



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3334 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da Istituto di Vigilanza La Torre S.r.l., con sede in Via Sant'Antonio Abate, 180 - 84018 Scafati (SA), in persona del suo Amministratore Delegato Luigi Giuliano; Istituto di Vigilanza Privata Turrus S.r.l., con sede in Via Circumvallazione, 188 - 80059 Torre del Greco (NA), in persona del suo legale rapp.te p.t. Sorrentino Maria Carmela; Istituto di Vigilanza Il Gatto di D'Avino Domenico Salvatore e Grandinetto Domenico & C. S.a.S., con sede in Via Roma 43 - 80040 Poggiomarino (NA), in persona del Sig. Domenico Grandinetto; Istituto di Vigilanza Privata Italia S.r.l., con sede in Via Lamma 9 - 80054 Gragnano (NA), in persona dell'Amministratore Unico Salvatore Grandinetto; Istituto di Vigilanza Privata Mercurio S.r.l., con sede in S.S. Variante 7 bis km 47 - Marigliano (NA), in persona del suo Amministratore Unico Marotta Luigi, tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Enrico Angelone, con domicilio eletto in Roma, Via Cosseria 2, presso i Dott.ri Alfredo e Giuseppe Placidi.

***contro***

Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti di***

EBINVIP - Ente Bilaterale Nazionale Vigilanza Privata (non costituito);

UNI - Ente Nazionale Italiano di Unificazione (non costituito);

***e con l'intervento di***

ad adiuvandum:

Confesercenti Nazionale ASSICUREZZA – Associazione Nazionale Imprese di Vigilanza e di Servizi per la Sicurezza, con domicilio eletto presso Antonella Giglio in Roma, via A. Gramsci, 14;

ad opponendum:

ASSIV – Associazione Italiana di Vigilanza, UNIV - Unione Nazionale Istituti di Vigilanza, LEGACOOP SERVIZI - Associazione Nazionale delle Cooperative di Servizi, ASSIVIGILANZA – Associazione Nazionale Vigilanza Privata e CONFCOOPERATIVE – Federlavoro e Servizi, rappresentati e difesi dagli avv. Roberto Invernizzi, Giovanni Corbyons, con domicilio eletto presso Giovanni Corbyons in Roma, via Maria Cristina, 2;

***per l'annullamento***

*previa sospensione dell'efficacia,*

del Regolamento n. 557/IAS/10971.10089 D (1) Reg. dell'1.10.2010 pubblicato sulla G.U. del 15.02.2011, "Capitolo 37/L", contenente la Disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli Istituti e dei servizi di cui agli artt. 256 bis e 257 bis del Regolamento di esecuzione del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, nonché dei requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dei medesimi istituti e per lo svolgimento di incarichi organizzativi; del parere favorevole espresso dalla Commissione Consultiva per le attività di cui all'art. 134 TULPS nella seduta del 14

Aprile 2010; del parere favorevole espresso dall'Ente Nazionale di Unificazione in data 24.06.2010; della comunicazione rivolta al Presidente del Consiglio, ex art. 13 co. 1 L.n. 400/88, con nota prot. 557/PAS.22701.10009 DC.J Reg. del 25.11.2010; di ogni altro atto preordinato, connesso, consequenziale, comunque lesivo del diritto degli Istituti ricorrenti.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, di Confesercenti Nazionale ASSICUREZZA Associazione Nazionale Imprese di Vigilanza e di Servizi per la Sicurezza, di

ASSIV Associazione Italiana di Vigilanza, UNIV - Unione Nazionale Istituti di Vigilanza, di LEGACOOP SERVIZI Associazione Nazionale delle Cooperative di Servizi, di ASSIVIGILANZA Associazione Nazionale Vigilanza Privata e di CONFCOOPERATIVE Federlavoro e Servizi;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 febbraio 2013 il dott. Roberto Proietti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con il ricorso introduttivo del giudizio i ricorrenti hanno rappresentato quanto segue.

A seguito della sentenza della C.G.C.E. del 13 dicembre 2007, resa nella causa n. C - 465/05, sono state innovate le modalità di svolgimento delle attività degli Istituti di Vigilanza Privata, disciplinate dagli artt. 134 e ss. del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza.

Tali disposizioni prevedono, in particolare, che gli enti o i privati non possono effettuare attività di vigilanza, di custodia di beni mobili ed immobili, né eseguire investigazioni o ricerche o raccogliere informazioni per conto privati, senza autorizzazione del Prefetto.

L'art. 257 del Regolamento di esecuzione del TULPS, approvato con RD 6.05.1940 n. 635, nella sua originaria formulazione, inoltre, disponeva che la domanda di autorizzazione dovesse contenere l'indicazione del Comune o dei Comuni ove l'Istituto intendeva esercitare l'attività.

La previsione di una licenza con limite di validità territoriale è stata considerata contrastante con i principi comunitari, perché costituente una restrizione alla libera prestazione dei servizi ex art. 49 Tratt. CEE.

Inoltre, è stata considerata contrastante con i principi del diritto comunitario l'attribuzione al Prefetto di ciascuna provincia del potere di valutare l'opportunità di rilasciare licenze in considerazione del numero e delle caratteristiche delle imprese già attive in ciascun territorio.

E' stata considerata ingiustificata anche la disposizione contenuta nel TULPS e nel Regolamento, recante l'obbligo per le imprese di vigilanza di disporre di una sede operativa nel territorio di ciascuna provincia nella quale intendono esercitare l'attività.

La Corte ha considerato in contrasto con l'ordinamento comunitario il previgente art. 257 del Regolamento, nella parte in cui condizionava il rilascio dell'autorizzazione Prefettizia al possesso di un numero minimo di dipendenti, aventi la qualifica di Guardia Particolare Giurata.

Infine, sono state ritenute in contrasto con gli artt. 43 e 49 Tratt. CEE, le disposizioni che prevedevano l'obbligo del deposito di una cauzione presso la Cassa Depositi e Prestiti, e che imponevano un regime di controllo amministrativo sulle tariffe praticate dagli istituti di vigilanza.

La decisione della CGCE evidenzia l'orientamento del giudice comunitario teso a dare attuazione alla normativa "sovranaazionale", consentendo la "liberalizzazione" dell'attività degli istituti di vigilanza privata.

In linea con tale orientamento, si è posta anche la giurisprudenza nazionale (Cons. Stato, sez. VI, 11.11.2008, n. 5589; Sez. VI, 9 febbraio 2006, n. 508; Sez. IV, 18.05.2001, n. 2670; Cons. Stato, IV, ord. 30.03.04 n. 1472; Sez. IV, 18.11.03 n. 5076; Sez. VI, 13.07.09 n. 4397; Cons. Stato, Sez.VI, 8.06.2010 n. 3436).

Quindi, con DPR 4.8.2008 n. 153, art. 1, lett. h, è stato novellato il testo dell'art. 257 del Regolamento di esecuzione del TULPS, approvato con RD 6.05.1940 n. 635.

La nuova disposizione ha stabilito che nella domanda di autorizzazione gli istituti debbano indicare l'ambito territoriale entro il quale intendono esercitare la propria attività (che può essere coincidente con il territorio di più provincie o più regioni), dimostrare il possesso delle capacità tecniche occorrenti, dei mezzi finanziari e logistici necessari, a mezzo della predisposizione di un progetto di "Regolamento Tecnico dei servizi" che si intendono svolgere, da sottoporre all'approvazione dell'UTG.

L'ultimo comma dell'art. 257 del R.D. 1940 n. 635, nel testo di nuova formulazione, ha stabilito che, con decreto ministeriale, sarebbero stati definite le caratteristiche minime cui avrebbe dovuto conformarsi il progetto organizzativo, i requisiti di qualità e di capacità tecnica richiesti per lo svolgimento dei servizi.

Con Regolamento dell'1.12.2010, pubblicato sulla G.U. del 15.02.2011, il Ministero dell'Interno ha emanato disposizioni aventi l'apparente finalità di dare attuazione agli artt. 136 TULPS e 257 Reg. di esecuzione, in tema di definizione dei requisiti di capacità tecnica e di individuazione dei mezzi finanziari, logistici ed operativi (ivi comprese le dotazioni del personale) necessari per l'esercizio dell'attività degli istituti di vigilanza privata.

Tuttavia, tale Regolamento, con l'apparente finalità di definire le caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo e tecnico-operativo di ciascun istituto, e di disciplinare i requisiti di qualità degli istituti ed i requisiti di capacità tecnica necessari per la direzione degli stessi (cfr. l'art. 1 - Ambito di applicazione, lett. a - d) ha, in realtà, reintrodotta un complesso di disposizioni che, stabilendo una pluralità di "sbarramenti", hanno previsto nuovamente quegli stessi limiti alla libera iniziativa imprenditoriale che già la giurisprudenza nazionale e quella comunitaria avevano considerato illegittimi.

Il Regolamento, in particolare, ha nuovamente introdotto limitazioni territoriali alla possibilità di esercizio dell'attività degli I.V.P. ed ha predeterminato requisiti di capacità tecnica e requisiti minimi di qualità che non sono in alcun modo afferenti all'ordine ed alla sicurezza pubblica, risultando diretti, invece, a limitare fortemente la capacità operativa delle imprese di medie e piccole dimensioni, con l'evidente finalità di contingentare nuovamente il numero degli istituti operanti in ciascun ambito provinciale ed ultraprovinciale.

Tale risultato è stato perseguito anche prevedendo l'applicazione della nuova disciplina non solo alle nuove richieste di autorizzazione, ma anche agli istituti già operanti, i quali devono provvedere alla loro applicazione entro 18 mesi (cfr. art. 8 - Disposizioni transitorie e finali).

Ritenendo erronee ed illegittime le determinazioni assunte dall'Amministrazione, i ricorrenti hanno proposto ricorso dinanzi al TAR del Lazio, avanzando le domande indicate in epigrafe.

Con memoria recante motivi aggiunti depositata il 10.6.2011, i ricorrenti hanno proposto ulteriori doglianze, sia sotto il profilo della violazione di legge che sotto quello dell'eccesso di potere, impugnando, in particolare, il "Vademecum Operativo" contenente disposizioni operative per l'attuazione del D.M. 1.12.2010, predisposto dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Ufficio per

L'Amministrazione Generale - Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale del 24.03.2011, Circolare 557/PASIV/004935/10089DC(1)Reg., con riferimento, in particolare, al Paragrafo 4, pagg. 53-59.

L'Amministrazione resistente, costituitasi in giudizio, ha sostenuto l'infondatezza del ricorso e ne ha chiesto il rigetto.

In corso di causa, è intervenuta ad adiuvandum la Confesercenti Nazionale ASSICUREZZA – Associazione Nazionale Imprese di Vigilanza e di Servizi per la Sicurezza.

