



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
DIREZIONE CENTRALE AFFARI GENERALI  
Servizio Polizia Amm.va e Sociale  
Div. Prima - Sez. II

n.559/C.445.10089.D(1)

Roma, 24 MAR. 1997

OGGETTO: Autorizzazioni per la conduzione di istituti di vigilanza privata organizzati in forma societaria. Intestazione della licenza al legale rappresentante.

AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA	LORO SEDI
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI	TRENTO
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI	BOLZANO
AL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE	
DELLA VALLE D'AOSTA	AOSTA
AI QUESTORI DELLA REPUBBLICA	LORO SEDI


e. per conoscenza:

AL COMMISSARIO DELLO STATO NELLA REGIONE SICILIANA	PALERMO
AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO NELLA REGIONE SARDA	CAGLIARI
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA REGIONE	
FRIULI VENEZIA GIULIA	TRIESTE
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLE REGIONI A	
STATUTO ORDINARIO	LORO SEDI
AL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE DI COORDINAMENTO	
NELLA VALLE D'AOSTA	AOSTA

Questo Ministero, con la circolare n.559/C.21581.10089.D(1) del 11.7.1988, ebbe modo di precisare che nell'ambito degli istituti di vigilanza organizzati in forma societaria potevano considerarsi legittimati ad ottenere l'autorizzazione ex art.134 T.U.L.P.S. soltanto le persone fisiche investite dei poteri di legale rappresentanza, cioè i soggetti preposti all'organo che, giusto quanto previsto dalla legge civile e dallo statuto societario, è abilitato a manifestare verso l'esterno la volontà dell'ente.

MOD. 8 U.C.O.

ALVARIO  
LINO - 204



# Ministero dell'Interno

- 2 -

Tale orientamento trova il proprio fondamento nel particolare regime giuridico cui sono assoggettate le licenze di polizia e nell'esigenza di salvaguardare il rispetto della legalità da parte degli operatori del settore economico in parola.

Sotto il primo profilo occorre richiamare il dettato dell'art.8 T.U.L.P.S. che sancisce il carattere rigorosamente personale delle autorizzazioni in argomento. Da questo principio, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, deriva che il titolare della licenza è tenuto a sorvegliare il corretto andamento dell'impresa ed è responsabile delle violazioni commesse nel suo esercizio.

Tali considerazioni, unitamente al divieto contenuto nel medesimo articolo 8 di condurre l'attività per mezzo di un rappresentante, salvo i casi espressamente consentiti dalla legge, induce ad escludere che l'autorizzazione possa essere rilasciata a meri dipendenti dell'impresa ovvero a procuratori institori.

Ne deriva che attributario della licenza possa essere soltanto il soggetto titolare dei poteri di direzione e gestione dell'attività. Tale figura va identificata, nel caso dell'impresa individuale, nell'imprenditore (art.2082 c.c.) e, nel caso dell'impresa societaria, nell'individuo che è investito dei poteri di rappresentanza dell'ente verso l'esterno.

Questo indirizzo consente, inoltre, sotto il profilo della azione amministrativa, di intervenire più efficacemente laddove si verificano violazioni di norme di legge.

Infatti, se l'autorizzazione fosse concessa al mero dipendente o al procuratore institore, un eventuale provvedimento afflittivo colpirebbe soltanto il titolare dell'atto abilitativo al quale l'impresa potrebbe facilmente revocare la procura institoria o il mandato, sostituendogli un nuovo incaricato.

Al contrario, quando la licenza viene concessa ai legali rappresentanti della società l'eventuale provvedimento sanzionatorio colpisce in maniera più diretta la vita dell'ente, potendo costituire il presupposto per l'applicazione da parte dell'Autorità Giudiziaria anche dei provvedimenti interdittivi ex art.2449 c.c..



# Ministero dell'Interno

- 3 -

Tale orientamento ha trovato, di recente, conferma in alcune decisioni della giurisprudenza amministrativa e, segnatamente, nella sentenza TAR TOSCANA Sez. I 25 ottobre 1995, n.456 e nella sentenza del TAR CAMPANIA Sez. III 12 novembre 1996, n.713.

In particolare quest'ultima pronuncia, di cui si unisce copia per completezza di informazioni delle SS.LL., ha condiviso con dovizia di argomentazioni e riferimenti la tesi propugnata da questo Ministero, e, nel contempo, ha evidenziato la necessità che i doverosi interventi, volti a riportare nella legittimità le autorizzazioni concesse a soggetti privi della rappresentanza legale, non risultino viziati sotto il profilo dell'eccesso di potere. Il TAR CAMPANIA, nel caso in esame, ha ravvisato un simile difetto nella mancata motivazione del provvedimento che, mutando radicalmente una prassi sia pure anomala seguita nel tempo, rischiava di pregiudicare assetti economici formati in virtù dell'affidamento suscitato dal comportamento della Pubblica Amministrazione.

Le cennate sentenze da un lato convalidano l'esigenza, reiteratamente espressa da questo Ministero, di rimuovere ogni eventuale situazione in cui le licenze relative ad istituti di vigilanza siano state attribuite a procuratori institori o a meri dipendenti; dall'altro pongono la necessità di individuare un corretto "modus procedendi".

La regolarizzazione delle situazioni difformi dall'orientamento in parola richiede necessariamente che le autorizzazioni finora concesse a dipendenti o procuratori institori cessino di avere efficacia e che per la conduzione degli istituti di vigilanza interessati vengano concessi, ove sussistano tutte le condizioni di legge, nuovi titoli autorizzatori alle persone fisiche dotate della rappresentanza organica della società.

Non si può, tuttavia, trascurare il fatto che gli artt. 2295, 2328, 2518 c.c., relativi rispettivamente alle società di persone, di capitali e cooperative, rimettono all'atto costitutivo della persona giuridica l'individuazione del numero e dei poteri degli amministratori.

I possibili interventi correttivi adottati dall'Amministrazione potrebbero quindi rendere necessario una modifica dell'atto costitutivo, che nel caso delle società di capitali e cooperative, avviene attraverso procedure complesse.



# Ministero dell'Interno

- 4 -

In considerazione di ciò, si è dell'avviso che le iniziative miranti a regolarizzare la titolarità delle licenze in questione debbano essere portate a termine con gradualità.

Si suggerisce, quindi, che i Sigg.ri Prefetti comunichino agli istituti di vigilanza nelle persone dei titolari della licenza e dei rappresentanti legali degli enti le ragioni di diritto e le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica che non consentono l'attribuzione delle licenze di polizia a meri dipendenti ovvero a procuratori institori.

Contestualmente occorrerà formulare l'invito a regolarizzare l'intestazione delle autorizzazioni entro un termine ragionevole, che comunque dovrà essere contenuto entro un anno dalla data della presente circolare. Nell'occasione i Sigg. Prefetti vorranno precisare che la licenza, la cui validità sarà sempre annuale, verrà revocata qualora nel termine assegnato con il predetto atto di invito l'interessato non sia stato investito dei poteri di legale rappresentanza.

Anche le autorizzazioni rilasciate a soggetti non investiti della legale rappresentanza e rinnovate prima dello scadere del termine assegnato dovranno essere revocate qualora nel suddetto termine non sia stata regolarizzata l'intestazione della licenza.

Si coglie, inoltre, l'occasione per richiamare l'attenzione sulla sentenza del TAR CAMPANIA Sez.III del 22 ottobre 1996, n.715 qui unita in copia. In essa il Giudice Amministrativo, condividendo l'operato dei competenti Uffici Periferici, ha ritenuto che gli istituti di vigilanza non possono affidare in sub-appalto servizi riguardanti la sorveglianza di beni a loro affidati.

Nel segnalare tale pronuncia per opportuna informazione delle SS. LL., si resta in attesa di ricevere un cortese cenno di assicurazione.

IL CAPO DELLA POLIZIA

STG/D

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 713 F  
ANN 199  
N. 348 F

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sez. III

ANN

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 348/96-R.S. proposto dalla Servizi Fiduciari SEFI s.p.a., in persona del Presidente p.t. e dal sig. Florio Antonio, in proprio e nella qualità di Direttore della filiale di Napoli della Servizi Fiduciari SEFI s.p.a., tutti rappresentati e difesi dall'avv. P. Tesauro, presso il cui studio in Napoli, alla via Pergolesi n.1, sono elettivamente domiciliati;

contro

il Prefetto ed il Questore di Napoli, rappresentati e difesi ope legis dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, presso la quale sono elettivamente domiciliati in via Diaz, n.11;

per l'annullamento

del provvedimento della Prefettura di Napoli del 6.3.1996, comunicato il 12 marzo successivo con verbale di diffida redatto presso la Div. Pol. Amm. e Sociale della Questura di Napoli e di tutti gli atti ad esso preordinati connessi collegati e conseguenziali..

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione evocata;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore alla pubblica udienza del 22.10.1996 il Referendario  
Pietro Morabito;



Udito l'avv. P.Tesauro per i ricorrenti;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

### FATTO

Espongono in fatto i ricorrenti che con verbale del 12.3.1996, redatto negli uffici della Div.Pol.Amm. della Questura di Napoli, il sig. Florio, direttore della filiale napoletana della Servizi Fiduciari SEFI s.p.a., è stato diffidato, in ottemperanza a nota prefettizia del 6.3.1996, *"a regolarizzare entro trenta giorni gli atti relativi all'intestazione della licenza ex art.134 del Tulp, che non può che esser attribuita ad una sola persona la quale abbia la rappresentanza legale, con l'avvertenza che, in caso di inutile decorso del termine, verrà dichiarato decaduto il titolo di polizia"*.

