

Pubblicato il 26/04/2019

N. 05321/2019 REG.PROV.COLL.  
N. 08505/2018 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 8505 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da:  
Confesercenti Provinciale di Roma, Mrt S.r.l.s, The Magic S.r.l., Giolemar S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Ippoliti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Giovanni Nicotera, n. 29;

*contro*

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

*per l'annullamento*

con il ricorso introduttivo:

della Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 47/18 recante "Regolamento per l'esercizio delle attività commerciali ed artigianali nel territorio della Città Storica" pubblicata sull'Albo Pretorio capitolino sino al 17/05/18;

-ove occorrer possa, della cd. Relazione di "apposito studio effettuato a supporto del nuovo regolamento e della relativa disciplina di tutela e basato sull'elaborazione dei dati presenti nel sistema S.I.C. (Sistema Informativo del Commercio) di Roma Capitale riferiti alla data del 30 marzo 2017..", menzionata ma non allegata al Regolamento né pubblicata;

-ove occorrer possa, degli allegati al Regolamento, anch'essi pubblicati sull'albo Pretorio capitolino, in uno al Regolamento, sino al 17/05/18;

-nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente ai provvedimenti impugnati che possa interpretarsi ostativo all'esercizio dell'attività commerciale della ricorrente

Con i motivi aggiunti presentati il 23\10\2018:

dei medesimi atti impugnati con il ricorso ed inoltre:

-della relazione istruttoria del Dipartimento Sviluppo Economico e Attività Produttive prot. 42383/18 del 31/07/18, depositata in seno al presente giudizio in data 06/09/2018;

-dello schema di deliberazione del Commissario Straordinario di Roma Capitale del 21/03/2016 relativo alla modifica della D.C.C. 36/1006 e ss.mm. recante disciplina di tutela e riqualificazione delle attività commerciali ed artigianali nel perimetro della Città Storica, depositata in seno al presente giudizio in data 06/09/2018;

-della Tabella comparazione dati SIC anni 2015-2017, depositata in seno al presente giudizio in data 06/09/2018;

-della Relazione ed analisi dei dati sottesa alla D.A.C. 47 del 17/04/2018, depositata in seno al presente giudizio in data 06/09/2018;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti 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 nell'udienza pubblica del giorno 5 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

Nell'odierno giudizio, le parti ricorrenti agiscono per l'annullamento della D.A.C. n. 47 del 17 aprile 2018, pubblicata sull'Albo Pretorio dal 3 maggio 2018 al 17 maggio 2018; della Relazione ivi menzionata ma non allegata né pubblicata, degli allegati anch'essi pubblicati sull'Albo Pretorio e di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale ai provvedimenti impugnati.

La ricorrente Confesercenti agisce quale associazione di rappresentanza generale degli imprenditori commerciali; mentre Mrt s.r.l., The Magic s.r.l. e Gioelemar s.r.l. sono imprese esercenti attività di laboratorio artigianale alimentare con esercizio di vicinato e connesso consumo sul posto.

Con la D.A.C. 47/2018 Roma Capitale ha approvato il nuovo "Regolamento per l'esercizio delle attività commerciali e artigianali nel territorio della Città Storica", prevedendo tre ambiti territoriali caratterizzati da diversa disciplina, al fine di *"conciliare le esigenze di sviluppo del tessuto economico della Società Storica con quelle di tutela del decoro nelle aree di maggior pregio, alcune delle quali attualmente caratterizzate da un diffuso degrado dovuto anche alla scarsa qualità offerta dalle attività commerciali e artigianali della tipologia alimentare"*.

In particolare, *"si passa da un ambito più ampio - Città Storica (tessuti da T7 a T10) - caratterizzato da disposizioni specifiche ma non troppo limitative, ad un ambito intermedio - Città Storica (tessuti da T1 a T6) - con una regolamentazione più rigida - e ad uno più ristretto - Sito Unesco e Rioni che ricadono anche parzialmente nello stesso - ove sono previste prescrizioni ancor più stringenti, volte a garantire la qualità dell'offerta nel settore alimentare, e comprensive dei divieti di nuove aperture in tale settore a causa del superamento delle soglie di saturazione"*.

Il nuovo assetto viene fondato su *"apposito studio ... basato sull'elaborazione dei dati presenti nel sistema S.I.C. (Sistema Informativo del Commercio) di Roma Capitale riferiti alla data del 30 marzo 2017 i cui risultati sono raccolti nella Relazione esibita in atti"*, da cui *"è emerso l'aumento della presenza delle suddette attività, nonché una concentrazione delle stesse soprattutto nel territorio di alcuni Rioni ricadenti*

*nel Sito Unesco ... che ha determinato un aumento del livello di pressione antropica tale da compromettere la sostenibilità ambientale del territorio”.*

Le ricorrenti censurano il Regolamento per violazione della L.R. 21/06 e del Regolamento Regionale 1/09, e per eccesso di potere per carenza di potere e di attribuzione, difetto di istruttoria, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di motivazione, arbitrarietà e illogicità. Rilevano il vizio di incompetenza assoluta del Comune nell'adozione del suddetto Regolamento, dal momento che la Regione non attribuirebbe al Comune un potere così ampio di riordino della materia del commercio. In subordine, affermano l'illogicità e l'incoerenza di tale intervento, adottato prima dell'approvazione del nuovo Testo Unico sul Commercio da parte della Regione Lazio.

