

Pubblicato il 07/05/2019

N. 05730/2019 REG.PROV.COLL.

N. 08441/2018 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8441 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da THE SPOON S.R.L., in persona del legale rappresentante p.t., elettivamente domiciliata in Roma, Lungotevere dei Mellini n. 24 presso lo Studio Legale AdLaw – Avvocati amministrativisti e rappresentata e difesa nel presente giudizio dagli avv.ti Elisa Scotti, Raffaele Bifulco, Paolo Pittori e Carlo Contaldi La Grotteria

contro

ROMA CAPITALE, in persona del Sindaco p.t., elettivamente domiciliata in Roma, via del Tempio di Giove n. 21 presso la sede dell'avvocatura comunale e rappresentata e difesa nel presente giudizio dall'avv. Alessandro Rizzo

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

CONFARTIGIANATO IMPRESE ROMA, in persona del legale rappresentante p.t., elettivamente domiciliata in Roma, Lungotevere dei Mellini n. 24 presso lo Studio Legale AdLaw – Avvocati amministrativisti e rappresentata e difesa nel presente giudizio dagli avv.ti Elisa Scotti, Raffaele Bifulco, Paolo Pittori e Carlo Contaldi La Grotteria

per l'annullamento

previa concessione di misura cautelare,

degli artt. 5, 12 comma 4, 14 commi 2 e 4, 15 del “regolamento per l'esercizio delle attività commerciali ed artigianali nel territorio della Città storica”, approvato da Roma Capitale con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 47 del 17/04/18;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto gli atti di costituzione in giudizio degli enti in epigrafe indicati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 marzo 2019 il dott. Michelangelo Francavilla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 16/07/18 e depositato in pari data The Spoon s.r.l. ha impugnato gli artt. 5, 12 comma 4, 14 commi 2 e 4, 15 del “regolamento per l'esercizio delle attività commerciali ed artigianali nel territorio della Città storica”, approvato da Roma Capitale con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 47 del 17/04/18.

Con atto notificato il 16/07/18 e depositato in pari data la Confartigianato Imprese Roma ha spiegato intervento ad adiuvandum.

Roma Capitale, costituitasi in giudizio con comparsa depositata il 27/07/18, ha chiesto il rigetto del ricorso.

Con atto notificato e depositato il 31/10/18 The Spoon s.r.l. ha proposto ricorso per motivi aggiunti. Alla pubblica udienza del 05/03/19 il Collegio, ai sensi dell'art. 73 d. lgs. n. 104/10, ha dato avviso alle parti presenti della possibile esistenza di profili di parziale inammissibilità del ricorso; all'esito, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è, in parte, fondato e, per il resto, inammissibile ed infondato secondo quanto in prosieguo specificato.

Con il ricorso principale The Spoon s.r.l. impugna gli artt. 5, 12 comma 4, 14 commi 2 e 4, 15 del “regolamento per l'esercizio delle attività commerciali ed artigianali nel territorio della Città storica”, approvato da Roma Capitale con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 47 del 17/04/18.

The Spoon s.r.l. espone, in fatto che:

- dal 17/11/13 svolge, con il marchio “Ciao checca”, attività di laboratorio artigiano di gastronomia calda;
- è un “esercizio di vicinato” (art. 7 d. lgs. n. 114/98), presso il quale, ai sensi dell'art. 3 comma 1 lettera f-bis) d. lgs. n. 223/06, vi è un'area destinata al “consumo sul posto”;
- la sede di questa attività commerciale si trova all'interno dell'area del Centro storico qualificata dal regolamento impugnato come “patrimonio mondiale UNESCO”;
- i locali in cui opera la ricorrente hanno una superficie di circa 225 mq, così suddivisa:
 - 20,20 mq.: laboratorio di gastronomia;
 - 88 mq.: vendita e consumo sul posto;
 - il resto: servizi e locale interrato (destinato a magazzino).

Con la censura rubricata sub 1.1 la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 41, 117 e 118 comma 4 Cost., 9 e 10 direttiva n. 2006/123/CE, 3 d. l. n. 223/06, 31 comma 2 d. l. n. 201/11, 3 d. l. n. 138/11, 1 d. l. n. 1/12, 11 disp. prel. c.c. e 2556 e ss. c.c. prospettando, in generale, la violazione, da parte del Comune, dei limiti ai poteri, allo stesso riconosciuti dalla normativa di rango primario vigente, in riferimento ad una serie di disposizioni del regolamento che sono oggetto di specifica censura nei successivi punti del gravame.

In particolare, ad avviso della ricorrente, il Comune potrebbe intervenire solo dettando regole valedoli “per il futuro” e, comunque, idonee a perseguire l'unica finalità ad esso consentita ovvero la tutela

dell'ambiente urbano cui sarebbero riferibili i soli profili "esterni" all'attività (vetrine, uso del suolo pubblico ecc.); "in altri termini, il Comune può stabilire come può apparire all'esterno un esercizio commerciale, ma non può stabilire il modo in cui l'attività di <consumo sul posto> deve essere svolta all'interno dell'esercizio (perché questo lo ha detto il legislatore nazionale)" (pagg. 10-11 dell'atto introduttivo).

La doglianza, così come prospettata in via generale (i punti specificamente ripresi nelle censure successive verranno, di seguito, approfonditi in occasione della trattazione delle stesse), è infondata. L'esistenza di un generale potere regolamentare comunale in materia è stata, in più occasioni, ritenuta dalla giurisprudenza pienamente compatibile con il quadro normativo nazionale e comunitario (anche in ordine al riparto di competenze tra Regioni e Comuni), in forza dei particolari requisiti e caratteristiche di natura storica, artistica, culturale ed urbanistica della città di Roma (vedasi, ex plurimis, le sentenze di questa Sezione, nn. 6898/2018, 4063/2017, 13996/2015, 10802/2015 e, del Consiglio di Stato, nn. 3802/2014, 1611/2015 e 2396/2017; da ultimo, si veda la sentenza del Consiglio di Stato nr. 298 del 14/01/19 al cui approfondimento normativo si rinvia).

E', pertanto, pacifico nella giurisprudenza l'orientamento secondo il quale la disciplina regolamentare (con riferimento, nelle fattispecie esaminate dalle predette sentenze, alla delibera comunale n. 36/2006) "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 nell'iniziativa economica privata, la quale deve comunque essere coordinata e indirizzata alle utilità e alle finalità sociali, non potendo svolgersi in contrasto con esse" [Consiglio di Stato, n. 4663 del 30 luglio 2018, nella quale si precisa, altresì, che "l'obbligo di consentire, negli Ambiti tutelati, l'attivazione esclusivamente di una o più delle stesse attività tutelate, appartenente al medesimo settore merceologico, con riferimento agli esercizi di vicinato, è altrettanto non irragionevole rispondendo ai medesimi criteri, altrimenti vanificandosi le finalità di tutela tra cui quella di conservare un corretto equilibrio tra i due macro settori merceologici (alimentare e non alimentare) a beneficio della comunità che insiste sul territorio"]].