Inoltre, sono intervenuti in giudizio ad opponendum ASSIV – Associazione Italiana di Vigilanza, UNIV - Unione Nazionale Istituti di Vigilanza, LEGACOOOP SERVIZI - Associazione Nazionale delle Cooperative di Servizi, ASSIVIGILANZA – Associazione Nazionale Vigilanza Privata e CONFCOOPERATIVE – Federlavoro e Servizi: gli intervenienti ad opponendum hanno, tra l'altro, eccepito l'inammissibilità del ricorso e dell'intervento ad adiuvandum.

All'udienza dell'11 ottobre 2012, l'esame della domanda cautelare è stato differito al momento della decisione del merito della controversia.

Con successive memorie le parti hanno argomentato ulteriormente le rispettive difese.

All'udienza del 14 febbraio 2013 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

## DIRITTO

1. Il Collegio, preliminarmente, ritiene che – anche ove si ritenessero superabili le eccezioni di inammissibilità dell'intervento ad adiuvandum (avanzate dagli intervenienti ad opponendum) -, l'intervento di Confesercenti Nazionale ASSICUREZZA, andrebbe, comunque, considerato inammissibile in quanto, nel processo amministrativo, tale tipo di intervento può essere proposto solo da un

soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente rispetto a quella del ricorrente principale e non anche da un soggetto che sia portatore di un interesse che lo abilita a proporre autonomamente e direttamente l'impugnativa.

In generale, l'intervento adesivo dipendente, con il quale il terzo si limita a chiedere l'accoglimento della domanda già proposta dal ricorrente senza ampliare in alcun modo la materia del contendere ed accettando il processo nello stato e nel grado in cui si trova, può avvenire anche quando il termine per impugnare in via principale è già decorso.

Al contrario, nel caso in cui sussista un interesse autonomo o litisconsortile dell'interveniente – come nella fattispecie, in relazione alla posizione della Confesercenti Nazionale ASSICUREZZA che, in quanto Associazione di rilievo nazionale rappresentativa di imprese di vigilanza e di servizi per la sicurezza, avrebbe avuto titolo a contestare direttamente gli atti oggetto di causa ritenuti lesivi, tanto da aver avanzato profili di censura ulteriori rispetto a quelli proposti dai ricorrenti -, quest'ultimo propone in sostanza una domanda propria, sebbene connessa con quella principale, che equivale nel contenuto e negli effetti ad un vero e proprio ricorso e che, pertanto, deve essere proposta con l'osservanza del termine di decadenza per impugnare in via autonoma (T.A.R. Napoli Campania sez. I 7 gennaio 2013 n. 153; T.A.R. Milano Lombardia sez. II 2 ottobre 2012 n. 2450).

Nel caso di specie, come correttamente rilevato dagli intervenienti ad opponendum, va considerato che l'intervento ad adiuvandum segue di quasi due anni l'adozione degli atti impugnati e di oltre un anno la proposizione del ricorso introduttivo del giudizio.

In sostanza, l'intervento ad adiuvandum, la cui finalità è sostenere le ragioni del ricorrente, è ammissibile se e in quanto l'interveniente risulti titolare di un interesse di fatto dipendente da quello azionato in via principale o ad esso accessorio, che gli

consente di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dall'accoglimento del ricorso (T.A.R. Roma Lazio sez. I 7 dicembre 2012 n. 10262).

2. Sempre in via preliminare, il Collegio respinge le eccezioni di inammissibilità del ricorso principale, avanzate dagli intervenienti ad opponendum, per carenza di interesse, conflitto di posizioni attoree e ricorso collettivo.

L'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse va respinta in quanto – è vero che i ricorrenti hanno impugnato un atto avente natura regolamentare, ma -, l'art. 8 (Disposizioni finali) del regolamento impugnato, obbliga gli IVP a presentare un progetto (entro 18 mesi) al fine di adeguare alla nuova normativa le caratteristiche ed i requisiti organizzativi, professionali e di qualità dei servizi, sicché, se l'atto si rivela immediatamente lesivo.

Risultano infondate anche le eccezioni di inammissibilità del ricorso asseritamente legate a posizioni di conflitto dei ricorrenti ad alla proposizione di un ricorso collettivo, in quanto, nel presente contenzioso, le posizioni (sostanziali e processuali) dei ricorrenti risultano omogenee e dirette ad ottenere il medesimo risultato, non assumendo particolare rilievo il fatto che alcuni ricorrenti abbiano impugnato anche il Regolamento dei servizi degli IVP della Provincia di Napoli.

3. Ciò posto, va rilevato che avverso gli atti impugnati – con il ricorso introduttivo del giudizio e con memoria recante motivi aggiunti depositata il 10.6.2011 – i ricorrenti hanno proposto i motivi di ricorso di seguito indicati.

I) VIOLAZIONE ED ERRONEA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 133 E 134 E SS. RD 18.06.1931 N. 773. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 240 E SS. RD 6.05.1940 N. 635. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO DI LEGGE. DIFETTO DI ISTRUTTORIA. VIOLAZIONE DI NORME TECNICHE. INCOMPETENZA. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 39 E 97 COST. VIOLAZIONE DELLA SENTENZA CONS. STATO, VI, n. 6732/2010. INESISTENZA DEI PRESUPPOSTI. ILLOGICITA'

DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL NON AGGRAVAMENTO. VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COST. MANIFESTA INGIUSTIZIA. IRRAGIONEVOLEZZA.

Il nuovo Regolamento ha stabilito, all'art. 1, che le caratteristiche minime del "progetto organizzativo e tecnico operativo", ed "i requisiti minimi di qualità" degli Istituti di Vigilanza Privata, ivi compresi quelli concernenti le dotazioni minime per lo svolgimento dei servizi, nonché i requisiti di capacità richiesti per la direzione degli stessi, sono disciplinati dagli Allegati da A ad F1, e che le attività ed i servizi che gli Istituti di Vigilanza Privata intendono svolgere sono suddivisi, in relazione alla natura ed alla tipologia degli stessi, in cinque classi funzionali (cfr. il c. 2 lett. a). Il medesimo articolo 1, alle successive lett. b) e c) del comma 2, ha definito i livelli dimensionali dei servizio, individuati nel numero di quattro in relazione al numero di GPG necessarie per l'espletamento di ciascuna attività, e gli ambiti territoriali entro cui gli stessi possono essere esercitati: sono stati, in particolare, individuati cinque ambiti, in corrispondenza della circoscrizione territoriale di svolgimento delle attività (coincidente con il territorio di un unico Comune, di un'unica Provincia, con popolazione superiore ai 300.000 abitanti, di un territorio ultraprovinciale, comprendente l'intero territorio di un Comune con popolazione sino ai 3 milioni di abitanti, di un territorio ultraprovinciale o regionale, con popolazione oltre i 3 e sino ai 15 milioni di abitanti, di un territorio ultraprovinciale e/o regionale, con popolazione superiore ai 15 milioni di abitanti).

Il successivo art. 3 del Regolamento, ha, infine, specificamente individuato e definito la natura (e le modalità operative di svolgimento) proprie di ognuno dei servizi compreso nell'ambito di ciascuna delle "classi di attività" individuate al comma 2 lett. a) dell'articolo 2.

Il modello organizzativo definito dagli artt. 2 e 3 del nuovo Regolamento, conseguentemente, ha stabilito che le attività esercitate dagli Istituti di Vigilanza

Privata sono distinte in relazione alla loro tipologia, ai livelli dimensionali ed agli ambiti territoriali di espletamento, e che, in relazione agli stessi, debbano essere posseduti "i requisiti minimi di qualità" previsti dagli Allegati.

L'allegato A, nel definire i requisiti minimi di qualità (requisiti soggettivi, organizzativi, economico-finanziari) che devono essere posseduti ha, innanzitutto, previsto che gli Istituti di Vigilanza che intendono richiedere una nuova autorizzazione e/o proseguire nell'attività debbano (cfr. l'art. 3.3) garantire l'integrale rispetto degli obblighi derivanti dall'applicazione del CCNL di categoria e della contrattazione di II livello.

Tale obbligo può essere assolto mediante esibizione di certificazione rilasciata dal competente Ente Bilaterale.

Questa previsione del Regolamento è chiaramente illegittima.

A mezzo di una disposizione contenuta in un Regolamento Ministeriale, diretta a dare attuazione alle disposizioni dell'art. 257 c. 4 R.D. 1940 n. 635, si è introdotto un obbligo, relativo all'integrale osservanza della contrattazione collettiva di settore, che non è previsto da alcuna disposizione legislativa e regolamentare.

In tal modo, il regolamento ministeriale ha condizionato il rilascio dell'autorizzazione e/o la prosecuzione dell'attività degli Istituti di Vigilanza al possesso di un requisito soggettivo (l'integrale applicazione della Contrattazione di Settore) la cui titolarità poteva, al più, essere imposta da una norma di carattere sovraordinato, modificativa delle disposizioni introdotte nel TULPS, ovvero di quelle contenute nel R.D. 635/1940, che hanno individuato le condizioni soggettive alle quali è subordinato il rilascio del provvedimento Prefettizio.

La disposizione contro cui si ricorre, oltre che adottata da autorità incompetente, è erronea in quanto l'art. 257 quater del R.D. 635/1940, nell'individuare le ipotesi in cui le licenze possono essere revocate ha preso in considerazione non la totalità delle "inosservanze" concernenti il mancato integrale rispetto della contrattazione

di lavoro, ma soltanto le inadempienze, relative alla sicurezza delle GPG, alla qualità dei servizi resi in rapporto alla dotazione di apparecchiature, di mezzi, strumenti ed equipaggiamenti indispensabili per la loro sicurezza, alle esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, alle prescrizioni dell'Autorità.

Peraltro, i CCNL di lavoro costituiscono atti espressione dell'autonomia privata delle parti, che non sono vincolanti nei confronti di quei soggetti (tra i quali rientrano gli Istituti di Vigilanza ricorrenti) che non aderiscono ad alcuna associazione sindacale firmataria (cfr. Cass. 26.06.04 n. 11939 nonché 7.06.04 n. 10762).

In applicazione di questi principi, conseguentemente, devono essere considerate illegittime le disposizioni contenute nel successivo art. 2, Allegato D, del Regolamento nel quale si è stabilito che il rapporto di lavoro del personale degli Istituti di Vigilanza è regolato dalle disposizioni dei CCNL di settore: queste disposizioni, infatti, hanno attribuito a questi Accordi di Lavoro un'efficacia "erga omnes" che gli stessi non hanno mai posseduto.

L'obbligo di osservanza delle disposizioni del CCNL risulta erroneo anche sotto altro profilo, perché postula che le GPG debbano essere necessariamente dipendenti degli Istituti di Vigilanza e che l'attività non possa essere svolta da lavoratori autonomi.

Al contrario, la giurisprudenza amministrativa ha rilevato che l'attività di GPG può essere espletata anche da lavoratori autonomi, non ravvisandosi nel dettato degli artt. 133 e 134 TULPS alcuna ragione ostativa al riguardo (cfr. TAR Emilia, Bo, I, 672/04; Cons. Stato, I Parere 5.03.96 n. 241).

Tale possibilità di svolgimento dell'attività di GPG quale lavoratore autonomo è stata evidenziata anche dalla Sezione Consultiva Atti Normativi del Consiglio di Stato, nel parere n. 4251/2010 reso sul progetto di Regolamento.