Tale diffida ed il presupposto provvedimento prefettizio, vengono avversati con l'atto introduttivo dell'odierno giudizio eccependo le seguenti censure: violazione artt.8 e 134 del Tulp; eccesso di potere per erroneità dei presupposti; travisamento dei fatti; genericità.

Viene, altresì, sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art.134 del Tulp, per violazione dell'art.41 della Costituzione.

L'Amministrazione evocata si è costituita in giudizio con memoria depositata l'1.10.1996, con la quale contesta analiticamente tutte le deduzioni di parte principale; in data 11.10.1996, ha prodotto documentazione del Ministero dell'Interno ed un precedente giurisprudenziale.

Ulteriori note difensive sono state depositate dalla difesa dei ricorrenti in date 11.10. e 22.10.1996.

All'udienza pubblica del 22.10.1996, nessuno si è presentato per la difesa erariale; ascoltato pertanto il patrocinatore dei ricorrenti, la causa è stata trattenuta e spedita in decisione.

### DIRITTO

Evidenziano i ricorrenti che dall'esegesi degli artt. 8 e 134 del Tulp (R.D. 18.6.1931 n.773) non consegue l'affermazione della necessaria coincidenza tra l'intestatario dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di vigilanza e custodia di beni altrui e la persona del legale rappresentante dell' istituto ad hoc deputato; ciò in quanto, consentendo l'art.134 del Tulp l'esercizio di tale attività *"ad enti, ancorchè muniti di apposita licenza"*, deve *"necessariamente concludersi che l'intestazione della licenza ben può essere chiesta ed ottenuta in favore di chi, in possesso dei necessari requisiti, viene espressamente incaricato della gestione dell'attività da parte di una società"*.

L'incaricato, essendo organicamente inserito nella gestione societaria, assicurerebbe una più efficiente rispondenza del servizio espletato al pubblico interesse, assumendone la relativa responsabilità in tutte le sedi civili penali ed amministrative.

Una diversa conclusione esegetica, sostengono i ricorrenti, penalizzerebbe quelle imprese che operando su scala nazionale offrono maggiori garanzie di serietà ed affidamento del pubblico interesse e sarebbe inoltre improponibile in quanto convoglierebbe su un unico soggetto, e cioè il legale rappresentante, una pluralità di licenze relative ad un'attività estesa all'intero territorio nazionale senza che *"questi possa avere una diretta e*

*personale partecipazione alle attività interessanti ogni singola provincia*", con evidente pregiudizio per la effettività e serietà dei necessari controlli.

Ancora, soggiungono i ricorrenti, un<sup>x</sup>eventuale conflitto tra il principio della personalità delle autorizzazioni di polizia di cui all'art.8 del Tulp e le disposizioni dell'art.134 che consentono anche ad "enti" di prestare opera di vigilanza e custodia, deve risolversi dando la prevalenza alla seconda norma che - a differenza della prima di natura procedurale - avrebbe carattere sostanziale e non impone che l'intestatario della licenza debba necessariamente essere il rappresentante legale.

I.1) Con riferimento alle sovraesposte censure, il Collegio intende preliminarmente rappresentare che la locuzione *polizia privata*, con la quale sono comunemente individuati gli istituti giuridici disciplinati nel titolo IV del Tulp, nel relativo regolamento di esecuzione ed in alcune leggi speciali, si pone, in realtà, in termini contraddittori con il principio classico che assegna alla funzione di polizia - preventiva e repressiva - natura eminentemente pubblica e, in particolare, statale.

Al criterio, oggettivo e soggettivo, della pubblicità della funzione di polizia è chiaramente ispirato l'art.1 del Tulp allorchè individua l'iniziativa dello Stato nel mantenimento dell'ordine pubblico, della sicurezza pubblica, nella garanzia dell'incolumità dei cittadini e tutela dei loro beni.

Che poi la stessa legge di p.s. consenta - previa autorizzazione - attività di privati (guardie private o istituti di vigilanza) intese a custodire o salvaguardare beni mobili o immobili, non contraddice assolutamente al principio della sovranità statale in materia di tutela della proprietà ma, al



contrario, lo rafforza delimitando chiaramente a quali condizioni l'attività di vigilanza privata sui beni può esser esplicata.

Storicamente, dopo l'unificazione, si riconobbe ai privati la possibilità - previa approvazione della competente autorità - di "*deputare guardie particolari per la custodia delle loro terre*" (art.7 legge 20.3.1865 n.2248 all.E); facoltà poi estesa dall'art.45 della legge 21.12.1890 n.7321 anche ai comuni ed ai corpi morali per la custodia della loro "*proprietà*" in genere.

Successivamente il T.U.21.8.1907 n.690 confermò, all'art.44, i requisiti, già previsti dalla legge del 1890, dei quali dovevano essere in possesso le guardie comunali e private per la custodia della proprietà; quindi, con R.D. 4.6.1914 n.563, si disciplinarono gli istituti privati sorti spontaneamente per vigilare e custodire - a scopo di lucro - la proprietà immobiliare e mobiliare, assoggettandone l'istituzione ed il funzionamento ad autorizzazione del Prefetto.

La materia venne ulteriormente regolata dal Tulp del 1931 e dal relativo reg. di esec.(R.D.6.5.1940 n.635) ribadendosi la distinzione, già introdotta nel R.D. n.563 del 1914, tra vigilanza e custodia di propri beni mobiliari od immobiliari da parte di enti pubblici, enti collettivi e privati (art.133), e analoga attività a tutela di beni altrui (art.134) consentita sia a privati che ad enti.

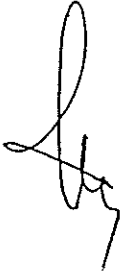
L'esigenza di maggiori e più penetranti interventi fu poi soddisfatta dal R.D.L. 26.9.1935 n.1952, convertito nella legge 19.3.1936 n.508, - disciplinante il servizio delle guardie giurate alle dipendenze di enti pubblici o collettivi o di privati per la custodia delle loro proprietà - e dal

R.D.L. 12.11.1936 n.2144, convertito nella legge 3.4.1937 n.526, disciplinante gli istituti di vigilanza privata (addetti alla custodia e vigilanza di beni altrui) costituiti a termini dell'art.134 del Tulp.

Il quadro normativo da ultimo delineato è quello che ancora oggi regola la materia in questione; è esso, dunque, che costituisce il parametro di riferimento per sondare la fondatezza delle doglianze sollevate dai ricorrenti.

I.2) L'art.134 del Tulp, dispone che senza la licenza del Prefetto è vietato ad enti o privati di prestare opera di vigilanza e custodia di proprietà mobiliari od immobiliari altrui, avvalendosi di guardie particolari giurate.

Va notato che non esiste differenza sostanziale fra le guardie nominate direttamente dai privati e quelle assunte dagli istituti; si tratta di datori di lavoro diversi ma, in entrambi i casi, occorrono i medesimi requisiti per l'esercizio dell'attività di guardia giurata e cioè, sostanzialmente, la richiesta nominativa fatta dal datore di lavoro al Prefetto (non esiste un diritto del soggetto ad esercitare l'attività di guardia particolare indipendentemente dalla richiesta di chi della sua opera voglia e possa avvalersi; C.S., V<sup>^</sup>, 12.4.1957 n.211), l'accettazione della guardia giurata e l'approvazione prefettizia previa verifica dei requisiti soggettivi ex art.138 del Tulp.



L'attività di vigilanza, come già anticipato, può esser assunta ed esercitata da singoli individui, i quali dovranno munirsi della licenza di cui all'art.134 del Tulp (Cass.Pen. 28.2.1969 imp.Zito; e 29.11.1977 imp.Saladino) e non dell'autorizzazione ex art.138 posto che per essi la

qualifica di guardia giurata non è richiesta nè viene conseguita col rilascio della licenza di cui all'art.134.

Ordinariamente l'attività di vigilanza è assunta da imprese organizzate che espletano il servizio mediante guardie giurate da loro nominate e poste alle loro dipendenze.

In ogni caso tale attività, prestata da privati o enti, trova fondamento anche nella libertà di iniziativa economica, traducendosi in una iniziativa privata a scopo di lucro, rilevante in quanto diretta ad integrare e supplire l'azione preventiva istituzionalmente svolta dallo Stato epperanto anche necessariamente soggetta ad un penetrante controllo statale ai fini del suo coordinamento con obiettivi pubblici (Cfr., in tal senso, Corte Costituzionale 6.7.1965 n.61).

Quello che, peraltro, è importante sottolineare in questa prima disamina è che i titolari della licenza di vigilanza ex art.134 citato, siano essi privati ovvero amministratori di istituti, non vanno confusi con le guardie giurate di cui all'art.138 Tulp; queste ultime ripetono la loro nomina da enti o privati che le assumono e da cui dipendono, mentre i primi, non sono nominati e non dipendono da alcuno, ma si assumono di loro iniziativa e per fine di lucro il compito di vigilare e custodire la proprietà altrui.

I.3) Va ora sottoposto ad analisi l'impianto normativo disciplinante gli istituti di cui all'art.134 del Tulp, per valutare se i principi da esso ritraibili sono compatibili con la tesi avallata da parte ricorrente che non vi rinvieni alcun limite alla possibilità di incardinare in dipendenti dell'istituto la titolarità della licenza di cui si discute.

Orbene al riguardo pare al Collegio che un primo principio possa inequivocamente e pacificamente affermarsi: il legislatore, disciplinando in maniera capillare il servizio di vigilanza, ha imposto che il titolare della licenza debba coincidere con il suo effettivo gestore.

Difatti, ai sensi dell'art.257 del reg.esec al Tulp, la domanda deve contenere l'indicazione del comune o dei comuni in cui l'istituto intende svolgere la propria attività, delle tariffe per le operazioni singole o per l'abbonamento, dell'organico delle guardie, dei loro turni di riposo e delle mercedi, dell'orario e delle modalità con cui il servizio deve essere eseguito ed in relazione al quale ogni variazione o modificazione va autorizzata dal Prefetto (Cfr. Cass.Pen., III<sup>^</sup>, 2.4.1992, imp. Graceffa).

Per garantire il necessario coordinamento tra l'azione degli istituti e quella di vigilanza della polizia, devono altresì essere comunicati al Prefetto gli elenchi, e le relative variazioni, degli abbonati e la custodia delle loro proprietà, facendo risultare quali siano i beni cui le singole operazioni si riferiscono (art.259 R.E.)


Il servizio, poi, è posto sotto la costante vigilanza del Questore (R.D.L.n.2144/1936), cui è riservato il potere (interinale) di sospendere immediatamente le guardie e ritirare le armi in loro possesso, salvi i provvedimenti di revoca da parte del Prefetto.

L'art.139 del Tulp impone, poi, agli istituti di vigilanza di prestare la loro opera a richiesta dell'autorità di p.s.; mentre l'art.9 del Tulp faculta l'autorità amministrativa ad aggiungere alle prescrizioni imposte dalla legge per l'esercizio dell'attività di vigilanza, tutte le altre prescrizioni opportune ai fini del pubblico interesse.

Come si vede, dunque, un complesso di disposizioni il cui doveroso rispetto può esser assicurato solamente se si ammette che il titolare della licenza sia l'effettivo gestore del servizio ovvero abbia, quantomeno, la possibilità di sovrintendervi con immediatezza. (C.S., V<sup>^</sup>, n.465 del 25.6.1960)

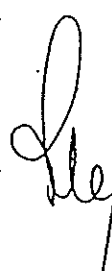
Ferma restando dunque la condizione che il titolare della licenza assuma la personale ed effettiva direzione dell'istituto, il titolo, ai sensi dell'art.8 del Tulp, è personale, intrasmissibile ed è vietato ogni rapporto di rappresentanza.

Conseguenza di tale divieto è che l'eventuale nomina da parte dell'intestatario della licenza, di un procuratore o direttore per la gestione effettiva del servizio, se non è influente nel campo civilistico, è inidonea a porre in essere un rapporto di rappresentanza e di far assumere al dipendente la qualifica di direttore dell'ufficio agli effetti della legge di p.s.; nè fa venir meno l'obbligo del titolare di sorvegliare su quanto avviene in ufficio, continuando a mantenerne la relativa responsabilità (Cfr. Cass.sez.I<sup>^</sup>, 28.9.1970 n.1740; II<sup>^</sup>, n.7300 del 3.7.1980 e n.7644 del 20.1.1982; Cass.Pen., I<sup>^</sup>, 21.6.1974, la quale, pur giudicando su controversia inerente il titolare di istituto di investigazione - come notato dai ricorrenti a pag.5 della memoria depositata il 22.10.1996- enuclea il principio sovraesteso, argomentando dagli artt.8 e 136 del Tulp applicabili anche agli istituti di vigilanza privata; nel campo amministrativo, cfr. C.S., V, n.465 del 25.6.1960 e 9.6.1972 n. 444 che hanno ribadito che il principio di personalità esclude che le autorizzazioni di p.s. possano dar luogo a rapporti di rappresentanza, salvi i casi



espressamente previsti dalla legge, e che il titolare della licenza deve esser colui che effettivamente ne gestisce il relativo servizio; cfr. altresì, sul punto, C.S., IV, n. 221 del 28.3.1990).

Il principio della diretta responsabilità dell'attività espletata trova, con riferimento agli istituti di vigilanza, una indiretta ma significativa conferma nell'art. 137 del Tulp, che subordina il rilascio della licenza al versamento di una cauzione a garanzia di tutte le obbligazioni inerenti all'esercizio dell'ufficio ed all'osservanza delle condizioni imposte dal titolo; il mancato rispetto di queste ultime legittima interventi sanzionatori del Prefetto che possono comportare la devoluzione totale o parziale della cauzione all'erario dello Stato.

Ne consegue, dalla citata disposizione, il principio che <sup>by</sup> ~~il~~ titolare della  licenza deve esser colui che può disporre delle risorse finanziarie dell'impresa onde ripristinare tempestivamente l'importo cauzionale decurtato; potestà quest'ultima non rinvenibile in capo al mero incaricato del servizio.

Tirando le prime somme dalle considerazioni dianzi estese, possono, inizialmente, enuclearsi i seguenti principi informatori della materia;

- a) il titolare del titolo di cui all'art. 134 del Tulp, è soggetto che, a differenza delle guardie da lui assunte, non è nominato ne dipende da alcuno ed assume, di propria iniziativa e per fini di lucro, il compito di vigilare la proprietà altrui;
- b) egli deve esser l'effettivo gestore del servizio ed eventuali incaricati o procuratori da lui nominati, lasciano impregiudicata la sua responsabilità e la sua qualifica di titolare dell'ufficio agli effetti della legge di P.S.;

c) il titolare deve identificarsi, altresì, con colui che dispone delle leve economiche dell'impresa ed abbia la possibilità di decidere tempestivamente dell'utilizzo dei relativi capitali per fronteggiare con immediatezza l'adempimento di tutti gli obblighi imposti al servizio ai fini di pubblico interesse.

I.4) Oltre ai principi sovraesposti - i quali di per sè potrebbero già esser sufficienti a radicare la declaratoria di infondatezza della tesi di parte ricorrente - v'è da esaminare se l'impianto normativo costituito dalle leggi di p.s. disciplinanti gli istituti di cui all'art.134 del Tulp, consente di evidenziare come più garantista, ai fini del pubblico interesse, la tesi, sostenuta da parte ricorrente, che l'incaricato (non legale rappresentante) della gestione del servizio è soggetto che, in quanto organicamente inserito nell'impresa, meglio garantisce il pubblico interesse (pag.3 ricorso) rispondendo in tutte le sedi penali civili ed amministrative di un'attività circoscritta territorialmente.

L'assunto in questione è privo di pregio in quanto le esigenze pubblicistiche che animano la disciplina delle attività di protezione della proprietà privata, (attività) aventi scopi convergenti con la funzione di polizia e ritenute integrative di quest'ultima (C.C.le n.61/1965 cit.), verrebbero frustrate e non appagate da una soluzione esegetica che accordi al dipendente, e non al legale rappresentante, di un istituto di vigilanza la titolarità dell'abilitazione "*de qua*".

Non è da trascurare, difatti, la considerazione che il dipendente titolare dell'autorizzazione, rimane nondimeno inserito strutturalmente

nell'organizzazione aziendale che lo ha assunto e dalla quale dipende nonchè asseconda gli ordini provenienti dai rispettivi vertici dirigitici.

Ove tali ordini si traducano in disposizioni intese, ad es., a favorire un risparmio d'impresa e ciò anche a scapito dell'efficienza e sicurezza del servizio reso, le conseguenze di provvedimenti amministrativi afflittivi dispiegherebbero ben diversa incidenza rispetto all'ipotesi in cui il titolo fosse detenuto dal legale rappresentante.

Difatti - e contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti a pag.5 della memoria depositata il 22.10.1996, ove gli stessi dichiarano di non comprendere quale differenza vi sarebbe tra la rimozione del direttore di filiale e quella del legale rappresentante - v'è da rappresentare, utilizzando l'esempio soprarichiamato di disposizioni verticistiche mirate ad un risparmio dei costi del servizio, quanto appresso:

a) il direttore della filiale non avrebbe alcun interesse a disattendere tali disposizioni, in quanto:

a1) la sua posizione lavorativa rimarrebbe impregiudicata da eventuali sanzioni revocatorie del titolo, essendo egli un dipendente dell'impresa che non potrà certo penalizzarlo per aver dato puntuale osservanza a proprie disposizioni;

a2) l'impresa non riceverebbe alcun sostanziale nocumento amministrativo dalla revoca del titolo di cui era intestatario il proprio dipendente, potendo provvedere alla sua tempestiva sostituzione;

a3) l'impresa non riceverebbe alcun nocumento economico dalla vicenda sopracitata, atteso che potrebbe continuare a garantire l'espletamento delle obbligazioni negoziali assunte con i terzi committenti, mediante

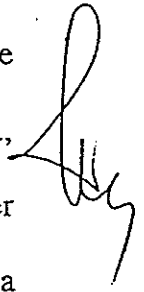




sostituzione dell'incaricato e con l'apporto delle medesime guardie giurate che, in quanto dipendenti dall'istituto e non dal Direttore di filiale intestatario del titolo, continuerebbero ad espletare le loro funzioni.

Viceversa, nell'ipotesi in cui il provvedimento affittivo privi del titolo il legale rappresentante, a tale evenienza consegue, ex art.136.III° comma del Tulp, la cessazione delle funzioni delle guardie dipendenti dall'istituto; altrimenti detto in tale circostanza, così come nel caso di vigilanza esercitata da privati, l'attività economica cessa divenendo l'ex titolare dell'abilitazione non più in grado di adempere agli impegni assunti con la committenza.

Circostanze, quelle appena palesate, che consentono di supportare giuridicamente il convincimento che la delicata attività di vigilanza, presentante scopi convergenti con la funzione di polizia, debba esser direttamente esercitata dal legale rappresentante dell'ente onde evitare la sostanziale frustrazione delle esigenze pubblicistiche che stanno a base della relativa disciplina. (Cfr., nello stesso senso, in giurisprudenza, oltre a Tar Toscana n.456 del 25.10.1995, anche C.S., V°, 30.7.1930, n.515, - Soc.anonima di vigilanza Cittadini dell'ordine di Genova c/o Prefetto di Genova - che così si esprime " *Quando il servizio di vigilanza privata viene assunto da un ente, la relativa licenza non può esser data a qualunque individuo che l'ente presenti all'autorità di p.s. quand'anche sia idoneo a dirigere tecnicamente il servizio, ma deve esser concessa alla persona che legalmente rappresenta l'ente. Non possono coesistere due autorità, una che rappresenta legalmente l'istituto di vigilanza, e l'altro*



*che è il titolare della relativa licenza"*; cfr., anche C.S., V<sup>^</sup>, n.36 del 15.2.1958)

Ne consegue l'infondatezza della tesi patrocinata da parte ricorrente, essendosi appurato che la titolarità della licenza per l'esercizio di un servizio organizzato, che implica utilizzazione di uomini armati, ove accordata a persona diversa dal legale rappresentante si pone in rapporto di confliggenza con l'art.136.III° comma del Tulps, con i principi enunciati alle lettere a, b e c del precedente punto I.3) nonchè con l'esigenza che il servizio in questione sia soggetto ad un penetrante controllo statale al fine di coordinarlo con gli obiettivi pubblici.

Conseguentemente perde ogni rilievo la possibile disputa, adombrata dalla difesa dei ricorrenti, tra gli artt. 8 e 134 del Tulps. Tali norme si coordinano ed integrano perfettamente, dovendosi individuare nei principi suaccennati la fonte dell'avversità legislativa all'incardinamento del titolo di cui all'art.134 in capo a persona diversa dal legale rappresentante dell'istituto.


Nè la tesi cui il Collegio intende aderire è contraddetta dalla conseguenza, paventata dai ricorrenti, che, una prospettazione esegetica contraria a quella da loro formulata, imporrebbe il convogliamento su un unico soggetto, e cioè il legale rappresentante, *"di una pluralità di licenze sull'intero territorio senza che questi possa avere una diretta e personale partecipazione dell'attività interessanti ogni provincia"*.

Invero il rapporto di consequenzialità logica prospettato dai ricorrenti è privo di fondamento giuridico in quanto, in adesione al principio che impone al titolare dell'abilitazione la gestione diretta del servizio (C.S., V<sup>^</sup>

n.36/1958 e 475/1960 citate), la possibilità che uno stesso soggetto sia autorizzato a gestire più istituti o più filiali del medesimo istituto sussiste soltanto quando, secondo l'apprezzamento discrezionale del Prefetto, costui possa personalmente e costantemente svolgere tali attività ed assumere le relative responsabilità (C.S., I°, 10.6.1977 n.1539).

II) Alle pagine 8-10 del gravame i ricorrenti sollevano, sotto un duplice profilo, questione di legittimità costituzionale dell'art.134 del Tulp per violazione dell'art.41 della Costituzione.

Quanto al primo profilo si sostiene che l'art.134 si riferisce direttamente solo al servizio di scorta fornito a chi, con mezzi propri, trasporta propri valori; dal suo contenuto esulerebbe la figura del trasporto valori, sorta solo in epoca storica successiva ed alla quale l'applicazione dell'art.134 del Tulp è frutto di un'interpretazione definita ora estensiva (pag.8 ricorso) ora analogica (pagg.3 e 8 della memoria depositata il 22.10.1996), eppertanto in contrasto con la riserva di legge di cui all'art.41.



Sostanzialmente i ricorrenti intendono affermare, avvalendosi esclusivamente dell'elemento esegetico c.d. "*storico*" che poichè il legislatore del tempo si era riferito alla sola ipotesi della scorta valori e non anche a quella del trasporto valori, sviluppatasi solo successivamente, quest'ultima attività esula dall'impianto delle leggi di p.s. per rimanere disciplinata esclusivamente da disposizioni civilistiche degli artt.1686-1693 del cod.civ., in quanto nel trasporto valori, la custodia diviene elemento "*accessorio essenziale del contutto principale*" (testualmente pag.3 memoria depositata l'11.10.1996).

La questione è manifestamente infondata.

A parte la carenza di ogni opportuno richiamo ai lavori preparatori del Tulp per suffragare la ricostruzione storica esposta, omettono i ricorrenti di considerare che sull'elemento storico prevale la volontà oggettiva della legge e che l'interpretazione estensiva, a differenza di quella analogica, si limita a rendere esplicito ciò che nella norma è già implicito sebbene non espresso, al fine di consentire l'identificazione della volontà della legge.

Orbene, l'art.134 consente a privati e enti di prestare opera di vigilanza o custodia di proprietà altrui. Il servizio di trasporto o scorta valori da un luogo ad altro rientra nel concetto specifico di "*vigilanza*", in quanto non può revocarsi in dubbio che in esso sono ontologicamente riscontrabili gli elementi della custodia e della sorveglianza propri del concetto; salva la peculiarità del loro esplicarsi su beni "*in itinere*"; peculiarità che però non è suscettibile di mutarne la reale essenza, posto che è l'attività di trasporto - e non quella di custodia, come pretendono i ricorrenti - ad assumere carattere accessorio ed inscindibile. Altrimenti detto l'attività di trasporto valori con automezzi propri dell'istituto di vigilanza non è un'operazione distinta ed autonoma rispetto all'attività di vigilanza, ma operazione a quest'ultima strumentale; trattasi di prestazione unica non scorporabile, resa in adempimento di un'obbligazione di risultato.

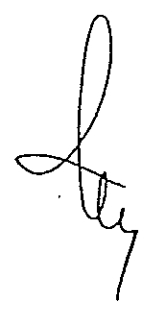
Sotto ulteriore e subordinato profilo l'art.134 viene indicato come lesivo dell'art.41 della Costituzione in quanto, ove valida l'esegesi che identifica il titolare dell'abilitazione col legale rappresentante dell'ente, penalizzerebbe le società con ramificazioni territoriali, come quella

ricorrente, ed imporrebbe il cumulo di una molteplicità di licenze in capo ad unico soggetto.

La questione è manifestamente infondata.

Sono già stati evidenziati i limiti di praticabilità della tesi del convogliamento delle abilitazioni, relative ad ambiti operativi ultraprovinciali, eppertanto sul punto si rimanda a quanto anticipato.

Quanto ai condizionamenti che subirebbe l'imprenditoria più sviluppata, v'è da rammentare che, sin dalle sue prime pronuncie, la Corte Costituzionale ha evidenziato che il diritto, costituzionalmente assistito ad ogni consociato, alla scelta dell'attività lavorativa e del modo di esercitarla, non è leso o compromesso da limitazioni poste dalla legge a tutela di altri interessi o altre esigenze sociali (sent.n.12/1960), rinvenendo ogni libertà contemperamenti al contatto con altre sfere concorrenti che siano egualmente meritevoli di protezione costituzionale (sentt.nn. 1 del 5.6.1956; n.2 del 16.1.1957; n.1 del 21.1.1960; n.6 del 13.2.1960).



Nel caso di specie l'art.134, così come le altre norme disciplinanti gli istituti di vigilanza, si sottraggono alla prospettata censura in quanto garantiscono alla comunità che un'attività autonomamente scelta è conforme alle esigenze della sicurezza pubblica ed a quelle della libertà dei cittadini con i quali le guardie giurate possono venire in relazione; in modo da non potersi temere attentati all'una ed all'altra.

La possibilità di operare in varie parti del territorio nazionale non rimane, d'altro canto, inibita dalla normativa in questione, ma può essere assicurata attraverso una organizzazione imprenditoriale che veda compresenti più amministratori ( la Sefi s.p.a., ne ha tre) eventualmente

agevolati, nel loro compito, dall'ausilio di avanzate strutture che consentano di sovrintendere con immediatezza alla gestione del servizio.

III) Va ora esaminata la rimanente censura di eccesso di potere per difetto di motivazione.

La doglianza è fondata.

Invero non è contestato dalla difesa erariale che, in nome e per conto della Sefi s.p.a., la licenza di esercizio, per l'attività di custodia e vigilanza, è stata, sin dal 1973, intestata al Direttore della filiale napoletana (della società ricorrente) e costantemente rinnovata.

Si tratta, quindi, di una inveterata, pur se illegittima, prassi amministrativa la cui anomalia, peraltro, lo stesso dicastero degli Interni aveva sottolineato sin dal 1988, a pagina 10, della circolare diramata nel luglio di tale anno.

Tale atteggiamento amministrativo, consolidatosi attraverso la reitera dei comportamenti, non può, ovviamente, non aver influito sull'organizzazione delle imprese beneficiarie che anche in funzione di esso hanno curato la propria ristrutturazione, investendo i dovuti capitali per l'ampliamento delle proprie attività.

Attuare, pertanto, una radicale inversione di rotta amministrativa, assegnando alla componente motivazionale del provvedimento modificativo di una prassi più che ventennale, uno spazio ridotto a qualche riga - come si riscontra negli impugnati provvedimenti - è quantomeno risibile e non merita la spendita di ulteriori considerazioni. Vani, quindi, devono ritenersi i tentativi della difesa erariale di rinvenire nel corpo del



medesimo anche un indizio del richiamo ad una ragione giustificativa diversa dal mero recupero di una legalità formale.