Le ricorrenti censurano altresì gli artt. 5, 8, 10, 11 e 12, 13, 14, 15 della D.A.C. secondo le seguenti ragioni di doglianza.

a) *Consumo sul posto (art. 5).* Nello specifico, parte ricorrente censura l'art. 5 del Regolamento, per violazione e falsa applicazione dell'art. 3, 1° comma, lett. f) bis del D.L. 223/2006 e dell'art. 25, 4° comma della L.R. 33/1999, violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del Decreto liberalizzazioni, eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione, travisamento dei presupposti in fatto e diritto, illogicità, arbitrarietà, contraddittorietà, violazione del principio del legittimo affidamento, violazione dell'art. 41 Cost. Sulla base di quanto previsto dall' art. 3, comma 1 lettera f) bis del D.L. 223/2006, convertito con modificazioni nella legge 248/2006, con riguardo alle attività commerciali individuate dal d. lgs. 114/1998, e secondo quanto disposto a livello regionale dall'art. 25, 4° comma della L.R. 33/1999, con riferimento agli esercizi di vicinato autorizzati alla vendita dei prodotti di cui all'art. 4 della legge 77/1997, negli esercizi di vicinato legittimati alla vendita dei prodotti del settore merceologico alimentare il consumo sul posto dei prodotti di gastronomia sarebbe consentito alle sole condizioni del rispetto delle prescrizioni igienico-sanitarie e dell'esclusione del servizio assistito di somministrazione. L'art. 5 della D.A.C. impugnata, limitando il consumo sul posto per le attività di vendita del settore alimentare e di artigianato alimentare, violerebbe l'art. 1 del Decreto Liberalizzazioni, secondo cui *“le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate e applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico.”*. Inoltre, il comma 1 dell'art. 5 della D.A.C. 47/2018, nell'imporre la destinazione per il consumo sul posto di una *“superficie interna calpestabile non superiore al 25% della superficie totale dell'esercizio e comunque nel limite massimo di cinquanta metri quadrati”*, andrebbe a limitare l'esercizio dell'attività economica senza alcuna ragione di effettiva tutela di altri interessi di rango costituzionale.

Per il medesimo motivo, viene contestato il comma 3 dell'art. 5, secondo cui *“La superficie destinata al consumo sul posto ... deve essere distinta e mantenuta separata da quella destinata allo svolgimento dell'attività di vendita o di produzione e deve coincidere con quella occupata dagli arredi di cui al comma 2”*.

Inoltre, il comma 2 dell'art. 5, laddove prescrive l'utilizzo di *“arredi minimali”* per il consumo sul posto, violerebbe il principio del legittimo affidamento, in considerazione del fatto che la circolare interpretativa prot. 58010/2011 di Roma Capitale non prescriveva l'utilizzo di simili arredi.

Sempre con riferimento al comma 2 dell'art. 5, l'imposizione di *“tovaglioli, stoviglie e posate monouso biodegradabili”* sarebbe in contrasto con la Risoluzione del MISE n. 372321/2016, secondo cui *“le*

*previsioni del D.L. n. 223/2006 ostano all'apposizione di un divieto dell'utilizzo di posate in metallo e di bicchieri in vetro o tovaglioli in stoffa, quando sono poste a disposizione della clientela con modalità che non implicano un'attività di somministrazione ... una diversa interpretazione, infatti, sarebbe certamente sproporzionata rispetto alla necessaria distinzione tra attività di consumo sul posto e attività di ristorazione in senso stretto, ed in evidente contrasto anche con l'esigenza di un consumo consapevole, ecologico e di qualità e con i più elementari principi di tutela dell'ambiente e di riduzione della massa dei rifiuti.*"

Il comma 4 dell'art. 5 della D.A.C. 47/2018, secondo cui *"È escluso l'utilizzo di attrezzature tipiche degli esercizi di somministrazione ivi comprese le apparecchiature per le bevande alla spina e macchine industriali per la preparazione del caffè. Non è comunque consentito il consumo sul posto di bevande alcoliche ivi compresa la birra"* risulterebbe secondo i ricorrenti illogico e irragionevole, oltre che contraddittorio: in particolare, il divieto di consumo sul posto di bevande alcoliche avrebbe effetti negativi per il decoro, favorendo sporcizia e incuria.

b) *Disciplina delle attività tutelate e requisito di iscrizione di almeno tre anni presso la CCIAA (art. 8 Regolamento)*. L'art. 8 viene censurato per eccesso di potere per arbitrarietà, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, arbitrarietà, illogicità, contraddittorietà, travisamento dei presupposti in fatto e diritto, ingiustizia manifesta, violazione dell'art. 1 del D.L. 1/12, violazione del principio del legittimo affidamento, violazione e falsa applicazione dell'art. 3, 1° comma, lett. f) bis del D.L. 223/2006.

La disposizione al comma 1 consente l'accesso alle attività tutelate (solo) al *"soggetto che abbia maturato un'anzianità di iscrizione alla Camera di Commercio o all'albo delle imprese artigiane non inferiore a tre anni e che eserciti da almeno tre anni"*. Secondo parte ricorrente non si comprenderebbe quale sia il *vulnus* alla cosa pubblica arrecata da soggetti privi di tale requisito; le parti ricorrenti si soffermano sulla irragionevolezza della norma.