Inoltre, la disposizione in esame del Regolamento ministeriale risulta errata anche nella parte in cui demanda all'Ente Bilaterale, costituito tra Associazioni datoriali ed OO.SS. del personale, il compito di certificare l'osservanza delle disposizioni del Contratto di Categoria di II Livello.

Nel formulare tale disposizione - che, peraltro, riproduce norme di analogo contenuto annullate dal Consiglio di Stato con sentenza della VI Sezione n. 6732/2010 -, non si è tenuto conto del fatto che l'Ente Bilaterale è organismo di diritto privato, al quale non possono attribuirsi potestà certificative di tipo pubblicistico, che incidano direttamente sull'attività e, potenzialmente, sulle condizioni di esistenza dell'Impresa.

Senza contare, inoltre, che l'avvenuta attribuzione di questa potestà all'Ente Bilaterale appare certamente lesiva del diritto di libertà sindacale, giacché suscettibile di indurre gli I.V.P. ad aderire a questi organismi per non creare alcuna alea discriminatoria (cfr. Cons. Stato, n. 6732/2010) e del diritto di libera concorrenza e di libertà di stabilimento, giacché crea un'ingiustificata disparità di trattamento tra imprese Italiane ed imprese di provenienza Comunitaria, che non possono utilizzare tali attestazioni.

Tale rilievi sono stati affermati dal Consiglio di Stato, Sez. Consultiva per gli Atti Normativi, nel citato parere n. 4251/2010 reso sul progetto di Regolamento per cui è causa, nel quale si è evidenziato che la possibilità di ricorrere alla certificazione dell'Ente Bilaterale era subgiudice e che l'art. 3.3 del regolamento (All. A) poteva essere conservato sino a che non fosse stata depositata la sentenza che decideva l'appello proposto dall'Amministrazione dell'Interno.

L'Amministrazione, benchè la pronunzia di questa sentenza, avente il contenuto descritto, fosse intervenuta prima della definitiva adozione del Regolamento, non ha provveduto ad espungere questa disposizione dal testo definitivo del provvedimento.

Infine, va rilevato che il Regolamento non prevede alcuna modalità alternativa di dimostrazione dell'osservanza delle disposizioni del CCNL, diversa dalle certificazioni dell'Ente Bilaterale, e che la disposizione contenuta nell'art. 3.3 dell'Allegato A, nella parte in cui sembra aver configurato il ricorso alla certificazione dell'Ente Bilaterale come una facoltà (e non come un obbligo), confligge con il dettato dell'art. 1.d dell'Allegato D, secondo cui la consegna di questa certificazione liberatoria al Questore costituisce condizione obbligatoria per l'approvazione del Regolamento di Servizio di ciascun Istituto di Vigilanza.

L'Allegato A del Regolamento è illegittimo ed erroneo, stante l'evidente illogicità delle sue statuizioni, anche nella parte in cui ha previsto che il legale rappresentante pro-tempore della Società richiedente l'autorizzazione, o che debba proseguire nell'attività, non possa rivestire la qualifica di GPG.

Al riguardo, va considerato che nel nostro ordinamento non esiste alcuna disposizione legislativa o regolamentare che vieti la contemporanea titolarità della licenza ex art. 134 e dell'autorizzazione ex art. 138 TULPS (cfr. TAR Campania, Sez. II, n. 1957 del 6.11.2008): una simile previsione, certamente incidente sul diritto di libertà di iniziativa economica privata, non avrebbe potuto, conseguentemente, essere introdotta mezzo di una disposizione contenuta in un regolamento ministeriale di esecuzione.

Il divieto introdotto dal Regolamento è, oltretutto, illogico e contrastante con il complesso dei poteri e delle attribuzioni che la nuova normativa ha attribuito al titolare della licenza, e segnatamente con le disposizioni contenute agli art. 2.2 c. 2.d dell'All. D del Regolamento; la prima di queste disposizioni ha stabilito, in particolare, che il titolare dell'Istituto, senza essere egli stesso GPG, debba, tuttavia, provvedere alla "direzione" ed "amministrazione" delle Guardie Particolari Giurate nell'esecuzione dei singoli Servizi, e debba garantire l'osservanza delle disposizioni di Legge e di Regolamento, e delle disposizioni particolari

provenienti dal Questore: in sostanza, il titolare dell'Istituto è chiamato a dirigere e coordinare servizi che, secondo il Regolamento impugnato, non può egli stesso svolgere.

L'illegittimità della disposizione contenuta nell'Allegato al Regolamento risulta maggiormente evidente considerando che, ai sensi del successivo art. 2.D dell'Allegato D, il titolare dell'Istituto è personalmente responsabile del funzionamento della Centrale Operativa dello stesso, alla quale deve, tuttavia, essere esclusivamente preposto personale in divisa, avente la qualifica della GPG: in altri termini, il titolare dell'Istituto è considerato affidatario (e garante) del corretto andamento di attività che non può egli stesso porre in essere, perché sfornito del titolo di GPG.

L'Allegato A del Regolamento ha, ulteriormente, previsto, con riferimento ai requisiti soggettivi di capacità economica che devono essere posseduti dalle imprese che intendano svolgere attività di vigilanza, che le stesse devono avere un capitale societario interamente versato di ammontare variabile, in relazione alla natura dei servizi che intendono esercitare, ma sempre superiore a quello minimo indicato dalla normativa del codice civile per la costituzione delle società a responsabilità limitata, e che esse, in aggiunta, debbano versare una cauzione, prescritta dall'art. 137 TULPS, di ammontare crescente in relazione all'ambito territoriale ed alla tipologia dei servizi espletabili, nonché munirsi di una copertura assicurativa, anch'essa di ammontare crescente, in proporzione alla tipologia dei servizi esercitati, diretta a coprire la responsabilità civile contrattuale e la responsabilità nei confronti di terzi.

In tal modo, si è introdotta, a mezzo di una disposizione di carattere secondario, una limitazione alla possibilità di libero svolgimento dell'attività di impresa da parte di società di capitali a tanto già abilitate ai sensi del codice civile che, invece,

avrebbe dovuto essere adottata a mezzo di una norma di rango superiore, ad iniziativa di Autorità diversa da quella ministeriale.

Va, inoltre, censurato il criterio seguito dall'All. F ai fini della quantificazione della cauzione. Questa disposizione ha stabilito, infatti, che l'ammontare della cauzione sia (inizialmente) proporzionale alla classe (tipologia dei servizi che si intendono espletare) ed al livello (numero delle GPG impiegate negli stessi) dell'attività dell'I.V. P..

L'Allegato F ha disposto ulteriormente che la cauzione debba essere integrata per i servizi di cui alle classi A, B, D ed E nella seguente misura: da 300.000 a 3.000.000 di abitanti Euro 1.000 per ogni 10.000 abitanti; oltre 3.000.000 di abitanti Euro 500 per ogni 10.000 abitanti.

Questa disposizione appare illogica, posto che l'Amministrazione, dopo essersi riferita, ai fini della quantificazione iniziale della garanzia, alla natura dei servizi espletati ed al numero delle GPG necessarie al disimpegno degli stessi, ha preso in considerazione, per l'incremento della stessa, un criterio arbitrario in quanto estraneo alla tipologia dell'attività svolta, al numero dei dipendenti, al fatturato, ai contratti ed agli affidamenti in essere, relativo, invece, a situazione che non è in alcun modo riferibile all'attività dell'Impresa, qual è il numero degli abitanti della circoscrizione territoriale nella quale l'istituto di vigilanza opera.

II) - ULTERIORE VIOLAZIONE DELLA NORMATIVA SUB I. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO DI LEGGE. INESISTENZA DEI PRESUPPOSTI. VIOLAZIONE DI NORME TECNICHE. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DELL'ADEGUATEZZA E DELLA NON ECCESSIVITA'. ERRONEITA' DELLA MOTIVAZIONE. SVIAMENTO. INESISTENZA, CONTRADDITTORIETA' ED ILLOGICITA'. VIOLAZIONE DELLA DIRETTIVA CEE 98/34 DEL 22.06.98.

Con il regolamento impugnato, una Autorità incompetente ha imposto agli istituti di vigilanza il possesso della certificazione di qualità UNI 10891.2000 "Servizi Istituti di Vigilanza Privata - Requisiti e successivi aggiornamenti".

Questa disposizione definisce e classifica i requisiti minimi degli Istituti di Vigilanza, nonché ciascuna tipologia di servizi dagli stessi erogati.

Essa rinvia, inoltre, alla Certificazione UNI 10459 del Giugno 1995 "Funzioni e profilo del Professionista della Security aziendale".

Il profilo professionale che questa seconda certificazione ha disciplinato si compone di: 1. requisiti formativi scolastici che variano (in termini di esperienza e durata) a seconda che si tratti di laureati, titolari del diploma di istruzione secondaria.

La Certificazione richiede, in particolare: Diploma di laurea, più 4 anni di esperienza lavorativa, di cui almeno due continuativi in uno dei seguenti percorsi professionali: esperienza lavorativa di security maturata in ambito consulenziale; esperienza lavorativa maturata, alle dipendenze di un'azienda, in qualità di professionista di security aziendale; esperienza maturata in attività di studi, ricerca e didattica nello specifico settore; esperienza maturata all'interno di strutture di sicurezza dello Stato; oppure: diploma di scuola media superiore, più almeno 12 anni di esperienza, di cui almeno 4 in uno dei percorsi professionali sopra citati; requisiti formativi/professionali (frequenza e superamento di un corso istituzionale a livello universitario di almeno 90 h relativo alle problematiche della security aziendale) requisiti personali/professionali (caratteristiche psico-attitudinali, di personalità e morali).

In violazione degli artt. 134 TULPS e 154 e ss. del Regolamento attuativo, sono stati introdotti in forma surrettizia, attraverso il rinvio ad una disposizione che, a sua volta rinvia ad altra disposizione, requisiti soggettivi di capacità che non sono

previsti da alcuna disposizione legislativa o regolamentare, e che non potevano essere certamente introdotti a mezzo di una norma ministeriale meramente attuativa.

Senza contare, inoltre, che i requisiti richiesti appaiono sproporzionati, con conseguente violazione del principio di "adeguatezza" e della "non eccessività", rispetto al contenuto delle attività autorizzate, sia perché le stesse sono state sino ad oggi espletate, senza alcun pregiudizio per l'ordine pubblico, da IVP i cui titolari non erano in possesso dei requisiti soggettivi innanzi descritti, sia perché appare del tutto illogica e contraddittoria la richiesta del possesso di questi requisiti soggettivi particolarmente gravosi, a responsabili di IVP che, secondo il Regolamento non possono essere in possesso della qualifica di Guardia Particolare Giurata.

La citata prescrizione del Regolamento Ministeriale impugnato viola, inoltre, la Direttiva CEE 98/ 34 del 22.06.98, giacché ha trasformato l'adesione al sistema di certificazione della qualità, diretto a definire le caratteristiche del servizio, da volontaria ad obbligatoria: tuttavia, l'imposizione del sistema di certificazione di qualità non avrebbe potuto essere disposta a mezzo di un semplice atto amministrativo.