Ovviamente l'Amministrazione rimane facoltizzata all'adozione di ulteriori provvedimenti in materia, nel rispetto delle *normae agendi* desumibili dalla presente decisione.

IV) Le spese, attesa la novità della questione, possono compensarsi tra le parti.

#### P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Napoli, definitivamente pronunciando, così dispone:

- 1) Accoglie, nei limiti di cui alla parte motiva, il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla il provvedimento prefettizio ed il relativo verbale di diffida sempre in epigrafe indicati;
- 2) compensa tra le parti spese onorari e competenze.

Salvi gli ulteriori provvedimenti della P.A.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa. Così deciso, in Napoli, dal Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sez. III, nelle Camere di Consiglio del 22.10. e 12.11.1996, alla presenza dei signori Magistrati:

Dott. Gianni Leva	- Presidente
Dott. Claudio Marchitello	- Consigliere
Dott. Pietro Morabito	- Referendario Estensore

IL MAGISTRATO ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA  
27 NOVEMBRE 1996  
(Art. 55 L. 400/1977)

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sez. III

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 339/96-R.S. proposto dalla Servizi Fiduciari SEFI s.p.a., in  
prerona dei legali rappresentanti p.t., rappresentata e difesa  
dall'avv.P.Tesauro, presso il cui studio in Napoli, via Pergolesi n.1, è  
elettivamente domiciliata;

contro

il Prefetto della Provincia di Salerno, rappresentato e difeso  
dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, presso la quale, ope  
legis, domicilia in Napoli, alla via Diaz n.11;

per l'annullamento

del provvedimento, comunicato dalla Questura di Napoli con verbale del  
15.2.1996, col quale il Prefetto ha dichiarato di condividere i contenuti del  
provvedimento di diffida adottato dal Questore di Salerno, ai sensi  
dell'art.9 del T.U.L.P.S., e partecipato al Direttore della filiale di Napoli  
della ricorrente s.p.a. con verbale del 14.9.1995..

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura Distrettuale dello  
Stato di Napoli in rappresentanza del Prefetto e Questore di Salerno,  
nonchè del Ministro dell'Interno;

Visti gli atti tutti della causa;

N. 715 Reg. Sec.  
ΔΜΟ 1996  
N. 339 Reg. Geo.  
ANNO 1996





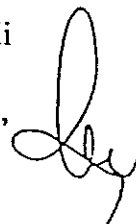
Data per letta alla pubblica udienza del 22.10.1996 la relazione del Referendario Pietro Morabito ed ascoltato, per la ricorrente, l'avv.P.Tesauro;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

### FATTO

Premette in fatto la ricorrente s.p.a. che il 14.9.1995, in persona del titolare della filiale di Napoli, venne diffidata dal Questore di Salerno, ai sensi dell'art.9 del T.U.L.P.S., *"a non affidare all'Istituto di Vigilanza Privata La Supervigile di Nocera Inferiore (SA) servizi di trasporto valori affidati per contratto alla SEFI s.p.a."*, perchè *"l'affidamento rientrerebbe nell'ipotesi di sub-appalto non previsto dalla normativa attualmente in vigore sulla materia.....(omissis)"*.

A tale diffida è seguito il provvedimento di condivisione del Prefetto di Salerno, i cui estremi la ricorrente dichiara di disconoscere, notificatole, dalla Questura di Napoli, con verbale del 15.2.1996:



Con l'atto introduttivo dell'odierno giudizio, mirato ad ottenere:

- A) l'annullamento del provvedimento di *"condivisione"* prefettizio ( vedi preambolo ricorso);
- B) l'annullamento della diffida del Questore di Salerno e del provvedimento prefettizio di *"condivisione"* ( vedi ricorso pag.2, ultimo periodo della narrativa);
- C) l'annullamento del provvedimento del Prefetto di Salerno, comunicato dalla Questura di Napoli il 15.2.1996, e di tutti gli atti ad esso connessi, preordinati e preliminari ( vedi pag.7 ricorso);

la ricorrente solleva le seguenti censure:

1) Violazione degli artt.9, 133 e 134 del R.D. 18.6.1931 n.773. Eccesso di potere per erroneità nei presupposti; travisamento dei fatti; genericità.

2) Violazione dell'art.41 Costituzione - Art.134 T.U.L.P.S.

L'Amministrazione evocata, costituitasi in giudizio, con atto di stile depositato il 3.5.1996, ha fatto pervenire, in data 11.10.1996, copia conforme all'originale dell'avversato provvedimento prefettizio di cui in epigrafe ( unitamente ad altri atti) ed in data 15.10.1996, ha depositato memoria difensiva ove contesta le tesi di parte ricorrente concludendo per la reiezione del relativo gravame.

All'udienza pubblica del 22.10.1996 è stato ascoltato l'avv.P.Tesauro, mentre nessuno si è presentato per la difesa erariale; quindi la causa è stata trattenuta per la relativa decisione.

#### DIRITTO

1) Reputa il Collegio che la carenza di uno dei requisiti per l'ammissibilità dell'atto introduttivo dell'odierno giudizio<sup>x</sup> precluda la deliberazione sulla fondatezza della pretesa col medesimo azionata.

Questo Giudice, difatti, non può esimersi dal constatare che nè il gravame nè gli atti allegati al fascicolo di causa<sup>x</sup> consentono di individuare i sottoscrittori della procura conferita a margine dell'atto, ivi indicati non *nominatim* ma soltanto con riferimento alla qualifica rivestita all'interno della società, seguita da firma illeggibile<sup>g</sup> e dalla relativa autenticazione ad opera del difensore.

Su tale specifico aspetto ha avuto modo di pronunciarsi anche di recente la Corte di Cassazione (SS.UU. 5.2.1994 n.1167) affermando che nel conferimento della procura alle liti, a norma dell'art.83.III° comma delò

C.P.C., la certificazione, da parte del difensore, dell'autografia della sottoscrizione del conferente postula che ne sia accertata l'identità ed esige, per ciò, che ne sia indicato il nome, con la conseguenza che, ove nell'intestazione del ricorso proposto da una società o altro ente collettivo nè nella procura risulti il nome della persona fisica che l'ha conferita (perchè non vi è nominativamente indicata e la firma è illegibile), l'incertezza sulla persona del conferente, preclusiva della successiva indagine sull'esistenza in capo a lui dei necessari poteri rappresentativi, rende invalida la procura ed inammissibile il ricorso, a meno che, entro i limiti di cui all'art.372 del C.P.C., sia idoneamente documentato, mediante la produzione di atti già esistenti al momento del conferimento, il riferimento della già indicata qualità di "rappresentante legale" ad una ben individuata persona fisica.

Nello stesso senso già prima era stato affermato (Cass.,II, 14.9.1992 n.8522) che è inammissibile il ricorso proposto da una persona giuridica privata in persona dei legali rappresentanti *"pro tempore"* senza che nell'intestazione o nel contesto del ricorso siano indicati i nomi dei detti rappresentanti e le sottoscrizioni apposte sulla procure speciale a margine risultino illegibili, non essendo idonea l'autenticazione di dette sottoscrizioni da parte del difensore a consentire il necessario collegamento tra le dette persone fisiche e la persona titolare del potere di rappresentanza dell'ente che agisce in giudizio, impedendo perciò il controllo sulla legittimità dell'esercizio dell'azione.

Difatti nel caso in cui la persona fisica del sottoscrittore non coincida con il titolare dell'azione proposta, essendo quest'ultimo una persona giuridica



che agisce per il tramite di un proprio organo legittimato ad esercitare all'esterno la legale rappresentanza, non è in gioco l'autenticità della sottoscrizione, cui fa fede la firma del difensore appositamente apposta, ma l'identificazione stessa del soggetto che agisce ( nel nome e nell'interesse di altro soggetto al quale devono farsi risalire la volontà di agire ed azione proposta) e la sua qualità nell'ambito della persona giuridica di cui spende il nome, ossia la legittimazione del medesimo ad agire nella qualità di legale rappresentante del soggetto titolare dell'interesse sostanziale dedotto in giudizio.

All'indirizzo dianzi riassunto, cui, recentissimamente, ha aderito, con riferimento a fattispecie assolutamente simile a quella in esame, il Consiglio di Stato (Sez.VI., 19.4.1996 n.592 - specificando, in talè sede, che l'inammissibilità derivante dall'invalidità della procura non può esser superata con l'espedito della riunione ad altro giudizio, nel quale il nominativo del legale rappresenante risulta invece regolarmente specificato), questo Collegio non rinviene motivi per discostarsi.

Ne consegue che i relativi principi trovano cittadinanza anche all'interno del corrente gravame, in relazione al quale nè l'atto introduttivo nè gli ulteriori documenti processuali (da entrambe le parti depositati) consentono di individuare il nome dei sottoscrittori al fine di operare il relativo raccordo con i soggetti debitamente investiti del potere di rappresentanza dell'ente.

In considerazione di quanto sopra il ricorso in epigrafe deve essere dichiarato inammissibile.

II) Fermo restando l'anzidetto esito giudiziale, il Collegio, in considerazione della novità della questione nonché per dovere di completezza, ritiene opportuna anche la disamina delle doglianze che contestano la legittimità del ovvero dei provvedimento/i impugnato/i.

III) Preliminarmente deve rappresentarsi che gli atti (del Questore e del Prefetto di Salerno) posti all'attenzione del Collegio, pur essendo accomunati dal medesimo presupposto di fatto (l'affidamento, per conto della Sefi s.p.a., di un servizio di trasporto valori ad altro istituto di vigilanza operante sul territorio salernitano) hanno presupposti giuridici e possibili sviluppi amministrativi differenti.

