

N. 03485/2016 REG.PROV.COLL.  
N. 15951/2014 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 15951 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto dall'Associazione Europea Operatori di Polizia Aeop Onlus, rappresentato e difeso dagli avv. Raffaello Misasi, Apollonia Veronese, con domicilio eletto presso Raffaello Misasi in Roma, corso D'Italia, 102;

*contro*

Ministero dell'Interno - Questura di Roma - U.T.G. - Prefettura di Roma, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

*per l'annullamento*

*previa sospensione dell'efficacia,*

del decreto adottato dal Questore della Provincia di Roma in data 13 ottobre 2014 e notificato il successivo 17 ottobre 2014 (doc. 1), con il quale è stata respinta l'istanza della ricorrente tesa ad ottenere l'autorizzazione all'uso dell'uniforme, dei fregi, dei distintivi e delle

mostrine da dare in dotazione agli associati operatori volontari e ha invitato il Presidente dell'Associazione a modificare il nome dell'Associazione entro 30 giorni; di ogni altro atto comunque connesso, nonché per quanto occorrer possa dei pareri evocati nel decreto impugnato;

e per la condanna ex artt. 34, comma 1, lett. c) 2° cpv. e 31, comma 3, CPA, delle Amministrazioni resistenti, ciascuna per quanto di competenza, all'adozione del provvedimento favorevole richiesto dall'associazione ricorrente.

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

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 marzo 2016 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 la parte ricorrente ha impugnato gli atti indicati in epigrafe, evidenziando quanto segue.

L'Associazione Europea Operatori di Polizia è un'associazione di volontariato apolitica, alla quale aderiscono oltre 15.000 iscritti, costituita il 24 novembre 1995 e da sempre presieduta e legalmente rappresentata dal signor Alessandro Cetti (cfr. atto costitutivo; doc. 2 di parte ricorrente), sia a livello nazionale sia a livello di articolazione territoriale romana.

Gli iscritti sono appartenenti alle Forze dell'Ordine (Polizia, Carabinieri,

Guardia di Finanza), pensionati delle suddette Forze dell'Ordine e, infine, privati cittadini. L'Associazione non ha scopo di lucro, tende alla realizzazione di iniziative di carattere sociale e al miglioramento della qualità di vita degli associati, e promuove interventi di sostegno e di solidarietà. Svolge la propria attività sull'intero territorio nazionale (cfr. Statuto; doc. 3 di parte ricorrente).

L'Associazione ricorrente è iscritta nell'elenco delle Organizzazioni di Volontariato del Dipartimento della Protezione Civile ai sensi e per gli effetti del D.P.R. 194/01 come da comunicazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 4 agosto 2004.

L'Associazione, inoltre, è stata individuata e riconosciuta quale "Associazione di Protezione Ambientale" ex art. 13 Legge n. 349/86 con Decreto del Ministero dell'Ambiente n. 1261/2007 del 7 novembre 2007.

Per l'espletamento delle proprie finalità e per consentire la facile riconoscibilità dei volontari iscritti ed operanti sul territorio nazionale, l'Associazione ricorrente ha richiesto nel 2000 e ottenuto dalla Questura di Roma delegata dalla Prefettura l'autorizzazione all'uso di divise, stemmi e mostrine. Di tale iniziale autorizzazione è stata poi contestata dall'amministrazione anche l'efficacia e l'uso fattone dall'Associazione sull'intero territorio nazionale, fino al ritiro della stessa.

L'Associazione, pertanto, ha recentemente presentato plurime istanze presso le varie Prefetture italiane dei territori in cui opera e, quanto a Roma, presso la Questura di Roma delegata dalla Prefettura in questa materia (delega permanente n. 13455/60), anche modificando le divise ed i segni distintivi.

L'istanza presentata per Roma il 26 maggio 2014 è stata respinta con il provvedimento impugnato, sui seguenti presupposti: - nel nome

dell'Associazione è presente il termine 'Polizia'; - i modelli presentati sarebbero confondibili con quelli delle Forze di Polizia.

Tuttavia, le altre Prefetture alle quali le articolazioni territoriali dell'Associazione ricorrente si sono rivolte o si stanno rivolgendo per ottenere la stessa autorizzazione nelle varie Province italiane, presentando ovunque le stesse divise, gli stessi stemmi e identici segni distintivi, si sono finora espresse in senso favorevole, rilasciando le autorizzazioni richieste (cfr. autorizzazioni Prefetture di Ferrara, Bologna, Padova, Rimini e Venezia; docc. 8, 9, 10, 11 e 12 di parte ricorrente).

In tutti i casi in cui l'istanza è stata accolta, le Prefetture hanno prima raccolto il parere favorevole del competente Comando Forza di Difesa Interregionale o Comando Militare, che si sono espressi in merito a divise identiche a quella oggetto del contestato provvedimento di diniego adottato dalla Questura di Roma, la quale ha negato l'autorizzazione assumendo la presunta similarità di segni e divise con quelle di Polizia, Polpen e Guardia Forestale.