III) - ULTERIORE VIOLAZIONE ED ERRONEA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 133, 134 E SS. R.D. 18.06.1931 N. 773. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 240 E SS. R.D. 6.05.40 N. 635. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO DI LEGGE. DIFETTO DI ISTRUTTORIA. VIOLAZIONE DI NORME TECNICHE. INESISTENZA DEI PRESUPPOSTI. ILLOGICITA' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. VIOLAZIONE DELL'ART. 49 TRATT. CEE. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 39 E 41 COST. MANIFESTA INGIUSTIZIA. DIFETTO DI INTERESSE PUBBLICO. SVIAMENTO.

L'All. A del Regolamento risulta illegittimo anche in relazione ad altro profilo attinente ai requisiti organizzativi che devono essere posseduti dagli istituti che intendono proseguire la loro attività.

L'Allegato al nuovo Regolamento ha stabilito, anzitutto, che ciascun IVP debba disporre di una Centrale Operativa a norma UNI 1760822005 - Centrale di Telesorveglianza, caratteristiche procedurali, strutturali e di controllo, nonché di una Centrale Operativa di cui all'All. E, tipologia C (Centrale Operativa Avanzata) per le attività di cui al p. C del n. 5 (attività di carattere ultraprovinciale).

Trattandosi di Centrale Operativa Avanzata, questa struttura, che deve operare in collegamento con la Centrale Principale, deve possedere le caratteristiche minutamente indicate dall'All. F al Regolamento: controllo accessi, registrazione eventi, videosorveglianza perimetrale, serramenti blindati antiproiettile, griglia di protezione, sistema antirapina collegato con le FF.OO., alimentazione di emergenza (gruppo di continuità a gruppo elettrogeno), sistema di comunicazione radio con due Centrali bidirezionali (forniti di licenza ministeriale che abiliti all'uso dei canali radio), stazioni radio di riserva, almeno quattro linee telefoniche fisse, due linee GSM, due postazioni per operatori, registrazione comunicazioni, configurazione server clienti per gestione portavalori, hardware e software di comunicazione di gestione per la localizzazione cartografica, sistemi GPS, hardware di riserva a caldo, sistemi di manutenzione SLA.

In aggiunta alle Centrali Operative gli Istituti di Vigilanza devono possedere (cfr. l'All. C n. 3) un Centro di Comunicazioni, avente le caratteristiche indicate all'All. E, "per il supporto logistico ed operativo del personale", in ogni località, distante almeno 100 km in linea d'aria dalla sede operativa o da altro punto adeguatamente attrezzato.

Anche per ciascun "Centro di Comunicazioni" la normativa allegata al regolamento ministeriale ha previsto una cospicua dotazione di mezzi, sostanzialmente analoga

a quella descritta (gruppi di continuità, gruppi elettrogeni, postazioni radio base, postazioni di riserva, registrazione comunicazioni, sistemi di comunicazione telefonica fissa e GSM, centralino, postazioni operatore, etc.).

L'Allegato A al Regolamento ha, infine, fatto obbligo a ciascun Istituto di prevedere la creazione di una struttura organizzativa adeguata, nonché di munirsi di locali, spazi attrezzati ed aree di rispetto che assicurino il "costante" e "diretto" controllo dei servizi espletati dalla sede principale e dalle altre sedi, e siano idonei per dimensioni, conformazione e posizione alle esigenze di sicurezza connesse alla tipologia dei servizi.

A ciascuna di queste strutture (avente la funzionalità h 24) deve essere preposto personale avente la qualifica della GPG: l'attività delle Centrali Operative e di quelle di comunicazione, come innanzi chiarito, deve, tuttavia, essere coordinata personalmente dal titolare dell'IVP o da un suo institore, che sono direttamente responsabili del corretto andamento di tutte le indicate attività.

Questo apparato organizzativo, a norma del p. 4.1.7 dell'Allegato A, deve essere completato da un sistema di comunicazione radio, con adeguato supporto planimetrico (cd. geotelecomunicazione) che garantisca i collegamenti tra la sede principale e le Centrali Operative.

Risulta evidente che la nuova normativa ha determinato, a parità di servizi, giacché non è mutata la tipologia delle attività che gli IVP possono espletare, una sensibile modificazione peggiorativa delle modalità di svolgimento delle attività autorizzate.

Questo aggravamento delle condizioni di esercizio della licenza, che renderà impossibile lo svolgimento dei servizi in ambito ultraprovinciale a tutti gli istituti di piccole e medie dimensioni, costituisce un'indebita restrizione, perché non giustificata da alcuna adeguata esigenza di interesse pubblico, alla libertà di iniziativa economica e di concorrenziale prestazione dei servizi, essendosi reintrodotta, in altra forma, l'obbligo, che già la Corte di Giustizia CE ha

considerato contrastante con i principi Comunitari, posto a carico degli IVP di aprire una sede operativa presso ciascuna provincia ove viene esercitata l'attività (cfr. la sentenza CGCE 13.12.07, punto 87).

Il Regolamento stabilisce, inoltre, che ciascun IVP che svolga servizio di custodia valori, debba disporre di un "caveau" con caratteristiche costruttive introdotto un ulteriore obbligo di stipula di una polizza assicurativa, altrimenti non previsto, attribuendosi ad un terzo la potestà di individuare le caratteristiche tipologiche di un bene la cui scelta rientrava, piuttosto, nell'autonomia dell'impresa.

Si è, del pari, fatto obbligo agli IVP (All. A p. 5.3) di munirsi dei mezzi di locomozione necessari all'espletamento dei servizi, con una maggiorazione di un automezzo ogni dieci: e tanto a prescindere dalla vetustà dei veicoli, ovvero dalle condizioni di utilizzo degli stessi, ovvero, ancora, dalla libertà di ciascun istituto di ricorrere a forme contrattuali (quali, per es., il leasing o il noleggio a lungo termine) che consentano economie di spesa, la sostituzione dei mezzi in caso di guasto, etc.

L'All. A al Regolamento, p. 4.1.5, ha disposto che ciascun Istituto sia tenuto ad assumere un numero di guardie giurate corrispondente a quello del personale da impiegare nei servizi, compresi quelli di coordinamento e controllo, incrementato di un quinto per turnazioni, assenze, malattie, etc.

Questa disposizione che deve essere coordinata con le ulteriori statuizioni del Regolamento che non solo hanno imposto l'obbligo di integrale osservanza della normativa dei CCNL di primo e secondo livello, ma hanno individuato il tipo di contratto collettivo applicabile, l'orario di lavoro da osservare, i limiti di effettuazione dello straordinario, le modalità di impiego delle GPG (che non possono, per es., essere destinate a taluni servizi, qualora non abbiano maturato una certa anzianità di servizio, ovvero che devono essere affiancate da altre GPG nel periodo immediatamente successivo al corso di formazione, dopo l'assunzione) costituiscono una indebita lesione dell'autonomia dell'impresa, giacché

L'Amministrazione, in assenza di necessità attinenti alla sicurezza pubblica, ha ritenuto di poter dettare disposizioni concernenti le modalità di organizzazione interna degli IVP, ed, altresì, una lesione del diritto di contrattazione essendosi normata materia che costituisce, invece, espressione dell'autonomia negoziale delle parti sociali.

In contrasto con quanto affermato dalla Corte di Giustizia CE nella decisione del 13.12.2007 ed in mancanza di una previsione legislativa o regolamentare, l'Allegato A al Regolamento ha nuovamente introdotto, infine, un regime di tariffe "amministrato" stabilendo, in contrasto con il p. 47 della precitata decisione, che le tariffe praticate non possano essere inferiori ad un minimo, individuato in relazione ai servizi previsti nella licenza, avendo quale parametro di riferimento il costo del lavoro, come individuato dall'applicazione di CCNL di Categoria e da quelli integrativi.

Non si è considerato, tuttavia, che questi contratti non hanno efficacia cogente ed obbligatoria, che taluni istituti possono applicare CCNL diversi da quello della vigilanza (per es. quello Confindustria) e che le statuizioni dei CCNL non sono certamente vincolanti per le Imprese di provenienza comunitaria.

IV) - ULTERIORE VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 133 E SS. R.D. 18.06.31 N. 773 E 240 E SS. R.D. 6.5.1940 N. 635. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO DI LEGGE. ERRONEITÀ' DELL'ISTRUTTORIA. CONTRADDITTORIETÀ' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. INGIUSTIZIA MANIFESTA. SVIAMENTO.

Il nuovo Regolamento ed il suo Allegato A, con l'apparenza della predeterminazione di nuovi requisiti di capacità tecnica, economica e finanziaria, necessari al fine del rilascio dell'autorizzazione, ha, in realtà, inteso limitare la possibilità di libero esercizio dell'attività di impresa da parte degli Istituti di

Vigilanza (ed, in particolare, di quelli di piccole e medie dimensioni) entro l'ambito di una sola Provincia e/o di estensioni territoriali di non grandi dimensioni.

Di fatto, è stato reintrodotta il contingentamento delle autorizzazioni entro ambiti territoriali circoscritti, a vantaggio degli Istituti di Vigilanza di maggiori dimensioni, unici in grado di espandersi nel territorio di più Provincie a mezzo dell'apertura di Centrali Operative, di Centri di Comunicazione ubicati ogni 100 km e dell'assunzione delle dotazioni di personale necessarie al loro funzionamento.

V) - ULTERIORE VIOLAZIONE DELLA NORMATIVA CHE PRECEDE.  
VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO DI LEGGE.  
INESISTENZA DEI PRESUPPOSTI. INCOMPETENZA.  
CONTRADDITTORIETA' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.  
VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL NON AGGRAVAMENTO.  
MANIFESTA INGIUSTIZIA. VIOLAZIONE DELLA SENTENZA DELLA  
CORTE DI GIUSTIZIA DEL 13.12.2007. ILLOGICITA'.

Gli artt. 134 e ss. del TULPS e 240 e ss. del Regolamento esecutivo, individuano l'unico limite che può condizionare il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di vigilanza privata nel "nocumento per l'ordine e la sicurezza pubblica" (Cons. Stato, VI, 8.06.2010 n. 3636).

La disamina delle ulteriori statuizioni contenute nei successi Allegati del Regolamento impugnato, attinenti alle modalità di esercizio dell'autorizzazione, evidenziano, invece, come le norme sovraordinate indicate siano state violate, giacché l'Amministrazione ha introdotto una pluralità di disposizioni che, con l'apparente finalità di definire la modalità di svolgimento dei servizi autorizzati, hanno disciplinato, in maniera, peraltro, molto spesso contraddittoria, attività che sono assolutamente estranee al contenuto dei servizi autorizzati.