Inoltre, la disciplina di cui all'art. 8, laddove introduce pesanti restrizioni all'esercizio di attività tutelate, in punto di chiusura e apertura e di divieto di consumo sul posto per gli esercenti di prodotti alimentari, sarebbe lesiva di facoltà e prerogative previste per legge e sarebbe quindi immotivatamente ed ingiustamente lesiva della concorrenza e del diritto di impresa.

c) *Prescrizioni a tutela del decoro (art. 10)*. L'art. 10, che prevede prescrizioni per la tutela del decoro, viene censurato per eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità, arbitrarietà, ingiustizia manifesta, lesione del diritto costituzionale all'esercizio della libera attività imprenditoriale. In particolare, si ritiene illegittimo il comma 1, che per i Tessuti T1, T2, T3, T4, T5, ovunque localizzati nella Città Storica e T6 ove localizzato all'interno del perimetro del Sito UNESCO, e per l'esercizio delle attività commerciali e artigianali di qualsiasi tipologia, prevede, alla lett. a), che *"Le vetrine non devono essere utilizzate come luogo di stoccaggio delle merci"*, alla lett. e) che *"Non devono essere installati apparecchi automatici per la vendita di prodotti, ad esclusione dei distributori di prodotti farmaceutici, parafarmaceutici e presidi sanitari"*, alla lett. h) che *"All'esterno delle vetrine, sugli stipiti, sulle soglie d'ingresso o sulle porte non possono essere installati o appoggiati pannelli che riproducano immagini o scritte relative ai generi posti in vendita, né possono essere appesi oggetti di alcun genere"*.

Con riferimento alla prescrizione di cui al comma 2, secondo cui *"La diffusione sonora praticata attraverso l'installazione e l'uso di apparecchi radiotelevisivi e impianti in genere, ove autorizzata, deve essere praticata esclusivamente all'interno del locale a porte e finestre chiuse"*, i ricorrenti affermano che per poter

disporre tale misura sarebbe stato necessario un previo accertamento della normale soglia di tollerabilità di eventuali immissioni sonore. Viene censurato anche il comma 3 lett. b) che pone, *“per il titolare dell'attività o il proprietario degli immobili commerciali, se temporaneamente sfitti, posti all'interno del perimetro del Centro Storico Patrimonio Mondiale UNESCO”* e con riferimento ai locali non locati, un *“divieto di affissione esterna e interna alle vetrine, di manifesti, volantini, avvisi vari, fogli di giornale e simili, fatta eccezione per le comunicazioni di trasferimento dell'attività commerciale in altro luogo e di offerta in locazione/vendita del bene”*.

d) *Vendita alimentari (artt. 11 e 12)*. Gli artt. 11 e 12 sono censurati per violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 1, lett. f) bis del D.L. 223/2006, eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità, arbitrarietà, ingiustizia manifesta, lesione del diritto costituzionale all'esercizio della libera attività imprenditoriale.

Del tutto illogiche e motivate sarebbero le previsioni di cui al comma 2 lett. a), secondo cui *“nell'area del Sito UNESCO è consentita l'apertura di attività di vendita al dettaglio di generi appartenenti al settore alimentare di cui all'art. 8 comma 1, lett. a) soltanto a condizione che: a) la vendita di generi alimentari, siano essi appartenenti ad un'unica tipologia o a più tipologie, venga effettuata in forma esclusiva e non abbinata in alcun modo al settore merceologico non alimentare”* e al comma 3 lett. a), secondo cui *“nell'area del Sito UNESCO è consentita l'apertura di attività artigianali della tipologia alimentare di cui all'art. 8 comma 1, lett. b), soltanto a condizione che: a) le fasi del ciclo produttivo avvengano all'interno del laboratorio o in apposite unità locali e non vengano posti in vendita prodotti precotti e/o preconfezionati che non siano di produzione propria.”*

Con riferimento al comma 1, secondo cui *“Nell'area del Sito UNESCO, come individuata nell'art. 3, comma 1, lettere b) e c) del presente Regolamento, nei tessuti da T1 a T5, è vietata l'apertura delle attività di cui al precedente articolo 11 e di nuove attività diverse da quelle tutelate, nonché, l'aggiunta a queste ultime, ove già esistenti, di attività non rientranti nell'elenco di cui al comma 1 dell'art. 8, ad eccezione delle attività di cui alle lettere d) e h) per quanto attiene alla somministrazione di alimenti e bevande, nel rispetto delle prescrizioni di cui alla Deliberazione Consiglio Comunale n. 35/2010”*, i ricorrenti rilevano che la preclusione all'esercizio di qualsiasi attività di laboratorio e di vicinato con consumo sul posto (in quanto attività diverse da quelle tutelate dall'art. 8) sarebbe in contrasto con l'art. 3 comma 1 lett. f) bis del D.L. 223/2006, che prevede per gli esercizi di vicinato la possibilità di consumare sul posto.

