

**N. 00094/2020 REG.PROV.COLL.**

**N. 00724/2018 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**sezione staccata di Latina (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 724 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Coopservice Società Cooperativa per Azioni, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Coli, Oliviero Sezzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

***contro***

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

***per l'annullamento***

- del provvedimento 19 ottobre 2018 Cat. 16.A/2018;
- della richiesta a firma del Dirigente della Divisione Polizia Amministrativa e Sociale della Questura di Latina recante data 18 ottobre 2018 Cat. 16.C/PASI/2018; - della richiesta a firma del Dirigente della Divisione Polizia Amministrativa e Sociale della Questura di Latina recante data 05 dicembre 2018 Cat.16.C/PASI/2018;
- per quanto occorrer possa, della relazione 15 ottobre 2018 Cat.16.C/PASI/2018 rassegnata al Questore dal Dirigente della Divisione Polizia Amministrativa e Sociale della Questura di Latina, in uno con i relativi allegati; per l'annullamento di ogni atto presupposto o ad essi conseguente connesso o attuativo che sia lesivo di legittimi interessi dell'Istituto di Vigilanza esponente.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e di Questura Reggio Emilia e di Questura Latina e di Ufficio Territoriale del Governo Reggio Emilia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2020 il dott. Antonio Massimo Marra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

Con ricorso in riassunzione notificato il 20.12.2018, tempestivamente depositato, la Coopservice Società Cooperativa per azioni ha impugnato il provvedimento Cat. 16.A/2018 del 19 ottobre 2018, con cui il Dirigente della Divisione Polizia Amministrativa, Sociale e dell'Immigrazione della Questura di Reggio Emilia aveva integrato, su proposta del Questore di Latina, il Regolamento di Servizio dell'Istituto di Vigilanza e Scorta Trasporto Valori denominato " Coopservice s.coop.p.a" mediante la previsione di

un articolo aggiuntivo avente ad oggetto prescrizioni per la Provincia di Latina, con riferimento specifico ai ... servizi di trasporto valori espletati nei luoghi non tutelati della Provincia che dovranno essere integrati da una seconda Guardia Particolare Giurata (G.P.G.), nonché le successive note e richieste della Questura di Latina in epigrafe meglio richiamate, denunciandone l'illegittimità: 1) per violazione degli artt. 97, co 2 e 41 della Cost; violazione degli artt. 49, 107 e 108 del TFUE; violazione degli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali della UE; violazione dei principi di parità di trattamento degli operatori economici, di non discriminazione, di imparzialità; violazione del principio di libera prestazioni dei servizi e per eccesso di potere sotto vari profili, dovendo ritenersi illegittima tale prescrizione che imporrebbe soltanto nei riguardi di uno degli operatori economici operanti sul mercato di riferimento, ingenerando discriminazioni e distorsione nel mercato; 2) per violazione degli articoli 133 e 134 del TULPS; violazione degli articoli 256 bis, 257, e 257 bis del regolamento per l'esecuzione del TULPS; violazione del d.m. 1.12.2010, n. 269 ; violazione della circolare ministero interno di 4 marzo 2011; violazione della circolare 14 febbraio 2013, n. 557; incompetenza delle singole questure ad assumere provvedimenti su scala territoriale che incidano su servizi privi di caratterizzazione territoriale non essendo state osservate le esigenze di uniformità della disciplina dei servizi di vigilanza in riferimento all'intero territorio nazionale creando regolamentazioni disomogenee e comportando lesioni concorrenziali; 3) violazione del d.m. 1.12.2010, n. 269, violazione della circolare ministero interno 12 giugno 2000, eccesso di potere nelle figure sintomatiche dell'assenza di motivazione, della carenza d'istruttoria, tenuto conto che i l'autorità questorile non avrebbe potuto intervenire unilateralmente sul testo del regolamento dovendosi ritenere che il potere attribuitogli è circoscritto e limitato a situazioni specifiche e contingenti; 4) violazione dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241; violazione dell'art. 257 del Regolamento di esecuzione T.u.l.p.s; violazione del d.m. 1.12.2010, n. 269;

Dopo la notificazione del ricorso il ricorso è stato ai sensi dell'art. 15 del c.p.a, riassunto nei termini presso il TAR di Latina, essendo stato riscontrato il denunciato difetto di competenza territoriale