Nello specifico, in particolare, viene in rilievo, tra gli altri, l'art. 31 comma 2 d. l. n. 201/11 il quale prevede che, "secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali".

Nello stesso senso gli artt. 71 lettera l) l. r. n. 14/99 e 5 l. r. n. 21/06 riconoscono ai Comuni il potere di individuare "i criteri per lo sviluppo degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande indicando, anche per singole zone del territorio comunale, le condizioni per il rilascio di nuove autorizzazioni, ivi comprese quelle a carattere stagionale, e di quelle relative al trasferimento di sede" (art. 4 comma 1° l. r. n. 21/06) attribuendo, tra l'altro, al Comune di Roma, "in considerazione dell'alta rilevanza artistico-monumentale, del crescente livello dei flussi turistici e delle particolari caratteristiche demografiche e strutturali" la facoltà di individuare criteri, indici e parametri numerici

“anche in deroga agli indirizzi regionali, con particolare riferimento alla città storica così come definita nel proprio piano regolatore urbanistico” (art. 4 comma 3 l. r. n. 21/06)

La nozione di “ambiente urbano”, menzionata dall’art. 31 d. l. n. 201/11, identifica, poi, il contesto complessivo di una o più zone della città nel cui ambito assumono rilevanza, ai fini dell’esercizio del potere comunale di programmazione, una serie di aspetti quali la conformazione del territorio, il pregio storico-artistico dell’area, le attività commerciali ivi insediate ed insediabili ed il carico umano ad esse riconducibile sia in termini di operatori preposti all’esercizio delle attività sia, soprattutto, in riferimento ai potenziali fruitori dell’offerta commerciale.

La doglianza, pertanto, non merita accoglimento in quanto parte dal non condivisibile presupposto per cui l’“ambiente urbano” sarebbe pregiudicato dal solo aspetto esterno degli esercizi commerciali e non anche dalla tipologia degli stessi che, invece, per intuibili ragioni, è sicuramente in grado di influire su entità e natura del carico antropico della zona di riferimento.

A seguire la tesi riduttiva di parte ricorrente, che limita la nozione di “ambiente urbano” ai soli profili esteriori delle attività commerciali, non sarebbe consentita alcuna pianificazione in ordine alle attività esercitabili nelle varie aree della città ma sarebbe possibile la sola adozione di prescrizioni incidenti sull’esterno delle attività stesse (vetrine, uso del suolo pubblico ecc.: così pag. 10 dell’atto introduttivo).

Tale opzione ermeneutica, però, è smentita dallo stesso art. 31 comma 2 d. l. n. 201/11 che espressamente riconosce alle Regioni e agli enti locali, per il perseguimento delle finalità ivi indicate, tra cui figura proprio la tutela dell’“ambiente urbano” (richiamata, tra le finalità generali, dall’art. 1 comma 2 del regolamento n. 47/18), il potere di pianificare le attività commerciali insediabili sulle zone del territorio e di prevedere, addirittura, l’esclusione o la limitazione di talune attività in alcune aree e non solo di disciplinare le modalità esteriori di esercizio delle stesse.

Per quanto concerne, poi, la necessità che il potere comunale si espliciti solo con regole valedole per il futuro si rinvia a quanto, in prosieguo, si avrà modo di evidenziare in merito alla disciplina transitoria.

Con la censura rubricata sub 1.2 la ricorrente prospetta l’illegittimità degli artt. 12 comma 4 e 14 comma 2 del regolamento che si porrebbero in contrasto con gli artt. 2556 c.c. e con la libertà d’iniziativa economica e con gli artt. 13 e 14 l.r. n. 21/06 (che consentirebbero anche per l’attività di somministrazione, soggetta a maggiori restrizioni, la possibilità di “affidare la gestione di reparti” o di “subingresso”).

Inoltre, le finalità perseguite dalle disposizioni in esame non sarebbero riconducibili a quei motivi imperativi d’interesse generale che, soli, potrebbero giustificare, ai sensi della direttiva n. 123/2006/CE, restrizioni alla libera prestazione di servizi né il Comune avrebbe il potere di rendere incommerciabile un bene e di dettare norme in materia di ordinamento civile.

Il motivo è fondato nei limiti di quanto in prosieguo specificato.

Secondo l’art. 12 comma 4 del regolamento n. 47/2018 “fermo restando quanto disposto dall’art. 8, comma 2, nell’area di cui al comma 1 [ovvero nell’area del Sito Unesco], in caso di subingresso nella titolarità, per cessione o affitto di ramo di azienda, di attività non tutelata o vietata ai sensi dell’articolo 11, è consentito esclusivamente lo svolgimento delle attività elencate all’art. 8, comma 1” (cioè di quelle tutelate).

Posto che nell’area del Sito Unesco, dopo l’entrata in vigore del regolamento, non è consentita l’apertura di nuove attività diverse da quelle tutelate, secondo quanto espressamente previsto dall’art. 12 comma 1 della deliberazione n. 47/18, il comma 4 della medesima disposizione introduce un limite alla circolazione delle attività prevedendo che chi, al momento dell’entrata in vigore del regolamento,

esercita legittimamente un'attività non tutelata può cederne la titolarità solo a favore di un soggetto che successivamente intenda esercitare un'attività tutelata; in sostanza, dal fenomeno traslativo è esclusa l'attività non tutelata fino a quel momento legittimamente esercitata.

La disciplina in esame, però, non si sottrae alle censure d'illogicità e di violazione del diritto d'iniziativa economica e dell'art. 2556 c.c. in quanto la nuova regolamentazione finisce per pregiudicare in maniera significativa l'operatore che ha legittimamente intrapreso un'attività che, poi, è stata qualificata non tutelata dal sopravvenuto regolamento che ne ha, in tal modo, precluso il trasferimento cagionando al titolare una sensibile perdita economica non prevista né prevedibile al momento in cui l'attività è stata insediata.

L'irragionevolezza della disposizione è qualificata proprio dal fatto che la disciplina regolamentare sopravvenuta incide su attività economiche già legittimamente insediate introducendo limiti che, per altro, non erano rinvenibili nella disciplina previgente (artt. 6 e ss. della delibera di consiglio comunale n. 36/06).