Viene censurato anche il comma 4 dell'art. 12, che, sempre con riferimento all'area del sito UNESCO, prevede che *“Fermo restando quanto disposto dall'art. 8, comma 2, nell'area di cui al comma 1, 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”*. Questa disposizione sarebbe gravemente lesiva del diritto al libero esercizio dell'attività economico imprenditoriale e della proprietà individuale.

e) *Progetti di qualità (art. 13)*. L'art. 13 viene censurato per arbitrarietà, ingiustizia manifesta, lesione del diritto costituzionale all'esercizio della libera attività imprenditoriale, disparità di trattamento. La disposizione prevede la possibilità di presentare *“in via eccezionale, proposte commerciali caratterizzate da elevati standard qualitativi per l'apertura di attività commerciali e artigianali in deroga alla disciplina contenuta nel presente Regolamento. Tali proposte, previa verifica istruttoria effettuata da una Commissione Tecnica,*

*saranno sottoposte alla valutazione della Giunta Capitolina che potrà assentire la suddetta apertura in deroga e condizionare la stessa a precise prescrizioni. 2. Con apposita Deliberazione della Giunta Capitolina sarà istituita la suddetta Commissione Tecnica e saranno individuati i criteri per la valutazione, da parte della medesima Commissione, delle proposte commerciali”.*

A detta dei ricorrenti, la disposizione introdurrebbe un regime fonte di palese e abnorme disparità di trattamento tra la piccola imprenditoria artigianale e locale che costituisce la maggioranza degli esercizi di laboratori e vicinato della Capitale e soggetti economicamente in grado di garantire elevati standard qualitativi.

f) *Divieto nuovi esercizi di generi alimentari (art. 14).* L'art. 14 viene censurato per eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità, arbitrarietà, ingiustizia manifesta, lesione del diritto costituzionale all'esercizio della libera attività imprenditoriale. Il comma 1 prevede che *“Nell'area del Sito UNESCO, come individuata nell'art. 3, comma 1, lettere b) e c) nonché, per entrambi i lati delle strade di perimetro, nella zona San Lorenzo – Municipio II, nel perimetro compreso tra Piazzale Tiburtino, Via Tiburtina, Piazzale del Verano, Via del Verano, Largo Passamonti, Via dello Scalo di San Lorenzo, Via di Porta Labicana, è vietata l'apertura 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 per un periodo di anni 3 (tre) a far data dall'entrata in vigore del presente Regolamento”.*

Secondo il comma 2, *“Il divieto di cui al comma 1 si applica anche al caso di subingresso nella titolarità di attività non tutelata di cui all'art. 12, comma 4”.*

Il divieto di apertura di nuove attività della medesima natura di quelle attualmente svolte dagli esercenti è fondato su una pressione antropica che avrebbe determinato il superamento delle soglie di saturazione. Tuttavia, lo studio di settore non è stato allegato al Regolamento e, inoltre, la determinazione della pressione antropica con esclusivo riguardo a laboratori e esercizi di vicinato e non anche a centri commerciali e ad altre attività che aprono nel Centro storico sarebbe del tutto illogica, arbitraria e irrazionale. Inoltre, la nuova regolamentazione avrebbe effetti negativi anche per il turismo nella Capitale e per la concorrenza, che consente un miglioramento della qualità dei servizi e un abbassamento dei costi e che è materia di competenza esclusiva statale.

g) *Sanzioni(art. 15).* L'art. 15 viene censurato per eccesso di potere, per difetto di istruttoria, illogicità, arbitrarietà, ingiustizia manifesta, lesione del diritto costituzionale all'esercizio della libera attività imprenditoriale. Il comma 1 prevede che *“Nel caso degli esercizi che effettuano attività di vendita del settore alimentare e di artigianato alimentare con il consumo sul posto la violazione delle prescrizioni di cui all'art. 5 comporterà la sospensione dell'attività svolta sull'intera superficie di vendita o di produzione dell'esercizio”.* La previsione risulterebbe illogica in quanto, in caso di asserito esercizio della somministrazione abusiva, la sospensione dell'attività renderebbe impossibile anche l'esercizio dell'attività di laboratorio e di vicinato.

Le parti concludono pertanto per l'accoglimento del gravame e per l'annullamento del provvedimento impugnato nelle parti censurate.

Con separata istanza è stata richiesta la misura cautelare della sospensione.

Si è costituita Roma Capitale che resiste al ricorso di cui chiede il rigetto, depositando documenti di causa tra i quali la “Relazione ed analisi dei dati” propedeutica all'adozione del Regolamento impugnato (all. 4 della

memoria di costituzione di Roma Capitale).

Nella camera di consiglio del 13 settembre 2018 le parti ricorrenti hanno rinunciato alla misura cautelare.

Avverso gli atti impugnati e la stessa Relazione da ultimo indicata, le parti ricorrenti hanno poi proposto motivi aggiunti, depositando una propria perizia tecnica giurata a supporto.

Con i motivi aggiunti, lamentano la inattendibilità della Relazione in quanto più locali sarebbero stati conteggiati più volte, considerando non i locali stessi ma i titoli autorizzativi, sia nel loro insieme (più titoli per un medesimo locale, come ad esempio laboratorio ed esercizio di vicinato), sia nel loro succedersi storico (successione di titoli nello stesso locale).