Deve, innanzitutto, evidenziarsi che, in violazione dell'art. 138, II comma TULPS, secondo cui è competenza del Ministero dell'Interno individuare, con proprio

decreto, i requisiti minimi professionali e di formazione delle GPG, il provvedimento impugnato ha fatto carico agli I.V.P. di provvedere all'istruzione, prima dell'assunzione e, successivamente, all'aggiornamento professionale, delle GPG, a mezzo dell'organizzazione di corsi teorico-pratici.

Le guardie giurate che non abbiano superato questi corsi non possono essere adibite ai servizi di Istituto.

Questa disposizione, che pone a carico degli Istituti di Vigilanza un obbligo che non trova il suo titolo in alcuna disposizione legislativa o regolamentare, appare scarsamente coordinata con le restanti disposizioni del sistema, e con quelle previste dal TULPS, dal CCNL e dal codice civile.

Analoghe considerazioni possono essere formulate in relazione alle cd. "Esercitazioni di tiro", costituenti attività sino ad oggi di esclusiva titolarità delle GPG, che provvedevano ad effettuare questa attività presso i Poligoni di Tiro.

Il nuovo Regolamento ha stabilito che il titolare dell'I.V.P., che è totalmente estraneo allo svolgimento di queste esercitazioni, debba provvedere a certificare l'avvenuta esecuzione di queste attività (alle quali non ha partecipato) controfirmando un libretto di tiro predisposto ad iniziativa esclusiva di terzi.

Si è, del pari, fatto carico al titolare dell'I.V.P. di verificare "l'affidabilità" del personale, nonché, al fine del servizio di trasporto contanti, la presenza di elementi di "non affidabilità" della unità di personale allo stesso comandate: questi dipendenti, perché titolari della qualifica della GPG, devono essere, tuttavia, necessariamente in possesso del requisito della buona condotta, costituente, ex lege, condizione per il rilascio dell'autorizzazione prefettizia.

Ancora una volta, in maniera, peraltro, contraddittoria, non potendosi comprendere come un soggetto che non offra "elementi di affidabilità" possa essere considerato titolare del requisito della buona condotta, si sono poste a carico del titolare dell'Istituto attività che sono ex lege riservate ad altra Autorità e

che devono essere compiute nel procedimento preordinato alla (eventuale) revoca della qualifica di GPG.

A tanto si è provveduto, peraltro, senza, neppure, predeterminare un parametro che consenta di orientare l'attività valutativa che si asserisce debba essere espletata dal legale rappresentante dell'Istituto di Vigilanza.

L'Allegato D al Regolamento è illegittimo anche nella parte in cui ha disciplinato le ulteriori modalità di esecuzione dei servizi.

Deve, preliminarmente, osservarsi, a questo proposito, che lo "schema" di funzionamento degli I.V.P. previsto dal Regolamento, dopo che un Istituto è stato incasellato in un "livello dimensionale" ed in un "ambito territoriale" previsto dall'art. 2 c.2, e che sono state individuate le "classi funzionali" oggetto di autorizzazione, ha ulteriormente, individuato, al fine della definizione delle modalità di svolgimento dell'attività, la nozione di "obiettivo sensibile" e quello di "sito con speciali esigenze di sicurezza", stabilendo che la vigilanza degli stessi debba essere affidata a Guardie Particolari Giurate, qualora non vi provvedano le Forze di Polizia.

Questa disposizione che ha imposto agli Istituti di Vigilanza di effettuare il servizio di piantonamento presso Aziende Pubbliche o Private del Settore Energetico, presso quelle del Settore Comunicazione, e presso le Raffinerie, etc., in sostituzione delle FF.OO., tuttavia, viola le disposizioni di legge, giacché, ai sensi dell'art. 134 TULPS le Guardie Particolari Giurate non esercitano alcuna pubblica funzione e non possono svolgere attività sostitutive di quelle dell'Autorità di Polizia, potendo, al più, essere chiamate ad effettuare attività di assistenza agli Agenti di P.S. (cfr. Corte di Giustizia, sentenza 31.05.01 causa C. 283/99 p. 20).

L'illegittimità di questa previsione, risulta, peraltro, ancor più evidente considerando che le disposizioni del Regolamento impugnato hanno affidato alle GPG la sorveglianza di siti ove operano persone che svolgono compiti di

particolare delicatezza per il pubblico interesse di cui va garantita l'incolumità e l'operatività (per es., Aziende o Presidi Ospedalieri).

Questa disposizione, oltre che contrastante con il dettato del precedente p. 1.a lett. c della Sez. 2 dell'All. D, secondo cui le GPG debbono essere impiegate soltanto nella tutela dei "beni patrimoniali", contrasta con la normativa di legge che non consente di adibire le Guardie Particolari Giurate in Servizi di protezione della persona.

La normativa contenuta nell'Allegato D del Regolamento ha, infine, imposto alle Società titolari dell'autorizzazione di espletare le attività assentite con l'osservanza delle minutissime modalità operative indicate in ciascuno dei "Capi" del provvedimento impugnato, dedicati ai singoli servizi espletabili.

Si è, altresì, disposto che ulteriori autorizzazioni debbano essere richieste ogni volta che l'Istituto debba esercitare un'attività, pure se la stessa sia occasionale, ovvero costituisca completamento o prosecuzione di un servizio in essere, al di fuori dell'ambito territoriale di iniziale riferimento.

La normativa del Regolamento, in altri termini, ha ulteriormente limitato, anche per i servizi occasionali, l'autonomia decisionale ed operativa dei singoli Istituti di Vigilanza sia con riferimento alle modalità di esplicazione dei servizi che in relazione al contesto territoriale di riferimento: a tanto si è, in particolare, proceduto, violando non solo il principio comunitario che vieta di sottoporre l'attività del prestatore di servizi e limitazioni territoriali, ma, altresì, in assenza di esigenze di interesse pubblico attinenti all'ordine ed alla sicurezza pubblica.

Vengono, a questo proposito, in rilievo le complesse disposizioni contenute nelle Sezioni IV e V dell'Allegato che, in relazione a tutte le ipotesi di utilizzo delle GPG in ambito territoriale ultraprovinciale, ovvero dell'ipotesi di impiego delle Guardie Giurate in servizi temporanei ed occasionali, hanno fortemente limitato la possibilità di libero ed autonomo utilizzo delle stesse, a mezzo dell'imposizione di

una serie di obblighi di comunicazione e di richieste di autorizzazione tese a circoscrivere il più possibile entro limiti ristretti la possibilità di libero impiego delle stesse nei servizi di Istituto.

VI) - VIOLAZIONE ED ERRONEA APPLICAZIONE DELL'ART. 257 R.D. 1940 N. 635. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO DI LEGGE. INCOMPETENZA. CONTRADDITTORIETA' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. VIOLAZIONE DEL D.M. 1.12.2010. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 41 E 97 COST.. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO CHE TUTELA LA LIBERTA' DI INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL BUON ANDAMENTO. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA PAR CONDICIO. IRRAGIONEVOLEZZA. CONTRADDITTORIETA' ED ERRONEITA' DELLA MOTIVAZIONE.

Con memoria recante motivi aggiunti depositata il 10.6.2011, i ricorrenti hanno rilevato che, a mezzo del "Vademecum Operativo", che costituisce Circolare applicativa diretta soltanto a definire le modalità esecutive delle norme del Regolamento ministeriale, l'Amministrazione ha ritenuto di introdurre ulteriori disposizioni che non trovano alcuna corrispondenza né nel D.M. 1.12.2010 né nell'art. 257 R.D. 1940 n. 635, in tema di affidamento dei servizi espletati dagli Istituti di Vigilanza Privata.

Con il Vademecum, in particolare, l'Autorità statale si è auto-attribuita la potestà (non prevista né dall'art. 257 R.D. cit. né dal D.M. 1.12.2010) di assegnare ad altro Istituto di Vigilanza la titolarità dell'attività prima affidata ad I.V.P. al quale sia stata temporaneamente sospesa la licenza, al fine di "garantire la continuità dei servizi" e la possibilità di "impiego del personale" dipendente dell'Istituto sospeso.

Una così profonda innovazione delle regole che disciplinano gli affidamenti dei servizi di vigilanza ad iniziativa di enti pubblici e/o di imprese private, non avrebbe

potuto essere introdotta a mezzo di una norma sub secondaria, priva di efficacia "ampliativa" delle disposizioni delle norme secondarie che era chiamata ad applicare, in assenza di qualsiasi riferimento nella norma superiore (l'art. 257 R.D. cit.) alla quale entrambe le disposizioni afferiscono.

4. L'Amministrazione resistente ha prodotto note, memorie e documenti per sostenere la correttezza del proprio operato e l'infondatezza del ricorso.

5. Gli intervenienti ad opponendum (ASSIV – Associazione Italiana di Vigilanza, UNIV - Unione Nazionale Istituti di Vigilanza, LEGACOOP SERVIZI - Associazione Nazionale delle Cooperative di Servizi, ASSIVIGILANZA – Associazione Nazionale Vigilanza Privata e CONFCOOPERATIVE – Federlavoro e Servizi) hanno sostenuto la correttezza delle scelte operate dall'Amministrazione e delle disposizioni contenute negli atti impugnati, sviluppando anche argomenti accennati dalla difesa erariale.

6. Ciò posto, e passando a trattare il merito della controversia, il Collegio ritiene che le censure di parte ricorrente siano fondate nei limiti di seguito indicati.

E' stata più volte richiamata dalle parti in causa la sentenza della Corte giustizia CE sez. II 13 dicembre 2007 n. 465, la quale, anche a parere del Collegio, costituisce un utile parametro di riferimento per verificare la legittimità delle disposizioni contenute negli atti impugnati.