Difatti, la potestà di intervento del Questore rinviene la propria genesi nel R.D.L. 12.11.1936 n.2144, convertito nella legge 3.4.1937 n.526 - (si veda anche il precedente R.D.4.6.1914 n.563 -), il cui art.1 sancisce che le guardie giurate assunti da istituti di vigilanza, costituiti a norma dell'art.134 del Tulpis, *"sono posti, per quanto riguarda il servizio, alle dipendenze del Questore che ne vigila l'ordinamento"* e cui è consentito il ricorso a provvedimenti (interinali) di sospensione delle guardie giurate, *"salvo il potere di revoca da parte del Prefetto"*.

Quest'ultima autorità rimane destinataria del rispetto delle prescrizioni di cui agli artt.257 e 259 del R.E. al Tulpis (R.D. 6.5.1940 n.635) ed, oltre al provvedimento di revoca della licenza di guardia giurata (nei confronti dei dipendenti dell'istituto in possesso di tale titolo), può adottare, nel caso in cui l'attività di vigilanza si ponga in contrasto con la relativa abilitazione, i necessari provvedimenti sanzionatori nei confronti dell'intestatario del titolo, il quale non acquista (di seguito al rilascio del

medesimo) la qualifica di guardia particolare giurata, nè tale qualifica è per esso richiesta.

Dall'esposizione soprasvolta consegue l'autonomia provvedimento di entrambi gli atti impugnati e, quale logico corollario, l'irricevibilità del gravame in epigrafe nella parte in cui aggredisce la determinazione questoria oramai divenuta inoppugnabile per l'intervenuta scadenza del relativo termine decadenziale.

IV) Il ricorso in epigrafe deve dunque scrutinarsi, nella sua portata censoria, con riferimento al solo provvedimento del Prefetto di Salerno.

Al riguardo, con la prima doglianza (indicata in narrativa) si contesta sostanzialmente l'arbitrarietà dell'iter logico giuridico seguito dal Prefetto di Salerno che, invadendo ambiti negoziali riservati al rapporto tra la Sefi ed il proprio committente, omette di considerare che *"acclarata l'inesistenza di una norma contenente un espresso divieto, nessuna conseguenza negativa può incorrere sulla società ricorrente per il noto principio nulla poena sine lege"*.

Sennonchè un assunto di tale portata non è condivisibile in tutta la sua estensione.

Difatti le disposizioni di cui agli artt.8-13 del TulpS configurano un sistema nell'ambito del quale si deve riconoscere all'autorità di P.S. una relativa discrezionalità in ordine al diniego, alla revoca ovvero all'ambito di operatività, delle licenze o autorizzazioni ivi contemplate (Cfr.C.S., V<sup>^</sup>, 17.10.1967 n.1199; IV<sup>^</sup>, 28.11.1972 n.1165).

Non si tratta di una discrezionalità illimitata ed insindacabile (Corte Cost.le, ord. n.272 del 3.6.1992), ma, fatta salva l'esigenza di una

motivazione rigorosamente attendibile, si deve escludere che le licenze in parola possano esser negare, revocate o limitate operativamente, solo quando ricorrano i presupposti nominativamente indicati dalla legge (in tal senso, C.S., IV<sup>^</sup>, n.221 del 28.3.1990).

Impregiudicata, pertanto, in punto di fatto, la circostanza che la Sefi - per ragioni di economia aziendale e pur se debitamente autorizzata dalla Banca di Roma - ha affidato servizi di propria spettanza ad altro istituto munito di analogo titolo, deve risolversi la questione se rientri nei poteri dell'autorità di p.s. di inibire, tramite diffida, che l'attività costituente oggetto del titolo di polizia possa esser svolta, pe conto dell'intestatario del titolo, da diverso soggetto commerciale, munito di analoga autorizzazione amministrativa.



Orbene, tale quesito, non sembra al Collegio possa esistarsi che con una conclusione negativa.

Invero, dall'impianto normativo del Tulps (artt. 8 e segg.; 134, 136, 137 221), del relativo Reg:Esec. (artt.257 e 259) e dal R.D.L. n.2144/1936, si evince, inequivocamente, un principio che vuole identificate nella stessa persona il titolare della licenza e l'effettivo gestore della medesima.

Costui, in particolare, deve attenersi a tutte le prescrizioni che l'autorità di p.s. ritenga di imporgli nel pubblico interesse (art.9 Tulps); vede soggetta la propria attività alla vigilanza costante del Questore (R.D. n.2144/1936); deve partecipare al Prefetto tutte le modalità con le quali il servizio di vigilanza è espletato, compresa ogni variazione intervenuta nell'organico delle guardie dipendenti dall'istituto (Cfr., Cass.Pen.III<sup>^</sup>, 2.4.1992 imp.Graceffa).

Si tratta, dunque, di un insieme di adempimenti che presuppongono la diretta cura dell'attività autorizzata ovvero la possibilità di sovrintendervi con immediatezza. (In giurisprudenza cfr. al riguardo, C.S. V<sup>^</sup>, 15.2.1958 n.36 e n.465 del 26.5.1960; I<sup>^</sup>, 10.6.1977 n.1539).

Dall'art. 8 del Tulp<sup>s</sup>, consegue, poi, la natura strettamente personale del titolo e, per le autorizzazioni come quella di specie, l'intrasmissibilità ed il divieto di rappresentanza onde evitare che vengano conseguite ovvero gestite per interposta persona (Cfr.Cass.sez.I<sup>^</sup>, 28.9.1970 n.1740; II<sup>^</sup>, n.7300 del 3.7.1980 e n.7644 del 20.1.1982; Cass.Pen.,I<sup>^</sup>, 21.6.1974, la quale, pur giudicando su controversia inerente il titolare di istituto di investigazione, enuclea il principio sovraesteso, argomentando dagli artt.8 e 136 del Tulp<sup>s</sup> applicabili anche agli istituti di vigilanza privata; nel campo amministrativo, cfr.C.S., V, n.465 del 25.6.1960 e 9.6.1972 n. 444 che hanno ribadito che il principio di personalità esclude che le autorizzazioni di p.s. possano dar luogo a rapporti di rappresentanza, salvi i casi espressamente previsti dalla legge, e che il titolare della licenza deve esser colui che effettivamente ne gestisce il relativo servizio; cfr. altresì, sul punto, C.S.,IV, n.221 del 28.3.1990).

Altrimenti detto il legislatore ha ammesso nell'ordinamento l'istituto (giuridico) in questione, subordinandolo alla primaria condizione che l'esercente la vigilanza privata non sia nominato nè dipenda da alcuno, ma si assuma, avvalendosi di uomini armati, il compito di vigilare la proprietà altrui col relativo diretto immediato carico di responsabilità nei confronti dell'autorità di p.s.; tant'è che, ex art.136, la revoca della licenza importa la sospensione delle funzioni delle guardie dipendenti e la



connessa estromissione dal mercato dell'istituto che non è più in grado di operare.

Ammettere, in contrasto con tale principio, che l'autorizzazione di polizia in questione, possa, di fatto, esser svuotata di ogni portata, in quanto l'attività di vigilanza, che ne costituisce l'oggetto, può esser "affidata" a soggetto diverso dal relativo titolare (pur se munito di analogo titolo), significa ridurre il titolo ad un mero simulacro, violando il suaccennato principio della personalità nonché della diretta gestione e responsabilità dell'intestatario, il quale ultimo, affidando i propri servizi di vigilanza ad altri istituti, diverrebbe una sorta di intermediario che, impregiudicati ed esterni alla corrente disamina i rapporti con i terzi committenti dei servizi (art. 11 Reg. Es.), nessuna responsabilità, nei confronti dell'autorità di p.s., verrebbe ad assumere per eventuali irregolarità od anomalie del servizio gestito dagli affidatari sui quali unici detta responsabilità graverebbe con il suo corollario di sanzioni, fra le quali, possibile, quella prevista dall'art. 136 del Tulp.

A ciò aggiungasi che tale attività di intermediazione non potrebbe non suscitare le legittime riserve dell'autorità di p.s. in ordine alla persistenza del requisito della capacità tecnica, previsto dall'art. 136. I° comma, che costituisce condizione necessaria non solo ai fini del rilascio del titolo ma anche del suo rinnovo (Corte Cost. le sent. n. 776/1988).

Ai principi suaccennati i provvedimenti del Questore e del Prefetto si informano, ivi richiamando - a parte l'accenno superfluo alla responsabilità verso terzi - la diretta responsabilità, nei confronti

dell'autorità di p.s., del gestore del titolo; gestore, da intendersi nella accezione sviscerata nei periodi precedenti.

V) Alle pagine 5-6 del gravame i ricorrenti sollevano questione di legittimità costituzionale dell'art.134 del Tulp per violazione dell'art.41 della Costituzione.

In detta sede si sostiene che l'art.134 si riferisce direttamente solo al servizio di scorta fornito a chi, con mezzi propri, trasporta propri valori; dal suo contenuto esulerebbe la figura del trasporto valori, sorta solo in epoca storica successiva ed alla quale l'applicazione dell'art.134 del Tulp è frutto di un'interpretazione definita ora estensiva (pag.5 ricorso) ora analogica (pag.6 ricorso), eppertanto in contrasto con la riserva di legge di cui all'art.41.



La ricorrente cita, altresì, a conferma della bontà del proprio assunto, un articolo di dottrina e la decisione della V<sup>a</sup> sez. del Cons.Stato n.369 del 4.5.1988.