Nella specie, il significativo sacrificio posto a carico dei privati non risulta coerente con i principi di proporzionalità e di tutela dell'affidamento, intrinsecamente collegati al diritto d'iniziativa economica di cui nel gravame è stata dedotta la violazione, in quanto la misura di cui all'art. 12 comma 4 del regolamento non si limita a tutelare lo status quo esistente al momento dell'entrata in vigore del regolamento ma è finalizzata a promuovere il miglioramento del tessuto urbano il cui costo, anche in termini economici, è, però, irragionevolmente posto a carico dei soli operatori che ivi hanno legittimamente insediato un'attività poi divenuta non tutelata.

La fondatezza della censura in esame comporta l'annullamento dell'articolo 12 comma 4 del regolamento in riferimento alle sole parole "non tutelata o".

Per quanto concerne, poi, l'articolo 14 comma 2 del regolamento, la disposizione prevede che il limite per tre anni all'apertura nel Sito Unesco di nuove attività di vendita al dettaglio di generi appartenenti al settore alimentare in forma di esercizio di vicinato e l'apertura di nuove attività artigianali della tipologia alimentare si estende anche ai casi di "subingresso nella titolarità di attività non tutelata di cui all'art. 12, comma 4".

Il Tribunale ritiene che la domanda di annullamento della disposizione in esame sia inammissibile e, comunque, improcedibile per carenza d'interesse.

Ed, infatti, la caducazione giurisdizionale dell'art. 12 comma 4 del regolamento priva la ricorrente dell'interesse allo scrutinio, in parte qua, della censura in quanto il lamentato divieto di cessione delle attività non tutelate (che The Spoon s.r.l. espressamente dichiara di esercitare) viene meno con l'annullamento dell'art. 12 comma 4 laddove l'art. 14 comma 2 si limita ad evitare che, nel caso di cessione di attività non tutelata, per i primi tre anni possa insediarsi un'attività di vendita di generi alimentari in forma di esercizio di vicinato o una nuova attività artigianale della tipologia alimentare, tutte tipologie già rientranti nell'attività attualmente esercitata dalla ricorrente.

In sostanza, l'interesse posto a fondamento della censura, identificato da parte ricorrente nell'esigenza di garantire la credibilità dell'attività in essere, risulta già soddisfatto dall'annullamento dell'art. 12 comma 4 del regolamento sicché l'impugnazione del successivo art. 14 comma 2 è inammissibile e, comunque, improcedibile per carenza d'interesse.

Con la censura rubricata sub II The Spoon s.r.l. prospetta il vizio di eccesso di potere per irragionevolezza, contraddittorietà, illogicità, difetto di motivazione e sviamento evidenziando, in particolare, l'illogicità della motivazione della delibera n. 47/18 nella parte in cui prospetta che l'incremento delle attività commerciali con consumo sul posto avrebbe determinato un aumento del livello di pressione antropica, tale da compromettere la sostenibilità ambientale, e ciò in quanto

l'offerta non avrebbe effetti sull'aumento della domanda ma sarebbe vero il contrario; in realtà, il Comune avrebbe esercitato un potere "dirigistico" in materia di concorrenza ad esso non spettante.

Il motivo è infondato in quanto il passo motivazionale citato nella doglianza, nel fare seguito alla considerazione per cui dallo studio richiamato a pag. 2 della delibera è emerso l'aumento delle attività commerciali e, soprattutto, la loro concentrazione nel territorio di alcuni Rioni ricadenti nel Sito Unesco, individua logicamente un rapporto biunivoco tra l'aumento di attività commerciali con consumo sul posto e la pressione antropica sul territorio.

Ed, infatti, il consumo sul posto, da una parte, è idoneo, per le sue modalità, ad attrarre un maggior flusso di persone nella zona ove si trova l'attività commerciale, e, dall'altra, favorendo, comunque, lo stazionamento di avventori in loco per la consumazione, è oggettivamente più rilevante in termini di carico antropico rispetto alla mera vendita o all'esercizio di laboratorio artigianale alimentare.

La regolamentazione di tale tipologia di attività, pertanto, rientra a pieno titolo nella finalità di tutela dell'ambiente urbano per il cui perseguimento l'art. 31 d. l. n. 201/11 attribuisce agli enti locali il potere di prevedere, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove gli stessi possano insediarsi.

Con la censura rubricata sub III.1 la ricorrente lamenta che le disposizioni del regolamento, impugnate nel presente giudizio, non sarebbero idonee a garantire il decoro urbano; in particolare, le stesse non opererebbero alcuna distinzione tra attività alimentari "di qualità" e quelle che di qualità non sono e, comunque, il consumo sul posto costituirebbe un'ipotesi di "sussidiarietà orizzontale", posta in essere dai privati, e sarebbe finalizzato ad evitare il degrado che, in alternativa, comporterebbe il consumo del pasto in luogo pubblico.

Il motivo è infondato perché impinge nella discrezionalità, spettante all'amministrazione ed avente ad oggetto la scelta delle misure più idonee per la tutela dell'ambiente urbano, insindacabile se non ab externo in presenza di palesi illogicità od incongruenze, nella fattispecie non ravvisabili.

Per altro, la censura parte dall'indimostrato presupposto per cui, nel caso di mancanza di spazi interni per il consumo sul posto, gli acquirenti si decidano a consumare il pasto fuori del locale stazionando sul suolo pubblico e, comunque, sottovaluta ingiustificatamente il fatto che il consumo sul posto costituisce un servizio in più rispetto all'attività di vendita di generi alimentari o di laboratorio artigianale obiettivamente in grado di esercitare un'attrattiva sulla clientela maggiore rispetto al mero esercizio dell'attività principale cui esso accede.

Con la censura di cui al punto 3.2 la ricorrente lamenta l'illegittimità degli artt. 5 commi 1 e 2 e 14 comma 4 nella parte in cui prevedono un limite alla superficie destinabile al consumo sul posto anche per gli esercizi commerciali esistenti.

Le disposizioni in esame sarebbero, infatti, illegittime in quanto produrrebbero l'effetto di annullare, fuori dei casi previsti dagli artt. 21 nonies e 21 quinquies l. n. 241/90 ed in violazione dei principi di tipicità e legalità delle sanzioni amministrative e d'irretroattività di cui all'art. 11 disp. att. c.c., il titolo abilitativo in virtù del quale attualmente la ricorrente gestisce gli spazi destinati al consumo sul posto e costituirebbero esercizio di un potere diverso quale quello pianificatorio; per di più, la limitazione della superficie destinata al consumo sul posto nulla avrebbe a che vedere con il decoro urbano, la normativa nazionale vigente (art. 3 d.l. n. 226/06) non qualificherebbe l'attività di consumo sul posto come accessoria o sussidiaria rispetto all'attività di laboratorio artigianale di gastronomia ed il Comune avrebbe male applicato una disciplina prevista dall'art. 6 l. r. n. 21/06 per altre fattispecie.

