

Pubblicato il 28/03/2019

N. 04175/2019 REG.PROV.COLL.

N. 15466/2018 REG.RIC.



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

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 c.p.a. ;

sul ricorso numero di registro generale 15466 del 2018, proposto dall'Associazione Radicale Certi Diritti e dal Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute – Onlus organizzazione non lucrativa di utilità sociale, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Dario Capotorto, Corinna Fedeli, Giulia Crivellini, con domicilio eletto presso lo studio dei primi in Roma, Via Emilia, n. 88 e domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

***contro***

il Comune di Tivoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Enrico Iannucci, Martina Ramondo, Diana Scarpitti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Fabio Francario in Roma, Piazza Paganica, n. 13 e domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

- dell'ordinanza contingibile e urgente n. 624 del 06.11.2018, con la quale il Sindaco del Comune di Tivoli ha ordinato che, a decorrere dal 15/11/2018 e fino al 15/06/2019, su tutto il territorio comunale, sia fatto divieto (i) "a chiunque, sulla pubblica via e su tutte le aree soggette a pubblico passaggio del territorio del Comune di Tivoli di contattare soggetti dediti alla prostituzione, concordare prestazioni sessuali a pagamento, consentire la salita sui propri veicoli per le descritte finalità, eseguire manovre pericolose o di intralcio alla circolazione stradale, ivi compresa la sosta e/o fermata al fine di porre in essere i comportamenti delineati" e (ii) "a chiunque di porre in essere comportamenti diretti in modo non equivoco a offrire prestazioni sessuali a pagamento, assumendo atteggiamenti, modalità comportamentali ovvero indossare abbigliamento o mostrare nudità che manifestino, inequivocabilmente, l'intenzione di adescare o di esercitare l'attività di meretricio" e con la quale è stato stabilito per la violazione della predetta ordinanza l'importo del pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria pari ad euro 500,00;

- di ogni atto presupposto, connesso ovvero consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Tivoli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 febbraio 2019 la dott.ssa Brunella Bruno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto esposto dalle parti nel ricorso introduttivo e negli scritti difensivi;

Premesso che:

- con il ricorso introduttivo del presente giudizio l'Associazione Radicale "Certi Diritti" ed il Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute – Onlus organizzazione non lucrativa di utilità sociale, premesse esplicitazioni, con unite allegazioni a supporto, in merito alla propria legittimazione ed all'interesse ad agire, hanno adito questo Tribunale per l'annullamento del provvedimento in epigrafe indicato, adottato dal Sindaco del Comune di Tivoli ai sensi dell'articolo 54 del D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (di seguito TUEL), con il quale, in ragione dell'asserita sussistenza di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana, sono stati disposti specifici divieti, dettagliatamente indicati, a valere su tutto il territorio comunale per il periodo 15 novembre 2018 - 15 giugno 2019, con espressa comminatoria, per la violazione dei divieti medesimi, della sanzione pecuniaria pari ad euro 500,00 (cinquecento/00);

- la difesa di parte ricorrente ha dedotto vizi di violazione di legge ed eccesso di potere, contestando la sussistenza dei presupposti alla base dell'adozione dell'ordinanza impugnata, nonché censurando l'indeterminatezza delle condotte vietate e sanzionate, la carenza e lacunosità dell'istruttoria, l'assenza di un adeguato substrato motivazionale, la violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, la lesione dei diritti e delle libertà fondamentali in violazione dell'art. 2 Cost., la violazione dei principi di legalità e tipicità degli illeciti amministrativi, con prospettazione anche di profili di illegittimità costituzionale dell'art. 54 comma 4 bis TUEL, ove interpretato nel senso di legittimare il Sindaco all'esercizio del potere extra ordinem, anche per finalità di perseguire la prostituzione in quanto tale, senza, tra l'altro, considerazione alcuna delle condizioni di sfruttamento, ordinariamente sussistenti, degli individui che esercitano tale attività;