Con memoria notificata il 21.12.2018 la ricorrente ha dedotto motivi aggiunti, relativamente alla richiesta questorile 5 dicembre 2018 Cat.16.C/PASI/2018, denunciando: 5) violazione dell'art. 97 comma 2 Costituzione; violazione dell'art. 41 Costituzione; violazione degli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE); violazione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE); violazione degli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali della UE; violazione dei principi di parità di trattamento degli operatori economici, di non discriminazione, di imparzialità; violazione dei principi in materia di concorrenza e di mercato; violazione del principio di libera prestazione dei servizi; eccesso di potere nelle figure sintomatiche della irrazionalità, illogicità, sviamento, contraddittorietà, apparendo discriminatoria la proposta della la Questura di Latina di estendere ad altri Uffici questorili l'adozione di prescrizioni dal contenuto analogo a quelle imposte dalla Questura di Reggio Emilia.

Con memoria notificata il 18.4.2019 la ricorrente ha dedotto ulteriori motivi aggiunti denunciandone l'illegittimità: 6) violazione dell'art. 97, comma 2, Cost.; violazione dell'art. 41 Costituzione; violazione degli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE); violazione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Violazione degli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali della UE, oltre che per eccesso di potere sotto distinti profili.

Il Ministero dell'Interno e le Questure di Latina e di Reggio Emilia, si sono costituite in giudizio, resistendo all'impugnativa.

In occasione della camera di consiglio dell'8.5.2019 è stata fissata ai sensi dell'art. 55.co.10 c.p.a. il l'udienza del merito.

Successivamente nella camera di consiglio del 17.7.2019 il collegio, con ordinanza collegiale n. 520/2019 ha disposto istruttoria, richiedendo all'amministrazione intimata una documentata relazione di chiarimenti alla luce dei motivi dedotti a cui la Questura di Latina ha dato puntuale adempimento, con nota depositata il 18.10.2019.

Successivamente, all'udienza del 15.1.2020, la causa è stata trattenuta a sentenza.

La presente vicenda concerne la legittimità o meno dell'operato dell'Amministrazione scaturito dalle intese tra le Autorità di P.S. (Questura di Latina e di Reggio Emilia), il cui iter procedimentale si è concluso con l'emanazione, da parte del Questore della provincia emiliana (stante la competenza in ragione della sede legale della Coopservice), delle contestate prescrizioni, oggetto del ricorso principale. La società ricorrente si duole, in particolare, dell'illegittimità del visto procedimento amministrativo, sul rilievo del suo mancato coinvolgimento, in chiave partecipativa, nella formazione di dette prescrizioni aggiuntive.

Ciò avrebbe comportato ricadute sotto distinti profili in capo alla ricorrente, sia sul piano della salvaguardia del principio di concorrenza tra soggetti economici svolgenti la medesima attività sociale, sia su quello della parità di trattamento tra gli operatori del settore, dovendosi ritenere che l'aggravio del

servizio mediante imposto alla ricorrente non estendendosi anche ad altre società che svolgono analogo servizio, la penalizza in maniera rilevante sotto il profilo concorrenziale.

L'amministrazione resistente, in contrario, afferma che i motivi che hanno condotto all'adozione delle contestate prescrizioni attengono a circostanziati casi, meglio descritti nella documentazione versata in atti (relazioni di servizio, verbali degli incontri con le OOSS etc.), avvenuti nella Provincia di Latina da cui sono emerse evidenti criticità operative specie con riferimento alle modalità di svolgimento del servizio, da esporre ad elevato rischio le guardie particolari giurate (GPG), impegnate nelle operazioni di versamenti/prelievi, come comprovato altresì dagli esiti della svolta istruttoria.

Soggiunge la resistente amministrazione che il ricorso alle prescrizioni ha costituito un rimedio ineludibile, tenuto conto delle condizioni di pericolo connesse alle modalità di svolgimento del servizio e confermate in particolare dalla descrizione dei fatti accaduti – e meglio rappresentati nelle predette relazioni di servizio - laddove si evidenzia che gli operatori avrebbero agito isolatamente, spesso esposti al pubblico, volgendo le spalle al pubblico oppure accovacciandosi per le operazioni di apertura delle cassette ecc., ...ovvero operano in zone isolate ed in condizioni di scarsa luminosità naturale o artificiale; presentando elevati profili di rischio, tanto più che il parcheggio ed il luogo di prelievo/deposito, sono distanti tra loro e non risulta possibile nemmeno un contatto visivo tra le due GG.PP.GG...