La censura è inammissibile per carenza d'interesse come prospettato alle parti ex art. 73 d. lgs. n. 104/10 nel corso della pubblica udienza del 05/03/19.

Il regolamento n. 47/18, nella parte attinta dalla censura, prevede che:

- “fermo restando quanto disposto dai successivi Titoli IV e V, i titolari delle attività di vendita del settore alimentare e delle imprese artigiane del settore alimentare che intendano attivare, nei locali situati nella Città Storica, il consumo sul posto dei prodotti di gastronomia e dei prodotti di propria produzione dovranno destinare per il consumo sul posto una superficie interna calpestabile non superiore al 25% della superficie totale dell’esercizio e comunque nel limite massimo di cinquanta metri quadrati” (art. 5 comma 1);
- “ai fini di cui al precedente comma 1 i titolari sono tenuti ad osservare le prescrizioni di seguito elencate:...
- organizzazione dell’area destinata all’eventuale consumo sul posto, secondo la percentuale di cui al comma 1, in modo da non creare intralcio all’affluenza della clientela” (art. 5 comma 2);
- “le attività commerciali in forma di esercizio di vicinato e le attività artigianali della tipologia alimentare che già effettuano il consumo sul posto di cui al precedente articolo 5, commi 2, 3 e 4, alla data di entrata in vigore del presente Regolamento devono adeguarsi alle prescrizioni contenute nel medesimo articolo nel termine di dodici mesi dall’entrata in vigore del presente Regolamento” (art. 14 comma 4).

Dalla disciplina in esame, pertanto, emerge che anche le attività in esercizio, al momento dell’entrata in vigore del regolamento, devono adeguarsi ai limiti dimensionali ivi previsti entro un anno dall’entrata in vigore del regolamento stesso.

A fondamento dell’interesse della censura la ricorrente evidenzia che i locali, dalla stessa occupati, avrebbero una superficie complessiva di 225 mq suddivisa in 20,20 mq. per laboratorio di gastronomia, 88 mq. per vendita e consumo sul posto ed il resto destinato a servizi e locale interrato (quest’ultimo adibito a magazzino) e che “le superfici attualmente destinate al consumo sul posto eccedono, quindi, il limite del 25% della superficie del locale” (pag. 4 dell’atto introduttivo).

La situazione relativa all’attuale uso dei locali, però, non è conforme a quella dei titoli abilitativi esibiti in giudizio dalla stessa ricorrente.

In particolare, in data 21/01/19 The Spoon s.r.l., in relazione ai locali dalla stessa occupati in Roma, piazza Firenze nn. 25/26, ha prodotto:

- la scia prot. CA/2013/102440 del 12/11/13 concernente l’apertura di un nuovo esercizio di vicinato relativo, in parte, al settore alimentare (con superficie di vendita ad esso destinata di mq. 45) e, per il resto, al settore non alimentare (con superficie di vendita di mq. 43) con l’indicazione di una superficie complessiva del locale pari a mq. 225. Nel documento la società ricorrente ha qualificato, come attività prevalente, quella di “vendita abbigliamento ed accessori” e, come attività secondaria, quella di “vendita merci settore alimentare” dal che si desume che la superficie di mq. 43 è riferibile alla vendita di abbigliamento e quella di 45 mq. alla vendita di generi alimentari;
- scia prot. CA/2013/102461 del 12/11/13 avente ad oggetto l’attività di “laboratorio gastronomia calda e fredda” con superficie destinata a tale attività di mq. 20,20;
- planimetria del locale dove sono indicate le seguenti superfici: superficie complessiva mq. 225, superficie di vendita alimentare mq. 45, superficie di vendita non alimentare mq. 43,00, superficie laboratorio gastronomia mq. 20,20.

Dalla documentazione esaminata emerge che la situazione di fatto prospettata nel gravame, ovvero l’esistenza di 88 mq. del locale destinati a vendita e consumo sul punto (in aggiunta ai 20,20 mq. di laboratorio per gastronomia) non è conforme ai titoli abilitativi prodotti.

Poiché la ricorrente (pag. 4 dell’atto introduttivo) qualifica espressamente il consumo sul posto come strumentale all’attività di vendita di generi alimentari è corretto ritenere che entrambe queste attività

possano essere svolte nella sola superficie che nella scia prot. CA/2013/102440 del 12/11/13 è indicata come destinata al settore alimentare, ovvero quella di 45 mq., e non anche, come risulta in fatto avvenuto (gli 88 mq. menzionati nel gravame sono la somma delle due superfici – 45 mq. e 43 mq. - indicate nel titolo abilitativo), utilizzando la superficie di 43 mq. che la predetta scia indica come deputata alla vendita di abbigliamento ed accessori.

Per altro, la ricorrente non ha nemmeno dedotto né tanto meno provato l'entità della superficie del locale che attualmente è destinata a consumo sul posto e, quindi, è impossibile stabilire se la stessa supera il limite del 25% previsto dalla delibera n. 47/18; The Spoon s.r.l., infatti, si è limitata ad indicare una superficie complessiva di 88 mq. destinata, insieme, a vendita e consumo sul posto laddove il limite previsto dall'art. 5 comma 1 del regolamento riguarda la sola superficie destinata a consumo sul posto.

Dal verbale redatto dalla polizia di Roma Capitale del 31/05/18 prot. VA18/79151/RHADC emerge, poi, che, al momento del controllo, sono stati notati “distribuiti sull'intera superficie del locale, arredi e relative modalità di utilizzo, in particolare, piani di appoggio e tavoli, sia alti che bassi, con sedute abbinabili che consentono la consumazione come seduti al tavolo con caratteristiche di richiamo quantitativo e qualitativo per la clientela e permanenza nel luogo di consumo”.

Ne consegue che la ricorrente non ha comprovato di essere in possesso, al momento dell'entrata in vigore del regolamento n. 47/18, di titoli abilitativi idonei a legittimare il consumo sul posto su una superficie superiore al limite introdotto dall'art. 5 comma 1 del regolamento stesso.

La circostanza in esame incide sull'interesse di parte ricorrente allo scrutinio della censura in quanto non consente al Tribunale di apprezzare la lesività delle disposizioni gravate (artt. 5 commi 1 e 2 e 14 comma 4 del regolamento).

Pertanto, la mancata prova, ad opera di parte ricorrente, dell'interesse all'esame della doglianza comporta l'inammissibilità, per difetto d'interesse, della stessa.

