

Pubblicato il 08/02/2018

N. 00243/2018 REG.PROV.COLL.
N. 00593/2016 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 593 del 2016, proposto da:

Dutt Harit in proprio e quale legale rappresentante della Sidhi Vinayak di Dutt Harit e C. s.n.c., Muhammad Zafarullah Mand in proprio e quale legale rappresentante dell'Impresa Individuale Farid Ghulam, Singh Gurwinder in proprio e quale legale rappresentante dell'Impresa Individuale G.B. Mini Market di Singh Gurwinder, Ali Syed Imran in proprio e quale legale rappresentante della Ditta Individuale Ali Syed Irman, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Massimo Campolmi ed Elisa Ricci, con domicilio eletto presso il loro studio in Firenze, via del Bobolino 12;

contro

il Comune di Firenze in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Sansoni e Gianna Rogai, con domicilio eletto presso la Direzione Comunale Avvocatura in Firenze, Palazzo Vecchio - piazza Signoria;

per l'annullamento

- della delibera del Consiglio Comunale n. 2016/C/00004 del 18.1.2016, pubblicata nell'albo pretorio il 21.1.2016, con la quale il Comune di Firenze ha adottato il Regolamento Misure per la Tutela e il Decoro del Patrimonio Culturale del Centro Storico (cosiddetto "Regolamento Unesco"), ed in particolare con riferimento alle limitazioni per le attività del Centro Storico fiorentino previste agli artt. 2 e 7; nello specifico: all'art. 2, comma 4, paragrafo 1), nella parte in cui prevede che la vendita e la somministrazione di bevande alcoliche di qualsiasi gradazione è ammessa esclusivamente in locali con una superficie utile abitabile o agibile (s.u.a.) dell'unità immobiliare non inferiore a 40 mq. e con almeno un servizio igienico di cortesia per i clienti, accessibile ai diversamente abili; all'art. 2, comma 5, nella parte in cui prevede che, per contrastare l'esistente situazione di degrado di lesione agli interessi generali che il regolamento medesimo intende tutelare, le attività di cui alle lettere a) e c) dell'art. 2 dovranno adeguarsi a quanto stabilito nell'art. 2 entro tre anni dall'entrata in vigore del regolamento; all'art. 2, comma 7, nella parte in cui vieta tutte le attività ivi indicate nella norma medesima, sia come nuovo insediamento che in aggiunta ad altra attività, con particolare riferimento a quelle indicate alla lettere a) e b) della norma stessa; all' art.3, comma 2, nella parte in cui prevede che al fine

di favorire servizi alla residenza del centro storico, gli esercizi di cui al comma 1 devono essere organizzati funzionalmente in modo che siano in vendita prodotti appartenenti ad almeno 5 differenti tipologie merceologiche a scelta fra prodotti da forno, frutta fresca e verdura fresca, gastronomia, latte e derivati, carne e pesce; all'art. 3, comma 6, nella parte in cui prevede che gli esercizi ivi individuati esistenti alla data di entrata in vigore del regolamento devono adeguarsi alle prescrizioni del medesimo articolo entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento; all'art. 7, comma 1, nella parte in cui fa divieto di vendita e di vendita per asporto, anche in forma temporanea, di alcolici di ogni gradazione, in qualunque contenitore, dalle ore 21 fino alle ore 6; all'art. 7, comma 2, nella parte in cui fa divieto dalle ore 21 alle ore 6 di vendita, anche per asporto, di ogni bevanda in contenitore di vetro, e per l'annullamento di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 gennaio 2018 il dott. Alessandro Cacciari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Gli odierni ricorrenti sono titolari di esercizi commerciali che, tra l'altro, effettuano somministrazione di alimenti e bevande. Hanno sede nel centro storico della città di Firenze e come tali sono destinatari delle prescrizioni contenute nel cosiddetto "Regolamento Unesco", adottato con delibera consiliare del Comune di Firenze 18 gennaio 2016, n. 4, il quale impone una serie di limitazioni e divieti anche alle attività esistenti obbligandole ad adeguarsi entro tre anni. Essi hanno quindi impugnato la suddetta deliberazione con il presente ricorso, notificato il 5 aprile 2016 e depositato il 28 aprile 2016, per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si è costituito il Comune di Firenze chiedendo l'inammissibilità, l'improcedibilità e comunque la reiezione del ricorso nel merito.

Alla camera di consiglio stabilita per la trattazione della domanda cautelare, la stessa è stata oggetto di rinuncia.

All'udienza del 24 gennaio 2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Oggetto del contendere nella presente controversia è la legittimità della deliberazione consiliare del Comune di Firenze n. 4/2016, cosiddetto "Regolamento Unesco", che impone una serie di limitazioni e divieti a determinate attività commerciali esistenti nel centro storico della città, con obbligo di adeguamento entro tre anni.

1.1 I ricorrenti, titolari di esercizi di alimentazione e somministrazione del centro storico fiorentino, con primo motivo lamentano violazione dell'articolo 28 della legge della

Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28; dell'articolo 52 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e dell'articolo 11 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. A loro dire, queste disposizioni circoscriverebbero il potere delle Amministrazioni di limitare l'esercizio dell'attività commerciale a tipologie di attività o merceologie che si dimostrino incompatibili con le esigenze di tutela indicate nelle norme stesse, in particolare per il decoro di un territorio, senza effettuare distinzioni sulle modalità con cui le stesse vengono svolte. Il Regolamento comunale impugnato sarebbe invece diretto a limitare l'esercizio della libera iniziativa economica in riferimento ad una specifica categoria di esercenti, ovvero i titolari di "minimarket" e "Asia market". Il Regolamento, al fine di contrastare l'abuso di sostanze alcoliche nel centro storico fiorentino, prevede il divieto di vendita e trasporto di bevande alcoliche dalle ore 21 alle ore 6 e tuttavia, negli stessi orari, la vendita di alcolici è consentita se effettuata mediante servizio al tavolo. Inoltre la somministrazione di alcolici è ammessa fino alle ore 24 su spazi e aree pubbliche e fino alle ore 2 all'interno di locali. Il Regolamento quindi non preclude in via generale il consumo di sostanze alcoliche nel centro storico ma ne limita la vendita in certi orari e solo per una determinata categoria di attività. Sotto questo profilo, il Regolamento sarebbe quindi teso a colpire una specifica categoria di esercenti e non una determinata tipologia di attività.

Inoltre sarebbe indimostrata l'incidenza degli orari di apertura degli esercizi destinatari del divieto sui fenomeni dell'abuso di

alcol e del degrado urbano, sicché il Regolamento in questione si presenterebbe viziato anche per difetto di motivazione e carenza di istruttoria.

Con secondo motivo si dolgono delle previsioni che impongono la vendita di prodotti appartenenti ad almeno cinque differenti tipologie merceologiche fra prodotti da forno, frutta fresca e verdura fresca, gastronomia, latte e derivati, carne e pesce. La vendita di specifiche categorie merceologiche non sarebbe affatto necessaria per favorire i servizi alla residenza nel centro storico poiché, a dire dei ricorrenti, tale esigenza sarebbe già soddisfatta dalla presenza di supermercati che vendono dette categorie di prodotti. Il Regolamento, anche sotto questo profilo, sarebbe diretto a colpire solo una determinata categoria di esercenti gravandola dell'obbligo di acquistare dette tipologie, deperibili nel breve periodo e differenti rispetto a quelle che caratterizzano l'attività dei minimarket etnici. Inoltre il centro storico fiorentino è frequentato perlopiù da turisti che non hanno le esigenze di consumo dei residenti.

Con terzo motivo lamentano l'illegittimità dell'obbligo di adeguarsi ai limiti dimensionali di superficie, indicati dal Regolamento impugnato nella misura minima di 40 m² e nella dotazione di un servizio igienico per i clienti accessibile anche alle persone diversamente abili, a pena di revoca del titolo abitativo. La stessa previsione esonera da tale onere gli esercizi considerati "storici" e non perseguirebbe il fine dichiarato, di promuovere la residenza e tutelare la salute pubblica, posto che

non avrebbe alcuna ragione l'esonero degli esercizi storici dall'obbligo indicato.

Chiedono l'acquisizione delle dichiarazioni rese dal Sindaco e da altre istituzioni comunali in cui i titolari dei minimarket sono stati indicati come responsabili dell'abuso di alcol e del degrado urbano.

1.2 La difesa comunale eccepisce che non sarebbe dimostrata la legittimazione dei ricorrenti con riferimento all'applicazione dell'articolo 5, comma 2, del Regolamento che riguarda esclusivamente gli esercizi con superficie totale inferiore a 40 m², e alle norme di cui all'articolo 3, commi 2 e 6 del Regolamento medesimo che si applicano esclusivamente agli esercizi di vendita alimentari i quali praticano la cessione con il sistema del libero servizio. Dette censure sarebbero inammissibili per carenza di interesse.

Il ricorso sarebbe inoltre inammissibile con riferimento all'impugnazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 7, e all'articolo 7, comma 2, del Regolamento poiché il ricorso non contiene indicazione delle ragioni di illegittimità delle medesime.

In memoria depositata il 22 dicembre 2017 la difesa comunale eccepisce inoltre improcedibilità del ricorso poiché alcune delle norme contenute nel Regolamento impugnato sono state modificate con deliberazione consiliare 27/2017 e, in particolare, sono stati riformulati l'articolo 2 e l'articolo 3, quest'ultimo con integrale sostituzione del comma sesto, ed è stato introdotto l'articolo 2 bis. La deliberazione non è stata impugnata e tanto comporterebbe l'improcedibilità del ricorso.

A questo proposito i ricorrenti replicano che pur dopo la modifica, il Regolamento conterrebbe disposizioni pregiudizievoli rimaste immutate e in particolare l'obbligo di adeguamento, trasfuso nell'articolo 2 bis, comma 5; inoltre sono state mantenute le deroghe in favore degli esercizi storici e il limite di orario per la vendita di bevande alcoliche. In ogni caso, deducono i ricorrenti, il nuovo Regolamento non è stato portato a loro conoscenza né sono stati coinvolti durante la fase di adozione del medesimo, in violazione della normativa richiamata proprio della delibera consiliare 27/2017 e in particolare, dell'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222.

Nel merito, la difesa comunale replica puntualmente alle deduzioni dei ricorrenti.

2. Il ricorso è infondato nel merito e, pertanto, il Collegio prescinde dalla trattazione delle eccezioni preliminari formulate dalla difesa comunale.

Va premesso che l'attività dell'amministrazione pubblica diretta a formulare norme generali ed astratte, atte a regolamentare una determinata attività, costituisce esercizio di ampia discrezionalità sfociante nel merito e può essere sindacata solo per manifesta irragionevolezza o travisamento.

I ricorrenti lamentano l'irragionevolezza di alcune previsioni che, a dire loro, sarebbero dirette non a fini di interesse generale bensì a colpire la loro stessa attività, con sviamento quindi del pubblico potere dallo scopo precostituito. Il Regolamento è finalizzato a contrastare l'abuso di sostanze alcoliche nel centro storico fiorentino ma prevede il divieto di

vendita e vendita e trasporto di bevande alcoliche dalle ore 21 alle ore 6, e tuttavia negli stessi orari la vendita di alcolici è consentita se effettuata mediante servizio al tavolo. Inoltre la somministrazione di alcolici è ammessa fino alle ore 24 su spazi e aree pubbliche e fino alle ore 2 all'interno di locali.

Tale disparità di trattamento, che secondo i ricorrenti costituirebbe discriminazione vietata dall'articolo 11 del d.lgs. 59/2010, appare invece giustificata dallo scopo di prevenire sia l'abuso delle sostanze alcoliche sia fenomeni di schiamazzo notturno che disturbano il riposo. Gli esercizi di cui si tratta si caratterizzano per il fatto che vendono bevande alcoliche a chiunque intenda acquistarle (fatti salvi naturalmente i divieti di legge specifici, come per le persone minorenni) e gli acquirenti, effettuato l'acquisto, sono soliti consumarle per strada. Tale modalità da un lato, indubbiamente favorisce il consumo di alcolici al contrario di quanto avviene nei locali, ove l'esercente può, e anzi deve, esercitare un controllo affinché il consumo avvenga con modalità ragionevoli e non dannose sia per il consumatore che per i terzi. Appare quindi giustificata una disparità di trattamento nella previsione degli orari in cui è proibito vendere bevande alcoliche tra gli esercizi dei ricorrenti e quelli ove la somministrazione avviene all'interno di locali dedicati. Altrettanto dicasi per la differenza di orario laddove la somministrazione avvenga su spazi e aree pubbliche, ove non si pone un problema di disturbo della quiete pubblica.

Quanto all'asserito difetto di istruttoria, è nozione di comune esperienza il fatto che la restrizione degli orari in cui è consentita la vendita di alcolici può porre un freno al consumo

degli stessi ed ai fenomeni di degrado, come schiamazzi e danneggiamenti, che ne derivano.

Il primo motivo di ricorso è quindi destituito di fondamento.

Il secondo motivo a sua volta deve essere respinto, poiché non si comprende quale danno possa derivare all'attività dei ricorrenti dall'obbligo di porre in vendita prodotti appartenenti ad almeno cinque differenti tipologie merceologiche. La previsione, comunque, ben può essere spiegata con l'intento di porre un freno ai fenomeni di abbandono del centro storico da parte dei residenti. Costituisce finalità di interesse generale, che ben può limitare l'esercizio delle attività private, quella di garantire ai residenti l'accesso ai generi alimentari quotidianamente necessari ed è indimostrata l'asserzione dei ricorrenti, secondo i quali dette esigenze sarebbero già soddisfatte da supermercati.

Per quanto riguarda il terzo motivo, l'imposizione di una superficie minima dell'esercizio e di un servizio igienico accessibile anche alle persone diversamente abili sembra più che ragionevole nell'ottica da un lato, di evitare l'assembramento all'esterno dei locali con i conseguenti disturbi al riposo delle persone e, dall'altro, di assicurare servizi adeguati per i bisogni essenziali delle persone, altrimenti inevitabilmente destinati ad essere soddisfatti nella pubblica via con il conseguente aumento del degrado. Il fatto che gli esercizi definiti "storici" sono esonerati dall'obbligo ben può essere giustificato, quale motivo imperativo di interesse generale, dallo scopo di mantenere una determinata immagine del centro storico fiorentino della città a fini di tutela e si promozione

della stessa che, va ricordato, è considerata patrimonio dell'umanità, fermo restando che l'esercizio storico, sensi dell'articolo 5 del Regolamento, è qualità acquisibile con un determinato procedimento e comporta, oltre all'esenzione dagli obblighi di cui sopra, anche ed in particolare il divieto di trasformazione dell'esercizio stesso (salva approvazione dell'Amministrazione), come stabilito dal comma 3 del medesimo articolo.

In conclusione, il ricorso deve essere respinto a prescindere dalla documentazione comunale di cui i ricorrenti chiedono l'acquisizione, che appare irrilevante al fine del decidere.

Le spese processuali seguono la soccombenza e i ricorrenti sono quindi condannati in solido al loro pagamento, nella misura di € 3.000,00 (tremila/00).

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna i ricorrenti, in solido tra loro, al pagamento delle spese processuali nella misura di € 3.000,00 (tremila/00).

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 24 gennaio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente

Luigi Viola, Consigliere

Alessandro Cacciari, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Alessandro Cacciari

IL PRESIDENTE
Saverio Romano

IL SEGRETARIO