

1 novembre 2007 0:00

Lavavetri/Firenze. Il diritto 'allegro' del Sindaco

di Claudia Moretti e Emanuela Bertucci

Segue il testo dei motivi aggiuntivi del ricorso al Tar per impugnare le ordinanze del Sindaco di Firenze su una vicenda che ha scosso il Paese, per la vicenda in se' e per come il primo cittadino del capoluogo toscano ha amministrativamente affrontato la questione.

(A questo link i comunicati della vicenda:

clicca qui (<http://www.aduc.it/ricerca/?ricerca=lavavetri&tipo=comu>))

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA TOSCANA

n. reg. gen 1491/07

MOTIVI AGGIUNTI E MEMORIA

nel ricorso già proposto nell'interesse della sig.ra **Donatella Poretti**, nata ad Arezzo il 14 febbraio 1968 e residente in Firenze, Via Melchiorre Gioia, 10 c.f. PRTDTL68B54A390M, rappresentata e difesa nel presente giudizio dagli avv. Claudia Moretti ed Emanuela Bertucci del foro di Firenze, con studio in Firenze, Borgo Pinti, 75/R presso le quali elegge altresì domicilio ed intende ivi ricevere eventuali comunicazioni al numero di fax 0552345709, giusto mandato in calce al presente atto

contro Comune di Firenze, in persona del sindaco p.t., con sede in Firenze, Piazza della Signoria, 1 **per l'annullamento** dell'ordinanza "Tutela dell'incolumità pubblica nelle strade cittadine e agli incroci semaforici" n. 00833/2007 del 11 settembre 2007, esecutiva in pari data, del sindaco del Comune di Firenze, Leonardo Domenici nonché, con il presente atto, della ordinanza del Sindaco del Comune di Firenze n. 2007/00975 del 15 ottobre 2007, esecutiva dal 15 ottobre 2007, avente ad oggetto "Divieto ai sensi art. 43 Regolamento polizia municipale" ed il diniego di concessione del permesso comunale per l'esercizio del mestiere ambulante di lavavetri di parabrezza di automobili, notificato alla ricorrente in data 27 settembre 2007 con atto n. prot. 34625 a firma del Responsabile della P.O: Suolo Pubblico Anna Surchi.

*** **

Con il presente atto la ricorrente intende svolgere alcune brevi deduzioni in ordine all'eccezione di sopravvenuta carenza di interesse svolta dalla difesa del Comune nella propria memoria depositata in vista della trattazione cautelare e - per mero scrupolo- impugnare con motivi aggiunti anche la recente ordinanza del Sindaco del Comune di Firenze n. 2007/00975 del 15 ottobre 2007.

1) Sulla permanenza dell'interesse ad agire in capo alla ricorrente anche a seguito della sopravvenuta ordinanza n. 2007/00975 del 15 ottobre 2007.

Nelle more del giudizio il Sindaco di Firenze ha emanato nuova ordinanza sulla materia oggetto del ricorso (ordinanza del Sindaco del Comune di Firenze n. 2007/00975 del 15 ottobre 2007, esecutiva dal 15 ottobre 2007, avente ad oggetto "Divieto ai sensi art. 43 Regolamento polizia municipale"), atto successivo e connesso all'atto già impugnato dalla ricorrente nel presente giudizio, depositato nella camera di consiglio del 16 ottobre 2007.

La sopravvenienza di altra ordinanza che revoca quella impugnata non fa venir meno l'interesse ad agire in capo alla ricorrente relativamente a quest'ultima, che dispiega a tutt'oggi i suoi effetti sanzionatori e che ha procurato un danno alla signora Poretti. La sopravvenuta ordinanza si è infatti limitata a revocare ex nunc la precedente e non ha, come avrebbe potuto, annullato d'ufficio in autotutela il provvedimento illegittimo. A ben vedere, nel nuovo atto si conferma la validità di quello revocato, la sua efficacia esecutiva e si dà atto dell'asserito raggiungimento delle finalità per le quali era stato emanato.

Ma ciò che rileva, ai fini della permanenza dell'interesse alla coltivazione dell'impugnazione, è che dall'11 settembre 2007 alla ricorrente, così come alla collettività, è stato fatto divieto di avvicinarsi agli automobilisti offrendo di pulire il vetro e sperando in una elargizione economica; e ciò in virtù unicamente della ordinanza n. 833/2007 dell'11 settembre 2007. E' stata, in altri termini, impedita una attività che è libera, in quanto non vietata, contrariamente a quanto asserisce il Comune.

Viceversa, la difesa del Comune sostiene che: a) detta attività sarebbe soggetta all'autorizzazione prevista dall'art. 119 Regolamento di Polizia Municipale, relativa ai mestieri girovaghi, che la ricorrente avrebbe richiesto, ma non ottenuto; b) detta attività sarebbe assolutamente vietata dall'art. 43 dello stesso Regolamento di Polizia Municipale che vieta di "lavare i veicoli per strada".

1.1) E', innanzitutto, evidente come le due eccezioni siano contraddittorie ed antieconomiche: una attività o è soggetta ad autorizzazione (e, quindi, può essere autorizzabile) oppure è assolutamente vietata. " 1.2) Peraltro si tratta di eccezioni palesemente infondate sol che si consideri che l'attività di *"avvicinarsi agli automobilisti, durante talune fasi della circolazione, per offrire attività di pulizia vetri o fari dell'automezzo"*, non è affatto ricompresa né tra i mestieri girovaghi né nel divieto di lavare veicoli per strada. " Se anche si ammettesse per assurdo - ma come si vedrà, le cose non stanno così - che l'attività di lavavetri costituisca un mestiere girovago soggetto ad autorizzazione o sia ricompresa nel divieto di lavare i veicoli per strada di cui all'art. 43 del Regolamento di Polizia Municipale, ugualmente dovrebbe rilevarsi che la condotta vietata dall'ordinanza sindacale impugnata (e per quale la ricorrente è stata sanzionata) non è quella di "lavare i vetri", ma quella di **"offrire"** di lavare i vetri (anzi, più precisamente, di **"avvicinarsi agli automobilisti . per offrire"** detta attività).

Il divieto portato nell'impugnata ordinanza, infatti, si estende non solo a chi lavi i vetri, ma anche a chi non li abbia mai lavati in vita sua, ma meramente si sia avvicinato agli automobilisti ed abbia offerto di lavarli. La differenza tra le due condotte è di tutta evidenza (se si trattasse di fattispecie penale, la seconda sarebbe solo un "tentativo") ed è stata determinante nel caso della ricorrente per la quale la condotta vietata e sanzionata è consistita nella mera offerta di lavare i vetri, non nell'averli lavati.

Solo ad occhi superficiali offrire un servizio equivale ad eseguirlo ed è quindi del tutto infondata la pretesa della difesa dell'amministrazione di affermare che la condotta vietata dall'ordinanza n. 833/2007 sarebbe comunque vietata in virtù degli artt. 119 o 43 del Regolamento di Polizia Municipale.

1.3) Peraltro, sempre accedendo all'ipotesi (che sarà agevolmente smentita nel prosieguo) che l'attività di lavavetri sia vietata anche a prescindere dall'impugnata ordinanza, ugualmente quest'ultima avrebbe una propria autonoma portata lesiva per la ricorrente (e, quindi, permarrebbe l'interesse a vederla annullata in sede giurisdizionale) in quanto ha comportato la denuncia a piede libero della stessa ai sensi dell'art. 650 c.p., con tutto il peso, anche psicologico, che comporta il sapere di essere sottoposto ad indagini penali e con oneri economici di difesa che si protrarranno fino a quando un giudice penale non accetterà *incidenter tantum* l'illegittimità dell'atto impugnato. A ciò consegue inoltre la persistenza sul certificato dei carichi pendenti presso la Procura della Repubblica dell'iscrizione a proprio carico di una notizia di reato. Soddisfazione ben diversa avrebbe la ricorrente se il provvedimento fosse dichiarato illegittimo *ante iudicium* dal Tribunale Amministrativo Regionale, giudice naturale della legittimità degli atti della pubblica amministrazione.

D'altra parte, se anche le condotte previste nell'ordinanza fossero già altrimenti amministrativamente sanzionate, ciò non di meno non cadrebbe l'interesse a ricorrere, vista l'autonomia dei diversi divieti che il Comune ritiene costituire impedimento all'esercizio dell'attività.

1.4) Quanto, specificatamente, all'eccezione della difesa del Comune sopra indicata alla lettera a), secondo la quale mancherebbe la legittimazione a ricorrere in quanto la ricorrente non avrebbe l'autorizzazione di cui all'art. 119 del Regolamento di Polizia Municipale, non avrebbe comunque legittimazione a ricorrere, merita osservare quanto segue.

Secondo il Comune tale legittimazione spetterebbe *"solo a chi disponga di tale autorizzazione, autorizzazione che la ricorrente aveva bensì richiesto, ma che non ha mai conseguito"*. Quello che il Comune omette di dire e' che il permesso e' stato negato alla ricorrente, poiché *"detta attività non e' prevista nelle linee programmatiche adottate attualmente dall'amministrazione comunale. In caso di una futura regolamentazione della materia in questione la stessa prevederà l'assegnazione tramite procedure ad evidenza pubblica"* (Doc. 1): **dunque - ad accedere alla tesi del Comune - non esistendo alcun autorizzato né autorizzabile, non esisterebbe alcun soggetto portatore dell'interesse ad agire. Se il Comune avesse ragione, si avrebbe un atto dell'amministrazione, per quanto illegittimo, inoppugnabile e impunito.**

1.5) Al di là delle argomentazioni fin qui svolte, merita rilevare come la legittimazione ad agire prescinda dall'aver ottenuto o meno il permesso comunale, nella misura in cui l'ordinanza non ha come destinatari i soli mestieranti girovaghi ma **chiunque** *"nelle strade cittadine e agli incroci semaforici, di avvicinarsi agli automobilisti, durante talune fasi della circolazione, per offrire attività di pulizia vetri o fari dell'automezzo, e aspettarsi, in conseguenza, l'elargizione di denaro"*. Legittimato ad impugnare l'ordinanza e' dunque chiunque intenda offrirsi di lavare i vetri e che, per effetto di essa, si veda inibire la possibilità di farlo, al di là del fatto che eserciti o meno il mestiere girovago.

1.6) Quanto all'eccezione del Comune sopra indicata con la lettera b) si dedurrà più avanti che l'art. 43 del Regolamento di Polizia Municipale non vieta affatto l'attività di lavavetri (fermo restando che, come si è visto sopra, l'impugnata ordinanza vieta non solo l'attività consistente nel lavare i vetri, ma anche quella di offrire tali servizi).

2) Motivo nuovo avverso l'ordinanza sindacale n. 833/2007 - Eccesso di potere per sviamento.

Dalla lettura della memoria difensiva depositata in data 15 ottobre 2007 dal Comune di Firenze e' emerso con

chiarezza l'esplicito ed ulteriore profilo di illegittimità per sviamento di potere del provvedimento impugnato. Il Comune infatti riconosce l'esistenza di una disciplina "ordinaria" della materia, ma ritiene che tale disciplina non sia sufficientemente deterrente; si legge infatti nella memoria: *"E' di tutta evidenza come occorranza strumenti forniti di una maggiore - e soprattutto come tale avvertita - forza dissuasiva. Tale efficacia dissuasiva e' propria della sola legge penale; vero che anche la sanzione dell'art. 650 c.p. si risolve in una sanzione pecuniaria, ma si tratta pur sempre di una sanzione penale, come tale destinata a permanere nel tempo - con intera la sua portata di discredito - a carico del contravventore."* Si vanta il Comune, del resto, della sua piena riuscita e del plauso ottenuto dalla stampa cittadina e dall'opinione pubblica (senza dire, però, che esistono commenti della stampa e dell'opinione pubblica nettamente contrari e che - ad ogni modo - non è su questi presupposti che può basarsi la legittimità di un provvedimento amministrativo).

Quello che *prima facie* pareva un semplice vizio per difetto di attribuzione, ossia l'errore dell'amministrazione nel ritenersi competente nell'emanare un provvedimento di questo genere, **si rivela oggi un vero o proprio fine consapevolmente perseguito**: non essendo evidentemente d'accordo con le scelte del legislatore, che non ha ricompreso nel codice penale e nelle leggi speciali alcuna sanzione penale per impedire *"alle persone, nelle strade cittadine e agli incroci semaforici, di avvicinarsi agli automobilisti, durante talune fasi della circolazione, per offrire attività di pulizia vetri o fari dell'automobile, e aspettarsi, in conseguenza, l'elargizione di denaro"*, il sindaco di Firenze ha ritenuto di poter superare il problema semplicemente sostituendosi ad esso e adottando un provvedimento il cui unico scopo sarebbe quello di imporre una sanzione penale ad un comportamento altrimenti colpito solo amministrativamente.

E' evidente, quindi, che il fine concretamente perseguito sia diverso da quello normativamente previsto per le ordinanze contingibili e urgenti e che, quindi, l'atto sia viziato per sviamento.

*** **

3) Impugnazione del provvedimento di diniego di concessione del permesso comunale per l'esercizio del mestiere ambulante di lavavetri Eccesso di potere per difetto di attribuzione e straripamento di potere - Violazione e/o falsa applicazione art. 119 Regolamento di Polizia Municipale del Comune di Firenze- Violazione art. 3 Legge 7 agosto 1990 n. 241- Carenza di motivazione.

Alla luce di quanto sopra esposto è evidente che l'impugnazione degli atti con i quali l'amministrazione ha negato l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di lavavetri e della ordinanza 975/2007 del 15 ottobre 2007 che interpreta l'art. 43 del Regolamento di Polizia Municipale nel senso che esso vieta detta attività sia proposta dalla ricorrente per mero scrupolo.

Quanto al primo di detti atti (notificato alla ricorrente in data 27 settembre 2007 con atto n. prot. 34625 a firma del Responsabile della P.O: Suolo Pubblico Anna Surchi; doc. 1), deve rilevarsi come la signora Poretti in data 31 agosto 2007 presentava istanza al competente ufficio del Comune di Firenze per la concessione dell'autorizzazione comunale per l'esercizio del mestiere ambulante di lavavetri di parabrezza di automobili.

Il comune di Firenze negava la richiesta autorizzazione *"in quanto detta attività non e' prevista nelle linee programmatiche adottate attualmente dall'amministrazione comunale. In caso di una futura regolamentazione della materia in questione la stessa prevedera' l'assegnazione tramite procedure ad evidenza pubblica"*.

Orbene, posto che il mestiere girovago di lavavetri non e' vietato da alcuna norma nazionale, e che il Comune di Firenze ha il potere di disciplinare solo le modalità con cui si possono e devono svolgere i mestieri girovaghi sul proprio territorio, il diniego emanato sull'unico presupposto dell'inesistenza di "linee programmatiche" e' illegittimo. Si traduce infatti in un vero e proprio divieto ad esercitare per chiunque e in qualunque modalità il mestiere in questione, e cio' solo per l'inerzia della amministrazione.

L'art. 119 del Regolamento della Polizia Municipale Del. Pod. 28/09/1932 infatti subordina l'esercizio di mestieri ambulanti, fra cui quello di lavavetri, alla concessione di un permesso comunale, ma non ad una pianificazione comunale. D'altra parte, o tale permesso e' "concedibile", poiche' il Comune ha predisposto gli strumenti attuativi per concederlo (esistenza di una disciplina del settore), o in assenza di tale disciplina, come nel caso di specie, l'art. 119 non puo' essere invocato ne' per vietare lo svolgimento dell'attività in questione ne' tantomeno per sanzionare coloro che - liberamente - la svolgono; al più, il Comune potrebbe concedere l'autorizzazione impartendo le prescrizioni del caso, ma non radicalmente vietare l'attività. **Ogni altra e diversa interpretazione del regolamento si tradurrebbe in un divieto tout court ed erga omnes al compimento di attività lecite.** E' ovvio che il Comune non ha questo potere che spetta solo al legislatore. Per questo motivo l'atto impugnato e' viziato e deve essere annullato.

4) Impugnazione dell'ordinanza comunale del 15 ottobre 2007.

Violazione e/o falsa applicazione art. 43 del Regolamento di Polizia Municipale del Comune di Firenze. Eccesso di potere per illogicità manifesta.

Incompetenza.

Come si è detto, per mero scrupolo, con il presente atto si impugna altresì l'ordinanza del Sindaco del Comune di Firenze n. 2007/00975 del 15 ottobre 2007, esecutiva dal 15 ottobre 2007, avente ad oggetto "Divieto ai sensi art. 43 Regolamento polizia municipale", atto successivo e connesso all'atto già impugnato dalla ricorrente nel presente giudizio.

Con detta nuova ordinanza, emanata a meno di 24 ore dalla camera di consiglio fissata dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana per la discussione della sospensiva, il Sindaco di Firenze si è affrettato a "togliere di mezzo" l'ordinanza contenente la sanzione penale - palesemente illegittima - e a cercare, nella congerie delle normative comunali, un qualche appiglio per continuare a tenere in vita il divieto di lavare i vetri. Andiamo a vedere con quale risultato.

Il Sindaco ha ricollegato il divieto già posto *"alle persone, nelle strade cittadine e agli incroci semaforici, di avvicinarsi agli automobilisti, durante talune fasi della circolazione, per offrire attività di pulizia vetri o fari dell'automezzo, e aspettarsi, in conseguenza, l'elargizione di denaro"*, all'art. 43 del Regolamento di Polizia Municipale del 1932 per cui: *"Sul suolo pubblico è proibito:*

- a) lavare, strigliare, tosare o ferrare gli animali;
- b) **lavare i veicoli**, pulire i finimenti e gli utensili che si usano nelle stalle e nelle rimesse;
- c) spaccare legna, vagliare o trebbiare granaglie;
- d) compiere atti di pulizia personale o altri atti che possano offendere la decenza pubblica;
- e) soddisfare alle naturali occorrenze, fuori dei luoghi a ciò destinati;
- f) eseguire giuochi di qualsiasi genere".

E ciò proponendo una interpretazione - a dire del Comune - evolutiva della normativa regolamentare citata che a suo avviso consentirebbe di estendere detto divieto alla condotta di chi offre attività di lavaggio parabrezza e fari nella speranza di un'elargizione economica.

4.1) Tale interpretazione è assurda e - in realtà - contrasta con il contenuto della norma, perché allorché quest'ultima fa riferimento ai "veicoli" intende riferirsi alle **carrozze**, come è evidente se si legge nel suo complesso la disposizione regolamentare, che fa riferimento ad animali, finimenti ed attrezzi da stalla. Estendere tale divieto alle automobili non è "evolutivo", ma puramente fantasioso!

D'altra parte, la ratio che sottostà al divieto di cui al citato art. 43 consiste nell'evitare che lo sporco proveniente dalle carrozze e dagli utensili da stalla possa arrivare sulla strada pubblica; si tratta, quindi, di una ratio che non ricorre per l'attività di lavavetri.

In altri termini, l'ordinanza è illegittima in quanto contrasta con l'art. 43 citato, fornendone una interpretazione manifestamente errata ed illogica.

4.2) Ma, ove anche si volesse prescindere da tale - pur decisiva - osservazione ed ammettere per ipotesi che la norma regolamentare citata possa riferirsi al lavaggio delle autovetture, vi è da considerare comunque quanto segue.

In primo luogo, l'attività di "lavare i veicoli", vietata dall'art. 43 del Regolamento, come si è detto, è cosa ben diversa dall'avvicinarsi ad un automobilista offrendo i propri servizi per pulire un parabrezza.

In secondo luogo anche l'attività (non di offrire, ma) di lavare il parabrezza non può affatto ritenersi ricompresa nel divieto di lavare l'autoveicolo.

Detta attività può tutt'al più costituire solo **una frazione, un quid minus della condotta** di lavare un veicolo. In altri termini, lavare un vetro (magari anche solo con un panno) non è sufficiente a raggiungere la soglia di punibilità prevista dall'art. 43 (per esemplificare e chiarire il concetto, la condotta di ferire un uomo non può ritenersi sanzionata dalla norma che vieta di uccidere!). D'altra parte, come si è detto, la ratio della norma regolamentare è di evitare di sporcare la strada ed è evidente che lavando il vetro non si sporchi la strada (se non, a tutto concedere, in misura irrilevante), perché lo sporco dei vetri non può paragonarsi quantitativamente e qualitativamente a quello del veicolo e le modalità di pulizia sono tali che da comportare l'utilizzo di minime quantità di acqua.

Se allora oggi il Comune di Firenze ha inteso anche vietare e sanzionare la pulizia di un vetro ha creato un nuovo divieto ed ha ulteriormente violato il citato art. 43.

Ne consegue l'ulteriore profilo di illegittimità dell'ordinanza.

4.3) Peraltro la medesima questione ora dedotta può essere esaminata anche sotto un diverso punto di vista.

L'ordinanza del Sindaco, come si è appena visto, **modifica** il Regolamento di Polizia Municipale **sostituendosi all'organo cui tale potere compete: il Consiglio Comunale**. È infatti questo l'organo che ha il potere di emanare ed emendare i regolamenti comunali. L'atto impugnato è perciò illegittimo anche per incompetenza.

4.4) Al sindaco è altrettanto inibito emettere ordinanze di interpretazione autentica di atti regolamentari che non ha

emesso e sui quali non puo' intervenire. Spetta all'interprete (polizia municipale che rileva l'infrazione o giudice chiamato a decidere in ordine all'opposizione alla sanzione) di volta in volta, nei singoli casi concreti, la valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 43 citato.

*** **

Tutto cio' premesso, la ricorrente signora **Donatella Poretti**, nata ad Arezzo il 14 febbraio 1968 e residente in Firenze, Via Melchiorre Gioia, 10, come sopra rappresentata e difesa

Chiede

al Tribunale adito, l'annullamento:

- dell'ordinanza "Tutela dell'incolumita' pubblica nelle strade cittadine e agli incroci semaforici" n. 833/2007 del 11 settembre 2007, esecutiva in pari data, del sindaco del Comune di Firenze, Leonardo Domenici;
- dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Firenze n. 2007/00975 del 15 ottobre 2007, esecutiva dal 15 ottobre 2007, avente ad oggetto "Divieto ai sensi art. 43 Regolamento polizia municipale",
- del provvedimento di diniego di concessione del permesso comunale per l'esercizio del mestiere ambulante di lavavetri di parabrezza di automobili, notificato alla ricorrente in data 27 settembre 2007 con atto n. prot. 34625 a firma del Responsabile della P.O: Suolo Pubblico Anna Surchi;

Con vittoria di spese e di onorari.

Si allegano:

- 1) provvedimento di diniego di concessione del permesso comunale per l'esercizio del mestiere ambulante di lavavetri di parabrezza di automobili, notificato alla ricorrente in data 27 settembre 2007 con atto n. prot. 34625 a firma del Responsabile della P.O: Suolo Pubblico Anna Surchi;
- 2) ordinanza del Sindaco del Comune di Firenze n. 2007/00975 del 15 ottobre 2007, esecutiva dal 15 ottobre 2007, avente ad oggetto "Divieto ai sensi art. 43 Regolamento polizia municipale";

Firenze, 25 ottobre 2007

Avv. Claudia Moretti

Avv. Emanuela Bertucci

Mandato alla lite La sottoscritta Donatella Poretti, nata ad Arezzo il 14 febbraio 1968 e residente in Firenze, Via Melchiorre Gioia, 10 c.f. PRTDTL68B54A390M, conferisce

Mandato

agli avvocati Claudia Moretti ed Emanuela Bertucci del foro di Firenze, con studio in Firenze, Borgo Pinti 75/R, congiuntamente e disgiuntamente a rappresentarla e difenderla nonche' proporre motivi nuovi e aggiunti al ricorso n. 1491/07, nonche' a proporre l'impugnazione innanzi al TAR Toscana di cui al su esteso atto, conferendo alle stesse ogni e piu' ampia facolta' di legge. Elege domicilio presso lo studio delle stesse, in Firenze, Borgo Pinti 75/R e dichiara di voler ricevere eventuali comunicazioni al numero di fax 0552345709.

Firenze, 25 ottobre 2007

Donatella Poretti

E' autentica

Avv. Claudia Moretti

Avv. Emanuela Bertucci