Con la censura rubricata sub 3.3 la ricorrente lamenta l'illegittimità dell'art. 5 del regolamento nella parte in cui prescrive che per il consumo sul posto possano essere utilizzati solo arredi minimali in quanto, secondo la normativa di rango primario, ai fini della distinzione tra consumo sul posto e attività di somministrazione, non avrebbero alcuna rilevanza gli arredi come anche evidenziato dall'AGCM che, a tal fine, avrebbe richiamato numerose norme (artt. 10 d. lgs. n. 59/10, art. 3 d.l. n. 138/11, d.l. n. 201/11, art. 1 d.l. n. 1/12); inoltre, la prescrizione di arredi minimali non avrebbe alcuna relazione con le finalità di tutela dell'ambiente urbano e, comunque, si fonderebbe su un concetto indefinito e, come tale, inapplicabile laddove, comunque, la locuzione dovrebbe essere interpretata nel senso di vietare solo quegli arredi tipici della ristorazione classica.

Il motivo è infondato.

Come statuito da questo Tribunale in un recente precedente, da ritenersi richiamato ai sensi dell'art. 88 comma 2 lettera d) d. lgs. n. 104/10 anche per quanto concerne la non ostaticità delle norme e del parere dell'Agcm citati nella doglianza, ai fini della qualificazione dell'attività (se di somministrazione o consumo sul posto), deve procedersi ad “una valutazione caso per caso delle singole fattispecie anche sulla base dell'art. 3 comma 1 lett. f bis) d. l. n. 223/06 secondo cui il consumo immediato di prodotti da asporto all'interno di esercizi abilitati si distingue dalla ristorazione (e dunque non è soggetto ai relativi presupposti e requisiti abilitanti) secondo un criterio sostanziale di accessorietà rispetto alla vendita da asporto, che deve mantenere un carattere prevalente e funzionale. In questo senso, l'assenza di servizio assistito, che la norma prefigura quale parametro di riferimento per la identificazione della fattispecie, va intesa come criterio <funzionale>, che non si esaurisce nella semplice presenza o meno di camerieri ma che rinvia ad un concreto assetto

dell'organizzazione dell'offerta, da accertarsi caso per caso, rivolto a mantenere il consumo sul posto come una semplice facoltà della clientela" (TAR Lazio n. 1641/19; nello stesso senso anche TAR Lazio – Roma n. 11897/18, n. 11516/18, n. 4695/17).

In sostanza, ai fini della distinzione tra somministrazione e consumo sul posto deve essere valutato il complessivo contesto organizzativo in cui viene esercitata l'attività; è, pertanto, legittimo, a tal fine, attribuire significativa rilevanza anche alla natura e tipologia degli arredi utilizzati, come previsto dall'art. 5 comma 2 primo trattino del regolamento n. 47/18 che, a tal fine, usa opportunamente un concetto elastico quale è quello di "arredi minimali" idonei a "garantire condizioni minime di fruibilità" il cui contenuto, desunto a contrario dal riferimento alle attrezzature tipiche degli esercizi di somministrazione, deve essere valutato caso per caso.

Quanto fin qui evidenziato non consente, poi, di accedere, per la sua assolutezza, all'interpretazione subordinata proposta da parte ricorrente secondo cui, in via generale, sarebbero vietati "solo quegli arredi <tipici> della ristorazione <classica>, cioè tavoli e sedie abbinabili che consentano al consumatore di sedersi poggiando i piedi per terra e mettendo le gambe sotto il tavolo. Con il che, sarebbero ammissibili: a) sgabelli alti, abbinati a ripiani alti (abbinabili, ma che non consentono la "comodità" di poggiare i piedi in terra); b) sedute basse (divani, panche, ecc.) accompagnate da tavolini bassi (abbinabili, ma che non consentono di "mettere le gambe sotto il tavolo)" (pag. 28 dell'atto introduttivo).

La giurisprudenza del Consiglio di Stato (si vedano le ordinanze n. 2572/2018 e n. 5502/2018) è di contrario avviso laddove afferma che il tratto distintivo del servizio assistito deve essere individuato nella semplice esistenza di "un vero e proprio servizio al tavolo – ulteriore e distinto rispetto alla vendita al banco dei prodotti alimentari – offerto dal gestore dell'attività" di talchè "in assenza di un vero e proprio servizio al tavolo da parte di personale impiegato nel locale, il mero consumo in loco del prodotto acquistato, sia pure servendosi materialmente di suppellettili ed arredi – anche dedicati – presenti nell'esercizio commerciale (ossia, in primis, tavoli e sedie, ma a rigore anche tovaglioli o stoviglie, la cui generale messa a disposizione per un uso autonomo e diretto di per sé non integra un servizio di assistenza al tavolo, ben potendo essere utilizzati anche dagli acquirenti che decidano di non fermarsi nel locale), non comporta un superamento dei limiti di esercizio dell'attività di vicinato"(Consiglio di Stato sez. V sentenza 8 aprile 2019 n. 2280, pubblicata nelle more della redazione del presente provvedimento).

La decisione da ultimo citata non induce, però, il Collegio a mutare indirizzo per le seguenti e concorrenti ragioni.

Sotto un primo e decisivo profilo, la fattispecie, in ordine alla quale il Consiglio di Stato si è pronunciato, attiene al regime del consumo sul posto anteriore all'entrata in vigore del regolamento di cui si discute.

La circostanza non è di poco conto, considerato che, per le ragioni sin qui espresse, non è seriamente dubitabile che il potere regolamentare di Roma Capitale, così come è idoneo ad introdurre limiti e restrizioni nelle tipologie di attività ammesse nei diversi ambiti territoriali "protetti" (in forza dei presupposti normativi e di tutela richiamati), può parimenti introdurre regole specifiche atte a distinguere i caratteri del "consumo sul posto" rispetto al servizio assistito tipico della somministrazione e ciò a maggior ragione laddove si tratti di risolvere profili ermeneutici della legislazione di riferimento derivanti dall'utilizzo da parte del legislatore di formule ambigue o ambivalenti o plurisenso, che, pertanto, legittimano l'esercizio della potestà regolamentare a chiarire la portata della fattispecie.

In ogni caso, anche laddove si dovesse ritenere che la normativa di riferimento (nella specie l'art. 3 d. l. n. 223/06) non abbia una portata dubbia, ma costituisca in effetti il fondamento di quel tipo di offerta che la ricorrente vorrebbe praticare (tesi che il Collegio non condivide), in ogni caso il regolamento – per le stesse ragioni sin qui ampiamente espresse – anche nell'ambito dell'attività di consumo sul posto, può limitare o impedire determinate tipologie di attività nel Centro storico e nel Sito UNESCO, a tutela dei valori ambientali e nell'esercizio dei poteri regolatori che la giurisprudenza pacificamente riconosce all'amministrazione ed, a maggior ragione, può legittimamente imporre determinate modalità conformative a specifiche attività legittime, come accade nel caso di specie.

Ne deriva che, proprio in ragione della sopravvenuta adozione dell'art. 5 del regolamento n. 47/18, il contesto specifico al quale la sentenza n. 2280/2019 si riferisce è diverso da quello oggetto di causa e ciò rende tale pronuncia non più attuale, ai fini dell'esame del regolamento.

Sotto altro profilo, in ogni caso, la motivazione della suddetta decisione non è tale da indurre un ripensamento dell'esegesi dell'art. 3 comma 1 lettera f) bis d. l. n. 223/06 nel senso di identificare il "servizio assistito" ai tavoli con la sola presenza dei camerieri.

Infatti, laddove la sentenza afferma che la dizione testuale degli artt. 3 e 4 d. l. n. 223/06 (ossia, la tipologia "assistita" del servizio) porta ad escludere che il legislatore si sia riferito sic et simpliciter alla fattispecie di cui all'art. 1 della l. 25 agosto 1991, n. 287, a mente del quale "per somministrazione [genericamente intesa- ndr] si intende la vendita per il consumo sul posto, che comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al pubblico, all'uopo attrezzati", dovendosi, invece, fare riferimento ad un elemento ulteriore, ossia la presenza di un vero e proprio servizio al tavolo – ulteriore e distinto rispetto alla vendita al banco dei prodotti alimentari – offerto dal gestore dell'attività, viene in realtà introdotto un argomento che non scaturisce da una ricostruzione letterale del testo (che non si riferisce in alcuna parte al "servizio ai tavoli") e non tiene conto del contesto normativo complessivo.

In particolare, l'argomento letterale valorizzato dalla sentenza (che sostanzialmente considera sovrapponibile o, comunque, equivalente l'espressione "servizio assistito" all'espressione "servizio ai tavoli") non risulta persuasivo in quanto gli artt. 3 e 4 d. l. n. 223/06 prevedono che il consumo assistito debba avvenire avvalendosi degli "arredi dell'azienda" laddove l'art. 1 l. n. 287/91 prevede che "per somministrazione si intende la vendita per il consumo sul posto, che comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al pubblico, all'uopo attrezzati".

Dal semplice raffronto testuale è evidente che (oltre al fatto che in nessuna delle due norme il legislatore si riferisce al "servizio ai tavoli") la tipologia di arredi sottesi alla dizione di cui all'art. 1 della l. 287/1991 e la tipologia di arredi di cui alle fattispecie ex artt. 3 e 4 d.l. n. 223/06 sono ognuna funzionale alla specifica tipologia di attività esercitata laddove nell'una (quella di cui all'art. 1 l. n. 287/91), il "consumo sul posto" è elemento strutturale, identitario e necessario che qualifica l'attività di somministrazione mentre nell'altra (quella oggetto degli artt. 3 e 4 citati) il "consumo sul posto" è elemento accidentale ed eventuale, non necessario e, quindi, ancillare rispetto all'attività principale. Di conseguenza, gli arredi, in quanto funzionali all'attività, non possono essere considerati requisiti aventi la medesima valenza in entrambe le fattispecie normative (presupposto questo necessario affinché la differenza tra le due ipotesi si esaurisca nella presenza o assenza di camerieri).

Ne deriva ancora che i primi (arredi della somministrazione) sono intesi dal legislatore come caratteristici di "locali...all'uopo attrezzati" ovvero locali con caratteristiche di disposizione e forma dei mobili, organizzazione degli spazi ed altri elementi di contesto, che si rivelano necessariamente e

strutturalmente funzionali (solamente) all'esercizio ordinario e costante del consumo sul posto dei prodotti offerti.

Invece i secondi (arredi degli esercizi di vicinato e dei laboratori artigiani alimentari) sono intesi dal legislatore come elementi strutturali tipici, ovvero ordinariamente funzionali all'esercizio di vendita di prodotti alimentari, il che si traduce in una previsione che ha ad oggetto arredi "non preordinati al consumo", ma che "possono" essere utilizzati per il consumo (da qui, la corretta esegesi delle circolari del MISE variamente richiamate).

Una diversa interpretazione degli artt. 3 e 4 d. l. n. 223/06, tendente in definitiva ad identificare il "servizio assistito" con la sola presenza del servizio ai tavoli e quindi dei camerieri, imporrebbe di indagarne evidenti ed intuibili profili di possibile incostituzionalità per indeterminatezza ed incertezza (sostanziale) della fattispecie e irrazionalità di trattamento rispetto alla disciplina della somministrazione; i presupposti per una questione di siffatta portata, al momento, non sussistono in quanto, come si è anticipato, la nuova regolamentazione della fattispecie operata dall'art. 5 del regolamento n. 47/18 concretizza un contesto in relazione al quale non opera il principio affermato dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 2280/19.

L'opzione ermeneutica seguita dal Consiglio di Stato, poi, non è nemmeno coerente con la normativa in materia di vendita di prodotti alimentari e bevande attraverso distributori automatici.

In particolare, l'art. 1 comma 2 l. n. 287/91 assoggetta all'applicazione della disciplina della somministrazione anche la "somministrazione al pubblico di alimenti e bevande effettuata con distributori automatici in locali esclusivamente adibiti a tale attività"; nello stesso senso l'art. 18 l. r. n. 21/06 stabilisce che "l'installazione di distributori automatici per la somministrazione di alimenti e bevande in locali esclusivamente destinati a tale attività e all'uopo attrezzati è soggetta alle disposizioni di cui all'articolo 11" avente ad oggetto la disciplina dei titoli abilitativi richiesti per l'esercizio dell'attività di somministrazione.

Le disposizioni in esame, ai fini della riconducibilità della vendita con distributori automatici all'attività di somministrazione, valorizzano il posizionamento di tali distributori in locali esclusivamente destinati a tale attività ed "all'uopo attrezzati" ed, in tal modo, confermano che il dato distintivo che caratterizza l'attività di somministrazione non è il servizio dei camerieri al tavolo, nella fattispecie ovviamente mancante, ma il contesto organizzativo complessivo in cui viene esercitata l'attività che può consistere anche, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 1 comma 2 l. n. 287/91, nella mera adibizione esclusiva del locale al consumo sul posto.

Con la censura rubricata sub 3.4 la ricorrente lamenta l'illegittimità del divieto assoluto di consumo sul posto di bevande alcoliche che non avrebbe nulla a che vedere con le modalità operative del consumo stesso e costituirebbe una limitazione dell'attività di vendita da ritenersi non consentita al Comune anche perché le materie della pubblica sicurezza e tutela della salute sarebbero sottratte alla competenza dell'ente locale.

Il motivo è fondato.

Secondo l'art. 5 comma del regolamento n. 47/18 "non è comunque consentito il consumo sul posto di bevande alcoliche ivi compresa la birra".

Dalle osservazioni formulate dal I Municipio, come recepite dal testo definitivo della delibera, risulta che la prescrizione è stata inserita in quanto il consumo di alcolici sarebbe consentito solo negli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande come stabilito dalla Risoluzione MISE n. 212752 del 01/12/14, e, comunque, si tratterebbe di attività soggetta all'autorizzazione di cui all'art. 86 TULPS; la circostanza è confermata nella relazione del 26/07/18 redatta dai competenti uffici di Roma Capitale.

Con la Risoluzione n. 21752/2014 il Ministero dello sviluppo economico, nel rispondere ad un quesito avente ad oggetto la possibilità di installare un erogatore di birra alla spina in un esercizio di vicinato con consumo sul posto, dopo avere ricostruito la normativa rilevante ai fini della distinzione tra somministrazione e consumo sul posto, ha ritenuto che, per il particolare contesto organizzativo in cui si svolge, “la vendita di birra alla spina in bicchieri di plastica, anche se predisposti per il consumo al di fuori dell’esercizio commerciale, configura un’attività di somministrazione non consentita” ed ha evidenziato che la birra è una bevanda alcolica che potrebbe essere somministrata per il consumo immediato solo negli esercizi abilitati per l’attività di somministrazione, trattandosi, per altro, di attività soggetta al TULPS.

Gli atti sopra richiamati non consentono di individuare, in maniera univoca, il potere esercitato da Roma Capitale che, sul punto, non ha spiegato alcuna attività difensiva a mezzo del procuratore costituito.

In ogni caso, se il fondamento del divieto di bevande alcoliche è rinvenibile nelle esigenze di tutela della pubblica sicurezza, come potrebbe desumersi dal richiamo all’art. 86 TULPS presente negli atti comunali sopracitati, il regolamento deve essere ritenuto illegittimo per l’incompetenza dell’ente locale a provvedere in materia.

Qualora, poi, fosse meramente riproduttivo della normativa nazionale (giammai richiamata dalla difesa capitolina), il divieto in esame, ferma restando l’applicabilità della predetta normativa, è, comunque, illegittimo sempre per l’incompetenza dell’ente locale dovendo, per altro, escludersi che tale disposizione sia meramente ricognitiva e non anche autonomamente lesiva e ciò in ragione delle sanzioni che l’art. 15 del regolamento prevede per la violazione delle previsioni regolamentari e, quindi, anche dell’art. 5.

La fondatezza della censura in esame comporta, pertanto, l’annullamento dell’art. 5 comma 4 del regolamento con esclusivo riferimento alle parole “non è, comunque, consentito il consumo sul posto di bevande alcoliche ivi compresa la birra”.

Con la censura rubricata sub IV la ricorrente evidenzia la violazione dell’art. 1 d. l. n. 1/12 ed eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza, disparità di trattamento e violazione del canone di proporzionalità in quanto nella fattispecie le limitazioni delle attività imprenditoriali sarebbero non proporzionali e non strettamente necessarie per il perseguimento della finalità dichiarata di tutela del “decoro del Centro storico” (pagg. 32-33 dell’atto introduttivo); inoltre, la disciplina sarebbe irragionevole nella parte in cui, per le attività vietate dall’art. 11 del regolamento, prevede il semplice divieto di nuove aperture e l’obbligo di ottemperare alle prescrizioni dettate dall’art. 10 a tutela del decoro mentre per le attività “compatibili” già esistenti porrebbe obblighi, quali la limitazione della superficie da destinare al consumo sul posto, il divieto di cessione dell’azienda e la tipologia minimale degli arredi ammessi, che ne peggiorerebbe significativamente le modalità di svolgimento.

Il motivo è inaccoglibile.

La censura risulta, innanzi tutto, generica in quanto non indica le specifiche disposizioni del regolamento che sarebbero interessate dalla dedotta assenza di proporzionalità e di necessità.

In ogni caso, la doglianza, nella parte in cui richiama il limite dimensionale per il consumo sul posto, individuato dall’art. 5.1, è inammissibile per carenza d’interesse analogamente a quanto statuito per la precedente censura rubricata sub 3.2; parimenti inammissibile, ma sotto altro profilo, è il motivo nella parte in cui possa riguardare l’art. 12 comma 4 del regolamento in quanto la disposizione in esame è stata, in precedenza, già ritenuta illegittima.

Per quanto concerne, poi, gli arredi, come già precisato, il criterio individuato dal Comune costituisce la mera estrinsecazione formale dei parametri già desumibili dalla normativa di rango primario e secondario rilevante ai fini della distinzione tra le attività di somministrazione e consumo sul posto. Quanto fin qui evidenziato induce, poi, a ritenere inconfigurabile la dedotta illogicità in riferimento alla disciplina prevista dagli artt. 10 e 11 del regolamento per le attività vietate.

Con la censura rubricata sub V la ricorrente prospetta il vizio di eccesso di potere per irragionevolezza e disparità di trattamento in quanto:

- l'art. 13 del regolamento, che prevede la possibilità di deroga alle prescrizioni dell'art. 5 nel caso di proposte commerciali caratterizzate da elevati standard di qualità, sarebbe illegittimo se ritenuto applicabile ai soli nuovi esercizi e non anche alle attività preesistenti;

- la disciplina sarebbe, comunque, illogica nella parte in cui prevede che il periodo transitorio ex art. 14 comma 4 del regolamento decorre dalla data di entrata in vigore del regolamento stesso anziché dal momento in cui sarà effettivamente possibile chiedere la deroga di cui all'art. 13 ovvero da quando la Giunta Capitolina avrà nominato la Commissione tecnica, ivi indicata, ed avrà individuato i criteri di valutazione delle proposte.

La censura è inammissibile per carenza d'interesse in quanto parte dal presupposto per cui l'esercizio della ricorrente non rispetta il limite del 25% della superficie previsto dall'art. 5 comma 1 del regolamento.

Come in precedenza evidenziato, però, la ricorrente non ha dimostrato di essere in possesso dei titoli abilitativi necessari per esercitare, al momento dell'entrata in vigore del regolamento, un esercizio di vicinato con consumo sul posto delle dimensioni dalla stessa prospettate; per altro, nemmeno nell'istanza ex art. 13 del regolamento, depositata il 16/07/18, la ricorrente ha specificato quanta parte del locale è destinata a consumo sul posto al fine di consentire di valutare l'effettivo superamento del limite in esame.

