



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Roma, data del protocollo

ALLE PREFETTURE – U.T.G. DELLA REPUBBLICA
AI COMMISSARIATI DEL GOVERNO PER
LE PROVINCE DI
ALLA PRESIDENZA DELLA REGIONE
AUTONOMA VALLE D'AOSTA
- Servizio Affari di Prefettura
ALLE QUESTURE DELLA REPUBBLICA

LORO SEDI

BOLZANO - TRENTO

AOSTA
LORO SEDI

e, per conoscenza:

AL GABINETTO DEL MINISTRO
ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO
AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI
AL COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

SEDE
SEDE
ROMA
ROMA

OGGETTO: Principio di personalità ed istituto della rappresentanza nelle autorizzazioni di pubblica sicurezza.
Parere dell'Avvocatura Generale dello Stato –Sez. IV-V CS 30795/2018.

1. Premessa

Come è noto, il carattere della “personalità” costituisce un aspetto dell'articolato impianto ordinamentale in tema di licenze di pubblica sicurezza.

In tal senso, l'art. 8 del T.U.L.P.S., nel prevederne il rilascio *intuitu personae*, annette in capo all'Autorità di pubblica sicurezza le pertinenti valutazioni di ordine pubblico e sicurezza al fine di verificare che il soggetto richiedente possa esercitare una determinata attività senza pregiudizio per il pubblico interesse.

La medesima disposizione consente, nei casi espressamente previsti dalla legge e su approvazione della medesima Autorità, che l'attività sottoposta a licenza di pubblica sicurezza possa essere svolta tramite rappresentante avente i medesimi requisiti del rappresentato.





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

2. *Parere dell'Avvocatura Generale dello Stato – Sez. IV-V CS 30795/2018.*

A seguito di perplessità applicative insorte in merito ad una complessa fattispecie autorizzatoria posta all'attenzione di quest'Ufficio, per la quale sono venuti in evidenza anche dubbi interpretativi sull'ambito di operatività della rappresentanza ex art. 8 T.U.L.P.S. e in ordine alla perimetrazione della sua portata precettiva, è stato richiesto l'avviso dell'Avvocatura Generale dello Stato.

L'Organo erariale - sentito il Comitato Consultivo, in considerazione della particolare rilevanza della questione - ha reso il proprio orientamento con parere n. 30795/2018, soffermandosi diffusamente anche sul **“principio di personalità e istituto della rappresentanza nelle autorizzazioni di pubblica sicurezza”**.

Al fine di consentire la percezione integrale dell'iter logico-giuridico del pronunciamento, se ne riporta, di seguito, ampio stralcio, per la parte di interesse.

“Iniziando la disamina dall'istituto della rappresentanza, giova segnalare che, come correttamente rilevato da codesto Dipartimento, uno dei principi fondamentali ispiratori della disciplina in tema di autorizzazioni di pubblica sicurezza è rappresentato dalla personalità, occorrendo che il titolo abilitativo venga rilasciato ad una ben definita persona fisica, che assume direttamente nei confronti dell'Autorità procedente la responsabilità circa il corretto svolgimento dell'attività assentita.

Anche qualora l'istante intenda avvalersi di una struttura organizzativa, pure di forma societaria, per l'esercizio dell'attività assentita, è necessario che l'autorizzazione venga rilasciata direttamente alla persona fisica, occorrendo poi che la stessa dimostri, in ragione della carica sociale ricoperta - di legale rappresentante - la capacità di gestire e controllare in via diretta le modalità di svolgimento delle sensibili attività assentite.

Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa ha rilevato che il principio di personalità “posto a base della disciplina sulle licenze di pubblica sicurezza - mira a realizzare un controllo efficace nei confronti del soggetto autorizzato, sul presupposto che lo stesso assuma in prima persona la responsabilità della piena conformità dell'attività esercitata rispetto all'atto di assenso rilasciato dall'autorità amministrativa.

