



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

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

la seguente

N.3621/08

Reg. Dec.

N. 2167 Reg. Ric.

ANNO 2003

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 2167 del 2003 proposto:

dal Ministero dell'Interno, in persona del Ministro, *p.t.* e

dalla Questura di Treviso, in persona del Questore, *p.t.*

rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato ed elettivamente

domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

c o n t r o

- Rizzetto Daniele, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppe Pucci ed

elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, Viale Mazzini

114/B;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio –

Sezione I-ter, n. 4273/2002, depositata il 14 maggio 2002, avente ad oggetto

l'impugnativa avverso la licenza rilasciata al ricorrente in primo grado, al

fine di esercitare l'attività di recupero crediti, per la parte in cui vieta di

operare in province diverse da quella in cui è stato rilasciato il titolo

abilitativo e di avvalersi di collaboratori, nonché avverso gli atti rispetto ad

esso prodromici e presupposti, e segnatamente la circolare Min. Interno n.

559/C 2210312015 del 2 luglio 1996;

AS

visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio della parte appellata;

viste le memorie delle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

alla pubblica udienza del giorno 29 aprile 2008, relatore il consigliere Claudio Contessa, udito l'avv.to Pucci e l'avv.to dello Stato Elefante;

ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Il Ministero appellante riferisce che con atto in data 17 ottobre 1996 il Questore di Treviso ebbe a rilasciare in favore del sig. Daniele Rizzetto la licenza di cui all'art. 115 del T.U.L.P.S. (RD 18 giugno 1931, n. 773) per lo svolgimento dell'attività di recupero stragiudiziale di crediti, prescrivendo, tuttavia, il divieto di operare al di fuori della provincia e di avvalersi di collaboratori, in conformità con quanto stabilito dal Ministero dell'Interno con circolare in data 2 luglio 1996.

Il sig. Rizzetto, quindi, impugnava innanzi al Tribunale Amministrativo per il Lazio la richiamata licenza e gli atti ad essa presupposti, per la parte in cui imponevano le richiamate prescrizioni e limitazioni.

Il Tribunale adito dapprima sospendeva l'efficacia degli atti impugnati e successivamente, con la sentenza in epigrafe, accoglieva il ricorso e disponeva l'annullamento degli atti stessi.

In particolare, il Giudice di primo grado riteneva che, nell'imporre al titolo abilitativo le richiamate limitazioni, il Questore avesse omissso di dare corretta attuazione alla previsione di cui all'art. 115 del T.U.L.P.S., atteso

che la norma in parola *“ha inteso imporre al soggetto interessato di richiedere l’autorizzazione alla Questura del capoluogo della provincia di residenza, senza alcun altro vincolo in ordine all’esercizio dell’attività che può essere svolta sull’intero territorio nazionale, anche mediante collaboratori, salva l’ipotesi che costoro non assumano la veste di rappresentanti (...)”* (sentenza, cit., pag. 6).

Per quanto concerne, ancora, l’ambito territoriale di efficacia della richiamata licenza di P.S., il Tribunale osservava che la limitazione della validità territoriale delle autorizzazioni di polizia non sia da porre in relazione con la circostanza che la licenza sia rilasciata da un Organo dalle competenze territoriali limitate, ma è piuttosto conseguente alla stretta interdipendenza esistente fra l’attività autorizzata e le caratteristiche strutturali ed ambientali dell’immobile o della località in cui l’attività stessa si svolge.

Quindi, alla luce dei caratteri obiettivi dell’attività di recupero stragiudiziale di crediti, sussisterebbero ragioni sistematiche onde ritenere che la licenza per lo svolgimento di tale attività non possa che avere una valenza estesa all’intero territorio nazionale.

La sentenza in questione veniva impugnata dal Ministero dell’Interno, che ne contestava la legittimità articolando un unico, complesso motivo.

Si costituiva in giudizio il sig. Daniele Rizzetto, il quale concludeva per l’integrale reiezione del gravame.

Con ordinanza n. 1629/03, resa all’esito della Camera di consiglio del 29 aprile 2003, questa Sezione respingeva l’istanza di sospensione cautelare dei provvedimenti impugnati, rilevando la carenza del presupposto del

periculum in mora.

All'udienza pubblica del giorno 29 aprile 2008, le Parti costituite rassegnavano le proprie conclusioni ed il ricorso veniva trattenuto in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Giunge alla decisione del Collegio il ricorso avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio con la quale è stato accolto il ricorso proposto dal sig. Rizzetto avverso la licenza rilasciata in proprio favore per l'esercizio dell'attività di recupero crediti (per la parte in cui vieta di operare in province diverse da quella in cui è stato rilasciato il titolo abilitativo e di avvalersi di collaboratori), nonché avverso gli atti rispetto ad esso prodromici, e conseguentemente è stato disposto l'annullamento degli atti impugnati.