Con tale decisione, per quanto interessa in relazione alla presente causa, va rilevato che la CGCE ha affermato che:

- anche se le imprese di vigilanza privata possono, in determinate circostanze e in via eccezionale, prestare assistenza agli agenti di pubblica sicurezza, ad esempio nel settore dei trasporti di valori o partecipando alla sorveglianza di taluni luoghi pubblici, non può affermarsi che in tali circostanze si tratti di esercizio di pubblici poteri; del resto, il mero contributo al mantenimento della pubblica sicurezza, che chiunque può essere chiamato a offrire, non costituisce un tale esercizio (v.

sentenza 29 ottobre 1998, Commissione/Spagna, cit., punto 37); peraltro, il TULPS prevede che le attività di sorveglianza non possono comportare l'esercizio di pubbliche funzioni o una menomazione della libertà individuale (posto che le imprese di vigilanza privata non hanno dunque alcun potere coercitivo) e, quindi, non si può sostenere che le imprese di vigilanza privata, nell'ambito delle loro attività, possano effettuare operazioni di mantenimento dell'ordine pubblico, assimilabili ad un esercizio di pubblici poteri; anche per quanto concerne la possibilità, per le guardie particolari giurate, di procedere ad arresti in flagranza di reato, con sentenza 31 maggio 2001, Commissione/Italia è stato affermato che esse non hanno un potere maggiore di qualsiasi altro individuo; da quanto precede risulta che in Italia le imprese di vigilanza privata non partecipano in maniera diretta e specifica all'esercizio di pubblici poteri, in quanto le attività di vigilanza privata che esse svolgono non possono essere equiparate ai compiti attribuiti alla competenza dei servizi di pubblica sicurezza;

- circa l'obbligo di detenere una licenza con validità territoriale, secondo una giurisprudenza costante, una normativa nazionale che subordina l'esercizio di talune prestazioni di servizi sul territorio nazionale, da parte di un'impresa avente sede in un altro Stato membro, al rilascio di un'autorizzazione amministrativa costituisce una restrizione della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 49 CE; inoltre, la limitazione dell'ambito di applicazione territoriale dell'autorizzazione che obbliga il prestatore, ai sensi dell'art. 136 del Testo Unico, a chiedere un'autorizzazione in ognuna delle province ove intende esercitare la sua attività, tenendo presente la suddivisione dell'Italia in 103 province, rende ancora più complicato l'esercizio della libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, sentenza 21 marzo 2002, causa C-298/99, Commissione/Italia, Racc. pag. I-3129, punto 64); pertanto, una normativa quale quella in discussione è contraria, in via di principio, all'art. 49 CE e, di conseguenza, vietata da tale articolo, salvo essa sia

giustificata da motivi imperativi d'interesse generale e a condizione, peraltro, di essere proporzionata rispetto allo scopo perseguito (v., in tal senso, sentenza 18 luglio 2007, Commissione/Italia, cit., punto 24);

- il requisito di un'autorizzazione amministrativa o di una licenza preventive per l'esercizio di un'attività di vigilanza privata appare in sé idoneo a rispondere all'esigenza di tutela dell'ordine pubblico, tenuto conto della natura specifica dell'attività di cui trattasi; tuttavia, una restrizione può essere giustificata solo qualora l'interesse generale dedotto non sia già tutelato dalle norme cui il prestatore è assoggettato nello Stato membro in cui è stabilito (v. sentenza 26 gennaio 2006, Commissione/Spagna, cit., punto 43); non si può dunque considerare necessaria per raggiungere lo scopo perseguito una misura adottata da uno Stato membro la quale, in sostanza, si sovrappone ai controlli già effettuati nello Stato membro in cui il prestatore è stabilito.

- riguardo alla territorialità della licenza ed alla rilevanza, ai fini del rilascio di tale licenza, del numero e dell'importanza delle imprese già operanti nel medesimo territorio, non sussistono motivi di ordine pubblico in grado di giustificare siffatta restrizione; misure meno restrittive quali, ad esempio l'introduzione di controlli amministrativi regolari, potrebbero, in aggiunta al requisito di un'autorizzazione preventiva non limitata territorialmente, assicurare un risultato analogo e garantire il controllo dell'attività di vigilanza privata, in quanto l'autorizzazione in questione potrebbe essere del resto sospesa o revocata in caso di inadempienza degli obblighi incombenti alle imprese di vigilanza privata o di turbative all'ordine pubblico.

- relativamente all'obbligo di avere una sede operativa in ogni provincia in cui viene esercitata l'attività di vigilanza privata, occorre, innanzi tutto, ricordare che la condizione in base alla quale un'impresa di sorveglianza deve avere la sua sede di attività nello Stato membro in cui è fornito il servizio è direttamente in contrasto con la libera prestazione dei servizi in quanto rende impossibile, in tale Stato, la

prestazione di servizi da parte dei prestatori stabiliti in altri Stati membri (v., in particolare, sentenze Commissione/Belgio, cit., punto 27, nonché 18 luglio 2007, Commissione/Italia, cit., punto 43 e giurisprudenza ivi citata); è pacifico che la prassi di cui trattasi nella fattispecie costituisce un ostacolo, in via di principio vietato, alla libera prestazione dei servizi garantita dall'art. 49 CE, come del resto ammesso dalla la Repubblica italiana; una tale restrizione alla libera prestazione dei servizi non può ritenersi giustificata, in quanto la condizione relativa alla sede operativa eccede quanto necessario per raggiungere lo scopo perseguito, che è quello di assicurare un efficace controllo dell'attività di vigilanza privata;

- circa l'esigenza di autorizzazione del personale delle imprese di vigilanza privata la Corte ha dichiarato che il requisito secondo il quale gli appartenenti al personale di un'impresa di vigilanza privata devono ottenere una nuova autorizzazione specifica nello Stato membro ospitante costituisce una restrizione non giustificata alla libera prestazione dei servizi di tali imprese ai sensi dell'art. 49 CE, in quanto non tiene conto dei controlli e delle verifiche già effettuati nello Stato membro di origine (citate sentenze Commissione/Portogallo, punto 66; Commissione/Paesi Bassi, punto 30, e 26 gennaio 2006, Commissione/Spagna, punto 55);

- sulla fissazione di requisiti relativi al numero dei dipendenti, va rilevato che, in applicazione dell'art. 257 del regolamento di esecuzione, qualsiasi variazione o modifica nel funzionamento dell'impresa, segnatamente una modifica del numero delle guardie impiegate, deve essere comunicata al Prefetto e da questo autorizzata. L'autorizzazione prefettizia necessaria per l'esercizio dell'attività di vigilanza privata viene quindi concessa tenuto conto, in particolare, dell'organico del personale dipendente; una tale condizione può indirettamente indurre a vietare un aumento o una diminuzione del numero di persone assunte dalle imprese di vigilanza privata; detta circostanza è tale da incidere sull'accesso degli operatori stranieri al mercato italiano dei servizi di vigilanza privata; tenuto conto, infatti, delle limitazioni così

imposte al potere di organizzazione e direzione dell'operatore economico e delle relative conseguenze in termini di costi, le imprese straniere di vigilanza privata possono essere dissuase dal costituire stabilimenti secondari o filiali in Italia o dall'offrire i loro servizi sul mercato italiano.

- in ordine all'obbligo di versare una cauzione presso la Cassa depositi e prestiti, la Corte ha già dichiarato, in materia di vigilanza privata, che l'obbligo di provvedere ad un deposito cauzionale presso una cassa depositi e prestiti può ostacolare o scoraggiare l'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, ai sensi degli artt. 43 CE e 49 CE, nella misura in cui essa rende la fornitura di prestazioni di servizi o la costituzione di una filiale o di uno stabilimento secondario più onerosa per le imprese di vigilanza privata stabilite in altri Stati membri rispetto a quelle stabilite nello Stato membro di destinazione (v. sentenza 26 gennaio 2006, Commissione/Spagna, cit., punto 41); a tale riguardo, la normativa italiana richiede il deposito di cauzioni senza tenere conto di eventuali garanzie già prestate nello Stato membro di origine;

- sull'imposizione di un controllo amministrativo dei prezzi, secondo una costante giurisprudenza, l'art. 49 CE osta all'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che abbia l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra gli Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna ad uno Stato membro (v. citata sentenza 18 luglio 2007, Commissione/Italia, punto 70); per quanto riguarda le tariffe minime obbligatorie, la Corte ha già dichiarato che una normativa che vieti in maniera assoluta di derogare convenzionalmente agli onorari minimi determinati da una tariffa forense per prestazioni che sono, al tempo stesso, di natura giudiziale e riservate agli avvocati, costituisce una restrizione della libera prestazione dei servizi prevista dall'art. 49 CE (sentenza 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04, Cipolla e a., Racc. pag. I-11421, punto 70, e 18 luglio 2007); riconoscere ai Prefetti un potere decisionale relativo alla fissazione di una

tariffa di riferimento e all'approvazione delle tariffe proposte dagli operatori, con conseguente diniego dell'autorizzazione qualora le dette tariffe non siano state approvate, concretizza una restrizione alla libera fissazione delle tariffe ed è idonea a restringere l'accesso al mercato italiano dei servizi di vigilanza privata di operatori, stabiliti in altri Stati membri, che intendano offrire i loro servizi nello Stato in questione.

A seguito di tale decisione, la disciplina nazionale di rango primario è stata modificata con il D.L. 8 aprile 2008 n. 59, recante Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 6 giugno 2008, n. 101.

Ovviamente, ha subito modificazioni anche il R.D. 6 maggio 1940, n. 635, recante Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza.

Infatti, con D.P.R. 4 agosto 2008 n. 153 è stato emanato un Regolamento recante modifiche al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in materia di guardie particolari, istituti di vigilanza e investigazione privata, con il quale sono state apportate, in particolare, modifiche al Titolo IV del citato regolamento, relativo alle guardie particolari ed agli Istituti di vigilanza e di investigazione privata.

Il comma 4 dell'articolo 257 del RD n. 635/1940 (nella versione sostituita dalla lettera h) del comma 1 dell'art. 1, D.P.R. 4 agosto 2008, n. 153) ha stabilito che “Con decreto del Ministro dell'interno, sentito l'Ente nazionale di unificazione e la Commissione di cui all'articolo 260-quater, sono determinate, anche al fine di meglio definire la capacità tecnica di cui all'articolo 136 della legge, le caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo ed i requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui all'articolo 134 della legge, nonché

i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dell'istituto e per lo svolgimento degli incarichi organizzativi. Sono fatte salve le disposizioni di legge o adottate in base alla legge che, per determinati servizi, materiali, mezzi o impianti, prescrivono speciali requisiti, capacità, abilitazioni o certificazioni.”.

A tale disposizione è stata data attuazione con l’emanazione dell’impugnato D.M. 1 dicembre 2010 n. 269, Regolamento recante disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256-bis e 257-bis del Regolamento di esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché dei requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dei medesimi istituti e per lo svolgimento di incarichi organizzativi nell'ambito degli stessi istituti.

7. Ciò premesso, va considerato quanto segue in ordine ai motivi di ricorso proposti dai ricorrenti.

7.1. Con il primo motivo di ricorso, è stata censurata la previsione contenuta nell'allegato A che - nel definire i requisiti minimi di qualità (requisiti soggettivi, organizzativi, economico-finanziari) che devono essere posseduti dagli operatori del settore -, ha previsto che gli IVP che intendono richiedere una nuova autorizzazione e/o proseguire nell'attività devono (cfr. l'art. 3.3) garantire l'integrale rispetto degli obblighi derivanti dall'applicazione del CCNL di categoria e della contrattazione di II livello. Tale obbligo può essere assolto mediante esibizione di certificazione rilasciata dal competente Ente Bilaterale.

A parere dei ricorrenti, tale previsione sarebbe illegittima in quanto, mediante una disposizione contenuta in un regolamento ministeriale, diretta a dare attuazione alle disposizioni dell'art. 257 c. 4 R.D. 1940 n. 635, in tema di definizione dei requisiti professionali e di capacità tecnica che devono essere posseduti dalle imprese che intendono svolgere i servizi di vigilanza, si è introdotto un obbligo,

relativo all'osservanza della contrattazione collettiva di settore, che non è previsto da alcuna disposizione legislativa e regolamentare.

