

Pubblicato il 27/03/2023

N. 05257/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 06716/2022 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6716 del 2022, proposto da  
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Cingari, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero dell'Interno, Questura Roma, in persona del legale rappresentante  
pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato,  
domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per l'annullamento*

del decreto di revoca della nomina a **guardia** particolare **giurata** e del porto  
di pistola per difesa personale;

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della  
Questura di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 febbraio 2023 il dott. Raffaello Scarpato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Il ricorrente, **guardia giurata** in servizio presso la società-OMISSIS-impugna il decreto di revoca di nomina a **Guardia Particolare Giurata** e del porto di pistola per difesa personale a tassa ridotta, emesso dalla Questura di Roma in data 4 aprile 2022, deducendo censure di violazione di legge (segnatamente degli artt. 11, 38, 39, 43, 138 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, Regio Decreto 18 giugno 1931 n. 773) e di eccesso di potere per manifesta violazione di legge, carenza di istruttoria e difetto di motivazione, manifesta ingiustizia e travisamento dei fatti.

In sostanza, il ricorrente lamenta che la Questura ha emanato il provvedimento impugnato sulla base di due distinti episodi: il deferimento all'Autorità Giudiziaria per il reato di "Omessa denuncia di armi e munizioni" e la segnalazione, da parte del personale del X Distretto di P.S. "-OMISSIS-", di una lite avvenuta con un collega durante l'orario di servizio.

Quanto al primo episodio, il ricorrente ne evidenzia la natura isolata e scarsamente offensiva, dovendosi ritenere la mancata denuncia all'Autorità di Pubblica Sicurezza del luogo di trasferimento delle armi una violazione meramente formale, in quanto la località di nuova residenza e di conseguente detenzione dell'arma era stata comunque comunicata all'atto del rinnovo del libretto per licenza di porto d'armi.

Quanto al secondo episodio, il ricorrente deduce di essere stato vittima di un'aggressione da parte del collega, a seguito della quale aveva chiesto l'intervento delle forze dell'ordine, senza alcun seguito di carattere penale.

Tanto premesso, il ricorrente evidenzia che dai fatti contestati non può discendere un giudizio di inaffidabilità e di assenza di buona condotta impositivo del possesso dei titoli di polizia, anche alla luce dei precedenti di

servizio e lamenta il difetto di proporzionalità dell'azione amministrativa, considerato che la revoca del decreto di nomina a G.P.G. è un requisito indispensabile e fondamentale per mantenere in essere il rapporto lavorativo con l'Istituto di vigilanza datore di lavoro, unica fonte di reddito del ricorrente e della sua famiglia.

Si è costituito il Ministero dell'Interno, deducendo che gli episodi sopra richiamati giustificano il giudizio prognostico sulla sua sopravvenuta inaffidabilità sull'uso delle armi in dotazione.

Con ordinanza -OMISSIS- il Collegio ha ritenuto le esigenze del ricorrente apprezzabili e tutelabili adeguatamente con la sollecita definizione del giudizio di merito, in relazione anche ai rilevanti profili di *periculum* legati all'incidenza del provvedimento sullo svolgimento dell'attività lavorativa, disponendo la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato.

All'udienza del 28.02.2023 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

Il ricorso è fondato e va accolto sotto il profilo del difetto di motivazione e di proporzionalità del provvedimento impugnato.

Quanto al primo aspetto, si rileva che la valutazione di inaffidabilità effettuata dall'amministrazione si basa su due elementi, che, alla luce di una valutazione globale sulla persona del ricorrente, non paiono idonei a scalfire il giudizio di affidabilità costantemente rinnovato dall'Amministrazione fin dal conseguimento del titolo (in data 13.09.2000).

Ed invero, quanto alla lite con il collega, l'amministrazione non ha chiarito se l'episodio, per le sue concrete modalità fattuali, abbia ingenerato un pericolo di abuso nell'utilizzo dell'arma da parte del ricorrente; peraltro, la stessa amministrazione ha rappresentato (cfr. memoria del 19.10.2022) che nel susseguente procedimento penale, il Pubblico Ministero ha formulato proposta di archiviazione.

Quanto alla condotta di omessa denuncia di armi munizioni, sebbene il ricorrente sia stato attinto da un decreto di penale di condanna alla pena di € 50,00 di ammenda per la violazione dell'art. 59 del R.D. nr. 635/1940 e 221

R.D. nr. 773/1931 - avverso il quale è stata proposta opposizione – deve rilevarsi che l'episodicità dell'evento e la scarsa offensività della condotta (desunta dalla esiguità della sanzione e della evidente mancanza di dolo), a fronte di una condotta pluriventennale esente da mende in relazione al mantenimento del titolo, confermano la mancata valutazione, da parte dell'Amministrazione, di tutti gli elementi da considerare ai fini del giudizio sul perdurante possesso delle qualità necessarie al mantenimento della licenza e del titolo.

Quanto al riscontrato difetto di proporzionalità del provvedimento, giova premettere che il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa impone all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato.

Com'è stato efficacemente statuito dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato Sez. V del 20.2.2017), alla luce di tale principio, nel caso in cui l'azione amministrativa coinvolga interessi diversi, è doverosa un'adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile: in questo senso, il principio in esame rileva quale elemento sintomatico della correttezza dell'esercizio del potere discrezionale in relazione all'effettivo bilanciamento degli interessi. La proporzionalità non deve pertanto essere considerata come un canone rigido ed immutabile, ma si configura quale regola che implica la flessibilità dell'azione amministrativa ed, in ultima analisi, la rispondenza della stessa alla razionalità ed alla legalità. In definitiva, il principio di proporzionalità va inteso “nella sua accezione etimologica e dunque da riferire al senso di equità e di giustizia, che deve sempre caratterizzare la soluzione del caso concreto, non solo in sede amministrativa, ma anche in sede giurisdizionale” (Cons. Stato, sez. V, 21 gennaio 2015 n. 284). Parallelamente, la ragionevolezza costituisce un criterio al cui interno convergono altri principi generali dell'azione amministrativa (imparzialità, uguaglianza, buon andamento): l'amministrazione, in forza di tale principio, deve rispettare una direttiva di

razionalità operativa al fine di evitare decisioni arbitrarie od irrazionali. In virtù di tale principio, l'azione dei pubblici poteri non deve essere censurabile sotto il profilo della logicità e dell'aderenza ai dati di fatto risultanti dal caso concreto: da ciò deriva che l'amministrazione, nell'esercizio del proprio potere, non può applicare meccanicamente le norme, ma deve necessariamente eseguirle in coerenza con i parametri della logicità, proporzionalità ed adeguatezza (Cons. Stato, sez. VI, 14 novembre 2014 n. 5609).

Quello della proporzionalità è principio di derivazione comunitaria, previsto all'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e deve essere applicato anche come criterio di interpretazione delle proprie norme nazionali da parte delle autorità degli Stati membri, sia quando questi attuino il diritto UE nei propri ordinamenti giuridici nazionali (Corte di Giustizia, sentenza del 12 dicembre 2019, in causa C-627/19), sia quando la fattispecie oggetto di giudizio non abbia rilevanza diretta per il diritto dell'UE (Corte di giustizia, sentenza 07.09.2006, in causa C-310/04).

La giurisprudenza unionale ha decodificato il principio di proporzionalità scandendone il momento applicativo in tre tappe progressive: sindacato sull'idoneità, sindacato sulla la necessarietà e sindacato sulla proporzionalità in senso stretto o sull'adeguatezza (Corte di giustizia, sentenza 07.09.2006, in causa C-310/04).

Il primo momento, quello dell'idoneità, concerne l'accertamento sulla idoneità dei mezzi impiegati rispetto allo scopo perseguito (Corte giust., sent. 11.03.1987, in cause riun. 279, 280, 285, 286/84).

Il secondo momento, quello della necessarietà, impone che qualora si presenti una scelta tra più misure appropriate, è necessario ricorrere alla meno restrittiva (Corte giust., sentenza 16.10.1991, in causa C-24/90).

Infine, la proporzionalità in senso stretto o adeguatezza attiene alla valutazione comparativa tra l'interesse pubblico perseguito dall'autorità e le

posizioni individuali giuridicamente protette e che si oppongono al suo perseguimento (Corte giust., sentenza 28.11.1989, in causa 379/87).

Venendo al caso oggetto del presente giudizio, è opinione del Collegio che i provvedimenti impugnati violino il principio di proporzionalità sub specie di necessità/adequatezza della misura erogata.

In particolare, l'amministrazione non pare aver adeguatamente considerato l'interesse del destinatario del provvedimento e le pesanti ricadute in termini di privazione dei mezzi di sostentamento, per il ricorrente e per la sua famiglia, derivanti dall'esecuzione dei provvedimenti impugnati.

Ed infatti, pur integrando la condotta contestata al ricorrente una violazione delle previsioni di legge in tema di tenuta delle armi e di comunicazione all'Autorità di pubblica sicurezza, astrattamente idonea a determinare l'apertura di un procedimento disciplinare a carico del beneficiario delle autorizzazioni, è evidente la sproporzione tra il mezzo utilizzato e lo scopo perseguito, non potendo conseguire, ad una violazione isolata che non ha dato luogo a concrete situazioni di danno o di pericolo per la sicurezza pubblica o l'incolumità individuale, la definitiva privazione delle licenze e delle autorizzazioni rilasciate molti anni prima e costantemente rinnovate dall'amministrazione.

In sostanza, pure a fronte del carattere del tutto occasionale della violazione contestata, l'amministrazione ha ritenuto di dover emanare un provvedimento direttamente ablatorio delle autorizzazioni, annichilendo l'interesse del destinatario del provvedimento alla continuazione nello svolgimento della propria attività lavorativa.

Non possono peraltro sottacersi le gravi conseguenze che i provvedimenti impugnati sono idonei a produrre in termini di privazioni del sostentamento economico per il ricorrente e per la sua famiglia, dal momento che lo stipendio da **guardia giurata** rappresenta l'unica fonte di reddito del nucleo familiare.

Deve pertanto ritenersi che l'amministrazione non abbia fatto buon uso del potere discrezionale fornitole in materia dal legislatore, non avendo svolto un'adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, al fine di trovare la soluzione implicante il minor sacrificio possibile e che non ecceda quanto è opportuno e necessario al fine del conseguimento dello scopo prefissato.

Alla luce di tali considerazioni il ricorso va conclusivamente accolto ed i provvedimenti impugnati annullati.

Sussistono, in ragione della peculiarità della questione di fatto sottoposte al vaglio del Collegio e dei motivi dell'annullamento, giustificate ragioni per compensare le spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ed annulla il provvedimento impugnato;

Spese compensate;

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente;

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Arzillo, Presidente

Anna Maria Verlengia, Consigliere

Raffaello Scarpato, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**Raffaello Scarpato**

**Francesco Arzillo**

## IL SEGRETARIO

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