2. Con l'unico motivo di ricorso, il Ministero appellante enuncia le ragioni per cui correttamente la Questura di Treviso avrebbe applicato le richiamate limitazioni e prescrizioni alla licenza di P.S. rilasciata all'odierno appellato: tali ragioni sarebbero state erroneamente disattese dal Giudice di prime cure in sede di annullamento *in parte qua* della licenza.

Nella tesi del Ministero appellante, le prescrizioni in questione (con particolare riguardo al divieto di operare in province diverse rispetto a quella in cui il titolo è stato rilasciato) troverebbero la propria giustificazione da un lato nel necessario nesso di interdipendenza che lega il titolo in questione ed i locali in cui l'attività viene esercitata (arg. *ex* art. 115, quarto comma del T.U.L.P.S.) e dall'altro nell'esigenza di assicurare il controllo sulle qualità del soggetto che in concreto svolge la richiamata

attività, per fini di prevenzione e di tutela della pubblica sicurezza.

Soggiunge al riguardo l'Appellante che i casi in cui il Testo Unico ha inteso annettere validità extraprovinciale al titolo abilitativo sono stati individuati attraverso espresse previsioni di legge (ad es.: art. 36, T.U. cit, in tema di licenza di vendita di armi).

Ancora, nella specie, il T.A.R. avrebbe omesso di tenere in adeguata considerazione che i limiti territoriali alla validità della licenza di cui è causa sono finalizzati a consentire un'efficace attività di controllo sul fenomeno dell'usura (attività che, nella tesi del Ministero, sarebbe resa più difficoltosa laddove si consentisse di esercitare l'attività autorizzata su tutto il territorio nazionale avvalendosi di collaboratori autonomi muniti del solo mandato ricevuto dal titolare dell'agenzia).

Del resto, la necessità di un capillare controllo sull'attività delle agenzie *de quibus* è confermata dall'interesse a che lo svolgimento concreto dell'attività in questione avvenga *legalmente e senza abusi*.

Ancora, la sentenza impugnata risulterebbe viziata per non aver considerato che l'attività di recupero stragiudiziale di crediti può senz'altro essere svolta avvalendosi di rappresentanti incaricati di gestire l'attività in sedi diverse da quella in cui il titolare opera, ovvero assumendo alle proprie dipendenze collaboratori per i quali risultino assolti gli obblighi previdenziali ed assicurativi previsti dalla legge.

L'unico espresso divieto *ex lege* in tal senso sarebbe rappresentato dallo svolgimento di un'attività autonoma di recupero crediti in assenza del titolo abilitativi di cui all'art. 115 del T.U.L.P.S..

Ancora, il T.A.R. avrebbe erroneamente ritenuto che l'estensione alle

attività in questione delle disposizioni in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del riciclaggio (d.lgs. 25 settembre 1999, n. 374) consentirebbe un controllo adeguato anche a prescindere dall'imposizione di specifiche limitazioni territoriali alla licenza di P.S.

Né potrebbe dirsi che i più volte richiamati limiti normativi violerebbero i precetti comunitari in tema di libera circolazione dei servizi, atteso che tali limiti restano comunque contenuti in quanto strettamente necessario al fine di salvaguardare i concomitanti interessi pubblici nella specie coinvolti (arg. *ex artt.* 45 e 46 del TCE).

Del resto (e conclusivamente), il Ministero appellante osserva che la definizione dei limiti in questione risulta coerente con il carattere territorialmente limitato dell'Autorità statale deputata al rilascio del titolo abilitativo.

3. I motivi in questione, nel loro complesso, non possono trovare accoglimento.

Al riguardo il Collegio ritiene assorbente l'esame del motivo di censura concernente la controversa legittimità *de jure comunitario* dell'imposizione di limiti territoriali alla validità delle licenze di P.S. per l'attività di recupero stragiudiziale di crediti.

In particolare, occorre domandarsi al riguardo se risulti conforme con i dettami del diritto UE in tema di libera circolazione dei servizi e di libertà di stabilimento l'applicazione alle licenze di cui è causa del limite territoriale relativo alla provincia in cui è stata rilasciata l'autorizzazione, salva la possibilità di conferire mandato ad un rappresentante autorizzato per l'esercizio di tale attività in altra provincia.