Ritenendo erronee ed illegittime le determinazioni assunte dall'Amministrazione, parte ricorrente le ha impugnate deducendo le seguenti censure: violazione di legge artt. 230-254 R.D. 635/1940; errore nei presupposti, carenza di istruttoria; irragionevolezza e contraddittorietà; sviamento di potere; ingiustizia e disparità di trattamento; difetto di istruttoria e sviamento sotto altro profilo; violazione artt. 2 e 18 Costituzione.

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

Con ordinanze n.710/2015 (seguita dall'ordinanza n. 2301/2015) e n. 4671/2015, il TAR Lazio ha accolto le domande cautelari proposte da

parte ricorrente.

In ottemperanza alla prima delle decisioni cautelari indicate, l'Amministrazione ha adottato il provvedimento prot. n. 5682/2015 del 19 giugno 2015, con il quale ha indicato gli elementi della divisa e degli stemmi dell'Associazione ricorrente che dovrebbero essere modificati e/o radicalmente eliminati al fine di ottenere la richiesta autorizzazione.

Con memoria recante motivi aggiunti del 17.12.2015, la parte ricorrente ha impugnato anche il provvedimento prot. n. 5682/2015, deducendo i seguenti vizi: - difetto di istruttoria, travisamento, contraddittorietà, illogicità e sviamento (contestando la scelta della Questura di Roma di ritenere simili e quindi confondibili le rappresentazioni grafiche presenti su fregio da cappello e sulla placca da petto, asseritamente confondibili con quelle del Corpo Forestale dello Stato); - illogicità, sviamento e abnormità (posto che il provvedimento pretende che l'AEOP elimini definitivamente ogni tubolare, tutte le targhette, tutti gli alamari e i due berretti classici, maschile e femminile); - sviamento sotto altro profilo (in relazione all'emblema delle stellette). Con successive memorie le parti hanno argomentato ulteriormente le rispettive difese.

All'udienza del 1° marzo 2016 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

## DIRITTO

1. Dagli atti di causa emerge che il 26.5.2014 l'Associazione ricorrente ha chiesto (allegando un book fotografico) all'Amministrazione resistente l'approvazione all'uso della divisa, dei distintivi/fregi/mostrine, da dare in dotazione agli iscritti, associati operatori volontari.

In data 24.7.2014, la Questura di Roma ha trasmesso il book relativo ai modelli dei capi della divisa, al "Comando Militare della Capitale", al

“Ministero dell’Interno”, al “Ministero della Giustizia”, “al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali” chiedendone il prescritto parere e rappresentando, contestualmente, che i profili di irregolarità presenti nella denominazione dell’associazione sarebbero stati sottoposti al vaglio del Ministero dell’Interno (all. 3 di parte resistente).

Tali Amministrazioni si sono espresse come segue: - in data 2.10.2014, il Comando Militare della Capitale ha espresso parere favorevole sentito il parere degli uffici del Comando Aeronautica Militare di Roma (all.4a di parte resistente); - in data 1.8.2014, il Ministero dell’Interno ha espresso parere contrario all’approvazione delle uniformi, dei distintivi, mostrine, fregi, in quanto riproducenti insegne analoghe a quelle identificative della Polizia di Stato; (all.4b di parte resistente); - in data 11.8.2014 il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ha espresso parere contrario in relazione al fregio nel quale l’elemento dei rami d’ulivo che circondano l’aquila dorata ad ali spiegate sembrava riprodurre quello in uso al Corpo forestale dello Stato (all.4c di parte resistente); - in data 18.8.2014 il Ministero della Giustizia ha espresso parere contrario in quanto alcuni capi, per foggia e tonalità di colore, erano risultati simili a quelli in dotazione al Corpo di polizia penitenziaria e, comunque, la divisa di rappresentanza è risultata essere simile a quella precedentemente in uso a detto Corpo; inoltre, detta somiglianza avrebbe potuto ingenerare confusione.(all.4d di parte resistente).

Acquisiti i pareri indicati, con nota 7.8.2014 il Ministero dell’Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha rilevato l’irregolarità della denominazione, in quanto riportante il termine “Polizia” in violazione alle disposizioni normative vigenti richiamando una circolare del 20

novembre 1998 (all. 6 di parte resistente).

Il 3.10.2014, il Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha evidenziato come la ratio sottesa all'approvazione di uniformi e distintivi in uso alle guardie giurate risieda nella necessità della non confondibilità dei segni distintivi con quelli utilizzati dalle Forze dell'Ordine, dalle Forze Armate e quelli in dotazione agli addetti ai servizi di polizia locale, richiamando a tale proposito la circolare del 22.01.2007 (all.7 di parte resistente).

