

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9965 del 2011, proposto da: Ivano Peduzzi, quale Consigliere della Regione Lazio per la Federazione della Sinistra, Fabio Nobile, quale Consigliere della Regione Lazio per la Federazione della Sinistra e Fabio Alberti, quale Segretario della Federazione di Roma del Partito della Rifondazione Comunista, rappresentati e difesi dagli avv.ti Domenico Artusa, Brunella Ariganello e Maria Grazia Sgro presso il cui studio sono elettivamente domiciliati in Roma, via Orazio, 12

contro

Comune di Roma Capitale, rappresentato e difeso dall'avv. Rosalda Rocchi, con domicilio eletto presso l'Avvocatura Capitolina in Roma, via Tempio di Giove, 21; Presidenza del Consiglio dei Ministri; Sindaco del Comune di Roma - Commissario Delegato O.P.C.M. 3543/06, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

dell'ordinanza del Sindaco di Roma – Commissario delegato ai sensi dell'O.P.C.M. n. 3543/2006, emessa in data 18 novembre 2011, n. 407;

di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Avvocatura Generale dello Stato e del Comune di Roma Capitale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 gennaio 2012 il dott. Roberto Caponigro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con ordinanza del 18 novembre 2011, avente validità sino al 31 dicembre 2011, il Sindaco di Roma – Commissario delegato ai sensi dell'OPCM n. 3543 del 26 settembre 2006 ha disposto che, per esigenze di traffico e viabilità, nel territorio ricadente nel I Municipio della Città di Roma, sono da considerare compatibili le seguenti manifestazioni pubbliche: a) manifestazioni statiche da tenersi nelle seguenti aree: Piazza Bocca della Verità – Piazza Santi Apostoli – Piazza della Repubblica – Circo Massimo – Piazza Farnese – Piazza S. Giovanni – Piazza del Popolo – Sedi istituzionali, secondo le prescrizioni della Questura di Roma; b) grandi manifestazioni con formazione di corteo, limitatamente ad alcune modalità concorrenti, quali lo svolgimento nella giornata del sabato e lungo uno dei cinque itinerari predeterminati anch'essi stabiliti nella detta ordinanza.

Di talché, i ricorrenti hanno proposto il presente ricorso, articolato nei seguenti motivi:

Violazione di legge e, in particolare, dell'art. 17 Cost.

Il diritto di riunirsi pacificamente è un diritto costituzionalmente garantito e potrebbe essere compresso solo ove ricorrano le condizioni di cui all'art. 17, co. 3, per cui non potrebbe sussistere un divieto preventivo generale delle riunioni.

Non sussisterebbero, nel caso concreto, i comprovati motivi richiesti dal dettato costituzionale per introdurre un siffatto genere di limitazioni al diritto di manifestare.

Eccesso di delega prevista dall'OPCM 26.9.2006.

L'ordinanza commissariale impugnata non troverebbe nel mandato governativo alcun fondamento.

Violazione di legge e, in particolare, dell'art. 54 d.lgs. 267/2000, nonché del decreto del Ministero dell'Interno 5 agosto 2008 applicativo dell'art. 54 d.lgs. 267/2000 e della direttiva del Ministero dell'Interno del 26 gennaio 2009 sulle manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili.

I poteri esercitabili dai Sindaci non potrebbero essere che quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome.

Violazione di legge e, in particolare, dell'art. 3 l. 241/1990.

Non si ravviserebbe nella motivazione dell'ordinanza da cosa dovrebbe ricavarsi il suo carattere contingibile ed urgente.

Eccesso di potere e, in particolare, incompetenza dell'autorità emanante e sviamento di potere.

Il Sindaco sarebbe intervenuto su una fattispecie che non era di sua competenza.

L'Avvocatura Generale dello Stato ha chiesto che sia valutata la legittimazione ad agire dei ricorrenti.

Il Comune di Roma Capitale ha eccepito la propria carenza di legittimazione passiva in quanto legittimato a stare in giudizio sarebbe solo il Sindaco, nella qualità di Commissario delegato ex lege 225/1992, sicché il ricorso sarebbe dovuto essere notificato solo a quest'ultimo presso l'Avvocatura Generale dello Stato.

Nel merito, le parti resistenti hanno contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto del ricorso.