Ne consegue che, poiché la deroga può riguardare le sole superfici legittimamente destinate al consumo sul posto, i gravati artt. 13 e 14 comma 4 del regolamento non risultano lesivi per l'interesse giuridicamente tutelabile della ricorrente non potendo, a tal fine, attribuirsi alcuna rilevanza ad una generica situazione di fatto non assistita da idoneo titolo.

Per questi motivi, in relazione al ricorso principale, il Tribunale:

- 1) accoglie, in parte, la censura rubricata nell'atto introduttivo sub 1.2 e, per l'effetto, annulla l'art. 12 comma 4 del regolamento con riferimento alle parole "non tutelata o";
- 2) accoglie la censura rubricata nell'atto introduttivo sub 3.4 e, per l'effetto, annulla l'art. 5 comma 4 del regolamento in relazione alle parole "non è comunque consentito il consumo sul posto di bevande alcoliche ivi compresa la birra";
- 3) dichiara inammissibili, per carenza d'interesse, le censure rubricate nell'atto introduttivo sub 1.1, nella parte avente ad oggetto l'impugnazione dell'art. 14 comma 2 del regolamento, sub 3.2 e sub V;
- 4) respinge, per il resto, il ricorso principale.

Le conseguenti modifiche del regolamento, avendo effetti erga omnes, dovranno essere pubblicate dall'amministrazione comunale nelle medesime forme già utilizzate per la pubblicità del regolamento stesso.

Con atto depositato il 31/10/18 The Spoon s.r.l., dopo avere visionato i documenti depositati in giudizio da Roma Capitale, ha proposto motivi aggiunti avverso le medesime disposizioni regolamentari impuginate in via principale, deducendo la violazione e falsa applicazione del d. l. n. 223 del 2006, degli artt. 41 Cost., 31 comma 2 d. l. n. 201/11, 25 comma 4 l. r. n. 33/99, 52 d. lgs. n. 42/04, 64 d. lgs. n. 59/10, violazione dei principi di libera iniziativa economica e di proporzionalità

ed eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà intrinseca e sviamento in quanto la relazione istruttoria, posta a fondamento del regolamento, si fonderebbe su un'analisi statica della realtà commerciale della città di Roma, non paleserebbe le ragioni per cui è stato ritenuto un aumento delle attività commerciali, si fonderebbe su dati inattendibili perché riferiti non al numero dei locali ma delle attività (più attività potrebbero essere esercitate nel medesimo locale), presenterebbe affermazioni generiche ed assertive, ricolleggerebbe incongruamente l'aumento di pressione antropica al solo incremento di esercizi operanti nel settore alimentare e, nello specifico, al consumo sul posto, non considererebbe il rapporto tra attività alimentari e non alimentari, indicherebbe soglie di saturazione che terrebbero conto anche delle attività di somministrazione, conterrebbe un incongruo riferimento all'art. 52 d. lgs. n. 42/04 e, pertanto, confermerebbe la violazione dei principi di proporzionalità, non discriminazione, e di libertà dell'iniziativa economica. Il ricorso per motivi aggiunti è infondato in quanto è finalizzato a prospettare una generale inattendibilità dei dati, sulla base dei quali è stato emanato il gravato regolamento, che risulta smentita dall'esame della relazione istruttoria e delle tabelle ivi richiamate.

In particolare la relazione:

- evidenzia che nel Municipio I, il più piccolo della città (dopo il II Municipio), si concentra il più alto numero di esercizi commerciali e, contrariamente a quanto dedotto da parte ricorrente, indica una serie di dati aventi ad oggetto anche il rapporto esistente tra attività alimentari e non alimentari;
- specifica che il settore alimentare presenta nel Municipio I un forte impatto per il numero di attività ivi insediate (3.268 attività di somministrazione, 2370 attività di laboratorio artigianale alimentare e 3979 attività di vicinato alimentare);
- pone i dati relativi al settore alimentare in relazione con quelli della popolazione e della superficie dei vari Municipi traendo conclusioni circa l'alta densità territoriale delle attività del settore alimentare nel Municipio I;
- individua due soglie di saturazione nel Sito Unesco desunte una "dalla media dell'incidenza delle attività alimentari nei singoli rioni rispetto alla totalità delle attività alimentari nel sito Unesco (tabella A6); la seconda determinata dalla media della densità delle attività alimentari per kmq. nei singoli rioni rispetto all'estensione territoriale del sito Unesco (tabella A7)" (pag. 6 della relazione);
- dà espressamente atto del fatto che le grandezze numeriche e percentuali presenti nelle tabelle si riferiscono al numero delle attività e non dei locali commerciali. Una tale impostazione, contrariamente a quanto prospettato nel gravame, merita di essere condivisa in quanto il carico antropico è influenzato specificamente dalle singole attività più che dal numero dei locali commerciali ad esse adibiti.

In sintesi la relazione, complessivamente considerata, resiste alle censure del ricorso per motivi aggiunti in quanto si fonda su un percorso logico-argomentativo correttamente basato sul non contestabile dato della concentrazione di un elevato numero di attività del settore alimentare nel Municipio I; per altro, il dato in esame non è stato specificamente censurato da parte ricorrente la quale implausibilmente nega il rapporto tra aumento di pressione antropica ed incremento di esercizi operanti nel settore alimentare il quale ultimo, in realtà, costituisce una delle cause che influenzano il fenomeno.

Per questi motivi il ricorso per motivi aggiunti è infondato e deve essere respinto.

L'accoglimento solo parziale del ricorso e la novità delle questioni giuridiche oggetto di causa giustificano la compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definendo il giudizio, così provvede:

- 1) accoglie, in parte, la censura rubricata nel ricorso principale sub 1.2 e, per l'effetto, annulla l'art. 12 comma 4 del regolamento approvato con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 47/2018 in relazione alle parole "non tutelata o";
- 2) accoglie la censura rubricata nel ricorso principale sub 3.4 e, per l'effetto, annulla l'art. 5 comma 4 del regolamento in riferimento alle parole "non è comunque consentito il consumo sul posto di bevande alcoliche ivi compresa la birra";
- 3) dichiara inammissibili, per carenza d'interesse, le censure rubricate nell'atto introduttivo sub 1.1, nella parte avente ad oggetto l'impugnazione dell'art. 14 comma 2 del regolamento, sub 3.2 e sub V;
- 4) respinge, per il resto, il ricorso principale ed il ricorso per motivi aggiunti;
- 5) dispone che la presente sentenza ed il regolamento, così come modificato, siano pubblicati nei modi e nei termini di cui in parte motiva, a cura dell'amministrazione;
- 6) dispone la compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 5 marzo 2019 e 16 aprile 2019, con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere, Estensore

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

L'ESTENSORE
Michelangelo Francavilla

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO