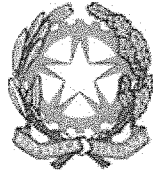


Pubblicato il 24/04/2019

N. 05195/2019 REG.PROV.COLL.  
N. 02482/2019 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 74 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 2482 del 2019, proposto da:

Pizza Trilussa S.r.l.s, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Ippoliti, con domicilio eletto presso il suo studio in Giustizia, Pec Registri;

*contro*

Roma Capitale, in persona del Sindaco, legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Rosalda Rocchi, dell'Avvocatura Capitolina, con domicilio eletto presso la sede di quest'ultima in Roma, via del Tempio di Giove 21;

Ministero dello Sviluppo Economico non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

-della Determinazione Dirigenziale CA/540/2019 del 15/02/2019 recante "Ordine di Cessazione attività di somministrazione abusivamente intrapresa....

" entro 15 giorni dalla notificazione del provvedimento;

- ove occorrer possa, del rapporto amministrativo prot.VA/18/101486/RHADC del 13/07/2018, menzionato e non comunicato;
- ove occorrer possa, della nota prot.CA/204041 del 26/10/2018, recante comunicazione di avvio del procedimento;
- ove occorrer possa, della nota prot.VA/19/16315/RHADC del 30/01/2019, menzionata e non comunicata;
- ove occorrer possa, per l'annullamento e/o disapplicazione dell'articolo 5 della Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n° 47 del 17 aprile 2018, laddove interpretato in senso ostativo alla ricorrente;
- ove occorrer possa, per la disapplicazione e/o l'annullamento delle cdd. "Risoluzioni del Ministero dello Sviluppo Economico n. 146342/14, 86321/15, 174884/15, 372321 del 28/11/2016";
- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente ai provvedimenti impugnati che possa interpretarsi ostativo all'esercizio dell'attività commerciale della ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2019 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Nell'odierno giudizio, la ricorrente agisce per l'annullamento della DD nr.CA/540/2019 del 15 febbraio 2019, con la quale Roma Capitale ha disposto la cessazione dell'attività di somministrazione "abusivamente

intrapresa” nel locale condotto dalla stessa ricorrente ove esercita la vendita di gastronomia fredda e calda.

Esponde che, a fondamento dell’ordine di cessazione oggetto di gravame, l’Amministrazione sostiene che viene erogata attività di somministrazione senza titolo, in quanto sarebbero presenti asseriti punti di appoggio per la clientela, con sedute abbinabili.

Evidenzia che tali arredi sarebbero costituiti da tavolini alti e sgabelli alti, questi ultimi privi di braccioli e schienale; ai consumatori non verrebbe offerto alcun tipo di servizio ai tavoli, neanche nella pur minima preparazione preventiva da parte dell’esercente; quindi, il fondamento in fatto dell’accertamento sarebbe limitato al solo riscontro delle sedute e dei tavoli abbinabili.

Nell’evidenziare che il gravame è rivolto solo a contestare l’assunto del provvedimento secondo cui le sedute ed i tavoli sarebbero abbinabili, divieto che trova fondamento nelle Risoluzioni del MISE n. 146342/14, 86321/15, 174884/15, 37231 del 28.11.2016, che il richiamo del provvedimento al regolamento di Roma Capitale nr. 47/2018 sarebbe inappropriato, posto che tale disciplina entrerà in vigore solo a maggio 2019 e che, comunque il locale ne rispetta le prescrizioni; e che, infine, il Consiglio di Stato, con ordinanza di sospensiva n. 2572/18 del 7 giugno 2018 in caso identico, ha concesso la misura cautelare, deduce i seguenti motivi di ricorso.

- 1) Il DL nr. 223/2006 non imporrebbe agli esercenti di gastronomia alcun divieto di uso di tavoli e sedute abbinabili, interpretazione introdotta solo dalle risoluzioni ministeriali che andrebbero oltre la portata della norma e che sarebbero in contrasto con la disciplina della liberalizzazione; la sentenza nr. 2147/2018 del TAR Lazio chiarisce che la possibilità di servizio ai tavoli va desunta caso per caso dal complessivo assetto del luogo;
- 2) il provvedimento e le risoluzioni ministeriali disattendono le norme liberalizzatrici che giustificano sacrifici ai privati solamente laddove si rinvenga lesione di altri valori di pari rango costituzionale;

- 3) le risoluzioni ministeriali riguarderebbero materie sulle quali la competenza spetta esclusivamente alle Regioni;
- 4) sarebbe violato il legittimo affidamento maturato sulla base di controlli ed accessi del passato nei quali nulla era stato contestato;
- 5) gli arredi sono difformi da quelli tipicamente usati negli esercizi di ristorazione, trattandosi di tavolini di minute dimensioni e sedute prive di braccioli e schienali, così che sarebbe rispettato il nuovo regolamento del commercio, erroneamente ritenuto disatteso pur non essendo entrato in vigore; in subordine, il regolamento prevede un termine di adeguamento che, nella specie, non è ancora decorso.

Con decreto nr. 1343/2009 del 27 febbraio 2019 è stata respinta la domanda di misure cautelari monocratiche.

Si è costituita Roma Capitale che resiste al ricorso e deposita documenti di causa, tra i quali i verbali degli accertamenti. Deduce che, come si evince dalle premesse del provvedimento *sub iudice* e dalla documentazione prodotta in atti, a seguito di sopralluogo della Polizia municipale sia in data 4.7.2018, sia in data 29.10.2018, è stato accertato che parte ricorrente, titolare di un esercizio di vicinato e di laboratorio artigiano di gastronomia aveva di fatto attivato un esercizio di somministrazione in quanto *“ha allestito, nella quasi totalità, il locale con tavoli e sedie abbinabili ed effettua la vendita di pasta, carne, verdura, riso, sformato di patate a porzione e non a peso.....”*. A tali accertamenti, è seguita la comunicazione d'avvio del procedimento di cessazione dell'attività abusivamente intrapresa e la presentazione di osservazioni da parte dell'interessato. Il provvedimento di cui al ricorso sarebbe quindi corretto sia in virtù di quanto sopra che delle indicazioni contenute nelle risoluzioni del Ministero dello Sviluppo Economico degli anni 2014, 2015 e 2016, del disposto dell'art. 7, comma 3 del D.L.vo 114/1998, dell'art. 4, comma 2 bis del D.L. n. 223/2996, conv. con L. n. 248/2006 e dell'art. 5 della del. A.C. n. 47/2018.

Nella camera di consiglio del 19 marzo 2019, la causa, chiamata per l'esame della domanda cautelare, è stata trattenuta in decisione per essere risolta nel merito, con sentenza ex art. 74 c.p.a., previa conversione del rito in pubblica udienza con rinuncia delle parti ai termini a difesa.

I) Rileva il Collegio che, dall'esame dei verbali di accertamento, emerge che l'ordine di cessazione dell'attività di somministrazione si è fondato non già sulla scorta della sola abbinabilità dei tavoli e delle sedie; invero, come risulta dai verbali e dalla relazione di servizio allegata sub 12 produzione Roma Capitale, avendo riguardo alle specifiche caratteristiche della vendita dei prodotti alimentari e del loro consumo sul posto (ovvero, in particolare, le modalità di vendita dei prodotti gastronomici), le censure dedotte (incentrate sull'abbinabilità degli arredi) non consentono di escludere la perdurante sussistenza (già in passato sanzionata, diversamente da quanto dedotto in punto di violazione dell'aspettativa e del legittimo affidamento) di un servizio assistito e quindi di una somministrazione abusiva.

II) In particolare, secondo la comune esperienza, depongono nel senso della sussistenza di una ordinaria modalità di somministrazione assistita la vendita di "pasta, carne, verdura, riso, sformato di patate" a porzione e non a peso, posto che, in tali casi, la porzionatura del prodotto è tipicamente oggetto di servizio alla clientela con assistenza; rilevano altresì la distribuzione di posate in plastica come descritto nel rapporto di servizio del 13.12.2018 e la vendita di monoporzioni non sigillate all'origine, quindi prodotte in loco, come da relazione del 6 marzo 2019.

Si tratta di caratteristiche che, considerate nel loro insieme, qualificano nel senso rilevato dall'Amministrazione la circostanza che la quasi totalità della superficie risultava occupata da tavoli e sedute abbinati, che dunque si presentano coerenti con il modello della somministrazione nonostante il fatto che tavoli e sedute siano alti e che queste ultime siano prive di braccioli, risolvendosi tali caratteristiche in una qualità puramente estetica o di stile di arredo.

Il ricorso è dunque nel vero quando sostiene che non è la sola e mera abbinabilità di tavoli e sedute a denotare la sussistenza di un servizio di somministrazione assistita; ma non può trovare accoglimento perché, nel caso di specie, il provvedimento non si fonda su tale mera circostanza, bensì su un complesso di elementi di fatto che richiedono apprezzamento unitario da svolgersi secondo la comune esperienza, così come nelle precedenti fattispecie esaminate dalla giurisprudenza come quella di cui alla sentenza nr. 2147/2018 che la stessa parte ricorrente richiama ed ai cui profili motivazionali è sufficiente rinviare per quanto sin qui non ulteriormente trattato.

III) Deve comunque darsi conto del fatto che, nelle more della stesura della presente sentenza, la giurisprudenza del Consiglio di Stato (ai cui precedenti cautelari la difesa dei ricorrenti si richiama), ha espresso una opzione ermeneutica diversa, sostanzialmente adesiva alla posizione dell'AGCM (di contrario avviso alle circolari e note del MISE richiamate da Roma Capitale ed anche nelle sentenze di questa Sezione) e favorevole alla parte ricorrente (si veda la segnalazione AGCM S2605 del 27 ottobre 2016), ritenendo che il tratto distintivo del servizio assistito vada ricondotto alla 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” (Consiglio di Stato, V, 8 aprile 2019, nr. 2280, pubblicata nelle more della redazione della presente sentenza).

Si tratta di una decisione della quale va dato conto, ma che non induce il Collegio a mutare indirizzo per le seguenti e concorrenti ragioni.

III bis) 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 rilievo, considerato che 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” è idoneo ad introdurre regole specifiche atte a distinguere i caratteri del “consumo sul posto” rispetto al servizio assistito tipico della somministrazione.

III ter) Innanzitutto il Regolamento 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 pacifica riconosce da tempo in capo all’Amministrazione (si vedano ex plurimis le sentenze di questa Sezione, nr. 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 14.1.2019, al cui approfondimento normativo si rinvia).

Si tratta di potestà previste per legge (art.3 e 5 ed art. 4, comma 3 del dlgs 267/2000; e, nella Regione Lazio, art. 5 della LR 14/1999), attuative dell’assetto costituzionale delle Autonomie (come delineato negli artt. 117 e 118 della Cost.) ed in materie laddove l’Amministrazione comunale ha competenza propria (si vedano l’art. 10, comma 1, lett. b) del dlgs 114/1998; l’art. 31 del DL 201/2011 in tema di esercizi commerciali; l’art. 64 del DL 138/2011 in tema di somministrazione e così via), in forza delle quali Roma Capitale può legittimamente imporre determinate modalità conformative a specifiche attività legittime, come accade nel caso di specie.

E ciò deve ritenersi a maggior ragione consentito laddove si tratti di risolvere profili ermeneutici dubbi della legislazione nazionale di riferimento, conseguenti all’utilizzo da parte del legislatore di formule ambigue o ambivalenti o plurisenso, che come tali legittimano l’esercizio della potestà regolamentare ad integrare la fattispecie, concorrendo a chiarirne la portata (o prediligendo uno dei sensi possibili della norma primaria, o chiarendone le ambiguità, oppure ancora integrandone la portata e l’ambito di riferimento laddove questi siano rimasti non adeguatamente determinati ad opera del legislatore).

Ne deriva che, alla luce della disposizione regolamentare di cui all'art. 5 di cui si discute, il contesto specifico al quale la sentenza nr. 2280/2019 si riferisce è mutato e ciò rende tale pronuncia non più attuale, ai fini dell'esame del Regolamento, che dovrà essere condotto in maniera autonoma rispetto ai principi affermati da ultimo dal Consiglio di Stato.

III *quater*) Sotto altro profilo, in ogni caso, la motivazione della suddetta decisione non è tale da indurre un ripensamento dell'esegesi dell'art. 4 comma 2 bis del d.l. n. 223/2006 conv. con modifiche nella l. n. 248/96, nel senso di svalutare il "servizio assistito" ai tavoli alla sola presenza dei camerieri.

Il tema ha costituito oggetto di un nutrito contenzioso che ha sollevato la necessità di identificare i tratti distintivi dell'istituto rispetto alla somministrazione, nell'applicazione della disciplina di cui al DL223/2006 che distingue le due tipologie di attività in base alla presenza o meno di assistenza alla clientela (requisito escluso nella fattispecie del "consumo sul posto", mentre è caratteristico nella somministrazione).

III *quinquies*) Per comprendere il rilievo della questione, specie in relazione alle osservazioni critiche da svolgersi in relazione alle recenti decisioni del giudice di appello, deve tenersi presente che la regolamentazione delle attività commerciali nel Centro Storico di Roma prevede, per gli esercizi di somministrazione, sin dall'introduzione della DAC nr. 35/2010, specifiche restrizioni informate a contemperare sia il diritto alla libero esercizio dell'attività dell'imprenditore, sia l'interesse della collettività (intesa sia come popolazione residente che popolazione fluttuante, ovvero costituita dal flusso dei non residenti) ad un servizio commerciale adeguato per diffusione e per qualità dei prodotti, salvaguardando il pregio artistico, storico, architettonico, archeologico e, più in generale, ambientale del comprensorio. A tali fini, sono state stabilite delle inibizioni all'apertura di nuovi esercizi di somministrazione (artt. 10 ed 11 DAC nr. 35/2010); quelli esistenti sono soggetti a determinati requisiti tipologici e strutturali relativi ai locali e requisiti di qualità riferiti ai titolari dell'attività (art. 4 DAC nr. 35/2010), alle caratteristiche dell'offerta e



dei prodotti (art. 9 DAC nr. 35/2010) e così via (in generale, vedasi artt. 5 e ss. DAC 35/2010 e la giurisprudenza sul punto, per tutte le sentenze TAR Lazio, II ter, nn. 1802/2013 e 3802/2014).

Attesi i requisiti così rigorosi, l'esigenza di una attenta perimetrazione della diversa fattispecie del consumo sul posto di prodotti alimentari presso rivendite di generi alimentari e laboratori artigianali di produzione di generi alimentari è chiaramente ed intuitivamente rivolta a prevenire fenomeni elusivi che utilizzino l'esercizio di vendita come un vero e proprio ristorante o esercizio di somministrazione, sottraendosi sia ai requisiti soggettivi e strutturali cui quest'ultimo è soggetto, sia e soprattutto alle limitazioni quantitative ed alle restrizioni di apertura e trasferimento di attività di somministrazione nei diversi ambiti di cui agli artt. 10 ed 11 della DAC nr. 35/2010.

III *sexies*) Non è superfluo rammentare, ai fini del corretto inquadramento dell'ambito operativo delle disposizioni di cui all'articolo in esame, che il "consumo sul posto" non definisce un'autonoma categoria di esercizio commerciale di prodotti alimentari, bensì una modalità specifica di fruizione di tali prodotti, che, a determinate condizioni di legge, si aggiunge alla vendita (e quindi ampliativa delle facoltà dell'esercente).

Più precisamente, il consumo sul posto di prodotti alimentari da parte della clientela è consentito innanzitutto agli artigiani alimentari iscritti all'apposito albo limitatamente ai prodotti di "propria produzione" (art. 5 della l. n. 443/1985 e, nella Regione Lazio, artt. 6 e 15 della LR n. 3/2015) che, a tali fini, non necessitano di apposita autorizzazione commerciale; laddove essi intendano esercitare la vendita di prodotti alimentari non di propria produzione (e quindi far consumare sul posto i medesimi prodotti), dovranno munirsi di apposita SCIA di vicinato alimentare.

Possono consentire il consumo sul posto i panificatori (art. 4, comma 2 bis del dl 223/2006) nonché gli esercizi commerciali di vendita dei prodotti di cui all'art. 4 della l. n. 77/1997 limitatamente ai prodotti di (sola) gastronomia

(quindi non di produzione propria, come gli artigiani) ai sensi dapprima dell'art. 7, comma 3, del dlgs 114/1998 e poi dell'art. 3, comma 1, lett. fbis) del DL n. 223/2006, conv. in l. 248/2006, nei limiti costituiti dall'obbligo di utilizzo dei "locali e gli arredi dell'azienda con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle prescrizioni igienico-sanitarie" (per la distinzione tra le diverse tipologie di produzione e vendita, si vedasi Cassazione civ., sez. I, 5 maggio 2006, n. 10393; Tar Lazio, Roma, II, 26 novembre 2004, n. 14141 e TAR Cagliari, nn.3 e 273/2011).

III *septies*) Nell'ambito della disciplina regolamentare di cui alla DAC nr. 47/2018, l'apertura di laboratori artigiani (rientranti tra le imprese artigiane definite all'art.6 della cit. L.R. n.3/2015) "è consentita in tutto il territorio della Città Storica" e la relativa attività è inclusa tra quelle ex art.8, "tutelate" con la sola eccezione degli artigiani alimentari: per costoro, la relativa attività si intende tutelata solo se non associata al consumo sul posto dei prodotti di propria produzione. Nella sola area del sito Unesco è consentita l'apertura di nuove attività artigianali alimentari subordinatamente al rispetto di alcuni requisiti inerenti la produzione di laboratorio indicati nelle lettere a), b) e c) del comma 3 dell'art.12. Tale articolo descrive una disciplina di favore nei confronti degli artigiani alimentari i quali, a differenza degli esercenti di nuove attività di vicinato alimentare, non sono vincolati a svolgere tale attività in via esclusiva e non abbinata in alcun modo al settore merceologico non alimentare. Più puntualmente, nella sola area del sito Unesco, per gli esercizi preesistenti al Reg.to che svolgono attività non tutelate, è consentita (art.12 c.1) l'aggiunta a dette attività solo di una attività tutelata di cui all'art.8 c.1; viceversa non è consentita l'associazione della preesistente attività non tutelata con altra attività non tutelata. Per coloro che intendono aprire una nuova attività di vendita alimentare (senza, ovviamente, consumo sul posto), è imposto che detta nuova attività sia svolta in forma esclusiva e non abbinata in alcun modo al settore merceologico non alimentare; per gli artigiani alimentari, è consentita l'apertura di nuovi laboratori senza il vincolo di

esclusività prima indicato (vincolo non riprodotto nel comma 3 dell'art.12 dovendosi dunque prospettare che la nuova attività artigianale possa essere abbinata anche ad altra attività).

La disciplina di favore per gli artigiani alimentari risulta poi bilanciata da quella prevista dall'art.14 c.5 per i soli esercenti di vicinato alimentare che effettuano la vendita di prodotti freschi od a forno mediante l'utilizzo di apposite ed idonee attrezzature, essendosi previsto, solo per tale categoria di esercenti e non anche per gli artigiani alimentari, che gli stessi non sono tenuti ad adeguarsi alle prescrizioni indicate nell'art.5, ove svolgano tale attività in maniera continuativa dalla data antecedente all'entrata in vigore del d.lgs n.114 del 1998.

III *octies*) Così delineato il perimetro normativo, legislativo e regolamentare, che concorre a definire e delimitare l'oggetto della disciplina del “consumo sul posto” di prodotti alimentari in vendita per l'asporto, si rileva che la fattispecie è assai peculiare rispetto alla somministrazione, per presupposti e per condizioni di esercizio.

Quindi, laddove la sentenza del Consiglio di Stato afferma che la dizione testuale dell'art. 4, comma 2 bis citato “(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 considera il contesto normativo

complessivo che si è dapprima illustrato (specie in punto di differenze di regime tra artigiani alimentari e venditori al dettaglio di generi alimentari).

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. Infatti, la norma di cui all'art. 4 cit. prevede che il consumo assistito debba avvenire avvalendosi degli "arredi dell'azienda" (cfr. lett. "f-bis) il divieto o l'ottenimento di autorizzazioni preventive per il consumo immediato dei prodotti di gastronomia presso l'esercizio di vicinato, utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle prescrizioni igienico-sanitarie"); l'art. 1 della l. 25 agosto 1991, n. 287, 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 dell'art. 4 cit., sono elementi di fatto funzionali alla tipologia di attività esercitata e dunque preordinati a consentire due diverse tipologie di offerta al pubblico; nell'una, il "consumo sul posto" è elemento strutturale, identitario e necessario che definisce l'attività; nell'altra, il "consumo sul posto" è elemento accidentale ed eventuale, non necessario, quindi ancillare all'attività principale. Di conseguenza, gli arredi – in quanto funzionali all'attività - non possono essere considerati elementi fungibili o sovrapponibili di 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 dei mobili, 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 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).

III *nonies*) L'insufficienza dell'opzione ermeneutica seguita dal Consiglio di Stato, poi è disvelata anche da un altro criterio esegetico, dato dal raffronto 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 legge 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.

Una diversa interpretazione della norma di cui all'art. 4 cit., tendente in definitiva a svalutare il "servizio assistito" alla sola presenza del servizio ai tavoli e quindi dei camerieri (come sostengono le parti ricorrenti) non potrebbe che implicare la necessità 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; ma i presupposti per una questione di siffatta portata, al momento, non sussistono in quanto, come si è anticipato, la nuova regolamentazione della fattispecie discendente – per quanto qui riguarda – dalle disposizioni di cui all'art. 5 del Regolamento di cui alla DAC nr. 47/2018 comporta un contesto nel quale il principio affermato dal Consiglio di Stato non opera.

IV) Invece (e passando all'esame delle censure rivolte avverso il Regolamento di cui alla DAC 47/2018, nella parte di interesse, laddove debba interpretarsi, come si interpreta, in senso contrario alla tesi della ricorrente), la DAC 47/2018 ha inteso cristallizzare i principi e le condizioni elaborate dalla prassi e dalla giurisprudenza del TAR (sulla necessità di apprezzare l'organizzazione complessiva del servizio), così rendendo palesi ed espliciti i requisiti per poter utilmente distinguere le tipologie di esercizi in discussione (risolvendo, a questo punto, anche quei dubbi esegetici che si sono illustrati sin qui e che hanno generato conclusioni discordanti nella prassi e nella giurisprudenza).

In tale disciplina che – lo si ribadisce - l'Amministrazione di Roma Capitale è legittimata ad introdurre, in forza dei poteri e delle facoltà già esaminate sopra, deve riconoscersi l'emersione compiuta dello sforzo dell'Amministrazione di assicurare che l'attività di vendita o di laboratorio rimanga prevalente rispetto al consumo; che quest'ultimo rimanga una mera modalità ancillare di fruizione dei prodotti in vendita; che il consumo sul posto resti incluso nei limiti propri delle norme igienico sanitarie richieste per i laboratori o per le rivendite di generi alimentari.

Ne deriva che senza fondamento il ricorso censura il provvedimento impugnato e l'art. 5 della DAC 47/2018 in quanto le limitazioni relative al consumo sul posto di prodotti alimentari, sia di ordine tipologico (con riferimento alle attrezzature e modalità della vendita) sia di contingentamento della superficie di vendita (non superiore al 25% della superficie totale e comunque non oltre i cinquanta metri di esercizio), nei limiti delle censure dedotte non costituiscono violazioni delle norme sulle liberalizzazioni, né introducono vincoli privi di ragionevolezza alle attività economiche, essendo invece rivolti a costituire un giusto temperamento tra gli interessi di tutela dell'ambiente urbano, la tutela della popolazione e della comunità residente, la tutela del corretto equilibrio nell'offerta commerciale, sia nel profilo interno al settore alimentare (tra esercizi di somministrazione ed esercizi di produzione e vendita di prodotti alimentari) sia nel profilo esterno del rapporto tra settore alimentare ed attività non alimentare.

IV bis) In ordine alla facoltà di adeguamento prevista nel Regolamento di cui alla DAC 47/2018, essa non consente, nelle more del termine ivi prefissato, la conduzione di attività di somministrazione diverse da quelle ordinariamente assentibili; quanto affermato in ricorso, secondo cui l'organizzazione dell'esercizio rispetterebbe già le relative prescrizioni (secondo le quali il 25% della superficie totale dell'esercizio, comunque non oltre 50 mq, può essere destinata al consumo sul posto, con prescrizioni ulteriori per gli arredi e per le modalità di erogazione della vendita), rimane affermazione di tipo generico e comunque infondata in quanto si limita ad esporre che tale corrispondenza deriverebbe dalla tipologia degli arredi (e quindi ripropone in altra forma la stessa censura che si è già visto essere insufficiente ai fini del gravame, presenti altre caratteristiche dell'offerta che non sono oggetto di censura e che, globalmente apprezzate, non consentono di escludere la sussistenza di una somministrazione assistita come vorrebbe parte ricorrente).

Per tutte queste ragioni, il ricorso è infondato e come tale va respinto.

Le spese possono comunque essere compensate tra le parti, attesa la circostanza che le fattispecie di cui trattasi sono ancora oggetto di diversità di orientamenti giurisprudenziali in primo grado ed appello.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2019 e del 16 aprile 2019, con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Salvatore Gatto Costantino**

**IL PRESIDENTE**  
**Pietro Morabito**

**IL SEGRETARIO**