. 104 del 2020, appare omogeneo, da un punto di vista finalistico, rispetto all'esigenza di introdurre disposizioni a sostegno di diversi settori del mondo del lavoro.

Sussiste, dunque, la necessaria omogeneità rispetto alle altre norme contenute nel decreto legge - dal punto di vista funzionale e finalistico - che vale a scongiurare la violazione dell'art. 77 della Costituzione.

Com'è stato recentemente ribadito dal Giudice delle Leggi, l'urgente necessità di provvedere può riguardare anche una pluralità di norme, accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie, complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti (C. Cost. sent. nr. 170/2017).

Ancora, la Consulta ha avuto modo di statuire che *“non possono essere censurate per eterogeneità disposizioni del decreto legge che si propongono di realizzare, in uno specifico ambito, obiettivi coerenti con l'unitario scopo comune ai plurimi interventi operati dal Governo, in relazione a materie pur diverse, ma del pari richiedenti rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare”* (C Cost. sent. nr. 16/2017; cfr., in senso conforme, anche sent. nr. 287/2016, sent. nr. 244/2016; sent. nr. 22/2012).

Parimenti infondate sono le censure di costituzionalità riferite agli articoli 4 e 35 della Costituzione in tema di diritto al lavoro, all'articolo 41 Cost. in tema di libertà di iniziativa economica, all'art. 13 Cost. in tema di libertà personale

ed all'art. 3 Cost., in relazione alla violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza.

In sostanza, secondo la tesi del ricorrente, la disposizione censurata violerebbe il diritto al lavoro ed alla libertà di iniziativa economica in quanto costituirebbe un ostacolo alla possibilità di esercitare un'attività lavorativa, nelle forme di un'autonoma professione, in assenza di una reale giustificazione e senza che siano salvaguardate le reali esigenze di utilità sociale, denotando peraltro evidenti margini di irragionevolezza e di disparità di trattamento.

Il Ministero, costituitosi nel presente giudizio, ha precisato che la necessità di svolgere l'attività di guardia particolare giurata sotto vincolo di subordinazione risiede nell'esigenza di assicurare servizi di vigilanza o guardiania, anche armata, secondo alti *standard* qualitativi, al fine di scongiurare pericoli per i beni sorvegliati e la commissione di reati.

Si tratta, in sostanza, di compiti destinati a concorrere, sia pure al di fuori del perimetro delle pubbliche funzioni, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, il che mal si concilia con un rapporto di lavoro autonomo, apparendo al contrario richiedere l'intensità del vincolo proprio del rapporto subordinato.

Ritiene il Collegio che effettivamente la *ratio* dell'art. 37-quinquies cit. debba essere ricercata nell'esigenza di sottoporre la figura professionale della guardia particolare giurata ad un controllo più incisivo, funzionale ad una più intensa protezione del bene giuridico "sicurezza pubblica", alla cui salvaguardia questa categoria professionale concretamente contribuisce.

Non può essere negato, infatti, che le funzioni di istituto della guardia particolare giurata concernono - seppur al di fuori dell'esercizio di funzioni pubbliche - compiti che per l'incidenza e la qualità delle prestazioni, nonché per l'alto grado 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 (cfr. parere del Consiglio di Stato nr. 1247/2008).

Le guardie particolari giurate, del resto, svolgono compiti di “sicurezza sussidiaria” (cfr. D.M. 154/2009) e, pur non rivestendo alcuna qualifica di pubblica sicurezza, rappresentano una riserva selezionata a cui l’Autorità di pubblica sicurezza potrebbe attingere in qualsiasi momento (cfr. art. 139 T.U.L.P.S.).

Ne consegue che tali soggetti devono assicurare standard qualitativi e di sicurezza non dissimili da quelli a cui sono chiamate ordinariamente le forze di pubblica sicurezza, il che impone un sistema di controllo e di vigilanza che richiede l’intensità del vincolo proprio del rapporto di lavoro subordinato.

Alla luce di tali premesse, la disposizione dell’art. 37 – quinquies cit. non si pone in contrasto con il principio di libertà di iniziativa economica, che cede di fronte all’esigenza di salvaguardare l’utilità sociale, ovvero la tutela della sicurezza pubblica, né tantomeno con la libertà di autodeterminazione di cui all’art. 13 della Costituzione.

La medesima disposizione non contrasta con il diritto al lavoro tutelato dagli articoli 4 e 35 della Costituzione, perché impone una limitazione giustificata e proporzionata alle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro, senza conculcare il nucleo fondamentale del diritto, che continua ad essere garantito nella sua componente essenziale.

Nessun contrasto può poi essere rinvenuto in relazione al principio di eguaglianza/ragionevolezza di cui all’art. 3 della Carta fondamentale, atteso che l’asserita disparità di trattamento derivante dall’avvenuto rilascio di licenze a soggetti operanti nel settore della vigilanza privata in maniera autonoma - nel periodo compreso tra l’espunzione dell’art. 6 del D.M. 269/2010 e il nuovo art. 138 del T.U.L.P.S. - oltre a non essere stato dimostrato, costituisce, in ogni caso, un effetto della successione degli interventi giurisprudenziali e normativi sulla materia, dei quali si è ampiamente dato conto in premessa.