- il Comune di Tivoli si è costituito in giudizio per resistere al gravame, sollevando eccezioni preliminari di inammissibilità sia per carenza delle fondamentali condizioni dell'azione sia in relazione alla proposizione del ricorso in forma collettiva, concludendo, nel merito, per il rigetto del ricorso in quanto infondato;
- alla camera di consiglio del 13 febbraio 2019, fissata per la conclusione della fase cautelare, il Collegio ha valutato sussistenti i presupposti per la definizione della presente controversia con sentenza in forma semplificata, provvedendo agli avvisi ed adempimenti prescritti in conformità alle previsioni dell'art. 60 c.p.a.;

Ritenuto che:

- l'eccezione di inammissibilità per carenza delle condizioni dell'azione non merita accoglimento;
- per univoca giurisprudenza (il che esime da citazioni specifiche) spetta al Giudice verificare, caso per caso, la ricorrenza di un interesse, idoneo a radicare legittimazione processuale, in capo ai soggetti portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni e comitati, i quali devono comunque risultare sufficientemente differenziati e qualificati, rispetto agli interessi dei singoli associati ovvero alla generalità dei consociati di un determinato territorio, perché ad essi, appunto, possa riconoscersi il potere di agire legittimamente in giudizio;
- dall'analisi della documentazione versata in atti dalla parte ricorrente e, segnatamente, dai rispettivi statuti, emerge che sia l'associazione che il comitato perseguono specifiche finalità di promozione dei diritti e tutela delle persone e, in specie delle donne, coinvolte nel fenomeno della prostituzione, nonché di salvaguardia della sfera di autodeterminazione sessuale, attraverso iniziative, di sovente congiunte ed estese a tutto il territorio nazionale, che includono anche "l'assistenza legale e la presentazione in giudizio";
- i sopra indicati elementi associati alle ulteriori evidenze in atti consentono di rilevare la sussistenza di un interesse diffuso, connotato da autonomo rilievo, di cui

viene dedotta e allegata la lesione attraverso l'adozione dell'ordinanza impugnata, la cui protezione rientra tra le finalità statutarie delle ricorrenti, connotate da stabilità sul piano organizzativo e operativo ed operanti su tutto il territorio nazionale;

- il contenuto prescrittivo e sanzionatorio dell'ordinanza, riguardato ai fini della verifica in ordine alla sussistenza delle condizioni dell'azione, evidenzia, in particolare, una diretta afferenza con le finalità di protezione e tutela perseguite dall'associazione e dal comitato, come reso evidente, tra l'altro, dalla formulazione – ampia e, per le ragioni di seguito esposte, del tutto generica – della prescrizione che pone il divieto, per chiunque e su tutto il territorio comunale, di assumere “atteggiamenti” ovvero “modalità comportamentali” suscettibili non già di denotare l'esercizio bensì di manifestare “l'intenzione” di esercitare il sex work (espressamente: “comportamenti diretti in modo non equivoco a offrire prestazioni sessuali a pagamento, assumendo atteggiamenti, modalità comportamentali ovvero indossare abbigliamento o mostrare nudità che manifestino, inequivocabilmente, l'intenzione di adescare o di esercitare l'attività di meretricio”), con comminatoria, in caso di inosservanza, della sanzione pecuniaria di euro 500,00 (cinquecento/00), con carattere di generalità e, dunque, astrattamente, anche nei confronti delle vittime dei fenomeni di tratta e di sfruttamento;

- del pari infondata si palesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso collettivo sollevata dalla difesa dell'amministrazione comunale;

- per consolidata giurisprudenza, ai fini della ammissibilità del ricorso collettivo, occorre che vi sia una identità di posizioni sostanziali e processuali dei ricorrenti e che non vi sia una situazione di conflittualità di interessi, anche solo potenziale, per effetto della quale l'accoglimento della domanda di alcuni ricorrenti sarebbe

incompatibile con l'accoglimento delle istanze degli altri (Cons. Stato, Sez. IV, 5 ottobre 2018, n. 5719; 6 giugno 2017, n. 2700);