All'udienza pubblica dell'11 gennaio 2012, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1 Il Collegio rileva in via preliminare che sussiste la legittimazione ad agire dei ricorrenti.

I sigg.ri Peduzzi e Nobile agiscono quali Consiglieri della Regione Lazio per il gruppo consiliare Federazione della Sinistra ed il sig. Alberti quale Segretario della Federazione di Roma del Partito della Rifondazione Comunista.

I ricorrenti, pertanto, agiscono sostanzialmente nella loro qualità di esponenti di forze e partiti politici i quali possono qualificarsi come enti esponenziali di un interesse collettivo, e cioè dell'interesse dei cittadini ad essi iscritti, sicché, in quanto dotati di adeguata rappresentatività, sono legittimati ad impugnare in sede giurisdizionale, anche a mezzo di soggetti che rivestano specifiche qualifiche al loro interno, gli atti che incidono sulle modalità del diritto di riunione e di articolazione dello sciopero in modo ritenuto illegittimamente pregiudizievole.

2. L'eccezione di carenza di legittimazione passiva del Comune di Roma Capitale - in quanto legittimato a stare in giudizio sarebbe solo il Sindaco di Roma quale Commissario delegato con conseguente onere di notifica solo a quest'ultimo presso l'Avvocatura Generale dello Stato - è infondata e va respinta.

La giurisprudenza (cfr. Cons. St., VI, 12 novembre 2003, n. 7266), in proposito, ha evidenziato che il ricorso giurisdizionale avverso un provvedimento contingibile ed urgente, emesso dal Sindaco quale ufficiale di governo, va notificato al Comune (presso la sede municipale) e non nei confronti della struttura statale cui sono riferibili gli interessi coinvolti e, quindi, presso l'Avvocatura dello Stato, poiché:

l'art.1 del r.d. 30 ottobre 1933, n.1611 (modificato dall'art.1 della legge 25 marzo 1958, n.260, e reso espressamente applicabile ai giudizi amministrativi dall'art. 10, terzo comma, della l. 3 aprile 1979, n.103) attribuisce all'Avvocatura dello Stato la rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio delle "Amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo", e si riferisce alle Amministrazioni dello Stato nel senso proprio dell'espressione, ossia agli uffici o complessi di uffici facenti parte della struttura organica delle Amministrazioni statali;

quando il Sindaco, nell'adempimento delle sue funzioni, agisce quale ufficiale di governo, l'ordinamento disciplina un fenomeno di imputazione giuridica allo Stato degli effetti dell'atto dell'organo del Comune, nel senso che il Sindaco non diventa un "organo" di un'Amministrazione dello Stato, ma resta incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale, senza che il suo

status sia modificato (Cons. St., IV, 28 marzo 1994, n. 291; Cons. St., V, 27 novembre 1987, n.736; Cons. St., V, 27 ottobre 1986, n.568; cfr. Trib. Sup. acque pubbliche, 19 maggio 2000, n.56);

l'esigenza che la notifica del ricorso giurisdizionale abbia luogo nei confronti del Sindaco presso la sede comunale è coerente con le caratteristiche del procedimento amministrativo che si conclude con l'atto sindacale, che è istruito, redatto ed emesso dagli uffici dell'Amministrazione comunale, alla quale compete anche di valutare, secondo le normali regole, il comportamento da tenere nel caso di impugnazione dell'atto in sede giurisdizionale (Cons. St., IV, 28 marzo 1994, n.291; Cons. ST., V, 27 ottobre 1986, n.568).

La legittimazione passiva del Comune di Roma Capitale, quindi, sussiste e, comunque, il ricorso è stato notificato al Sindaco di Roma quale Commissario delegato sia presso la sede municipale sia presso l'Avvocatura Generale dello Stato.

3. Il Collegio rileva ancora che il ricorso, nonostante il dies ad quem di cui all'ordinanza del 18 novembre 2011 sia ormai spirato, essendo stato fissato al 31 dicembre 2011, non può ritenersi improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

L'interesse al ricorso consiste in un vantaggio pratico e concreto, anche soltanto eventuale o morale, che può derivare al ricorrente dall'accoglimento dell'impugnativa.

Nel caso di specie, al di là dell'annullamento dell'atto impugnato, l'interesse sostanziale dedotto in giudizio dai ricorrenti sembra costituito, trattandosi di atto il cui contenuto precettivo è reiterabile, anche dall'evitare che atti di analogo contenuto siano posti in essere in futuro, sicché lo specifico interesse è connesso alla c.d. efficacia conformativa della sentenza, efficacia che, in caso di declaratoria di inammissibilità o improcedibilità del ricorso e, quindi, di sentenza in rito, non potrebbe mai venire in essere.

In altri termini, in ragione del fatto che il giudizio amministrativo, anche ove molto rapido, ha una sua fisiologica durata, la continua reiterazione di atti aventi un medesimo contenuto e volti a disciplinare lo stesso assetto di interessi, ognuno per un periodo limitato, se il relativo gravame fosse via via dichiarato inammissibile o improcedibile senza essere deciso nel merito, renderebbe impossibile esercitare il sindacato giurisdizionale sull'azione amministrativa con conseguente ed ingiustificabile vuoto di tutela nell'ordinamento.

In definitiva, la procedibilità dell'azione discende dalla considerazione che l'utilità che i ricorrenti intendono ottenere dall'eventuale accoglimento del ricorso è individuabile non solo nell'annullamento dell'atto impugnato, ma anche nell'efficacia conformativa del successivo esercizio del potere pubblico e, sotto tale profilo, non sussiste dubbio che la sentenza resa in ordine alla presente controversia possa essere idonea ad attribuire tale utilità.

La funzione primaria ed essenziale del giudizio, infatti, è quella di attribuire alla parte che risulti vittoriosa l'utilità che le compete in base all'ordinamento sostanziale (Cons. St., VI, 10 maggio 2011, n. 2755).

Non a caso, l'effettività della tutela giurisdizionale dell'interesse legittimo deve essere qualificata come la capacità del processo di conseguire risultati nella sfera sostanziale, vale a dire di garantire la soddisfazione dell'interesse sostanziale dedotto in giudizio dal ricorrente la cui pretesa si sia rivelata fondata.

4. Nel merito, il ricorso è fondato e va di conseguenza accolto.

L'art. 5 l. 225/1992 dispone che, al verificarsi di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. Per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza, si provvede anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero, per sua delega, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, per l'attuazione degli interventi de quibus, può avvalersi di commissari delegati ed il relativo provvedimento di delega deve indicare il contenuto della delega dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio. Le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti, inoltre, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate.

Il complesso normativo di cui alla l. 225/1992 si fonda essenzialmente su un criterio oggettivo, rappresentato dall'esistenza di una situazione che necessiti di interventi straordinari, indipendentemente dalla causa che l'abbia determinata e dall'eventualità che si tratti di una situazione già consolidatasi, quand'anche a carattere endemico, essendo ormai acquisito che il potere di ordinanza extra ordinem può essere legittimamente esercitato anche in presenza di una situazione di fatto da tempo insorta.

In sostanza, il fondamento dell'esercitabilità del potere extra ordinem è individuabile nell'oggettiva ricorrenza di una situazione di pericolo non fronteggiabile adeguatamente e tempestivamente con misure ordinarie.

La congestione della mobilità di una metropoli, ad esempio, può legittimamente assurgere a presupposto per la dichiarazione dello stato di emergenza e la nomina di commissario straordinario in quanto l'art. 2, lett. c), l. 225/1992 prevede, quali presupposti, anche "altri eventi", oltre le calamità naturali, che per intensità ed estensione non possono essere fronteggiati con mezzi ordinari.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, co. 1, l. 225/1992, e sulla base delle motivazioni richiamate nella premessa, ha dichiarato, fino al 31 dicembre 2008, lo stato di emergenza per la situazione determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nella città di Roma (lo stato di emergenza è stato prorogato fino al 31 dicembre 2011 con DPCM del 17 dicembre 2010).

La determinazione è stata assunta:

considerato che la situazione emergenziale in atto nella città di Roma, relativa al traffico ed alla mobilità, presenta peculiarità tali da condizionare negativamente la qualità della vita, le relazioni sociali ed economiche dei cittadini per i suoi riflessi indotti;

considerato, altresì, che il tessuto urbano della città di Roma, rappresentato da una estensione territoriale particolarmente ampia, e caratterizzato da una stratificazione di beni archeologici e dalla presenza di beni storico-architettonici, ha impedito la modernizzazione della rete stradale e dei sistemi di trasporto pubblico;

considerato, inoltre, che il livello di rischio per l'incolumità dei cittadini durante gli spostamenti giornalieri nella città di Roma, in particolare, ove maggiore è la concentrazione di edifici destinati allo svolgimento di attività istituzionali, ha raggiunto valori preoccupanti data l'elevata frequenza di

incidenti stradali, e che la congestione del traffico veicolare causa ai cittadini gravi disturbi alla salute psico-fisica;

ritenuta la necessità di porre in essere iniziative urgenti per perseguire l'obiettivo di uno scorrimento veicolare veloce, indispensabile per consentire, tra l'altro, l'effettuazione delle attività di soccorso in ambito cittadino;

ritenuta, altresì, la inidoneità della rete di trasporto metropolitano ed il conseguente rischio incendi in caso di afflusso elevato di viaggiatori nelle stazioni metropolitane;

ritenuto che tale situazione emergenziale risulta essere maggiormente aggravata in concomitanza di «eventi» di rilevanza nazionale e mondiale in programma nella città di Roma e connessi al ruolo di capitale della Repubblica, di centro della Chiesa cattolica e di sede di importanti istituzioni internazionali;

ritenuto che, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato - sez. IV, decisione n. 2361/2000, l'esistenza di una grave situazione di pericolo può realizzare quello stato di emergenza tale da richiedere la deliberazione del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 5, co. 1, l. 225/1992;

considerato che le misure e gli interventi a tutt'oggi attuati, in via ordinaria, non hanno consentito il superamento delle problematiche emergenziali afferenti a specifici «fattori di rischio», connessi alla situazione del traffico cittadino, e che risulta necessario ed urgente predisporre e realizzare un programma di interventi di emergenza, che consenta un miglioramento significativo e rapido della situazione in atto e favorire il ripristino delle normali condizioni di vita.

Con successiva ordinanza n. 3543 del 26 settembre 2006, il Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione alla situazione di grave crisi derivante dalle complesse problematiche del traffico e della mobilità suscettibili di compromettere la qualità della vita della collettività interessata, ha nominato il Sindaco di Roma, fino al 31 dicembre 2008, commissario delegato per l'attuazione degli interventi volti a fronteggiare l'emergenza dichiarata nel territorio della Capitale (a seguito della proroga dello stato di emergenza sono stati prorogati anche i poteri conferiti al Commissario delegato).

In particolare, ha previsto che il commissario delegato, anche avvalendosi di uno o più soggetti attuatori, cui affidare specifici settori di intervento per materia o progetti determinati, sulla base di direttive di volta in volta impartite dal medesimo Commissario, provvede:

a) all'individuazione di misure efficaci per la disciplina del traffico, della viabilità, del controllo della sosta e per il miglioramento della circolazione stradale, in particolare disponendo:

a1) per la realizzazione di parcheggi, aree pedonali, piste ciclo-pedonali, strade e corsie riservate al trasporto pubblico e zone a traffico limitato;

a2) per l'installazione di nuove tecnologie per il controllo della sosta e della mobilità, anche al di fuori delle zone a traffico limitato, finalizzate all'identificazione dei veicoli per l'irrogazione delle sanzioni amministrative, in deroga all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 22 giugno 1999, n. 250;

a3) per il potenziamento dell'efficacia operativa del Corpo di polizia municipale, stabilendo le misure organizzative ed impartendo le necessarie direttive operative indispensabili ad assicurarne l'ottimale utilizzazione ai fini della regolazione del traffico e della mobilità, anche in deroga agli

articoli 4 e 7 della legge 7 marzo 1986, n. 65, agli articoli 42 e 48 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, all'art. 13 della legge regionale 14 gennaio 2005, n. 1 e attivando contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in deroga agli articoli 35 e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e limitatamente al personale del Corpo di polizia municipale all'art. 1, comma 198 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ricorrendo anche all'utilizzo delle graduatorie di concorso oltre i limiti di vigenza temporale per esse previsti, nel limite massimo di mille unità fermo restando, con riferimento al restante personale comunale non del corpo di polizia municipale, il rispetto dell'obiettivo di economia di spesa fissato nell'art. 1, comma 198, della legge n. 266/2005;

a4) per il compimento delle attività conseguenti alla rimozione dei veicoli, di cui all'art. 159 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, secondo le procedure dettate dall'art. 103 dello stesso decreto legislativo e le disposizioni del decreto del Ministro dell'interno 22 ottobre 1999, n. 460, i cui termini sono comunque ridotti alla metà;

b) alla predisposizione di un apposito piano parcheggi recante la definizione urgente delle progettazioni e la successiva realizzazione di parcheggi pertinenziali, a rotazione, sostitutivi e di scambio, ovvero l'ampliamento e la riqualificazione di parcheggi già esistenti, consentendone l'acquisizione in diritto di superficie o comunque la disponibilità, anche a privati, se del caso in deroga al vincolo di pertinenzialità previsto dall'art. 9 della legge 24 marzo 1989, n. 122. A tal fine il commissario delegato acquisisce il parere dei municipi territorialmente competenti, da esprimersi entro 15 giorni, trascorsi i quali il parere si intende favorevolmente acquisito;

c) all'approvazione di un piano di interventi di riqualificazione delle infrastrutture viarie ed alla conseguente urgente realizzazione dei lavori, relativi, specificamente:

c1) alla rete viaria radiale e circolare della Capitale, anche in coerenza con gli interventi programmati sul trasporto collettivo, anche al fine di realizzare i «corridoi per la mobilità collettiva» previsti nel piano regolatore generale adottato dal consiglio comunale di Roma;

c2) ai nodi di interscambio facilmente accessibili dalle reti viarie in corrispondenza dei terminali delle linee di trasporto pubblico;

d) al potenziamento del trasporto pubblico locale, mediante l'esecuzione, in termini di somma urgenza, di opere integrative o complementari alle linee del trasporto rapido di massa già attive o in corso di realizzazione, delle opere suddette alle imprese già operanti sulle stesse linee;

e) alla predisposizione, d'intesa con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno, di uno studio di progettazione ed alla successiva realizzazione di un'elisperficie al fine di fornire un adeguato supporto logistico ai mezzi impegnati nelle attività di soccorso.

Al fine di apprezzare la fondatezza delle censure dedotte, il Collegio rileva in primo luogo che, ai sensi dell'art. 17 Cost., i cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi e che per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso.

L'art. 17, co. 3, dispone poi che delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

La libertà di riunione costituisce un diritto della persona avente portata ed efficacia fondamentali e, al pari di ogni altro diritto di libertà, implica la possibilità di limiti e condizioni che lo disciplinano onde evitare che il suo esercizio possa avvenire in modo socialmente dannoso e pericoloso.

Ne consegue che limiti e condizioni a tale diritto di libertà possono essere dettati solo per tutelare valori aventi pari rango costituzionale, laddove se ne presenti concretamente ed effettivamente l'esigenza, da valutare caso per caso.

In ragione delle richiamate norme costituzionali, solo quando le riunioni si svolgono in un luogo pubblico i promotori devono darne preavviso, almeno tre giorni prima, all'autorità di pubblica sicurezza (il questore, ai sensi dell'art. 18 TULPS).

Pertanto, non occorre alcuna autorizzazione preventiva, mentre la ratio del preavviso va rinvenuta nel fatto che, svolgendosi la riunione in luogo pubblico, è necessario tutelare la sicurezza e l'incolumità pubbliche, sicché l'autorità di pubblica sicurezza può predisporre un servizio d'ordine ed intervenire, sciogliendo la riunione in corso, quando questa non si svolga più pacificamente, condizione alla quale, come detto, è subordinato l'esercizio del diritto di riunione.

L'autorità di pubblica sicurezza, inoltre, può vietare che una riunione in luogo pubblico si svolga quando esistono fondati e comprovati motivi per ritenere che, qualora si svolgesse, ne verrebbe nocimento alla sicurezza o all'incolumità pubblica.

Nella libertà di riunione deve essere fatta rientrare anche la libertà di corteo, atteso che il corteo può considerarsi una "riunione in movimento".

Di talché, per la libertà di corteo vale la stessa disciplina dettata per la libertà di riunione dall'art. 17 Cost.

4.1 Così delineato il quadro normativo di riferimento, il Collegio ritiene in primo luogo che, attraverso l'ordinanza impugnata, il Commissario delegato abbia travalicato i limiti assegnati dalla delega, per cui le stesse sono state emesse in carenza del relativo potere.

Lo stato di emergenza, infatti, è stato dichiarato "per la situazione determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nella città di Roma" e, con ordinanza n. 3543 del 26 settembre 2006, il Presidente del Consiglio dei Ministri, "in relazione alla situazione di grave crisi derivante dalle complesse problematiche del traffico e della mobilità suscettibili di compromettere la qualità della vita della collettività interessata", ha nominato il Sindaco di Roma commissario delegato per l'attuazione degli interventi volti a fronteggiare l'emergenza dichiarata nel territorio della Capitale.

In particolare, come già esposto, l'ordinanza presidenziale ha previsto che il commissario delegato, anche avvalendosi di uno o più soggetti attuatori, cui affidare specifici settori di intervento per materia o progetti determinati, sulla base di direttive di volta in volta impartite dal medesimo Commissario, provvede:

- a) all'individuazione di misure efficaci per la disciplina del traffico, della viabilità, del controllo della sosta e per il miglioramento della circolazione stradale;
- b) alla predisposizione di un apposito piano parcheggi recante la definizione urgente delle progettazioni e la successiva realizzazione di parcheggi pertinenziali, a rotazione, sostitutivi e di scambio, ovvero l'ampliamento e la riqualificazione di parcheggi già esistenti, consentendone

l'acquisizione in diritto di superficie o comunque la disponibilità, anche a privati, se del caso in deroga al vincolo di pertinenzialità previsto dall'art. 9 della legge 24 marzo 1989, n. 122;

c) all'approvazione di un piano di interventi di riqualificazione delle infrastrutture viarie ed alla conseguente urgente realizzazione dei lavori, relativi specificamente alla rete viaria radiale e circolare della Capitale ed ai nodi di interscambio facilmente accessibili dalle reti viarie in corrispondenza dei terminali delle linee di trasporto pubblico;

d) al potenziamento del trasporto pubblico locale, mediante l'esecuzione, in termini di somma urgenza, di opere integrative o complementari alle linee del trasporto rapido di massa già attive o in corso di realizzazione, delle opere suddette alle imprese già operanti sulle stesse linee;

e) alla predisposizione, d'intesa con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno, di uno studio di progettazione ed alla successiva realizzazione di un'eliperficie al fine di fornire un adeguato supporto logistico ai mezzi impegnati nelle attività di soccorso.

Va da sé che il contenuto dell'ordinanza impugnata, di compressione della possibilità di svolgimento di manifestazioni pubbliche con formazione di corteo nel territorio ricadente nel I municipio della Città, si presenta eterogeneo rispetto alle finalità per le quali lo stato di emergenza è stato dichiarato e per le quali i poteri straordinari sono stati attribuiti.

Infatti, le funzioni attribuite al Commissario delegato sono state analiticamente indicate nell'OPCM 3543/2006 e tra queste non può certo ricomprendersi l'attribuzione di poteri volti a regolamentare ed a limitare le modalità di svolgimento delle riunioni in un luogo pubblico, attraverso un contingentamento dei cortei e l'obbligo di tenere manifestazioni in forme statiche, e, d'altra parte, un limite alla libertà di corteo, costituzionalmente garantita, potrebbe essere introdotto solo a salvaguardia, volta per volta, di un interesse di pari rilievo costituzionale.

4.2 L'ordinanza impugnata, in ogni caso, viola il dettato di cui all'art. 17, co. 3, Cost. il quale, come evidenziato, dispone che delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

Pertanto, occorre innanzitutto ribadire che l'esercizio della libertà di riunione, nel cui perimetro rientra la libertà di corteo, non richiede alcuna preventiva autorizzazione dell'autorità di pubblica sicurezza, ma il solo preavviso, per cui un provvedimento amministrativo che intenda disciplinare ex ante le modalità di svolgimento delle riunioni in luogo pubblico, comprimendo incisivamente la libertà di formazione dei cortei, si presenta già di per sé illegittimo in quanto violativo della citata norma costituzionale.

In altri termini, una regola dettata in via generale ed astratta che incide drasticamente sulla libertà di riunione garantita dall'art. 17 Cost. è evidentemente violativa di tale norma costituzionale in quanto tende a sostituire al regime costituzionale di tendenziale libertà un regime amministrativo in cui alla valutazione da compiere "a valle", circa la eventuale sussistenza di comprovati motivi che giustificano il divieto, subentra una valutazione compiuta "a monte" di incompatibilità tout court di determinante modalità di svolgimento delle riunioni in luogo pubblico.

Le riunioni in luogo pubblico, inoltre, possono essere vietate solo per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica, o di ordine pubblico, di moralità o sanità pubblica, argomentando dal combinato disposto dell'art. 17, co. 3, Cost. e dell'art. 18, co. 4, TU leggi sulla

pubblica sicurezza, e nell'esercizio del potere di veto, attribuito al Questore dall'art. 18 TULPS, è necessario indicare i "comprovati motivi", vale a dire che occorre fornire una indicazione particolarmente rigorosa e coerente dei presupposti a base della determinazione adottata, proprio perché essa determina la compressione o addirittura il sacrificio di un diritto costituzionalmente garantito.

Va da sé, allora, che un provvedimento amministrativo, adottato peraltro al di fuori dei poteri straordinari attribuiti al Commissario, non può mai legittimamente imporre una volta e per tutte, vale a dire con valutazione ex ante che prescinde totalmente dalle indicazioni delle eventuali ragioni ostantive relative alla singola manifestazione una volta ricevuto il preavviso della stessa, limitazioni o sacrifici al diritto di riunione in luogo pubblico ed alla libertà di corteo.

4.3 Infine, bisogna altresì rilevare che tali poteri sono attribuiti alle autorità di pubblica sicurezza, ed in particolare al Questore ai sensi dell'art. 18 TULPS, mentre il Commissario delegato ha inteso esercitarli nel caso di specie anche al di fuori di una espressa previsione di deroga a tali norme attributive della competenza.

In proposito, è necessario osservare su un piano generale che l'art. 5 l. 225/1992, nell'attribuire il potere di ordinanza in deroga alle leggi vigenti, determina un ribaltamento nella gerarchia delle fonti normative presenti nel nostro ordinamento, investendo l'autorità amministrativa del potere di derogare alla norma ordinaria, sia pure nel rispetto dei principi generali.

Ne consegue che l'art. 5 l. 225/1992 deve qualificarsi come norma eccezionale, che necessita di strettissima interpretazione, ed il potere di deroga della normativa primaria conferito alla autorità amministrativa è ammissibile subordinatamente non solo al carattere eccezionale e temporaneo della situazione, ma anche all'esigenza che i poteri degli organi amministrativi siano ben definiti nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio.

Le norme che il Commissario delegato è stato autorizzato a derogare, quindi, sono solo e soltanto quelle espressamente indicate nell'OPCM n. 3543/2006 e - rilevato ancora in linea di principio che l'esercizio dei poteri derogatori di cui all'art. 5 l. 225/1992 necessita in ogni caso di congrua motivazione, da parte del Commissario delegato, con puntuale riferimento alle norme alle quali si intende derogare ed alle ragioni della deroga, non essendo sufficiente un mero richiamo ob relationem alle ordinanze presidenziali che hanno previsto la derogabilità di norme di legge - occorre sottolineare, da un lato, che l'art. 4 dell'OPCM n. 3543/2006 non ha autorizzato il Commissario delegato a derogare all'art. 18 TULPS (rd 773/1931) né ad altre norme attributive della competenza nella materia in discorso e, dall'altro, che il Commissario delegato non ha affatto indicato quali sono le norme alle quali ha inteso derogare..

5. La fondatezza delle censure esaminate, assorbite ulteriori doglianze, evidenzia che l'azione amministrativa sottoposta al presente scrutinio giurisdizionale è connotata da più profili di illegittimità, per cui il ricorso va accolto con conseguente annullamento dell'ordinanza impugnata.

6. Le spese seguono la soccombenza e, liquidate complessivamente in € 3.000,00 (tremila/00), sono poste a favore, in parti uguali, dei ricorrenti ed a carico, in parti uguali, del Comune di Roma Capitale e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima)

accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'ordinanza impugnata.

Condanna, ciascuna per € 1.500,00, il Comune di Roma Capitale e la Presidenza del Consiglio dei Ministri al pagamento delle spese del giudizio, liquidate complessivamente in € 3.000,00, in favore, in parti uguali, dei ricorrenti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giovannini, Presidente

Roberto Politi, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/02/2012

IL SEGRETARIO

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