Vanno parimenti escluse le dedotte violazioni delle disposizioni unionali, concernenti la tutela della concorrenza, del mercato del lavoro e dell'inclusione sociale, dettagliatamente indicate in premessa.

Sul punto deve rilevarsi che le norme del TFUE in tema di libera prestazione dei servizi non limitano la possibilità dello Stato membro di introdurre deroghe o restrizioni motivate da comprovate ragioni di ordine e sicurezza pubblica, purchè proporzionate e congrue.

Nello stesso senso si è espresso il più volte richiamato parere del Consiglio di Stato nr. 2531/2019, che ha ribadito l'ammissibilità, da un punto di vista comunitario, di restrizioni delle libertà economiche, purchè non discriminatorie, adeguate e proporzionate, per motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (artt. 52 e 62 del TFUE).

Nel caso di specie, la previsione del vincolo di subordinazione non appare in contrasto con il diritto europeo e con il principio di libera prestazione di servizi, trattandosi di limitazioni che rispondono ad esigenze di sicurezza pubblica e dunque a "finalità di interesse generale", che giustificano restrizioni ai principi della concorrenza (cfr. in tema, Corte di Giustizia 18.6.1998 C-266/96).

Non può del resto sottacersi che *“la libera prestazione dei servizi implica l'eliminazione di qualsiasi discriminazione applicata nei confronti del prestatore in ragione della sua nazionalità o del fatto che esso sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione deve essere eseguita”* (Corte giustizia UE sez. VI, 28/02/2018, n.3).

Nessuna lesione dei principi della concorrenza è dunque ravvisabile nella presente vicenda, tenuto conto del fatto che la norma impugnata non limita l'accesso di altri operatori - anche comunitari - nella prestazione del servizio, ma ne disciplina le modalità di svolgimento, al solo fini di renderlo compatibile con la sicurezza pubblica e l'utilità sociale.

Infondate sono, poi, le ulteriori censure relative, in particolare, ai decreti prefettizi indicati in epigrafe.

Non può sostenersi, come pretende il ricorrente, che gli articoli 133 e 134 del T.U.L.P.S. consentano di eseguire con i propri mezzi ed in forma autonoma l'attività di guardia particolare giurata, senza alcuna dipendenza da istituti di vigilanza e senza necessità di applicare l'art. 138 del T.U.L.P.S., come novellato dall'art. 37-quinquies della l. n. 126/2020.

La tesi distorce il dato normativo, che deve essere interpretato in maniera sistematica.

L'art. 133 del T.U.L.P.S. concerne la destinazione delle guardie giurate ad attività di guardia e di custodia, mentre il successivo art. 134 concerne la licenza delle guardie giurate: nessuna delle due norme detta disposizioni in termini di rapporto di lavoro, disciplinato unicamente dal successivo articolo 138, che prevede il più volte menzionato vincolo di subordinazione.

Tale obbligo, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, può essere introdotto dal Legislatore nell'ambito del suo potere latamente discrezionale, che peraltro, al di fuori di ipotesi di contrasto con la Carta fondamentale, non può essere sindacato dal giudice.

Neppure appare pertinente il richiamo alla legge 19 marzo 1936, n. 508 che, secondo la tesi prospettata dal ricorrente, prevede la figura della guardia particolare giurata come lavoratore autonomo.

La legge nr. 508/1936 ha infatti convertito in legge il regio decreto-legge 26 settembre 1935, n. 1952, che non contiene alcun riferimento, nemmeno implicito, alla possibilità di svolgere l'attività di guardia giurata in forma autonoma, ma anzi fornisce un'ulteriore conferma - anche storica - dell'esigenza di un vincolo di subordinazione.

Si confrontino, a tal proposito gli articoli 2 e 5, che fanno rispettivamente riferimento a "*Coloro che impiegano guardie particolari giurate*", ovvero "*a chi impiega guardie particolari giurate*".

Ancor meno pertinente è, infine, il richiamo alla circolare n. 269 del 1997, atto interno all'Amministrazione finanziaria teso a fornire indicazioni sul computo del tributo IVA e, pertanto, inidoneo a confutare il sistema di regolazione primario e secondario dettato nella pertinente *sedes materiae* (in particolare T.U.L.P.S. e circolare del Ministero datata 19/10/2020).

Il ricorso va pertanto conclusivamente respinto.

La novità e peculiarità della questione, oltre al variegato quadro giurisprudenziale e normativo giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, 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'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, 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 il ricorrente;

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Anna Maria Verlengia, Presidente FF

Raffaello Scarpato, Referendario, Estensore

Luigi Furno, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Raffaello Scarpato**

**IL PRESIDENTE**  
**Anna Maria Verlengia**

## IL SEGRETARIO

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