

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI - sentenza 29 gennaio 2007 n. 336 - Pres. Giovannini, Est. Cafini - Malandrin (Avv. Minasi) c. Prefettura di Reggio Calabria (Avv. Stato Saulino) - (annulla T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, sent. 23 novembre 2000, n. 1959).

1. I provvedimenti di diniego dell'autorizzazione di polizia all'esercizio dell'attività di vigilanza privata, ai sensi dell'art. 134 del T.U. 18 giugno 1931 n. 773, non possono essere motivati soltanto in base al numero degli istituti, delle guardie e dei sistemi di vigilanza esistenti, ma devono dare ragione di come e perchè l'interesse pubblico sarebbe danneggiato dal rilascio di una nuova autorizzazione, a giustificazione del restringimento della sfera di libertà costituzionalmente garantita e della limitazione delle dinamiche concorrenziali legislativamente tutelate e promosse.

2. Per negare il rilascio dell'autorizzazione di polizia all'esercizio dell'attività di vigilanza privata, l'Amministrazione non può limitarsi a constatare il numero degli istituti di vigilanza esistenti e dei loro dipendenti, ma deve valutare se l'interesse pubblico sia in concreto danneggiato dal rilascio di una nuova autorizzazione, perché la concorrenza può alimentare le migliori condizioni di fruibilità del servizio e una più idonea e razionale organizzazione e gestione delle risorse, con incremento dei posti di lavoro e aumento della sicurezza dei cittadini.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 5533 del 2001, proposto da Malandrin Alberto, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Minasi ed elettivamente domiciliato in Roma presso lo studio dell'avv. Pino Mariano, via Lancellotti n. 18;

contro

la Prefettura di Reggio Calabria, in persona del Prefetto p.t., rappresentata e difesa dalla Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è per legge domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, n.1959/2000 in data 23 novembre 2000, resa tra le parti;

visto il ricorso in appello, con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione appellata;

vista la memoria dell'appellante;

visti gli atti tutti del giudizio;

alla pubblica udienza del 7 novembre 2006 - relatore il Consigliere Domenico Cafini – uditi l'avv. Mariano (per delega dell'avv. Minasi) e l'avv. dello Stato Saulino;

considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza appellata il Giudice di primo grado ha respinto il ricorso proposto dal sig. Alberto Malandrin avverso il provvedimento con il quale il Prefetto di Reggio Calabria, con decreto in data 5.7.1996, non ha accolto - limitatamente alla estensione dell'autorizzazione a svolgere servizio di vigilanza e trasporto valori nei comuni di Rizziconi, Goia Tauro, Roccella Ionica, Feroleto della Chiesa; Giffoni, Maropati, Candidoni, Serrata, S. Ferdinando, Molochio - l'istanza di autorizzazione all'esercizio di attività di vigilanza privata, prodotta dall'interessato ai sensi dell'art. 134 del T.U. approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, sulla scorta di una motivazione basata, essenzialmente, sull'incompatibilità del "rilascio" in relazione al "numero e importanza degli istituti esistenti, delle condizioni dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica nei territori interessati" e sul "rapporto quantitativo tra il numero delle forze di polizia e quello delle guardie giurate", non variabile in detti territori "ulteriormente per il rischio che si determinino squilibri nell'assetto dei servizi e situazione di anomala concorrenza".

Con l'odierno gravame in appello, il ricorrente originario, deducendo censure di eccesso di potere sotto vari profili, ha contestato le argomentazioni poste a sostegno della sentenza impugnata.

Il Ministero dell'Interno, costituitosi in giudizio, ha replicato, con apposita memoria, a quanto prospettato nel ricorso, concludendo per il suo rigetto.

All'udienza del 7 novembre 2006 la causa, infine, è stata trattenuta per la decisione, su concorde richiesta delle parti.

2. L'appello è fondato.

In ordine alla questione sottoposta all'esame del Collegio, l'orientamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato è ormai costante nel ritenere che i provvedimenti di diniego dell'autorizzazione di polizia all'esercizio dell'attività di vigilanza privata, ai sensi dell'art. 134 T.U. 18.6.1931 n. 773, non possono essere motivati soltanto in base al numero degli istituti, delle guardie e dei sistemi di vigilanza esistenti, ma devono dare ragione di come e perchè l'interesse pubblico sarebbe danneggiato dal rilascio di una nuova autorizzazione, a giustificazione del restringimento della sfera di libertà costituzionalmente garantita e della limitazione delle dinamiche concorrenziali legislativamente tutelate e promosse; dal che la conseguenza che il diniego di autorizzazione o di ampliamento della propria attività per un istituto privato di vigilanza non può legittimamente fondarsi su un mero giudizio generico di non necessità, poiché la motivazione, che deve essere adeguatamente resa dall'Autorità di Polizia, va condotta in termini di giudizio concreto di eccessività e di negatività di una nuova autorizzazione sotto il profilo del turbamento che potrebbe derivare all'ordine pubblico da un eccesso di concorrenza (in tal senso cfr: Sez. IV, 26.11.2001, n. 5938; 28.10.1999, n. 1643; e, più recentemente, Sez. VI, 4.10.2005, n. 5282; 15.11.2005, n.6351; 14.3.2006 n.1309).