Per questa ragione, viene dedotto l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità, arbitrarietà (il presupposto della deliberazione secondo cui si sarebbe determinato *“un aumento del livello di pressione antropica soprattutto nelle aree del Centro Storico-Sito Unesco, tale da compromettere la sostenibilità ambientale del territorio...”* sarebbe smentito; sarebbe manifestamente illogico il principio, a base della Relazione, secondo il quale *“ i dati si riferiscono al numero delle attività e non dei locali commerciali presenti sul territorio cittadino. Infatti un esercizio commerciale può aver presentato anche più di una SCIA per attività diverse riconducibili al medesimo locale”*; sarebbero stati conteggiati anche esercizi chiusi o cessati.

Nella camera di consiglio del 14 novembre 2018 le parti ricorrenti hanno rinunciato alla domanda cautelare in vista della fissazione del merito della causa (ord. nr. 6951 del 15 novembre 2018)

Con propria memoria, Roma Capitale controdeduce in ordine alle singole censure rivolte a ciascuno degli articoli oggetto di gravame.

Nella pubblica udienza del 5 marzo 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

#### DIRITTO

Nell'odierno giudizio, le parti ricorrenti impugnano la delibera con la quale Roma Capitale ha approvato il nuovo Regolamento per la disciplina delle attività commerciali, in sostituzione dei regolamenti di cui alle deliberazioni precedentemente in vigore (Deliberazioni del Consiglio Comunale n. 36 del 6 febbraio 2006, n. 65 del 23 aprile 2007, n. 10 del 5 febbraio 2009 inerente la disciplina delle attività commerciali e artigianali nel rione Esquilino ed aree adiacenti, n. 86 del 7/8 ottobre 2009 di modifica della Deliberazione C.C. n. 36/2006), le cui previsioni risultano in parte confermate e coordinate nella nuova deliberazione ed in parte modificate.

I) Preliminarmente, va rilevata la carenza di legittimazione a ricorrere della Confesercenti, limitatamente alle censure rivolte avverso l'art. 5 (disciplina del consumo sul posto) che risultano dedotte ed articolate nell'interesse degli artigiani e degli esercenti la vendita al dettaglio di prodotti alimentari; dal momento che detta disciplina, per come si vedrà meglio oltre, è rivolta a prevenire fenomeni di concorrenza scorretta verso gli esercizi di somministrazione, quest'ultima categoria è direttamente controinteressata all'accoglimento del gravame. Posto che l'Associazione ricorrente rappresenta entrambe le categorie (come si rileva dal relativo Statuto, depositato insieme al ricorso sub 3) sussiste un potenziale conflitto di interessi in capo alla ricorrente, con conseguente inammissibilità del gravame *in parte qua* (in termini, si veda, da ultimo, Consiglio di Stato sez. III, 22 gennaio 2018, n.394).

In ogni caso, può prescindersi da ulteriori approfondimenti in quanto le censure, che saranno comunque trattate in quanto introdotte da parte degli altri ricorrenti, come si vedrà meglio oltre, sono infondate nel

merito.

II) Secondo un ordine logico e pregiudiziale delle questioni, deve preliminarmente prendersi in esame il primo e principale gruppo di doglianze, con le quali si contesta l'esercizio del potere regolamentare nelle materie oggetto di gravame, da parte dell'Amministrazione locale, che avrebbe esercitato un potere riservato alle Regioni e comunque in violazione dei principi e dei criteri normativi propri della c.d. "liberalizzazione" delle attività produttive.

Si tratta di profili che, nonostante l'enfasi loro attribuita dagli argomenti difensivi e la loro rilevanza nell'economia del gravame, possono essere succintamente trattati, in quanto attinenti a questioni che già la giurisprudenza ha ampiamente approfondito, ritenendo tale regolamentazione 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 locali di natura storica, artistica, culturale ed urbanistica di Roma (vedasi, *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).

E' pacifico pertanto nella giurisprudenza l'orientamento secondo il quale la predetta disciplina regolamentare (con riferimento, nelle fattispecie esaminate, alla DAC nr. 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, con riferimento ad alcune delle censure che saranno oltre esaminate, 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"*).

I motivi di doglianza variamente articolati sul punto dalle parti ricorrenti vanno quindi respinti.

Quanto al profilo relativo alla dedotta incoerenza ed illogicità dell'adozione del regolamento prima dell'approvazione del nuovo Testo Unico sul Commercio da parte della Regione, osserva il Collegio che il Regolamento comunale è legittimamente adottato sulla base della normativa regionale già esistente; profili di opportunità (che la difesa delle ricorrenti sostiene avrebbero dovuto indurre ad attendere la normazione regionale) non possono essere oggetto di giudizio, essendo manifestamente attinenti al merito amministrativo.

In ogni caso, è bene rilevare che l'esercizio del potere regolamentare da parte dei Comuni in materie nelle quali essi hanno competenza trae il proprio fondamento nella legge (art.3 e 5 ed art. 4, comma 3 del dlgs 267/2000; e, nella Regione Lazio, art. 5 della LR 14/1999) secondo l'assetto costituzionale delle Autonomie come delineato negli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Ne deriva che una revisione del regolamento comunale in materia di commercio (materia nella quale il Comune è titolare di competenze proprie; 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) può essere legittimamente adottata anche in pendenza della elaborazione di una normativa regionale di riordino della materia, anticipandone i contenuti, fermo restando che, ove all'esito dell'avvenuta emanazione di norme regionali sovraordinate dovesse registrarsi un conflitto tra norme, quest'ultimo sarà risolto con i normali criteri di governo della gerarchia delle fonti, salvo l'obbligo del Comune, ove sussistano i presupposti, di adeguare la propria regolamentazione a quella regionale sopravvenuta.

III) Deve poi esaminarsi il secondo profilo di ordine generale, secondo il quale l'adozione del regolamento, con le sue previsioni limitative e conformative delle attività commerciali, sarebbe fondata su di una inesistente o comunque erroneamente rilevata "pressione antropica" derivante dalla concentrazione degli esercizi commerciali che la Relazione prodotta a fondamento del Regolamento erroneamente avrebbe conteggiato sotto diversi profili (vedasi perizia tecnica giurata del dott. Andrea Papitto, Dottore Commercialista, prodotta con i motivi aggiunti).

Con riferimento alla suddetta perizia, il primo punto di analisi evidenzia che i dati di cui alla Relazione, secondo la quale dall'Osservatorio Nazionale del Commercio del MISE risulterebbero nel secondo semestre del 2015 53.280 esercizi commerciali al dettaglio nel territorio Metropolitano, sarebbero in realtà riferibili al territorio regionale del Lazio; le attività censite esposte in relazione (punto 2), sarebbero (somministrazioni) non già 3268, ma 3787; le attività di laboratorio artigianale non già 2370, ma 1701; le attività di vicinato alimentare 4086 e non già 3979; nelle indicazioni di cui sopra sarebbero ricompresi gli esercizi cessati o chiusi, gli esercizi duplicati (medesimi locali con più SCIA), locali i cui titolari sono in possesso di SCIA per laboratorio e vicinato, bar (con somministrazione e SCIA di gastronomia calda e fredda), supermercati, che includono laboratori di gastronomia al loro interno. Molte attività sarebbero incluse nel censimento, ma non sarebbero ricadenti nel sito Unesco (il I Municipio ha una estensione maggiore di quest'ultimo); erroneamente, infine (punto 3), nella Relazione sarebbe stato considerato il dato delle attività e non quello (minore) dei locali commerciali presenti sul territorio cittadino.

Si tratta di argomenti critici in parte irrilevanti ed in parte non condivisibili.

III *bis*) E' necessario premettere che, in astratto, in presenza di condizioni così peculiari come quelle che caratterizzano l'ambiente urbano del Centro Storico di Roma Capitale e del sito UNESCO, la regolamentazione dell'apertura di locali commerciali, con particolare riguardo a quelli inerenti il settore alimentare (somministrazione al pubblico e vendita di prossimità) deve rispondere ad una esigenza altrettanto peculiare, ovvero quella di contenere il numero delle attività e garantirne la qualità, tenendo conto che la domanda di consumo (dipendente in buona parte non solo dalla qualità dei prodotti offerti, ma prima ancora dall'attrazione di pubblico che viene esercitata dalla qualità del contesto urbano, storico, artistico e culturale circostante, elemento che non dipende dalla capacità imprenditoriale delle aziende, rispetto alle quali costituisce utilità esterna produttiva di una rendita "da posizione") di per sé, potrebbe generare una trasformazione qualitativa del tessuto produttivo commerciale, orientandolo verso una massiccia diffusione di locali a bassissimo costo di investimento e di gestione (specie di manodopera), con deprezzamento qualitativo dell'offerta in prima battuta e, nel medio periodo, con conseguente impoverimento dello stesso ambiente urbano.

La necessità che dunque l'Amministrazione si propone di tutelare è quella di mantenere elevato lo standard di qualità dell'offerta commerciale, mediante una discriminazione qualitativa di accesso a determinate attività,

con restrizioni individuate per “tipologie” e per settori (alimentari e non), in base ad una valutazione di merito, economico e produttivo, che induce a ritenere alcuni esercizi completamente incompatibili con l'ambiente ed altri compatibili, ma da non tutelare (ovvero compatibili ma capaci di stare sul mercato senza particolari forme di sostegno); altri esercizi, invece, sono da assoggettarsi a forme di tutela avanzata (atti a sostenerne la presenza e la diffusione nell'ambiente urbano, con misure di incentivazione all'apertura ed alla circolazione delle relative licenze che correggano o comunque attenuino i diversi rapporti costi-benefici, legati ad una redditività minore rispetto agli altri esercizi, “vietati” oppure né vietati, né tutelati), perché costituiscono attività giudicate non solo compatibili, ma anche tradizionalmente rappresentative dell'ambiente in cui sono inserite o comunque necessarie alla corretta ed equilibrata fruizione dei quartieri da parte sia dei residenti che dei non residenti.

III<sup>ter</sup>) Il Regolamento, già dalle precedenti edizioni della disciplina, conosce quindi attività “vietate”, “non vietate” e “tutelate”, soggette a specifiche discipline di apertura e trasferimento.