Riferisce ancora l'ente resistente di avere successivamente proceduto ai sensi dell'art. 1 della L. 19 marzo 1936, n. 508 alla verifica delle viste modalità inerenti allo svolgimento del servizio, specie con riferimento alle vicende criminose fronteggiate dagli operatori. In detti episodi era emerso che l'esposizione al rischio sarebbe stata determinata in maniera preponderante dalle modalità operative adottate dalla Coopservice. Anche gli ulteriori controlli effettuati a campione dalla Questura sui servizi svolti dalla Coopservice in altri siti avrebbero poi fatto trapelare le medesime criticità operative, tali da esporre ad elevato rischio le GPG, impegnate nei versamenti/prelievi.

Detto ordine di idee deve essere condiviso

Osserva, anzitutto, il Collegio che, sulla scorta di quanto previsto dal D.M. 269/2010, l'istituto di vigilanza, deve predisporre il regolamento di servizio che, dovrà essere approvato dal Questore della provincia in cui lo stesso ha la sede principale, d'intesa con gli altri Questori competenti.

Il potere demandato al Questore – responsabile a livello tecnico operativo su scala provinciale - assume infatti una valenza altamente discrezionale, giacché finalizzato a prevenire fenomeni che incidenti sull'ordine e la sicurezza pubblica.

Sotto tale profilo va, dunque, respinta l'eccezione d'incompetenza adombrata dalla società ricorrente, sul rilievo che simili prescrizioni avrebbero dovuto essere adottate dal legislatore nazionale, non potendo il Questore esercitare il potere regolamentare al di fuori della circoscrizione provinciale. In proposito è sufficiente rilevare come puntualmente rilevato dalla amministrazione che gli tutti istituti operanti con sede principale sulla provincia di Latina sono stati assoggettati a tali prescrizioni direttamente dal Questore di Latina e, per quelli aventi sede in provincia diversa, attraverso le Questure competenti sulla sede principale

Inoltre, diversamente da quanto argomentato ex adverso, l'aggiunta di personale nello svolgimento dei servizi in contestazione che hanno evidenziato le surrichiate criticità - per la sicurezza non solo degli operatori, ma anche di soggetti terzi - non appare scalfire la legittimità dell'iter procedimentale avviato dalla amministrazione, dovendosi ritenere che esso non attiene tanto all'approvazione ex novo di un regolamento che avrebbe eventualmente postulato l'invocata osservanza delle garanzie partecipative, quanto piuttosto ad un rimedio - demandato all'autorità provinciale di PS - volto ad apprestare sul piano eminentemente tecnico misure di contrasto e contenimento dei pericoli che, in quella specifica realtà provinciale, sono emersi specie in occasione, come nel caso all'esame, del concreto servizio svolto in relazione agli episodi criminosi occorsi. Diversamente opinando si arriverebbe a conclusioni per vero irragionevoli, dovendosi negare la possibilità per le autorità preposte all'ordine ed alla sicurezza di predisporre celeri misure idonee ad adeguare le prescrizioni ad una realtà criminosa in costante mutamento non solo tra province ma anche in ciascuna zona del medesimo territorio provinciale, come confermano i dati dell'osservatorio sulla criminalità preposto appunto a monitorare costantemente a livello nazionale e periferico l'indice di criminalità.

Vero è che la discrezionalità, quale espressione della scelta della soluzione più soddisfacente per il pubblico interesse – nel caso di specie l'ordine e la sicurezza pubblica - è concetto giuridico certamente nominato dalla legge, posto che dal suo esercizio scaturisce la potenziale subordinazione di concorrenti posizioni soggettive con corrispondente riduzione del tasso di tutela giurisdizionale, esercitabile solo nel limite del sindacato esterno. Non può dunque essere riconosciuta la legittimità dell'esercizio di una potestà discrezionale innominata e dunque assolutamente libera nell'identificazione dei mezzi per perseguire la concretizzazione dell'interesse pubblico, tuttavia non ricorre una simile ipotesi quando, come nella specie, un siffatto esercizio sia direttamente ed incontrovertibilmente imposto dal generalissimo principio di tutela e salvaguardia della incolumità delle persone, oltre che delle stesse GPG.

Con ulteriori motivi introdotti la deducente contesta l'illegittimità della svolta procedura sul piano del difetto d'istruttoria e di motivazione, oltre che per violazione del generalissimo principio di buon andamento e di parità di trattamento che avrebbe comportato un vulnus per la ricorrente rispetto alla totalità degli altri operatori sul mercato.

Per questo aspetto è, tuttavia, da premettere che, l'attività degli Istituti di vigilanza è disciplinata dagli artt. 133 ss del Testo Unico delle Leggi di P. S. nonché dagli artt. 249 ss. del Regolamento al citato TULPS e dal R. D.L. n. 1952/1935 conv. nella L. n. 508/1936. L'impianto normativo determina, in relazione ai diversi profili istituzionali, la competenza del Prefetto nel rilascio della licenza e nella valutazione dei requisiti soggettivi dei gestori e delle Guardie Particolari Giurate, laddove il Questore è l'organo deputato per i controlli ed alla vigilanza sui servizi delle G.P.G.. Tale ultima conclusione trova conferma nel R.D.L. n. 1952/1935 conv. nella L. n. 508/1936 e nell'art.249, ultimo comma, del Regolamento al TULPS, laddove è, tra l'altro, disposto che ...la vigilanza sul servizio delle G.P.G. è esercitata dal Questore... di tal che rivestendo i Questori la vista qualifica di Autorità provinciali di P.S., la suesesa disposizione non può che essere riferita ai Questori delle Province ove si svolgono i servizi su cui vigilare. Tale ultimo rilievo si riverbera direttamente sul caso all'esame, giacché la ricorrente è Istituto di vigilanza con licenza rilasciata dal Prefetto di Reggio Emilia e con servizi resi anche nella Provincia di Latina.

Ragionando, a contrario, si renderebbe priva di efficacia detta disposizione, poiché si finirebbe per relegare ai soli Questori delle Province della sede principale l'onere di vigilare sui servizi espliciti in campo nazionale dai singoli istituti, sottraendo loro la potestà per imporre prescrizioni (ex art. 9 T.U.L.P.S.) per difetto appunto di competenza territoriale (art. 1 T.U.L.P.S.). Rafforza tale conclusione il D.M. 269 del 01.12.2010 che a più riprese, negli allegati relativi alle prestazioni minime dei servizi degli istituti di vigilanza (allegato D), ribadisce il concetto del coinvolgimento dei Questori delle province ove si svolgono i servizi, sia come destinatari di informazioni sui servizi (ovvio corollario dell'onere di vigilanza) che come soggetti interlocutori e propositivi in tema di regolamenti operativi che incidono sull'ordine e sulla sicurezza pubblica. In particolare, la sezione V dell'allegato D al D.M. n. 269/2010 stabilisce (par. 5.e) che le regole tecniche le quali, indicate dallo stesso all. D, rappresentano le condizioni minime che devono essere riprese dai regolamenti di servizio degli istituti di vigilanza possono essere integrate da eventuali regole procedurali interne ritenute necessarie dai soggetti autorizzati nonché dalle prescrizioni del Questore, in relazione a specifiche esigenze di pubblica sicurezza, adeguatamente motivate, e che il Questore di una provincia diversa da quella ove ha sede l'istituto, può autorizzare, in casi di necessità e urgenza modalità di svolgimento dei servizi diverse da quelle approvate dal Questore di quella sede, dandone al medesimo comunicazione.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha ritenuto che i provvedimenti nazionali restrittivi dell'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato fondamentale dell'Unione sono accettabili se soddisfano quattro condizioni: a) applicazione in modo non discriminatorio; b) rispondere a motivi imperativi d'interesse pubblico; c) essere idonei a garantire il raggiungimento dello scopo; d) non andare oltre quanto necessario per soddisfare il precedente obiettivo (CGUE 4.7.2000 causa C-424/97; id. 13.12.2007 causa C-465/05).

Nella fattispecie, la proposta di modifica regolamentare è scaturita a seguito di esposti sindacali e audizioni di guardie giurate della Coopservice, tra cui quella coinvolta nella rapina del 20 luglio 2018. Quest'episodio non ha avuto la conclusione indicata da Coopservice, ma la rapina è stata portata avanti con impossessamento dei valori mentre venivano prelevati al bancomat dalla guardia giurata e con ferimento di quest'ultima, senza che fossero valsi a nulla gli strumenti tecnologici di cui era dotata, semplicemente consistenti in un giubbotto antiproiettile e in una radio.

In conclusione, i motivi dedotti con l'atto introduttivo e i motivi aggiunti debbono essere riconosciuti infondati. Pertanto il ricorso deve essere respinto.

Le spese di giudizio possono restare integralmente compensate tra le parti, stante la peculiarità delle questioni analizzate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso comprensivo dei motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Vinciguerra, Presidente

Antonio Massimo Marra, Consigliere, Estensore

Roberto Maria Bucchi, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Antonio Massimo Marra**

**IL PRESIDENTE**  
**Antonio Vinciguerra**

**IL SEGRETARIO**