In altri termini, sulla base dei principi costantemente affermati da questo Consiglio, l'Amministrazione non deve limitarsi a constatare il numero degli istituti di vigilanza esistenti e dei loro dipendenti, ma deve valutare se l'interesse pubblico sia in concreto danneggiato dal rilascio di una nuova autorizzazione, perchè la concorrenza può alimentare le migliori condizioni di fruibilità

del servizio e una più idonea e razionale organizzazione e gestione delle risorse, con incremento dei posti di lavoro e aumento della sicurezza dei cittadini (cfr. Sez. IV, ord. 30.3.2004, n. 1472; Sez. IV, 18.11. 2003, n. 5076).

In siffatto quadro, è stato precisato, peraltro, dalla richiamata giurisprudenza che nella materia di cui trattasi, nella quale l'Autorità procedente deve tenere presente anche specifiche esigenze di ordine pubblico ed economico, l'esercizio del potere di restringere il numero e l'ambito di attività delle agenzie autorizzate, previsto dal secondo comma dell'art. 136 T.U. 18.6.1931 n. 773, non può sfuggire all'onere di una precisa motivazione, essendo di certo insufficiente l'enunciazione di generiche considerazioni, come quelle riportate nel decreto impugnato in prime cure, riferite al "rischio che si determinino squilibri nell'assetto dei servizi e situazione di anomala concorrenza" ovvero al "numero e importanza degli istituti esistenti" e alle "condizioni dell'ordine pubblico ed della sicurezza pubblica nei territori interessati".

In definitiva, il diniego di autorizzazione ad un istituto privato di vigilanza non può legittimamente fondarsi su un' affermazione generica circa l'incompatibilità del rilascio di ulteriori licenze con le esigenze di mercato e di sicurezza, dovendo piuttosto condursi detta motivazione in termini di giudizio specifico e concreto che dia conto della possibile incidenza negativa di una nuova autorizzazione o della sua estensione sotto il profilo del turbamento che potrebbe derivare alla sicurezza da un'amplificazione della concorrenza.

Detta motivazione, inoltre, deve avere riguardo, pure, al mutato quadro normativo in materia di tutela e promozione della concorrenza ai sensi della legge n. 287 del 1990. Infatti, pur tenendo conto della specialità del settore in relazione alle esigenze legate alla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, è necessario valutare pur sempre, con riguardo alla situazione concreta, le ragioni in base alle quali l'incremento della presenza sul mercato di soggetti operatori soggettivamente qualificati possa comportare, piuttosto che un miglioramento del servizio a disposizione dell'utenza, effetti distorsivi per la concorrenza.

Non appare utile, infine, a sostenere la legittimità del decreto gravato davanti al TAR, l'esito degli accertamenti istruttori svolti nella specie dall'Autorità di Polizia in relazione al "rapporto quantitativo tra il numero delle forze di polizia e quello delle guardie giurate" sul territorio in questione e circa la situazione complessiva riferita agli istituti preesistenti e alle ragioni di sicurezza e ordine pubblico, in quanto anche tali elementi vengono prospettati in modo generico e non adeguatamente motivato.

Essi difettano, infatti, della spiegazione della necessità di mantenere un perfetto parallelismo tra forza pubblica e vigilanza privata e, soprattutto, dell'enucleazione di considerazioni che supportano l'assunto degli effetti negativi derivanti per la sicurezza dal potenziamento competitivo dell'offerta.

L'appello va, pertanto accolto e, per, l'effetto, in riforma della sentenza appellata, in accoglimento del ricorso di primo grado, va annullato il provvedimento con esso impugnato, salve restando le ulteriori determinazioni dell'Amministrazione.

Le spese del doppio grado, sussistendo giusti motivi, possono essere compensate..

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. VI), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado e, per l'effetto,

annulla il provvedimento con esso gravato, salvi restando gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita in via amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio tenutasi il giorno 7 novembre 2006, presso la sede del Consiglio di Stato, con l'intervento dei signori:

Giorgio Giovannini Presidente

Sabino Luce Consigliere

Carmine Volpe Consigliere

Giuseppe Romeo Consigliere

Domenico Cafini Consigliere est.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 29/01/2007.