

N. 03736/2013REG.PROV.COLL.  
N. 00400/2013 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 400 del 2013, proposto dall'Associazione Europea Operatori Polizia (A.E.O.P.), rappresentata e difesa dall'avv. Guido Carlos Pizzi, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, via Archimede, n. 138;

*contro*

Ministero dell'Interno - Questura di Roma - U.T.G. Prefettura di Roma, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE I TER n. 06438/2012, resa tra le parti, concernente revoca autorizzazione per l'adozione, da parte degli associati, della divisa e dello stemma;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di U.T.G. - Prefettura di Roma e di Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 maggio 2013 il consigliere Bruno Rosario Polito e uditi per le parti l' avv. Pizzi e l' avvocato dello Stato Fedeli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. L' odierna ricorrente A.E.O.P. (Associazione Europea Operatori di Polizia) è un' associazione di volontariato con scopi statutari rivolti a tutelare tutelare, sull'intero territorio italiano ed all'estero, gli operatori di polizia diffondendone i valori morali, sociali ed economici e promuovendo il loro continuo *“rinnovamento tecnico ed operativo, creando anche gruppi di volontariato, protezione civile, soccorso sanitario, vigilanza ambientale, antincendio boschivo ed un corpo di vigilanza ittica”*

L' A.E.O.P., Iscritta nell'elenco delle organizzazioni di Volontariato del Dipartimento della Protezione civile, era autorizzata, con provvedimento del Questore di Roma in data 17.11.2000, emesso all'esito di un'articolata istruttoria mediata dal parere favorevole delle autorità ministeriali, militari e della Polizia Penitenziaria, all'uso di una divisa conforme al modello approvato e di un apposito distintivo

Nel quadro della disciplina che si rinvia: nella legge 49 del 2006. che ha introdotto l'art.497 *ter* c.p. (in materia di produzione, detenzione ed utilizzo dei segni distintivi, contrassegni o documenti di identificazione in uso presso i Corpi di polizia); nelle disposizioni dettate dalla circolare ministeriale del 22.2.2007 e dalla circolare del Questore di Roma del 5.5.2008; nell'art. 3, commi da 40 a 44, della legge n.94 del 2009, nonché nel d.m. 8.8.2009, attuativo di dette disposizioni, il Questore di Roma, con decreto del 31 maggio 2010, disponeva la revoca dell'autorizzazione

concessa il 17.11.2000 per l'uso della divisa e del distintivo associativo.

Avverso detto provvedimento l'A.E.O.P. insorgeva avanti il T.A.R. per il Lazio assumendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere in diversi profili.

Con sentenza n. 6438 del 2012 il T.A.R. adito respingeva il ricorso.

Contro detta sentenza l' A.E.O.P. ha proposto atto di appello ed ha contrastato le conclusioni del T.A.R. insistendo, anche in sede di note conclusive, nei motivi tutti articolati in prime cure.

Resiste il Ministero dell'Interno che ha contraddetto i motivi di impugnativa e concluso per la conferma della sentenza impugnata.

All'udienza del 31 maggio 2013 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

2. La sentenza del T.A.R. di rigetto del ricorso merita conferma, anche se con diversa motivazione.

2.1. Tra le ragioni giustificative del provvedimento di revoca il Questore di Roma ha ricondotto l' indebito uso della divisa al di fuori dell' ambito strettamente provinciale consentito dal titolo autorizzatorio.

Rileva il Collegio che nel provvedimento a suo tempo rilasciato in data 17 novembre 2000 in favore dell' A.E.O.P. non si rinviene alcun limite territoriale quanto all'utilizzo delle divisa.

Nella materia la competenza del Questore di qualifica come funzionale.

Detta autorità agisce, invero, quale organo del Ministero dell' Interno e l'ambito di efficacia del titolo si collega non alla circoscrizione di competenza amministrativa del Questore, ma all'attività statutaria dell' Associazione che, nella specie, si estende a tutto il territorio nazionale e può, quindi, essere accompagnata, nei diversi luoghi, dall'utilizzo della divisa.

Il limite territoriale non si configura, del resto, come essenziale alla

natura del provvedimento - che assume a riferimento la tutela dell'interesse di rilievo pubblico a che la divisa ed i relativi segni distintivi non siano idonei a ingenerare un difetto di riconoscibilità rispetto ai corpi armati dello Stato ed agli organi di polizia - con la conseguenza che gli effetti abilitanti non si differenziano in relazione al luogo il cui la divisa è indossata dagli associati per lo svolgimento dei compiti statutari.

2.2. La sentenza del T.A.R., a sostegno della legittimità dell'atto impugnato, fa richiamo ad una serie di rilievi sulle modalità di utilizzo da parte degli associati all' A.E.O.P. della divisa, dei segni distintivi, di un'auto di servizio. Detti rilievi non si rinvengono, tuttavia, nella motivazione del provvedimento impugnato. Essi sono stati espunti dalla documentazione versata in giudizio dal Ministero resistente, cui la difesa erariale ha dato risalto nei propri scritti difensivi.

Il Collegio deve al riguardo ribadire che nel giudizio impugnatorio di atti aventi natura autoritativa le ragioni in fatto e in diritto giustificative della statuizione che si contesta vanno ricondotte al contenuto formale della motivazione di cui l'atto è corredato.

L' appellante, pertanto, correttamente contesta l'integrazione in *progress* della motivazione in corso di giudizio, sulla base degli scritti del difensore di parte, non riconducibili alla volontà negoziale dell'Amministrazione

2.3. Ciò posto la ricostruzioni in punto di diritto del quadro normativo in base al quale è stato adottato il provvedimento di revoca resiste ai motivi di impugnativa articolati dall'appellante Associazione di volontariato.

Ed invero:

- la disciplina in materia di uniformi di organizzazioni diverse dai corpi

armati dello Stato e dagli organi di polizia, dettata dal regolamento di attuazione del t.u. n. 773 del 1931, prende in considerazione gli atti approvativi del loro utilizzo da parte delle bande musicali o delle orchestre (art. 230) e delle guardie particolari giurate (art. 254):

- detta disciplina ha trovato applicazione in via estensiva, secondo le regole di indirizzo dettate dalla circolare del Dipartimento della Pubblica Sicurezza diramata il 12 luglio 1995, alle associazioni che, allo scopo di tutela delle fasce cittadine più deboli, si prefiggono scopi di prevenzione e vigilanza anticrimine;
- in tale sede, dopo aver precisato limiti e contenuti di detta attività, viene ribadito il divieto sancito dall'art. 498 c.p. di portare abusivamente in pubblico divise e segni distintivi di un ufficio o di un impiego pubblico, ed è rimessa alla competenza del Prefetto l'autorizzazione all'adozione di una particolare uniforme da parte delle organizzazioni di volontariato;
- il decreto 17 novembre 2010 che autorizza l'Associazione di volontariato ricorrente ad adottare la divisa e stemma come dai tipi esibiti è applicativo dell'anzidetta disciplina;
- è poi intervenuto un quadro normativo più rigido quanto alla possibilità di applicazione estensiva dei richiamati artt. 230 e 254 del r.d. n. 635 del 1940, che si identifica nell'art. 497 *ter* c.p., teso ad intensificare le misure repressive dell'indebita detenzione o uso di segni distintivi, contrassegni, documenti che individuano gli appartenenti ai corpi di polizia, nonché nell'art. 3, commi 40 e segg., della legge n. 94 del 2009, recante *disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, che ha specificatamente disciplinato l'associazionismo fra cittadini per prestare attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale nell'ambito della sicurezza urbana;

- il decreto del Ministero dell' Interno, attuativo dell'anzidetta disciplina, ha, in particolare sancito all'art. 2 il “*divieto di utilizzare emblemi, simboli, altri segni distintivi o denominazioni riconducibili, anche indirettamente, ai corpi di polizia, anche locali, alla forze armate, ai corpi forestali regionali, agli organi della protezione civile o ad altri corpi dello Stato*” ed, in positivo, ha collegato il segno distintivo ad una casacca delle caratteristiche indicate in apposito allegato, recante la scritta osservatori volontari, il logo dell'associazione, il nome del comune ed il numero associato al nominativo dell'operatore;
- il quadro normativo in precedenza descritto è espressione all'evidenza dell' intento del Legislatore di prevenire, quanto ai segni identificativi del volontario che operi sul territorio (stemmi, divisa, altro logo), ogni potenziale confusione con gli appartenenti agli organi di polizia o ai corpi armati dello Stato;
- l'assenza, inoltre, di specifica disciplina legislativa per le associazioni di volontariato in genere, consente l'applicazione in via estensiva dei principi che si desumono dall'art. 3 della legge n. 94 del 2009 e dalla regolamentazione attuativa a fattispecie analoghe, ricorrendo l' *eademratio* sottesa alla disposizioni innanzi richiamata;
- aderire all'opposta tesi determinerebbe uno sbilanciamento fra le associazioni che operano nel settore del volontariato, privilegiando le posizioni di taluni operatori sulla base di un solo criterio formale e classificatorio dell' associazione.

Ciò posto non è contestabile che la divisa a suo tempo approvata con il d.m. 17 novembre 2000 presenti nel basco con fregio distintivo, nella camicia di ordinanza, nella presenza di mostrine e gradi, ripetuti aspetti di foggia militare, il cui utilizzo la più recente disciplina ha ritenuto di espungere dai settori che sono espressione dell' associazionismo in forma di volontariato.

A fronte di atti con efficacia che si rinnova nel tempo è consentito il potere di riesame dell'autorità amministrativa alla luce dello *jus superveniens*, ove per effetto di esso si determini una diversa graduazione delle posizioni di interesse del privato con il superiore interesse di rilievo pubblico al corretto svolgimento dell'attività autorizzata, né può invocarsi un consolidamento della situazione pregressa.

La scelta dell'Amministrazione, espressione di un'ampia sfera di discrezionalità, non si configura illogica – essendo intesa a prevenire ogni potenziale confusione e sovrapposizione dell'attività esercitata dall'A.E.O.P. con le funzioni delle forze di polizia o di altre pubbliche autorità – e per quanto su esposto non è priva di sostegno normativo in presenza del mutato quadro legislativo cui in precedenza è stato fatto richiamo. Essa è, quindi, indenne da ogni ascritto vizio di sviamento di potere trovando, appunto, la sua ragione giustificativa nello scopo di prevenzione innanzi evidenziato.

Quanto al termine “*polizia*” che compare nella denominazione dell'associazione - cui è fatto richiamo nelle premesse dell'atto impugnato - stante l'oggetto del provvedimento impugnato, che attiene all'uso della divisa nei limiti dei poteri attribuiti nella materia all'autorità di pubblica sicurezza, ogni valutazione in merito resta riservata all'autorità preposta alla tenuta del registro della associazioni di volontariato che ha a suo tempo provveduto all'iscrizione con la denominazione recante il termine che si contesta.

Per le considerazioni che precedono l'appello va respinto.

In relazione ai profili della controversia spese ed onorari del giudizio possono essere compensati fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e conferma con diversa motivazione la sentenza impugnata.  
Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.  
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Rosario Polito, Presidente FF, Estensore

Angelica Dell'Utri, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

## **IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

---

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/07/2013

IL SEGRETARIO

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

---