Più precisamente, la disciplina regolamentare introdotta da Roma capitale (confermativa in massima parte delle previsioni di cui alla DAC nr. 36/2006), si diversifica a seconda dell'area urbana presa in considerazione, prevedendosi un regime che riguarda un ampio ambito e cioè la Città Storica (che si articola in Tessuti, Edifici e complessi speciali, Spazi aperti e Ambiti di valorizzazione; a loro volta i Tessuti si articolano da T1 a T10; e a loro volta gli Edifici e complessi speciali hanno una loro articolazione, art. 2 del Regolamento e 24 NTA), un regime che riguarda i soli Tessuti da T1 a T6 della Città storica; e da ultimo un regime ancora più ristretto che riguarda il solo sito Unesco ed i rioni che ricadono anche parzialmente nello stesso.

Nella Città storica è consentita (art.4) l'apertura di esercizi di vicinato, alimentari e non, e di laboratori artigianali; non sono previste attività “tutelate” o “vietate”.

All'interno della Città Storica - nei locali ricadenti all'interno di uno dei Tessuti T1, T2 , T3, T4, T5 ovunque localizzati nella Città storica e T6 ovunque localizzato nel perimetro del sito Unesco (cui è dedicato il TITOLO IV del Reg.to), le attività commerciali sono classificate (e quindi qualificate) in “tutelate” (individuate dall'art.8 e condotte in via esclusiva, ovvero condotte in locali destinati esclusivamente all'esercizio di detta ed unica attività, per le quali è sancita una speciale regolamentazione inerente la chiusura e l'attivazione successiva di nuovi esercizi) e “vietate” (art. 11). In questo ambito, non vi sono limiti all'attivazione di nuove attività di vicinato e/o artigianali ad eccezione, come dianzi detto, delle attività qualificate come vietate in quanto incompatibili con le esigenze di tutela dei valori urbanistici e ambientali: ne deriva che sono ammesse attività di vicinato aventi ad oggetto sia attività tutelate che attività non tutelate, fermo restando che le prime sono “tutelate” solo se, ed in quanto, esercitate in via esclusiva.

Non è neppure interdetto, sempre nell'ambito in esame (Tessuti della Città storica individuati dall'art.7), il subentro in una attività tutelata preesistente al regolamento, nè il subentro in una attività tutelata avviata dopo l'entrata in vigore del regolamento, fermo restando che, in ogni caso, l'esercizio di tutte le attività commerciali e artigianali, di qualunque tipologia, è assoggettato alle prescrizioni per la tutela del decoro indicate nell'art.10.

Giova rilevare che lo stesso articolo 8 prevede che il vincolo (di attività tutelata) non si costituisce nei locali in cui l'attività tutelata sia stata esercitata da meno di due anni continuativi e decade nei locali in cui da almeno tre anni non sia svolta una attività commerciale o artigianale tutelata.

Nell'area del sito Unesco e nei tessuti da T1 a T5 (Tit. V del Regolamento), è consentita solo l'apertura di attività tutelate (e cioè di una delle attività di cui all'articolo 8 condotte in via esclusiva). E' conseguentemente vietata tanto l'apertura di attività vietate quanto l'apertura di nuove attività diverse da quelle tutelate, così come l'avvio di una attività tutelata ed una attività non tutelata. È consentito, per gli esercenti di attività non tutelate preesistenti all'emanazione del regolamento, di associare a detta attività una nuova attività tutelata (art.12 c.1); per converso agli stessi esercenti non è consentito aggiungere altra attività non tutelata.

Un regime particolare riguarda le attività già esistenti al momento della emanazione del regolamento concernenti (lett. "d" dell'art.8) "*La vendita di libri, anche abbinati a prodotti audio visivi e a strumenti musicali*" nonché "*Le gallerie d'arte esercitate in forma esclusiva di esercizio commerciale*" le quali possono associare alle relative attività quella di somministrazione di alimenti e bevande nel rispetto della prescrizione di cui alla del .n.35/2010.

Non vi sono norme che vietano, all'interno del Sito Unesco, il subentro in una attività tutelata preesistente al regolamento nè il subentro in una attività tutelata avviata dopo l'entrata in vigore del regolamento; per converso l'art.12 c.4 consente, in caso di subentro in una preesistente attività non tutelata o vietata, esclusivamente lo svolgimento di una delle attività tutelate (sul punto si rinvia *infra* alla trattazione dei profili di censura sulla disposizione in esame).

È consentita, all'interno del sito Unesco, l'apertura di nuove attività solo tutelate ( e cioè di un'attività che si aggiunge al numero delle preesistenti), mentre non è consentita, ex art.12 c.1, l'apertura di nuove attività vietate o non tutelate. Tuttavia, e con riguardo alle attività pre-esistenti tutelate, è consentito aggiungere un'attività tutelata; a tanto consegue che l'esercizio in esclusiva della attività tutelata è un limite proprio delle "nuove" attività tutelate che non opera nei confronti di una preesistente attività tutelata cui è consentito, nel nuovo regime, aggiungere o associare altra attività tutelata. Tale limite, in ogni caso, non opera per l'apertura di nuove attività artigianali alimentari che il regolamento non richiede siano esercitate in forma esclusiva.

La facoltà, consentita nell'ambito del sito Unesco, di aprire nuove attività tutelate trova un limite temporaneo con riguardo agli esercizi di vicinato alimentare e di laboratorio alimentare (art. 14, comma 1); per tre anni decorrenti dalla data di entrata in vigore del regolamento tale facoltà è interdetta (mentre, ovviamente, continua ad essere consentito il subentro in una di tali attività alimentari). Onde evitare che tale disposizione restrittiva venga aggirata, la norma del comma 2 dell'art.14 dispone che tale divieto opera anche nell'ipotesi in cui si abbia il subentro nella titolarità di una attività non tutelata.