Conseguentemente, è stato emesso il provvedimento di rigetto del 13.10.2014 (impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio).

Successivamente, in ottemperanza alle sopra richiamate ordinanze cautelari adottate dal Collegio, l'Amministrazione ha emanato il provvedimento prot. n. 5682/2015 (impugnato con memoria recante motivi aggiunti del 17.12.2015), con il quale la Questura di Roma ha, sostanzialmente: - confermato il diniego ritenendo simili e, quindi, confondibili le rappresentazioni grafiche presenti su fregio da cappello e sulla placca da petto della divisa, asseritamente confondibili con quelle del Corpo Forestale dello Stato); - chiesto che l'AEOP eliminasse definitivamente ogni segno e parte della divisa ritenuta confondibile.

2. Ciò premesso, il Collegio rileva che – come correttamente osservato dall'Associazione ricorrente - l'art. 254 del R.D. n. 635/40 (Regolamento esecuzione TULPS applicabile sul punto anche alle Associazioni di volontariato) stabilisce che "le guardie particolari vestono l'uniforme o, per particolari esigenze, portano il distintivo, da approvarsi, l'una e l'altro, dal Prefetto ... Si applicano alla divisa ed al distintivo le disposizioni dell'art. 230 del presente regolamento". Il richiamato articolo 230 prevede che "nessuna divisa o uniforme può essere adottata ... se non sia stata approvata dal Prefetto ... il Prefetto

provvede sentito il comando della divisione militare".

Nel provvedimento impugnato, si premette che "l'Associazione Europea Operatori di Polizia — A.E. O.P. risulta essere tra i soggetti individuati dalla norma deputati a richiedere all'Autorità competente le autorizzazioni" oggetto del presente giudizio. E, sempre nelle premesse, sono correttamente richiamati i ricordati artt. 230 e 254 del R.D. 635/40.

La Questura di Roma non afferma di aver chiesto il previsto parere del Comando Militare, assumendo di aver interloquuto solo con i Ministeri sopra ricordati.

Tuttavia, va osservato che il Comando Militare esprime il proprio parere sulla somiglianza o meno dei capi di divisa adottati unicamente dai vari Corpi militari.

Alcuni di questi Corpi sono stati smilitarizzati e, pertanto, il Comando Militare non fornisce il proprio parere su eventuali somiglianze di divise proposte con quelli in uso a Corpi smilitarizzati.

Al fine di non correre il rischio di approvare uniformi uguali o simili ai Corpi smilitarizzati, correttamente, l'Amministrazione interessa i rispettivi Uffici ministeriali a cui fanno capo detti Corpi (Ministero dell'Interno, per il Corpo della Polizia di Stato; Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, per il Corpo Forestale dello Stato; Ministero della Giustizia, per il Corpo della Polizia Penitenziaria).

Pertanto, tale censura deve essere respinta.

3. Va, invece accolta, la censura con la quale l'Associazione ricorrente contesta che il diniego di autorizzazione possa basarsi sull'uso del termine 'Polizia'.

Infatti, tenuto conto di quanto affermato dal Consiglio di Stato con decisione n.3736/13 (adottata all'esito di un giudizio analogo),



l'accertamento in merito all'eventuale incompatibilità con l'attuale normativa della denominazione dell'associazione è demandata all'autorità preposta alla tenuta del registro delle associazioni di volontariato che, a suo tempo, ha provveduto alla sua iscrizione con tale denominazione, e dunque non può costituire motivo di rigetto dell'istanza di autorizzazione.

4. Va accolta anche la censura con la quale la parte ricorrente ha rilevato la contraddittorietà dell'operato dell'Amministrazione resistente, osservando che in cinque occasioni l'autorizzazione è stata rilasciata alla medesima Associazione dalla Prefetture di Bologna, Rimini, Venezia, Ferrara e Padova (docc. 8 – 12 di parte ricorrente), mentre, la Questura di Roma, nel pronunciarsi in ordine alla medesima divisa, è andata di contrario avviso, pur esprimendosi su istanze concernenti identiche divise, identici stemmi e mostrine.

Il Collegio ritiene che la discrasia tra le decisioni della Questura di Roma rispetto alle altre Prefetture indicate non abbia una adeguata giustificazione e, dunque, gli atti impugnati devono ritenersi frutto di eccesso di potere, anche ove fosse presente qualche similitudine fra i segni proposti dall'Associazione ricorrente e quelli in uso ad alcune Forze di Polizia.

Alla luce delle considerazioni che precedono il Collegio ritiene che il ricorso sia fondato e debba essere accolto.

Sussistono validi motivi – legati alla particolarità della vicenda e delle questioni trattate - per disporre la integrale compensazione delle spese di giudizio fra 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:

- accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla 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 1 marzo 2016 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Italo Volpe, Consigliere

Roberto Proietti, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/03/2016

IL SEGRETARIO

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