- nel processo amministrativo, dunque, la proposizione del ricorso collettivo è soggetta al rispetto di stringenti requisiti, sia di segno negativo che di segno positivo: i primi sono rappresentati dall'assenza di una situazione di conflittualità di interessi, anche solo potenziale, per effetto della quale l'accoglimento della domanda di una parte dei ricorrenti sarebbe logicamente incompatibile con quella degli altri; i secondi consistono, invece, nell'identità delle posizioni sostanziali e processuali dei ricorrenti, essendo necessario che le domande giurisdizionali siano identiche nell'oggetto, che gli atti impugnati abbiano lo stesso contenuto e che vengano censurati per gli stessi motivi (ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 27 gennaio 2015, n. 363; 29 dicembre 2011, n. 6990);

- nel caso che ne occupa deve rilevarsi la sussistenza dei sopra indicati presupposti, emergendo una piena convergenza degli interessi perseguiti dall'associazione e dal comitato ricorrenti attraverso la pretesa azionata nel presente giudizio, risultando, peraltro, generiche le deduzioni articolate sul punto dalla difesa dell'amministrazione comunale;

- il ricorso è, nel merito, manifestamente fondato;

- prioritarie ed assorbenti si palesano le deduzioni dirette a contestare l'assenza dei presupposti alla base dell'adozione del provvedimento impugnato, la lacunosità dell'istruttoria e la carenza di motivazione;

- le condotte vietate e sanzionate vengono descritte nel provvedimento impugnato con un insufficiente grado di determinatezza, come reso evidente dal rilievo riconnesso anche ad "atteggiamenti", a "modalità comportamentali" ed all'abbigliamento e, dunque, a condotte ed a profili che ineriscono alla sfera delle stesse modalità di espressione della personalità e che possono risultare in concreto non lesive di interessi riconducibili alla sicurezza urbana in quanto non dirette in

modo non equivoco all'esercizio dell'attività riguardante le prestazioni sessuali a pagamento;

- a fronte di tale ampia e generica descrizione delle condotte sanzionate l'indiscriminata estensione dei divieti su tutto il territorio comunale non trova supporto nell'accertamento di situazioni specifiche riferibili all'esigenza di tutela della sicurezza urbana, dovendosi evidenziare che l'ordinamento vigente non consente la repressione di per sé dell'esercizio dell'attività riguardante le prestazioni sessuali a pagamento e ciò a prescindere dalla rilevanza che tale attività possa assumere sotto altri profili, autonomamente sanzionabili, per le modalità con cui è svolta o per la concreta lesione di interessi riconducibili alla sicurezza urbana;

- in particolare, la sussistenza di "gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana" è solo formalmente evocata, non essendo sufficienti a sorreggere la determinazione adottata affermazioni di principio in ordine alla circostanza che il fenomeno della prostituzione su strada "sta assumendo caratteri di notevole diffusione sul territorio comunale" ovvero giudizi di valore di carattere etico e morale in assenza evidenze istruttorie fondate su elementi concreti ed attendibili atti a denotare la sussistenza del presupposto della concreta minaccia agli interessi pubblici tutelati dell'art. 54, commi 4 e 4 bis del TUEL e della eccezionalità e gravità del pericolo;

- le ordinanze contingibili e urgenti di competenza del Sindaco quale ufficiale del Governo costituiscono strumenti apprestati dall'ordinamento per fronteggiare situazioni impreviste e di carattere eccezionale, per le quali sia impossibile o inefficace l'impiego dei rimedi ordinari, e si presentano quindi quali mezzi di carattere residuale, espressione di norme di chiusura del sistema, i cui tratti distintivi sono costituiti dall'atipicità, dalla valenza derogatoria rispetto agli strumenti ordinari, dalla particolare qualificazione sia della minaccia sia del pericolo;

- la documentazione prodotta in giudizio dalla difesa dell'amministrazione denota, invero, l'esiguità della istruttoria svolta, essenzialmente incentrata su segnalazioni anonime e sulla riscontrata presenza di persone dedite alla prostituzione nello svincolo di Tivoli del Casello dell'autostrada A24 e il Mausoleo dei Plauzi, senza evidenza alcuna circa la obiettiva e concreta sussistenza di situazioni di pericolo per l'incolumità pubblica o per la sicurezza, come comprovato anche dai verbali di contestazione della violazione dell'ordinanza impugnata;
- nello specifico, una parte consistente dei verbali di contestazione inerisce a condotte sostanziatesi nell'indossare abbigliamenti succinti atti ad adescare clientela, senza esplicitazione del nesso di interrelazione tra il "mezzo" e il "fine" e, cioè, delle modalità attraverso le quali si è ritenuto di inferire dall'abbigliamento, qualificato in assenza di specificazioni descrittive, l'"intenzione" dell'adescamento di clientela;
- in ogni caso non è dato comprendere né altrimenti emerge dalla documentazione in atti la sussistenza del presupposto della concreta minaccia agli interessi pubblici tutelati dalla disposizione del TUEL sopra richiamata, non integrati dal mero riferimento al "buon costume" ed alla "pubblica decenza", pure espressamente indicati nell'ordinanza impugnata;
- il Collegio, inoltre, pur rilevando la palese tardività delle produzioni documentali dell'ente resistente del 14 febbraio 2019, ritiene di evidenziare, a maggiore chiarimento, nonché al fine di una esaustiva disamina della vicenda contenziosa anche nella prospettiva di orientare l'operato dell'amministrazione, che alcun rilievo può essere riconnesso alla notizia stampa estrapolata da internet, sia per la provenienza della fonte, sia tenuto conto della circostanza che la notizia riportata è successiva all'adozione dell'ordinanza impugnata, sia alla luce del relativo contenuto che individua nella città di Catania quella di destinazione dell'attività illecita oggetto dell'indagine penale, mancando una specifica interrelazione con le

finalità enunciate nel provvedimento gravato. Ciò senza considerare che i fenomeni criminali correlati allo sfruttamento della prostituzione ineriscono a profili di carattere strutturale da contrastare attraverso gli strumenti ordinari all'uopo previsti dall'ordinamento;

- come chiarito, infatti, anche dalla Corte Costituzionale (cfr. sentenza n. 115 del 2011) “deroghe alla normativa primaria, da parte delle autorità amministrative munite di potere di ordinanza, sono consentite solo se «temporalmente delimitate» (ex plurimis, sentenze n. 127 del 1995, n. 418 del 1992, n. 32 del 1991, n. 617 del 1987, n. 8 del 1956) e, comunque, nei limiti della «concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare» (sentenza n. 4 del 1977)”;

- nella fattispecie, anche ove si ritenesse di escludere una preordinazione della delimitazione dell'efficacia della misura al fine di assicurare il rispetto solo formale del sopra indicato carattere della temporaneità, non è dato rinvenire alcun giustificativo in ordine all'estensione del periodo indicato nel provvedimento (15 novembre 2018 - 15 giugno 2019) e ciò pure nella prospettiva, evidenziata dal difensore della resistente amministrazione nell'udienza camerale, di una asserita sperimentazione dell'efficacia della misura medesima, restando, comunque, indimostrate le concrete e gravi esigenze riferite all'incolumità pubblica ed alla sicurezza urbana;

- la stessa giurisprudenza costituzionale ha rimarcato “l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto” (cfr. C. Cost. n. 115 del 2011, cit.), non essendo sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore e ciò, in specie, ove divieti ed obblighi imposti impongano, in maggiore o minore misura, restrizioni alla sfera dei diritti e delle libertà individuali;

- del pari fondate si palesano le deduzioni dirette a contestare la violazione del principio di proporzionalità, stante la già evidenziata ampiezza ed indeterminatezza delle condotte vietate, l'indiscriminata estensione dei divieti a tutto il territorio comunale, la diretta incidenza su diritti e libertà individuali, con previsione della irrogazione di una sanzione pecuniaria in misura fissa e generalizzata che, come correttamente rilevato da parte ricorrente e comprovato anche dai verbali di contestazione prodotti dall'amministrazione, è suscettibile di dispiegare la propria portata afflittiva essenzialmente sulle vittime della catena criminale;
- in conclusione, per le ragioni sopra esposte, il ricorso merita accoglimento, con assorbimento delle residue deduzioni, e per l'effetto l'ordinanza impugnata va annullata;
- le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate nella misura di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Condanna il Comune di Tivoli al pagamento delle spese di lite in favore di parte ricorrente, liquidate complessivamente in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 febbraio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Brunella Bruno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Brunella Bruno**

**IL PRESIDENTE**  
**Elena Stanizzi**

**IL SEGRETARIO**