2.2. Il principio di personalità della licenza di pubblica sicurezza tende a scongiurare il rischio di una non chiara individuazione dell'interlocutore principale dell'autorità amministrativa, in un settore di attività che risponde pur sempre ad una logica di sorveglianza immediata nei confronti del privato per superiori esigenze di ordine pubblico.

2.3. Di qui il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui, “anche quando l'istituto di vigilanza sia organizzato in forma societaria, la licenza deve essere comunque intestata ad un persona fisica, la quale deve essere investita di poteri di rappresentanza organica della società stessa” (Cons. Stato, sez. VI, 20 ottobre 2005, n. 5902; Id, sez. V, 28 luglio 2015, n.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

3701, e sez. III, 22 marzo 2017 n. 1303; in senso analogo, già la circolare del Ministero dell'Interno 11 luglio 1988, n. 599/C. 21581. 10089.D).” (Consiglio di Stato, sez. III, 13.8.2018, n. 04937).

Ciò premesso in ordine alla rilevanza dell'elemento personale ai fini del rilascio delle autorizzazioni di pubblica sicurezza e comunque dell'interpretazione della disciplina di settore, occorre soffermarsi sul primo quesito posto, concernente l'ambito di operatività della rappresentanza ex art. 8 TULPS, sussistendo dubbi applicativi in ordine alla perimetrazione della sua portata precettiva.

Al riguardo, occorre effettivamente evidenziare che, mentre si registra una consolidata giurisprudenza sul principio di personalità applicato alle licenze di pubblica sicurezza - anche qualora l'istante intenda avvalersi di una struttura organizzativa costituente un autonomo centro di imputazione per lo svolgimento delle attività assentite - non altrettanto pare potersi affermare con riferimento all'istituto della rappresentanza ex art. 8 TULPS, non sembrando emergere un indirizzo che con certezza ricostruisca i limiti di applicabilità del relativo istituto.

Prendendo in esame comunque la problematica e applicando i principi generali operanti in materia di rappresentanza, sembra possibile affermare che la rappresentanza si traduca in uno strumento di sostituzione nello svolgimento di attività rilevanti per l'ordinamento, incentrato sul conferimento di un potere (di natura negoziale o legale) in capo ad altri (rappresentante), avente ad oggetto il compimento di atti o lo svolgimento di un'attività idonei a influire sulla sfera giuridica del conferente (rappresentato).

Ai sensi dell'art. 1387 c.c., difatti, il potere di rappresentanza è conferito dalla legge ovvero dall'interessato, potendosi quindi configurare due fattispecie di rappresentanza giuridicamente rilevanti, negoziale e legale.

Mentre nel primo caso il potere del rappresentato si traduce in un potere derivato, dipendendo da una scelta di opportunità e convenienza rimessa alla discrezionalità del procedente, di svolgere direttamente l'attività concretamente rilevante ovvero di demandarne ad altri l'espletamento; nel secondo caso, allorquando si faccia questione di rappresentanza legale, l'istituto mira a sopperire al difetto di capacità del singolo di agire a tutela dei propri interessi, mediante il conferimento ex lege e, quindi, in via primaria, del potere rappresentativo in capo a chi presenti un collegamento qualificato con l'incapace a provvedere alla cura diretta dei propri bisogni.

Ne deriva che, benché in entrambe le ipotesi si sia in presenza di un fenomeno di sostituzione nello svolgimento dell'attività giuridica (così Cass., Sez. 1, Sentenza n. 220 del 25/01/1968), la rappresentanza volontaria, unica a rilevare nella specie . . . in quanto non volta a sopperire ad un'incapacità del rappresentato, si caratterizza:

a) da un lato, per la necessità che il rappresentato sia comunque capace di agire in via diretta per la cura dei propri interessi (art. 1389 c.c.), a conferma di come il conferimento del potere rappre-



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

sentativo risulti una scelta discrezionale di opportunità: il dominus dell'affare decide di non provvedervi direttamente, preferendo incaricare terzi;

b) dall'altro, per la conservazione in capo al rappresentato, che comunque risponde dell'azione del delegato, di un potere di controllo sull'attività del rappresentante, anche al fine di impartire le necessarie direttive (arg. ex art. 1395 c.c. in cui si fa questione di predeterminazione del contenuto dell'attività negoziale delegata), di modificare l'oggetto del potere rappresentativo o pervenire alla sua revoca (art. 1396 c.c.).

Alla stregua di tali considerazioni, pare doversi ritenere che, attraverso il ricorso all'istituto della rappresentanza volontaria, il dominus dell'affare non sopperisce ad una propria incapacità - non avendo la rappresentanza negoziale la funzione di demandare ad altri lo svolgimento di un'attività a sé preclusa - bensì, costituendo in capo ad altri un potere derivato, preferisce sostituire a sé (comunque giuridicamente capace e in possesso dei requisiti per l'espletamento dell'attività) un proprio delegato, su cui conserva un potere di direzione e controllo.

L'applicazione al caso di specie delle superiori coordinate ermeneutiche permette di soffermarsi sull'istituto della rappresentanza nell'ambito del sistema normativo delineato dall'art. 8 TULPS.

Come osservato, ai sensi dell'art. 8, comma 2, cit., "Nei casi in cui è consentita la rappresentanza nell'esercizio di una autorizzazione di polizia, il rappresentante deve possedere i requisiti necessari per conseguire l'autorizzazione e ottenere l'approvazione dell'autorità di pubblica sicurezza che ha concesso l'autorizzazione".

Ragioni di carattere sistematico e teleologico militano nel senso di ricostruire l'istituto della rappresentanza rilevante in materia di licenze di pubblica sicurezza ricorrendo all'istituto codicistico della rappresentanza ex artt. 1387 e ss. c.c.....

In primo luogo, la legislazione speciale richiama nominalmente un istituto puntualmente regolato dalla disciplina di diritto comune, ragion per cui sembra che, allorquando nella costruzione della fattispecie vengano impiegati elementi normativi - già oggetto di disciplina in altro settore ordinamentale - in assenza di indici ermeneutici contrari, deve aversi riguardo all'istituto nominato e regolato dalla disciplina generale.

Ne deriva che la rappresentanza nell'esercizio di una autorizzazione di polizia appare potersi ricondurre alla categoria della rappresentanza prevista nel diritto codicistico, costituente quindi, in assenza di disposizioni speciali, un regime tendenzialmente completo applicabile per la soluzione delle questioni interpretative suscettibili di essere poste dalla disciplina settoriale.

In secondo luogo, la stessa ratio sottesa al controllo pubblicistico tipico della materia delle licenze di pubblica sicurezza induce a ritenere che la rappresentanza richiamata dall'art. 8 cit. sia riferita ad un istituto comunque idoneo ad assicurare un collegamento tra il titolare della licenza e



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

l'Amministrazione procedente, anche ove l'attività assentita sia svolta dal rappresentante; la nomina di un rappresentante non si ritiene, infatti, possa escludere la responsabilità del dominus per la violazione delle norme regolatore l'attività assentita, anche ove tale violazione sia materialmente commessa dal rappresentante.

L'esigenza di garantire un collegamento qualificato tra Amministrazione e titolare dell'autorizzazione e di responsabilizzare il dominus in ordine all'attività assentita, anche ove svolta da terzi all'uopo delegati, pare possa essere soddisfatta ricorrendo al modulo della rappresentanza diretta, in cui il rappresentato, da un lato, conserva un effettivo potere di controllo sulla gestione delegata, dall'altro, risponde (per quanto più interessa, nei rapporti con l'Amministrazione) della condotta tenuta dal rappresentante.

Le considerazioni supra svolte sembrano trovare il conforto della giurisprudenza formatasi in materia, come richiamata da codesta Amministrazione.....

Come precisato da T.A.R. Puglia Lecce Sez. I, 02.1.2011, n. 1902, infatti, "il miglior adattamento dello schema della rappresentanza negoziale alla licenza di pubblica sicurezza appare quello della c.d. rappresentanza diretta, ossia di un modulo negoziale per effetto del quale il rappresentante esercita una attività non solo per conto del rappresentato, e cioè nel suo interesse, ma anche spendendo il suo nome. Ed invero, malgrado la norma di cui all'art 93 del TULPS non autorizzi una interpretazione restrittiva sul punto, sembra al Collegio doveroso sottolineare che solo l'impiego dello strumento della rappresentanza diretta può soddisfare quell'esigenza di chiara ed immediata demarcazione di ruoli, che potrebbe essere resa evanescente o più complicata in caso di rappresentanza indiretta".

Anche la giurisprudenza di legittimità ha precisato che è inidoneo ad integrare gli estremi della rappresentanza ex art. 8 cit. il trasferimento della gestione di esercizio pubblico in quanto detta rappresentanza postula che il rappresentato mantenga il potere di gestione pur avvalendosi della attività che il rappresentante compie in suo nome e conto (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 842 del 07/02/1979).

Alla luce di tali considerazioni, confermato che l'istituto della rappresentanza in materia di licenze di pubblica sicurezza sembra potersi individuare nella rappresentanza diretta negoziale ai sensi delle disposizioni codicistiche, deve ritenersi che, per aversi rappresentanza ai sensi dell'art. 8 TULPS, occorre che, ai fini del rilascio di un' autorizzazione amministrativa:

a) il rappresentato dimostri comunque di essere capace di svolgere in proprio l'attività assentita ex art. 1389 c.c., risolvendosi la rappresentanza negoziale - quale quella di specie, in cui la fonte del potere rappresentativo è individuata in una manifestazione di volontà del dominus - nella scelta discrezionale di costituire in capo al delegato il potere (derivato) di espletare un'attività consentita allo stesso rappresentato, per la quale quindi il dominus presenta i prescritti requisiti di capacità;



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

b) il rappresentato sia in condizione di impartire direttive e di controllare effettivamente le modalità di espletamento dell'attività delegata, tenuto conto che, rispondendo direttamente delle conseguenze, anche sfavorevoli, derivanti dalle condotte tenute dal rappresentante, deve avere la concreta possibilità di conformare l'azione del delegato, al fine di evitare l'insorgenza di responsabilità a proprio carico."

Nel caso sottoposto all'esame, l'Avvocatura Generale dello Stato ha concluso che l'istante non pare possedere la capacità di svolgere l'attività assentita direttamente, dovendo ricorrere all'altrui organizzazione, e che dunque, non sembra possa trovare applicazione la disciplina di cui all'art. 8 del T.U.L.P.S., "presupponente - come osservato - che il rappresentato sia in possesso dei requisiti tecnici ed organizzativi occorrenti per l'espletamento diretto delle attività assentite: l'istante, infatti, non può ricorrere alla rappresentanza per porre rimedio alla carenza dei requisiti prescritti dalla legge, che non gli consentono lo svolgimento delle attività per cui chiede il rilascio delle autorizzazioni, bensì soltanto per sostituire alla propria persona, nell'esercizio di un potere discrezionale di scelta, altro soggetto ugualmente qualificato e affidabile, per lo svolgimento di attività comunque assentite dal dominus, pur sempre titolare del rapporto pubblicistico instaurato con l'amministrazione dell'Interno."

3. Conclusioni

L'orientamento reso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nei termini sopra riportati, costituisce una chiara linea guida sulla quale codesti Uffici vorranno calibrare la propria attività ai fini del rilascio delle autorizzazioni di competenza e, anche in considerazione della sua autorevolezza, potrà essere ulteriormente valorizzato per le attività defensionali riguardanti gli eventuali contenziosi in atto.

L'Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale resta a disposizione per ogni eventuale ulteriore chiarimento ritenuto necessario.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Gambacurta