Senonchè ne l'indicazione dottrinale - che si limita a rappresentare che il legislatore del 1931 non aveva previsto l'ipotesi del trasporto valori - nè la citata decisione del Consiglio di Stato, giungono ad affermare che *"l'art.134 si indirizza in modo diretto solo al servizio di scorta prestato a favore di chi, con propri mezzi, trasporta propri valori"*, come *"nell'esempio classico delle scorte fornite alle banche che con propri mezzi e personale trasportavano proprio denaro"*.

Al contrario, il giudice di appello ribadisce espressamente che l'attività di custodia per conto terzi è da collocarsi nell'ambito dell'art.134 che fornisce il paradigma normativo per la disciplina delle attività, come

quella espletata dalla ricorrente, che costituiscono esercizio di iniziativa economica imprenditoriale.

Quanto poi alla questione sollevata, essa è manifestamente infondata.

Sostanzialmente i ricorrenti intendono affermare, avvalendosi esclusivamente dell'elemento esegetico c.d. "*storico*" che poichè il legislatore del tempo si era riferito alla sola ipotesi della scorta valori e non anche a quella del trasporto valori, sviluppatasi solo successivamente, quest'ultima attività esula dall'impianto delle leggi di p.s.

A parte la carenza di ogni opportuno richiamo ai lavori preparatori del Tulp per suffragare la ricostruzione storica esposta, omettono i ricorrenti di considerare che sull'elemento storico prevale la volontà oggettiva della legge e che l'interpretazione estensiva, a differenza di quella analogica, si limita a rendere esplicito ciò che nella norma è già implicito sebbene non espresso, al fine di consentire l'identificazione della volontà della legge.

Orbene, l'art. 134 consente a privati e enti di prestare opera di vigilanza o custodia di proprietà altrui. Il servizio di trasporto o scorta valori da un luogo ad altro rientra nel concetto specifico di "*vigilanza*", in quanto non può revocarsi in dubbio che in esso sono ontologicamente riscontrabili gli elementi della custodia e della sorveglianza propri del concetto, salva la peculiarità del loro esplicarsi su beni "*in itinere*"; peculiarità che però non è suscettibile di mutarne la reale essenza, posto che è l'attività di trasporto - e non quella di custodia - ad assumere carattere accessorio ed inscindibile. Altrimenti detto l'attività di trasporto valori con automezzi propri dell'istituto di vigilanza non è un'operazione distinta ed autonoma rispetto all'attività di vigilanza, ma operazione a quest'ultima strumentale;



trattasi di prestazione unica non scorporabile, resa in adempimento di un'obbligazione di risultato.

VI) Conclusivamente il gravame, anche se infondato nel merito, non può sottrarsi alla declaratoria di ~~inammissibilità~~ <sup>inammissibilità</sup> come già anticipato. *la*

Può disporsi la compensazione delle spese tra le parti.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Napoli, dichiara inammissibile il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

Ordinà che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso dal Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sez. III, nella Camera di Consiglio del 22.10.1996, alla presenza dei signori Magistrati:

Dott. Gianni Leva	- Presidente
Dott. Claudio Marchitello	- Consigliere
Dott. Pietro Morabito	- Referendario Estensore

**IL PRESIDENTE**

*Gianni Leva*

**IL MAGISTRATO ESTENSORE**

*[Signature]*

DEPOSITATA IN CANCELLERIA  
il 27 NOVEMBRE 1996

(Art. 55, L. 27-6-1992, n. 186)

Il Collaboratore di Cancelleria

*[Signature]*



# Consiglio di Stato

Segretariato Generale

N. 1764/04

Roma, addì ..... 2004

Risposta a nota del .....

N. .... Div. ....

## OGGETTO:

Quesito concernente  
l'interpretazione dell'articolo  
252 del regolamento di  
esecuzione del TULPS;  
possibilità dell'adozione di un  
ulteriore decreto di nomina,  
valido per un'altra provincia, a  
favore di guardie giurate  
dipendenti da istituti di  
vigilanza privata.

Allegati N.  
.....

Ministero dell'interno

Gabinetto on. Ministro

ROMA

D'ordine del Presidente,  
mi prego di trasmettere il  
parere numero 76/04 emesso  
dalla Sezione Prima di  
questo Consiglio  
sull'affare a fianco  
indicato, in conformità a  
quanto disposto dall'art.  
15 della legge 21 luglio  
2000, n. 205.

Restituisco gli atti  
allegati alla richiesta di  
parere.

IL SEGRETARIO GENERALE

Piero Deodato  
.....



## *Consiglio di Stato*

*Adunanza della Sezione Prima del 25 febbraio 2004*

*N. Sezione 76/04*

### **OGGETTO:**

*Ministero dell'interno - Quesito  
concernente l'interpretazione  
dell'articolo 252 del regolamento  
di esecuzione del TULPS;  
possibilità dell'adozione di un  
ulteriore decreto di nomina,  
valido per un'altra provincia, a  
favore di guardie giurate  
dipendenti da istituti di vigilanza  
privata.*

Vista la relazione, prot. n. 557/B.10189.10089.D.87(27), datata 18 dicembre 2003, pervenuta il 10 gennaio 2004, con la quale il Ministero dell'interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Ufficio per l'Amministrazione Generale, Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale, chiede il parere del Consiglio di Stato in ordine al quesito indicato in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Marco Lipari;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

*Premesso e considerato:*

1. L'amministrazione riferente prospetta un articolato quesito volto a stabilire *"se ed in che termini si possano rilasciare ad una medesima persona più decreti di nomina a guardia particolare giurata per l'esercizio della vigilanza in province diverse"*.

2. Al riguardo, il Ministero sottolinea che un esplicito riferimento normativo a tale eventualità è contenuto nell'articolo 252 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza) secondo cui, *"salvo quanto disposto da leggi speciali, quando i beni, che le guardie particolari sono chiamate a custodire, siano posti nel territorio di province diverse, è necessario il decreto di approvazione da parte del Prefetto di ciascuna provincia"*.

3. Secondo l'amministrazione, la *ratio* della norma è quella di *"consentire ai proprietari che hanno beni ricadenti in province limitrofe di potersi avvalere dell'opera di una stessa guardia giurata, purché munita delle autorizzazioni dei prefetti competenti"*.

4. Quindi, secondo la lettura interpretativa tradizionalmente seguita dal Ministero dell'interno e dalle Prefetture, al di fuori di questa ipotesi eccezionale, caratterizzata da ben precisi connotati oggettivi, non è possibile concedere alle guardie particolari giurate dipendenti da istituti di vigilanza di operare in diversi ambiti provinciali.

5. L'argomento principale indicato a sostegno di questa tesi era correlato alla collocazione sistematica della norma, inserita nel paragrafo 20 del titolo IV del regolamento (riguardante esclusivamente le guardie particolari giurate dipendenti da privati) e non nel paragrafo 21, concernente le guardie dipendenti dagli istituti di vigilanza.

6. Inoltre, si sosteneva che la norma aveva lo scopo di consentire al proprietario privato di organizzare in modo razionale la tutela dei propri

beni. Al contrario, per gli istituti di vigilanza, e per le guardie da esse dipendenti, la scelta del legislatore era finalizzata a mantenere i confini provinciali della autorizzazione e del decreto di nomina, allo scopo di concentrare in un'unica Prefettura le funzioni di controllo sulle attività esercitate.

7. In questa prospettiva, assumeva particolare rilievo la valutazione dell'organico dell'istituto di vigilanza, determinante (insieme ad altri elementi) per il rilascio dell'autorizzazione. Infatti, secondo l'articolo 257 del regolamento di pubblica sicurezza, *“la domanda per ottenere la licenza prescritta dall'art. 134 della legge deve contenere l'indicazione del Comune o dei Comuni in cui l'istituto intende svolgere la propria azione, della tariffa per le operazioni singole o per l'abbonamento, dell'organico delle guardie adibitevi, delle mercedi a queste assegnate, del turno di riposo settimanale, dei mezzi per provvedere ai soccorsi in caso di malattia, dell'orario e di tutte le modalità con cui il servizio deve essere eseguito.”*

8. Tuttavia, la giurisprudenza amministrativa più recente ha delineato una diversa portata d'insieme della disposizione, orientandosi nel senso di ritenere che l'articolo 252 non impedisce di individuare altre ipotesi in cui è consentita l'adozione di più decreti di nomina di guardia giurata in province diverse.

9. In particolare, il TAR Veneto, Sezione Terza, con sentenza n. 789/2001, ha affermato il principio secondo cui dall'art. 252 del regolamento non possono trarsi spunti interpretativi a sostegno della tesi dell'amministrazione, volta ad escludere la possibilità di un doppio decreto di approvazione della guardia giurata in più province: *“il fatto che sia prescritta la doppia decretazione per il caso particolare del c.d. ‘beni a scavalco’ non implica che questo sia l'unico caso in cui sia ottenibile una duplice approvazione di una guardia particolare”*.



10. Infatti, a dire del Tribunale, l'art. 138 TULPS, che indica i requisiti per la approvazione della nomina delle guardie particolare giurate, non precisa, tra i requisiti che il soggetto deve possedere, che egli sia privo di altra approvazione per diversa provincia.

11. Inoltre, l'art. 257 del regolamento prevede che nella domanda e nella relativa autorizzazione ai sensi dell'art. 134 TULPS sia indicato l'organico dell'istituto ma tanto non comporta di per sé che i dipendenti che ne fanno parte lo siano a tempo pieno e in via esclusiva. E', del resto, richiesta la indicazione "dell'orario e di tutte le modalità con cui il servizio deve essere assegnato". E' quindi il decreto di autorizzazione ex art. 134 che in concreto disciplina il singolo caso.