A parere del Collegio, la censura è fondata in quanto la disposizione regolamentare in questione non attiene direttamente alla capacità tecnica di cui all'articolo 136 del RD n. 773/1931, ai requisiti professionali, alle caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo ed ai requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui all'articolo 134 della legge, e, quindi, sotto questo profilo il Ministero dell'Interno ha esorbitato dal proprio campo di azione regolamentare che, come detto, è fissato dell'art. 257 c. 4 R.D. 1940 n. 635.

Ciò non vuol dire, però, che gli istituti di vigilanza siano esonerati dal rispetto della contrattazione collettiva, perché l'art. 257-quater, co. 2, lett. b), del R.D. n. 635/1940, stabilisce che “Le licenze sono altresì revocate o sospese quando è accertato: ... b) la reiterata adozione di comportamenti o scelte, ivi comprese quelle attinenti al superamento dei limiti della durata giornaliera del servizio o ad altre gravi inadempienze all'integrale rispetto della contrattazione nazionale e territoriale della vigilanza privata, che incidono sulla sicurezza delle guardie particolari o sulla qualità dei servizi resi in rapporto alla dotazione di apparecchiature, mezzi, strumenti ed equipaggiamenti indispensabili per la sicurezza, alle esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, alle prescrizioni dell'autorità ed alle determinazioni del questore ai sensi del regio decreto-legge 26 settembre 1935, n. 1952 convertito dalla legge 19 marzo 1936, n. 508.”.

Il rispetto di quanto stabilito a livello di contrattazione collettiva della vigilanza privata, in sostanza, è stabilito dal citato RD n. 635/1940 ai fini dell'irrogazione delle sanzioni (mediante l'adozione di un provvedimento vincolato) della sospensione o della revoca della licenza, e non ai fini del rilascio della stessa, e le violazioni alla contrattazione collettiva che rilevano ai fini che interessano in questa

sede non sono tutte quelle possibili ed immaginabili, ma sono quelle relative alla sicurezza delle GPG, alla qualità dei servizi resi in rapporto alla dotazione di apparecchiature, di mezzi, strumenti ed equipaggiamenti indispensabili per la loro sicurezza, alle esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, alle prescrizioni dell'Autorità.

L'accoglimento di tale profilo di censura consente di ritenere assorbite le ulteriori doglianze che nel primo motivo di ricorso sono dedicate a tale prescrizione regolamentare.

A parere dei ricorrenti, l'Allegato A del Regolamento è da considerare illegittimo anche perché illogico nella parte in cui ha previsto che il legale rappresentante pro-tempore della Società richiedente l'autorizzazione, o che debba proseguire nell'attività, non possa rivestire la qualifica di GPG.

Al riguardo, il Collegio osserva che tale prescrizione attiene al 'progetto organizzativo' che deve conformarsi alle caratteristiche minime disciplinate dal DM n. 269/2010. Pertanto, la prescrizione contestata potrebbe essere considerata illegittima solo se fosse illogica o in contrasto con norma di rango superiore.

Al fine di fornire una interpretazione sostenibile della disposizione in questione (in linea con quanto sembra aver, sinteticamente, lasciato intendere la difesa erariale a pag. 3 della memoria datata 9.10.2012), si può ritenere che il decreto ministeriale impugnato possa essere interpretato nel senso che non vieti al titolare di licenza di rivestire la qualifica di guardia giurata, ma tenda ad impedire che il titolare di una licenza ex art. 134 r.d. 773/1931 possa svolgere, contemporaneamente, compiti di g.p.g..

Così interpretata, la disposizione in questione non pare incida negativamente (come affermato dai ricorrenti) sul diritto di libertà di iniziativa economica privata.

Del resto sarebbe illogico che il titolare dell'istituto dirigesse ed amministrasse sé stesso nello svolgimento di compiti di g.p.g., posto che l'All. A par. 2.3 stabilisce

che il titolare dell'istituto cura la direzione e l'amministrazione delle g.p.g. nell'esecuzione dei singoli Servizi e garantisce l'osservanza delle disposizioni di Legge e Regolamento, e delle disposizioni particolari provenienti dal Questore; ed è personalmente responsabile della Centrale Operativa.

Con il primo motivo di ricorso, i ricorrenti hanno anche contestato l'Allegato A del Regolamento in relazione alle previsioni attinenti ai requisiti soggettivi di capacità economica che devono essere posseduti dalle imprese che intendano svolgere attività di vigilanza, le quali devono avere un capitale societario interamente versato di ammontare variabile, in relazione alla natura dei servizi che intendono esercitare, ma superiore a quello minimo indicato dal codice civile per la costituzione delle società a responsabilità limitata; devono versare una cauzione, prescritta dall'art. 137 TULPS, di ammontare crescente in relazione all'ambito territoriale ed alla tipologia dei servizi espletabili; e debbono munirsi di una copertura assicurativa, anch'essa di ammontare crescente, in proporzione alla tipologia dei servizi esercitati, diretta a coprire la responsabilità civile contrattuale e la responsabilità nei confronti di terzi.

In relazione al capitale sociale, le censure di parte ricorrente sono fondate perché con una disposizione di carattere secondario ed in assenza di una precisa base normativa di rango primario, non può ritenersi consentito fissare livelli minimi di capitale sociale di società di capitali diversi da quelli stabiliti dal codice civile.

Non appaiono, invece, illegittime ed, anzi, risultano ragionevoli le previsioni dedicate alla 'cauzione' ed alla 'assicurazione, posto che è del tutto logico che le garanzie e le coperture assicurative siano proporzionate all'ambito di attività dell'istituto di vigilanza.

Al riguardo, il Collegio ritiene ragionevole il criterio fissato dall'All. F ai fini della quantificazione della cauzione, il quale stabilisce che: - l'ammontare della stessa sia proporzionale alla classe (data dalla tipologia dei servizi che si intendono svolgere)

ed al livello (relativo al numero delle GPG impiegate) dell'attività dell'istituto di vigilanza; - la cauzione debba essere integrata per i servizi di cui alle classi A, B, D ed E in misura pari a euro 1.000 per ogni 10.000 abitanti (da 300.000 a 3.000.000 di abitanti) e pari a euro 500 per ogni 10.000 abitanti (oltre 3.000.000 di abitanti).

Non appare illogico, infatti – contrariamente a quanto ritenuto dai ricorrenti -, una volta quantificata (inizialmente) la garanzia in relazione alla natura dei servizi espletati ed al numero delle GPG necessarie al svolgerli, considerare (ai fini dell'incremento) un criterio quale quello del numero di abitanti relativo all'ambito nel quale opera l'impresa.

7.2. Con il secondo motivo di ricorso il regolamento ministeriale è stato contestato nella parte in cui, mediante una disposizione dettata da una autorità asseritamente incompetente, è stato imposto agli Istituti di Vigilanza di possedere la certificazione di qualità UNI 10891.2000 "Servizi Istituti di Vigilanza Privata - Requisiti e successivi aggiornamenti".

Come correttamente rilevato dai ricorrenti, tale disposizione definisce i requisiti minimi degli Istituti di Vigilanza, nonché ciascuna tipologia di servizi dagli stessi erogati, e rinvia alla certificazione UNI 10459 del 1995 "Funzioni e profilo del Professionista della Security aziendale".

In particolare, i ricorrenti hanno rilevato che il profilo professionale che questa seconda certificazione ha disciplinato si compone di requisiti formativi scolastici che variano (in termini di esperienza e durata) a seconda che si tratti di laureati o titolari del diploma di istruzione secondaria.

Al riguardo, va considerato che il richiamo alla certificazione di qualità non costituisce una novità del DM n. 269/2010, poiché, l'art. 257-quinquies del DPR n. 153/2008, ha stabilito che, per l'accertamento della sussistenza delle caratteristiche di cui al comma 4 dell'art. 257, ci si può avvalere di organismi di qualificazione e certificazione costituiti o riconosciuti dal Ministero dell'Interno.

Sul punto, tuttavia, il Collegio non può che prendere atto anche di quanto rappresentato (con memoria del 9.10.2012) dalla difesa erariale in ordine all'All. B, la quale ha affermato che il corso di livello universitario in materia di sicurezza privata deve intendersi previsto solo per gli operatori che richiedono il rilascio della prima autorizzazione e, quindi, nessuno dei ricorrenti è soggetto a tale obbligo, essendo già titolari di licenza.

Alla luce di tale interpretazione fornita dall'Amministrazione mediante la difesa erariale, la censura di parte ricorrente deve ritenersi inammissibile per carenza di interesse.

7.3. Con il terzo motivo di ricorso, i ricorrenti hanno rilevato che l'All. A del regolamento risulta illegittimo anche in relazione ai requisiti organizzativi che devono essere posseduti dagli Istituti che intendono proseguire la loro attività.

E' stato, al riguardo, evidenziato che l'Allegato al nuovo regolamento ha stabilito che ciascun istituto di vigilanza debba disporre di una centrale operativa a norma UNI 1760822005 - centrale di telesorveglianza, caratteristiche procedurali, strutturali e di controllo, nonché di una centrale operativa di cui all'All. E, tipologia C (centrale operativa avanzata) per le attività di cui al p. C del n. 5 (attività di carattere ultraprovinciale). La Centrale Operativa Avanzata deve operare in collegamento con la Centrale Principale e deve possedere le caratteristiche indicate dall'All. F al regolamento. Inoltre, in aggiunta alle Centrali Operative gli Istituti di Vigilanza devono possedere un Centro di Comunicazioni avente le caratteristiche indicate all'All. E, per il supporto logistico ed operativo del personale, in ogni località distante almeno 100 km in linea d'aria dalla sede operativa o da altro punto adeguatamente attrezzato (cfr. l'All. C n. 3). A ciascuna di queste strutture (avente la funzionalità h 24) deve essere preposto personale avente la qualifica della GPG. A tale apparato organizzativo va aggiunto un sistema di comunicazione radio con

supporto planimetrico (cd. geotelecomunicazione) che garantisca i collegamenti tra la sede principale e le Centrali Operative (p. 4.1.7 dell'Allegato A).

A parere del Collegio, tale censura va respinta in quanto i ricorrenti non hanno fornito adeguati elementi di valutazione per giungere alla conclusione che mediante l'organizzazione descritta sia stato (nella sostanza) nuovamente introdotto l'obbligo per gli istituti di vigilanza di aprire (anche se non presso ciascuna Provincia, come in precedenza previsto) una sede presso i siti ove viene esercitata l'attività.

Come sopra rilevato, la Corte di Giustizia C.E., ha considerato contrastante con i principi comunitari l'obbligo di istituire una sede presso ciascuna Provincia (cfr. la sentenza della Corte giustizia CE sez. II 13 dicembre 2007 n. 465), ma, allo stato, non vi sono elementi per assimilare le descritte Centrale Operativa e Centro di Comunicazione alla nozione di Sede operativa.

I ricorrenti hanno anche censurato la disposizione regolamentare che stabilisce l'obbligo per ciascun istituto che svolga servizio di custodia valori, di disporre di un "caveau" con caratteristiche costruttive previste dalla copertura assicurativa.

Valgono, al riguardo, le considerazioni espresse in relazione alle garanzie ed alle coperture assicurative, posto che – anche ove tale obbligo comportasse, come rilevato dai ricorrenti, un ulteriore onere di stipula di una polizza assicurativa –, non appare irragionevole prevedere che ciascun operatore del settore che svolga servizio di custodia valori, debba disporre di un "caveau".

Tale censura va, pertanto, respinta, così come vanno disattese le doglianze relative agli obblighi degli istituti di vigilanza di munirsi dei mezzi di locomozione necessari all'espletamento dei servizi, con una maggiorazione di un automezzo ogni dieci (All. A p. 5.3) e di assumere un numero di Guardie Giurate corrispondente a quello del personale da impiegare nei servizi, compresi quelli di coordinamento e

controllo, incrementato di un quinto per turnazioni, assenze, malattie, etc. (All. A p. 4.1.5).

Contrariamente a quanto affermato dai ricorrenti, infatti, sotto tale profilo, con il regolamento ci si è limitati a dettare delle ragionevoli regole di prudenza in ordine alle dotazioni di uomini e mezzi (nell'ambito della disciplina delle 'caratteristiche minime cui deve conformarsi il progetto organizzativo', demandata alla fonte regolamentare dall'art. 257, co. 4, RD n. 635/1040), e non ad 'invadere' indebitamente i poteri e le facoltà espressione della libertà di impresa.

A parere dei ricorrenti, infine, l'Allegato A al regolamento avrebbe nuovamente introdotto un regime di tariffe "amministrato" stabilendo (in contrasto con la sentenza della Corte giustizia CE sez. II 13 dicembre 2007 n. 465) che le tariffe praticate non possano essere inferiori ad un minimo, individuato in relazione ai servizi previsti nella licenza, avendo quale parametro di riferimento il costo del lavoro, come individuato dall'applicazione di CCNL di Categoria e da quelli integrativi.

In particolare, i ricorrenti hanno evidenziato che non sarebbe stato considerato che tali contratti non hanno efficacia cogente ed obbligatoria, che taluni istituti possono applicare CCNL diversi da quello della vigilanza e che le statuizioni dei CCNL non sono certamente vincolanti per le Imprese di provenienza comunitaria. Il Collegio ritiene infondata tale censura in quanto l'Allegato A stabilisce, al punto 7 (Definizione delle tariffe) che l'operatore del settore deve attenersi, nella individuazione delle tariffe, a criteri di coerenza con la licenza e con il progetto organizzativo e tecnico-operativo dell'istituto; tenendo conto dell'esigenza di piena copertura dei costi indicati dall'articolo 257-quinquies del Regolamento di esecuzione, individuati in relazione ai servizi previsti nella licenza, avendo come parametro di riferimento le tabelle del costo del lavoro delle guardie particolari giurate, sulla base delle determinazioni degli oneri derivanti dall'applicazione del

CCNL di categoria e degli integrativi territoriali, fissate dal Ministro del Lavoro, della Salute e della Previdenza Sociale.

Al riguardo non assume alcun rilievo il fatto che i CCNL di categoria ed i contratti integrativi non abbiano efficacia cogente ed obbligatoria, che taluni istituti possono applicare CCNL diversi da quello della vigilanza e che le statuizioni dei CCNL non siano vincolanti per le imprese di provenienza comunitaria, perché, come chiarisce il regolamento, le tabelle del costo del lavoro delle guardie particolari giurate, sulla base delle determinazioni degli oneri derivanti dall'applicazione del CCNL di categoria e degli integrativi territoriali, fissate dal Ministro del Lavoro, della Salute e della Previdenza Sociale, costituiscono un semplice parametro di riferimento indicativo ed orientativo.

7.4. Con il quarto motivo di ricorso, i ricorrenti hanno affermato che con il regolamento ed il suo allegato A - con l'apparenza della predeterminazione di nuovi requisiti di capacità tecnica, economica e finanziaria, necessari al fine del rilascio dell'autorizzazione -, è stato limitato il libero esercizio dell'attività di impresa da parte degli istituti di vigilanza entro l'ambito di una sola provincia o, comunque, di ambiti territoriali limitati.

Tale doglianza, oltre a presentare profili di genericità, risulta infondata alla luce di quanto specificamente osservato in relazione a ciascuna delle censure avanzate dalla parte ricorrente, considerato, peraltro, che il limite provinciale precedentemente previsto è venuto meno a seguito delle modifiche introdotte con il DPR n. 153/2008, e non vi sono elementi per affermare che il contingentamento delle autorizzazioni entro ambiti territoriali circoscritti sia stato reintrodotta con il DM n. 269/2010..

7.5. Con il quinto motivo di ricorso – premesso che gli artt. 134 e ss. del TULPS e 240 e ss. del Regolamento applicativo, individuano l'unico limite che può condizionare il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di vigilanza

privata nel "documento per l'ordine e la sicurezza pubblica" -, i ricorrenti affermano l'illegittimità delle previsioni regolamentari che impongono agli istituti di vigilanza di: a) provvedere all'istruzione, prima dell'assunzione, e, successivamente, all'aggiornamento professionale, delle GPG, a mezzo dell'organizzazione di Corsi teorico-pratici; b) certificare, a mezzo del titolare dell'istituto, l'avvenuta partecipazione di g.p.g. ad esercitazioni di tiro; c) verificare l'affidabilità del personale, nonché, al fine del servizio di trasporto contanti, la presenza di elementi di "non affidabilità" della unità di personale allo stesso comandate.

A parere del Collegio, contrariamente a quanto affermato dai ricorrenti, in relazione agli obblighi indicati sub a), b) e c), con il regolamento ci si è limitati a dettare delle ragionevoli regole inerenti ai requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi (la cui disciplina è demandata alla fonte regolamentare dall'art. 257, co. 4, RD n. 635/1040), e non ad 'invadere' indebitamente i poteri e le facoltà espressione della libertà di impresa.

I ricorrenti hanno, inoltre, affermato l'illegittimità dell'Allegato D al regolamento nella parte in cui disciplina ulteriori modalità di esecuzione dei servizi.

In particolare, è stato osservato che lo "schema" di funzionamento degli I.V.P. previsto dal regolamento individua, ai fini della definizione delle modalità di svolgimento dell'attività, la nozione di "obiettivo sensibile" e di "sito con speciali esigenze di sicurezza", stabilendo che la vigilanza degli stessi debba essere affidata a Guardie Particolari Giurate, qualora non vi provvedano le Forze di Polizia.

Tale disposizione, imponendo agli Istituti di Vigilanza di effettuare il servizio di piantonamento presso Aziende Pubbliche o Private del Settore Energetico, presso quelle del Settore Comunicazione, presso le Raffinerie (ecc.), in sostituzione delle FF.OO. viola l'art. 134 TULPS in quanto le Guardie Particolari Giurate non esercitano funzioni pubbliche e non svolgono attività sostitutive di quelle

dell'Autorità di Polizia, potendo, al più, essere chiamate ad effettuare attività di assistenza agli Agenti di P.S..

A parere del Collegio tale censura va accolta, perché – come già chiarito dalla CGCE con sentenza 13 dicembre 2007 n. 465 -, anche se le imprese di vigilanza privata possono, in determinate circostanze e in via eccezionale, prestare assistenza agli agenti di pubblica sicurezza (ad esempio nel settore dei trasporti di valori o partecipando alla sorveglianza di taluni luoghi pubblici), non può affermarsi che in tali circostanze svolgano pubblici poteri. In sostanza, le imprese di vigilanza privata non partecipano in maniera diretta e specifica all'esercizio di pubblici poteri, in quanto le attività di vigilanza privata non possono essere equiparate ai compiti attribuiti alla competenza dei servizi di pubblica sicurezza.

Va, invece, respinta la censura con la quale i ricorrenti hanno rilevato che la normativa contenuta nell'Allegato D del regolamento impone alle società titolari dell'autorizzazione di espletare le attività assentite con l'osservanza di specifiche modalità operative indicate in ciascuno dei "Capi" del provvedimento impugnato, dedicati ai singoli servizi espletabili, e obbliga a chiedere ulteriori autorizzazioni ogni volta che l'istituto debba esercitare un'attività occasionale o di completamento o prosecuzione di un servizio in essere, al di fuori dell'ambito territoriale di iniziale riferimento.

Anche a prescindere dalla genericità della prima parte della censura, va considerato, in relazione alla seconda parte della doglianza, che appare logico prevedere una interlocuzione con l'Autorità di pubblica sicurezza nei casi in cui l'attività che l'istituto intenda svolgere esorbits da quella autorizzata.

Sotto questo profilo, è evidente che non assume particolare rilievo il fatto che tali attività siano svolte in modo occasionale o al fine di completare o proseguire un servizio in essere.

Con le censure oggetto della memoria recante motivi aggiunti depositata il 10.6.2011, i ricorrenti hanno rilevato che, a mezzo del "Vademecum Operativo", che costituisce Circolare applicativa diretta a definire le modalità esecutive delle norme del Regolamento Ministeriale, l'Amministrazione ha ritenuto di introdurre disposizioni che non trovano rispondenza nel D.M. 1.12.2010 e nell'art. 257 R.D. 1940 n. 635, in tema di affidamento dei servizi espletati dagli Istituti di Vigilanza Privata.

Al riguardo, il Collegio ritiene che debba essere accolta la censura con la quale i ricorrenti hanno contestato la previsione di assegnare ad altro Istituto di Vigilanza la titolarità dell'attività precedentemente affidata ad altro I.V.P. al quale sia stata temporaneamente sospesa la licenza, al fine di "garantire la continuità dei servizi" e la possibilità di "impiego del personale" dipendente dell'Istituto sospeso.

Sotto questo profilo, la norma si presenta generica e va considerata illegittima se tesa a consentire che il subentro di un IVP ad un altro possa avvenire, in caso di servizio svolto in favore di un ente pubblico, a prescindere dal rispetto delle regole dettate in tema di procedure ad evidenza pubblica, e, in ipotesi di servizi svolti in favore di soggetti privati, a prescindere dalla disciplina contrattuale, peraltro, in assenza di criteri utili per l'individuazione dell'Istituto subentrante.

8. Alla luce delle considerazioni che precedono il Collegio ritiene che il ricorso sia fondato in parte e debba essere accolto nei limiti indicati.

9. La decisione del merito della controversia rende superfluo assumere decisioni in ordine alla domanda cautelare avanzata dai ricorrenti.

10. Sussistono gravi ed eccezionali motivi – legati alla particolarità della vicenda e delle questioni trattate – per compensare le spese di giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara inammissibile l'intervento ad opponendum di Confesercenti Nazionale ASSICUREZZA Associazione Nazionale Imprese di Vigilanza e di Servizi per la Sicurezza;
- accoglie il ricorso in epigrafe, nei limiti indicati in motivazione, e per l'effetto annulla in parte i provvedimenti impugnati;
- dispone la integrale compensazione delle spese di giudizio fra le parti in causa;
- ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla competente Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 febbraio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Linda Sandulli, Presidente

Roberto Proietti, Consigliere, Estensore

Antonella Mangia, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/03/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)