La risposta al quesito non può che essere negativa.

Al riguardo appare dirimente il richiamo agli esiti contenziosi della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea a carico dell'Italia per la ravvisata contrarietà della disciplina nazionale in tema di recupero stragiudiziale di crediti con le previsioni di cui agli artt. 43 (libertà di stabilimento) e 49 (libera circolazione dei servizi) del Trattato di Roma.

Sotto tale profilo mette conto osservare che con sentenza della Prima Sezione in data 18 luglio 2007 (causa C-134/05) la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha statuito quanto segue:

“Avendo previsto, nell'ambito del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, adottato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, l'obbligo, per ogni agenzia che esercita attività di recupero crediti in via stragiudiziale, di:

- chiedere, benché l'agenzia disponga di un'autorizzazione rilasciata dal questore di una provincia, una nuova autorizzazione in ognuna delle altre province ove essa intenda svolgere le sue attività, salvo conferire mandato ad un rappresentante autorizzato in tale altra provincia, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 43 CE e 49 CE;

- disporre di locali nel territorio oggetto dell'autorizzazione ed affiggervi le prestazioni che possono essere effettuate per i clienti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 49 CE;

- *disporre di un locale in ogni provincia in cui essa intenda svolgere la sua attività, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 43 CE*".

All'indomani della pubblicazione della sentenza della Corte, il Ministero dell'Interno ha emanato una nuova circolare (atto in data 2 gennaio 2008), volta a ridisciplinare la materia in questione, superando le previsioni di cui alla precedente circolare del 2 luglio 2006.

La nuova circolare, al dichiarato fine di fissare una sorta di 'disciplina-
ponte' "*nelle more dell'avviata riforma legislativa*", ha stabilito che, con effetto immediato (*inter alia*):

- _____ non occorra alcuna ulteriore licenza del Questore per svolgere l'attività di recupero stragiudiziale dei crediti in province diverse da quelle in cui la licenza è già operante;

- _____ conseguentemente, non occorra più disporre di ulteriori locali nelle province interessate a detta attività;

Ancora, è importante osservare che, all'indomani della pronuncia della Corte il Governo abbia fatto ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza al fine di prevenire le ulteriori conseguenze negative che la richiamata contrarietà con il diritto UE avrebbe potuto cagionare.

Pertanto, l'art. 4 del 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*") è intervenuto sulla formulazione dell'art. 115, aggiungendo in fine, tre nuovi commi.

Ai fini che qui rilevano, viene in rilievo il primo dei commi in questione, che così recita: "*per le attività di recupero stragiudiziale dei*

crediti per conto di terzi non si applica il quarto comma del presente articolo [si tratta della disposizione secondo cui “la licenza vale esclusivamente per i locali in essa indicati”, n.d.E.] e la licenza del questore abilita allo svolgimento delle attività di recupero senza limiti territoriali, osservate le prescrizioni di legge o di regolamento e quelle disposte dall'autorità”.

Ad avviso del Collegio, gli esiti contenziosi della richiamata vicenda giudiziale ed i successivi interventi disciplinari adottati dalle Autorità italiane palesano l'effettiva contrarietà con il diritto UE degli atti impugnati in prime cure, nonché del quadro disciplinare al quale essi erano ispirati.

Sotto tale aspetto, il Collegio ritiene nella specie di prestare puntuale adesione al maggioritario orientamento secondo cui il vizio che caratterizza l'atto amministrativo conforme ad una norma nazionale a propria volta in contrasto con il diritto comunitario sia quello tipico dell'annullabilità per violazione di legge, in quanto tale deducibile in sede giurisdizionale nell'ordinario termine di decadenza (in tal senso: Cons. Stato, Sez. IV, sent. 21 febbraio 2005, n. 579; *id.*, Sez. IV, sent. 21 febbraio 2005, n. 579).

4. Per i motivi suesposti il ricorso in appello deve essere respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

Sussistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe specificato, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, il giorno 29 aprile 2008, dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale - Sez. VI - nella Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Claudio Varrone	Presidente
Carmine Volpe	Consigliere
Domenico Cafini	Consigliere
Bruno Rosario Polito	Consigliere
Claudio Contessa	Consigliere, est.

Presidente

CLAUDIO VARRONE

Consigliere

CLAUDIO CONTESSA

Segretario

STEFANIA MARTINES

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/07/2008

(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)

Il Direttore della Sezione

MARIA RITA OLIVA

CONSIGLIO DI STATO

In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa

al Ministero.....

a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria