

Pubblicato il 04/01/2021

N. 00046/2021REG.PROV.COLL.  
N. 07338/2019 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7338 del 2019, proposto da *The Spoon* s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Raffaele Bifulco, Paolo Pittori, Elisa Scotti, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Paolo Pittori in Roma, Lungotevere dei Mellini, 24;

*contro*

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Rizzo, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via del Tempio di Giove, 21;

*nei confronti*

Confartigianato Imprese Roma, non costituita in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sez. II *ter*) n. 5730/2019, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2020 il Cons. Stefano Fantini e udito da remoto l'avvocato Contaldi La Grotteria per delega di Pittori;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1.- *The Spoon* s.r.l., esercizio di vicinato svolgente con il marchio “Ciao Checca” attività di laboratorio artigiano di gastronomia calda nel centro di Roma (in zona Campo Marzio, all'interno del perimetro qualificato “sito Unesco” dal regolamento), ha interposto appello nei confronti della sentenza 7 maggio 2019, n. 5730 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. II *ter*, che ha accolto in parte il suo ricorso avverso la deliberazione dell'Assemblea Capitolina di Roma Capitale n. 47 del 17 aprile 2018, recante il “*regolamento per l'esercizio delle attività commerciali ed artigianali nel territorio della Città Storica*”.

La disciplina è informata alla previsione di tre ambiti territoriali di intervento : a) un primo ambito denominato “Città Storica (tessuti da T7 a T10)”; b) un secondo ambito, intermedio, denominato “Città Storica (tessuti da T1 a T6)”, recante un livello di regolamentazione moderatamente rigido; c) un terzo livello più ristretto denominato “Sito Unesco e Rioni che ricadono anche parzialmente nello stesso”, in riferimento al quale sono state adottate prescrizioni più stringenti,

volte a garantire la qualità dell'offerta nel settore alimentare e comprensive dei divieti di nuove aperture in tale settore a causa del superamento delle soglie di saturazione. In tale ultimo cerchio concentrico in cui è ripartita la città sono state adottate misure eccezionali di contingentamento delle attività commerciali ed artigianali nel settore alimentare.

Con il ricorso in primo grado la società *The Spoon*, operante all'interno dell'area del Centro storico qualificato "patrimonio mondiale Unesco", in un locale con superficie complessiva di mq. 225 (di cui mq. 20,20 destinati a laboratorio di gastronomia, mq. 88 a vendita e consumo sul posto, e l'area restante a servizi e locale interrato - magazzino), ha dedotto l'illegittimità del regolamento impugnato, ed in particolare dell'art. 5, commi 1, 2, 3 e 4, dell'art. 12, comma 4, dell'art. 13, comma 1, dell'art. 14, commi 2 e 4, dell'art. 15, per violazione, tra gli altri, degli artt. 41, 117 e 118, comma 4, Cost., dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, dell'art. 11 delle preleggi, degli artt. 2556 e ss. Cod. civ.

2. - La sentenza appellata ha in parte accolto il ricorso (limitatamente all'impugnazione dell'art. 12, comma 4, e dell'art. 5, comma 4, del regolamento), in parte dichiarato inammissibile ed in parte respinto il ricorso. Più precisamente, la sentenza ha ritenuto illegittimo l'art. 12, comma 4, del regolamento n. 47 del 2018, prevedente che nell'area del sito Unesco, in caso di subingresso nella titolarità, per cessione o affitto di ramo di azienda, di attività non tutelata è possibile solamente lo svolgimento di attività tutelate, per violazione del diritto di iniziativa economica, e dei principi di proporzionalità e tutela dell'affidamento (con conseguente annullamento della locuzione "*non tutelata o*"), come pure ha ritenuto illegittimo l'art. 5.4 del

regolamento, disponente un divieto assoluto di consumo sul posto di bevande alcoliche, inclusa la birra, non rientrando nelle prerogative comunali la tutela della pubblica sicurezza (con conseguente annullamento della locuzione “*non è comunque consentito il consumo sul posto di bevande alcoliche ivi compresa la birra*”). Quanto al resto, la sentenza ha dichiarato inammissibile per carenza di interesse le censure svolte al punto *sub* 1.1. del ricorso introduttivo e respinto le altre, come pure i motivi aggiunti.

3.- Con l'appello la società *The Spoon* ha dedotto l'erroneità della sentenza reiterando, alla stregua di motivi di critica della sentenza, le censure di primo grado ritenute inammissibili od infondate.

4. - Si è costituita in resistenza, con memoria di forma, Roma Capitale, chiedendo la reiezione del ricorso.

5. - All'udienza pubblica dell'11 novembre 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1.- Il primo motivo di appello critica la statuizione di prime cure che ha respinto le censure volte a contestare il potere comunale di stabilire le modalità di svolgimento dell'attività di “consumo sul posto” all'interno dell'esercizio; essendo il commercio materia “trasversale” idonea ad incidere sulla tutela della concorrenza, di competenza statale, al Comune è consentito solamente interdire o limitare, con efficacia *pro futuro*, le aree nelle quali possono insediarsi le attività commerciali per salvaguardare la tutela dell'ambiente urbano (art. 31 del d.l. n. 201 del 2011). Censura conseguenzialmente l'art. 5, commi 1 e 2, della delibera nella parte in cui impone che le attività caratterizzate dal consumo sul posto possono destinare all'uso una superficie interna calpestabile non superiore al 25 per

cento della superficie totale dell'esercizio e comunque non più di cinquanta metri quadrati, prevedendo che tale superficie deve inoltre essere distinta e mantenuta separata da quella destinata all'attività di vendita o di produzione; per la società appellante infatti la legge nazionale ha già previsto i limiti in cui l'attività può svolgersi nei locali aziendali e la dimensione dell'area destinata al consumo sul posto non impatta sull'ambiente urbano.

Osserva il Collegio che l'art. 5 del regolamento risulta già espunto dall'ordinamento in forza del giudicato di cui alle sentenze di questa V Sezione 8 gennaio 2020, n. 139 e n. 141, con conseguente annullamento di *«tutte le illogiche previsioni delle contestate disposizioni contenute nell'art. 5 del regolamento, che tutte determinano, in sostanza, limitazioni rilevanti all'attività degli esercizi di vicinato non autorizzati alla somministrazione di alimenti e bevande, in assenza di giustificazioni obiettive»*.

Si tratta pertanto di previsioni regolamentari già annullate in sede giurisdizionale.

Per costante giurisprudenza, l'annullamento di un atto normativo, come il regolamento comunale impugnato, fonte del diritto (seppur territorialmente delimitata), suscettibile di uso reiterato nel tempo per i caratteri che le sono propri della generalità, astrattezza ed innovatività, è efficace *erga omnes* : nel senso che ne comporta la rimozione dall'ordinamento in modo assoluto, cioè per chiunque possa, anche successivamente, esserne destinatario, ancorchè non parte del giudizio in senso formale (in termini, tra le tante, Cons. Stato, VI, 11 ottobre 2019, n. 5164; IV, 19 febbraio 2007, n. 883; IV, 12 maggio 2006, n. 2671); comporta dunque la preclusione, per l'amministrazione, di continuare ad applicare la norma.

Ne discende che è qui venuto meno l'oggetto della doglianza in giustizia; il che a questo punto preclude a questo giudice di prenderla in considerazione.

Il motivo è dunque improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, anche con riguardo all'impugnativa (cui fa riferimento il motivo rubricato *sub* 2 ed anche il quinto motivo) dell'altra disposizione di cui all'art. 14, comma 4, sulla disciplina transitoria dell'adeguamento alle prescrizioni nel termine di dodici mesi dall'entrata in vigore del regolamento : la retroattività del giudicato di annullamento fa sì che chiunque vi possa essere interessato può reclamare con effetto *ex tunc* la sua portata ripristinatoria; il che esclude ogni obbligo di adeguamento, ed il venire meno della base per qualsivoglia atto applicativo in ipotesi posto in essere dall'amministrazione (Cons. Stato, IV, 4 maggio 2004, n. 2754).

Il che esime il Collegio anche dalla disamina del quarto motivo, con il quale viene dedotta la disparità di trattamento enucleabile tra l'art. 5 (che limita anche l'ampliamento delle attività già esistenti) e l'art.11 del regolamento, che fissa il divieto di nuova apertura per le attività incompatibili con le esigenze di tutela dei valori ambientali ed urbanistici, ovvero anche con le esigenze di tutela e decoro.

2. - Con il secondo ed il terzo motivo, che possono essere esaminati congiuntamente in ragione del rapporto di complementarietà, si deduce il vizio motivazionale della sentenza sulle censure volte a contestare le modalità di esercizio della potestà regolamentare di Roma Capitale con riferimento alla disciplina del commercio nel centro storico, ed in particolare -deve ritenersi (a pena di genericità della censura)- sotto il profilo della preclusione indiscriminata all'apertura di nuove strutture di vendita alimentare sulla base della

sola affermazione di una densa rete commerciale alimentare in funzione della maggiore domanda di utenza legata ai flussi turistici, comportante una maggiore pressione antropica, in violazione del principio di liberalizzazione del commercio e della tutela della concorrenza.

I motivi sono infondati, secondo un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale, cui può farsi integrale rinvio.

Giova premettere che la disciplina regolamentare oggetto di contestazione, come già esposto, prevede tre ambiti territoriali caratterizzati da differente disciplina, al fine, come si legge nel preambolo, di *“conciliare le esigenze di sviluppo del tessuto economico della Città Storica con quelle di tutela del decoro nelle aree di maggior pregio, alcune delle quali attualmente caratterizzate da un diffuso degrado dovuto anche alla scarsa qualità offerta dalle attività commerciali e artigianali della tipologia alimentare”*, secondo le emergenze risultanti dallo studio effettuato a supporto del nuovo regolamento e basato sull’elaborazione dei dati presenti nel sistema *S.I.C. (Sistema Informativo del Commercio)* di Roma Capitale riferiti alla data del 30 marzo 2017.

Con questa premessa, va precisato che il regolamento per l’esercizio delle attività commerciali ed artigianali nel territorio della Città Storica rinviene il proprio fondamento, oltre che negli artt. 117 e 118 Cost., negli artt. 3, 4, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 e nell’art. 5 della l.r. Lazio n. 14 del 1999; in tale materia inoltre il Comune è titolare di competenze proprie ai sensi dell’art. 10, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 114 del 1998.

Le limitazioni sono state imposte all’esito di una istruttoria che ha tenuto conto di elementi oggettivi (l’elaborazione dei dati presenti nel sistema *S.I.C.-Sistema Informativo del Commercio* di Roma Capitale), e

si è conclusa con l'evidenziazione del fatto che la concentrazione delle attività commerciali ed artigianali di tipo alimentare nelle quali si svolge anche il consumo sul posto dei prodotti alimentari venduti *«ha determinato un aumento del livello di pressione antropica tale da compromettere la sostenibilità ambientale del territorio».*

Dette limitazioni appaiono commisurate alle esigenze di equilibrato rapporto con valori e interessi pubblici e generali di primo ordine, e dunque adottate nel rispetto dei principi eurounitari di ragionevolezza e proporzionalità, sulla cui base va condotto il bilanciamento tra le esigenze di liberalizzazione in funzione di promozione della concorrenza e la salvaguardia di esigenze di ordine imperativo a tutela di interessi generali.

Inoltre, come la giurisprudenza di questa Sezione ha affermato con riguardo al precedente regolamento di cui alla delibera dell'Assemblea Capitolina n. 36 del 2006, ma con ragionamento che vale anche per la fattispecie in esame, la disciplina contenente limitazioni *“non contrasta con la normazione statale in materia di liberalizzazione del commercio (nella misura in cui questa contempla l'esclusione della apponibilità di limitazioni quantitative e qualitative di vendita delle merci per gli esercizi autorizzati), né con il principio costituzionale di libertà dell'iniziativa economica privata, la quale deve comunque essere coordinata ed indirizzata alle utilità e finalità sociali, non potendosi svolgere in contrasto con esse”* (così Cons. Stato, V, 30 luglio 2018, n. 4663).

In linea generale, a prescindere dunque dalla vicenda di Roma Capitale, la giurisprudenza ha chiarito che devono considerarsi legittimi tutti gli interventi volti a regolamentare le attività economiche, qualora gli stessi siano necessari o proporzionati rispetto alla tutela dei beni costituzionalmente protetti : il principio di

liberalizzazione delle attività economiche non è di portata assoluta e deve essere temperato dalle esigenze di tutela degli altri beni di valore costituzionale, tra questi la salvaguardia e tutela del territorio, dell'ambiente, dei beni culturali e paesaggistici (Cons. Stato, V, 14 gennaio 2019, n. 298).

3. - Con il sesto mezzo di gravame l'appellante deduce che non è configurabile un'anomalia della densità delle attività artigianali rispetto alla domanda che deve essere soddisfatta dal I Municipio al quale appartengono molti dei rioni più turisticamente attrattivi di Roma.

Con memoria del 28 febbraio 2020 l'appellante ha dichiarato di non avere più interesse a coltivare tale motivo, che può dunque essere dichiarato improcedibile.

4. - Alla stregua di quanto esposto, l'appello va in parte dichiarato improcedibile ed in parte respinto.

La complessità della controversia integra le ragioni che per legge consentono la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara improcedibile ed in parte lo respinge.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2020, tenuta con le modalità di cui al combinato disposto dell'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 e dell'art. 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Federico Di Matteo, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Stefano Fantini**

**IL PRESIDENTE**

**Giuseppe Severini**

**IL SEGRETARIO**