12. Ne consegue, secondo il TAR, che quando un istituto è titolare di autorizzazione ad operare in ciascuna delle province in cui le guardie particolari verrebbero a operare, l'approvazione della nomina di questi ultimi è subordinata alla sola verifica del possesso dei requisiti imposti dall'art. 138 TULPS e al rispetto dei limiti di organico concretamente stabiliti.

13. A dire del giudice amministrativo, quindi, la necessità della unicità dell'approvazione della nomina delle guardie particolari giurate affermata dall'Amministrazione (e il contenimento della libertà di iniziativa economica che da ciò deriva) non discendono, d'altra parte, dalla esigenza di assicurare il controllo del servizio, poiché questo è effettuato con le modalità e secondo le prescrizioni fornite dalla stessa P.A.

14. Neppure può ritenersi a priori maggiore l'efficienza del servizio alla clientela – che il controllo della P.A. indirettamente tutela – nel caso di approvazione unica delle guardie giurate, quanto meno nei casi di servizi in province confinanti.

15. In conclusione, né la lettura né la *ratio* delle disposizioni in materia conducono a negare la possibilità di ottenere la approvazione

della nomina di guardie particolari giurate al servizio di istituti di vigilanza per più di un ambito provinciale.

16. L'amministrazione referente prende atto dell'indirizzo interpretativo ora affermato in giurisprudenza, ma ritiene opportuno individuare con maggiore precisione e puntualità l'ambito delle ipotesi in cui è effettivamente consentita l'adozione di più decreti di nomina.

17. È opportuno sottolineare che il recente indirizzo interpretativo emerso nella giurisprudenza amministrativa, risulta costantemente affermato da diversi TAR, ancorché non sia stato ancora espressamente confermato, in appello, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

18. Peraltro, la stessa amministrazione dell'interno riferisce della scelta compiuta dall'Avvocatura erariale, intesa a prestare acquiescenza alle pronunce sfavorevoli rese dai TAR, considerando convincenti le motivazioni espresse dai giudici di primo grado.

19. In questo particolare contesto, riguardante il concreto sviluppo delle vicende contenziose descritte dall'amministrazione dell'interno, non pare esservi spazio, in sede consultiva, per operare una sorta di riesame degli indirizzi interpretativi allo stato delineati dalla giurisprudenza amministrativa dei TAR.

20. Nella formulazione del parere, invece, è consentito precisare la portata interpretativa delle citate pronunce, rispondendo ai dubbi prospettati dall'amministrazione.

21. Al riguardo, è utile evidenziare che le decisioni dei TAR indicano con chiarezza il rilievo "negativo" della proposta lettura ermeneutica dell'articolo 252. Tale disposizione non preclude affatto il rilascio di più decreti di nomina a guardia giurata da parte dei Prefetti di diverse province.

22. Le sentenze in oggetto, invece, non definiscono in modo articolato e puntuale la portata "positiva" del nuovo indirizzo. In altri

termini, non specificano quali siano in concreto le ipotesi in cui è possibile disporre la doppia decretazione.

23. In questo quadro di riferimento, quindi, è certamente opportuno che l'amministrazione, a livello centrale, detti le opportune disposizioni volte ad assicurare una omogeneità di indirizzi applicativi, insieme al necessario coordinamento tra le diverse strutture periferiche.

24. In questa corretta prospettiva, si condivide l'impostazione suggerita dal Ministero referente, intesa a valutare, di volta in volta, in modo approfondito, le caratteristiche del rapporto instaurato tra la guardia particolare giurata e l'istituto di vigilanza.

25. Tenuto conto della varietà delle ipotesi concrete, si possono ipotizzare tre tipiche situazioni diverse, di particolare rilevanza.

1 26. La prima ipotesi è quella della guardia particolare giurata dipendente da un unico soggetto, titolare di più licenze in province diverse.

27. Si tratta, di una eventualità che deve essere attentamente vagliata dall'autorità competente, considerando i limiti generali dell'assegnazione di più licenze in ambiti territoriali diversi.

28. Tuttavia, una volta rilasciate le prescritte licenze all'istituto di vigilanza, risulta coerente anche l'adozione di più decreti di nomina delle guardie giurate dipendenti, chiamate a prestare servizio in più ambiti territoriali.

29. In tal caso, però, l'adozione del decreto non è affatto incondizionata o doverosa.

30. Occorre considerare, infatti, che l'idoneità dell'istituto di vigilanza a svolgere la propria attività autorizzata è subordinata ad una accurata valutazione dell'organico disponibile.

31. La presenza di personale abilitato a svolgere l'attività in distinte province esige, quindi, un controllo particolarmente stringente

dell'autorità competente, volto ad impedire possibili condotte elusive da parte degli istituti titolari delle licenze.

32. In questo senso, quindi, si suggerisce all'amministrazione di richiedere ai soggetti interessati una analitica indicazione preventiva dell'impegno richiesto alle guardie giurate nei diversi ambiti territoriali. Su questa base istruttoria potrà essere adeguatamente vagliata l'effettiva idoneità dell'organico dell'istituto titolare di più licenze.

33. Inoltre, è opportuno che l'amministrazione operi anche i dovuti controlli successivi sull'utilizzo del personale dipendente degli istituti assegnato a funzioni in più province. A tal fine potranno essere richiesti agli istituti di vigilanza documentate relazioni riguardanti l'effettivo impiego del personale destinatario di più decreti di nomina.

34. Inoltre, è indispensabile che sia garantito un coordinamento informativo efficace fra le diverse strutture periferiche dell'amministrazione dell'interno, anche prevedendo appositi obblighi di comunicazione a carico degli istituti di vigilanza. Si pensi all'ipotesi in cui un istituto di vigilanza, dopo avere conseguito una prima licenza, miri ad ottenere ulteriori licenze in altre province, avvalendosi dello stesso organico iniziale. In tale caso, per una valutazione completa della richiesta, è necessario che questa sia sottoposta anche all'Ufficio della provincia in cui l'interessato opera.

35. Ove possibile, quindi, tanto l'assegnazione di più licenze allo stesso istituto di vigilanza, quanto l'adozione di più decreti per la stessa guardia giurata, devono costituire l'esito di una valutazione congiunta, o quanto meno coordinata, dei diversi organi competenti all'adozione dei relativi provvedimenti.

36. L'amministrazione indica anche una seconda ipotesi, costituita dalla eventualità in cui la guardia giurata sia dipendente di un'impresa capogruppo o società di gestione, proprietaria di più istituti di vigilanza, titolari di autonome licenze.

37. Si tratta, però, di una situazione che non giustifica l'adozione di distinti decreti di nomina, in quanto si determinerebbe una dissociazione tra il titolare della licenza e il datore di lavoro della guardia giurata. Pertanto, è condivisibile l'interpretazione del Ministero, secondo cui, in tal caso, dovrebbe negarsi il rilascio di più decreti di nomina. M

38. Va poi considerata una terza ipotesi, non espressamente richiamata dall'amministrazione referente, riguardante il caso della guardia giurata dipendente da diversi istituti di vigilanza operanti in più province.

39. L'eventualità potrebbe connettersi ai casi in cui gli istituti intendano avvalersi di personale aggiuntivo a tempo determinato, per l'espletamento di particolari servizi con cadenza periodica. Non può escludersi, a priori, che, in casi di questo genere, possa essere consentito il rilascio di più decreti di nomina.

40. Resta fermo, però, che, in tali fattispecie, le verifiche istruttorie dell'amministrazione devono essere particolarmente accurate, soprattutto al fine di computare il personale in servizio (a tempo determinato) per l'idoneità complessiva dell'istituto.

41. A tale riguardo, si dovrà anche tenere conto del profondo percorso riformatore dell'assetto del mercato e dell'organizzazione del lavoro, delineato dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 e dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

42. Nel nuovo assetto normativo, infatti, risulta radicalmente rinnovata la disciplina concernente l'intermediazione della manodopera e il lavoro flessibile, con particolare riguardo agli istituti della somministrazione di lavoro.

43. Quindi, situazioni prima vietate dalla legge, potrebbero ora essere valutate positivamente dall'ordinamento, pur considerando le peculiarità del settore economico della vigilanza privata.

44. Non sembra invece rilevante un ulteriore requisito indicato dall'amministrazione referente, concernente *l'univocità del soggetto titolare dei beni da vigilare*.

45. In tal modo, infatti, si attribuisce rilievo determinante a un profilo ritenuto invece superato dalla richiamata giurisprudenza amministrativa.

46. In termini generali, poi, si condivide la necessità di condizionare l'adozione dei decreti di nomina alla attenta verifica di tre requisiti, costituiti da:

- a) la compatibilità dei servizi ai regolamenti rispettivamente approvati dai questori a garanzia della efficacia e regolarità dei servizi;
- b) l'oggettiva verificabilità delle condizioni di impiego;
- c) l'approvazione della nomina da parte di tutti i Prefetti interessati.

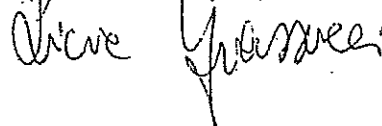
P. Q. M.

Nei suesposti termini è il parere della Sezione.

Per estratto dal verbale

Il Segretario della Sezione

(Licia Grassucci)



Visto:

Il Presidente della Sezione

(Giovanni Rioppolo)