III<sup>quater</sup>) Premessa la sintetica descrizione dei contenuti essenziali della disciplina in esame, va subito evidenziato, ai fini dell'argomento di censura fondato sulla contestazione del presupposto della pressione antropica che parte ricorrente prospetta, che di fronte ad un contesto urbano in divenire, l'Amministrazione che si proponga di discriminare qualitativamente gli esercizi compatibili e tutelabili con il suddetto ambiente, dal momento che interviene in un ambito già esistente, la cui trasformazione che intende governare è già in atto, può astrattamente scegliere tra due opzioni. La prima è quella di disporre la chiusura delle attività ritenute incompatibili, mediante la loro delocalizzazione in altri contesti, con intuibili costi sia sociali che economici; la seconda è quella di perseguire il governo diffuso della transizione verso il cambiamento auspicato, facendo in modo che sia il mercato stesso a pervenire al risultato progettato.

Nel caso in esame l'Amministrazione, sin dalla DAC nr. 36/06 ha preferito quest'ultima opzione; ed a tali fini risulta informato il complesso degli articoli da 8 a 12 e 14 del regolamento attuale che si andranno ad

esaminare oltre, con un meccanismo selettivo che spinge il mercato verso la riconversione delle attività, sfruttando la naturale tendenza delle licenze commerciali a circolare tra gli operatori. Nel suddetto quadro di valori oggetto di tutela, l'elemento della pressione antropica è formula concettuale descrittiva e non analitica, che prescinde dal numero esatto degli esercizi in essere, o dal modo di computarli (se per locali o per attività, ovvero linea di offerta al pubblico, rilevando piuttosto tale computo ai fini dell'esatto novero delle licenze assentibili dopo la chiusura di attività esistenti, questione che esula dal presente giudizio e che comunque sarà ripresa nell'analisi delle norme transitorie di cui all'art. 14).

Ciò che detta rilevazione intende porre in evidenza (e che la Relazione esprime con chiarezza, senza che rilevino in contrario le analisi degli studi condotti dalle parti ricorrenti) è che lo stato del mercato e dell'ambiente urbano è tale da non consentire una indiscriminata proliferazione di esercizi commerciali, specie alimentari, essendosi dimostrato, nell'esperienza dell'Amministrazione e degli stessi operatori, che non è applicabile al caso di specie il principio (di tradizione classica) secondo cui il mercato raggiunge un equilibrio di ottimalità, senza adeguato intervento regolatore dello Stato (apprezzamento questo che costituisce il frutto di una impostazione metodologica attinente al merito amministrativo che non è sindacabile in sede di legittimità), tanto da giustificarsi l'applicazione della deroga prevista dalla disciplina sulle liberalizzazioni delle attività commerciali (che risponde, invece, alla logica appena descritta), così come la giurisprudenza dapprima richiamata, pacificamente riconosce. Ne deriva pertanto quanto segue.

III *quinquies*) La scelta di valutare l'offerta di mercato esistente nel Sito Unesco con riferimento alle attività e non ai locali, è frutto di una impostazione metodologica di tipo quantitativo e non meramente numerico, che è rivolta a censire le tipologie di servizi e di prodotti e come tale non è censurabile sotto profili di tipo formale o metodologico, come quelli, del tutto alternativi (e quindi rimessi alla scelta di merito dell'Amministrazione) prospettati dall'analisi della parte ricorrente.

Circa i dati riportati al punto 2, in parte discordanti da quelli esposti da Roma Capitale, la differenza numerica – in alcuni casi indicante una concentrazione di esercizi addirittura maggiore di quella esposta da Roma Capitale – non è tale da mettere seriamente in dubbio l'esigenza di tutela dell'ambiente urbano e dei consumatori che è sottesa alla decisione di contingentare attività ed esercizi commerciali, essendo comunque indubbio che pur accedendo ai dati alternativi prospettati dalla parte ricorrente, sussiste una forte pressione antropica nell'area di tutela.

Deve infine considerarsi che l'esatto censimento delle attività esistenti (che deve tenere conto della mutevolezza del mercato derivante da diversi fattori, inclusa la circostanza che le licenze commerciali sono soggette a circolazione tra privati, il cui scambio costituisce un mercato a sé stante), è sicuramente necessario che sia condotto da Roma Capitale, ma al fine che sarà meglio illustrato oltre dell'esatto perimetro del periodo di tempo transitorio nel quale sono vietate aperture di nuove somministrazioni (si rinvia sul punto all'analisi delle censure rivolte avverso l'art. 14 del Regolamento).

IV) Venendo adesso ai profili di ricorso attinenti le singole disposizioni censurate, nell'ordine delle censure stesse e degli articoli di riferimento, si osserva quanto segue.

*a) Consumo sul posto (art. 5).*

Il primo ordine di censure è rivolto a contestare la disciplina, innovativa rispetto alla regolamentazione previgente, che la DAC nr. 47/18, all'art. 5, dedica al "consumo sul posto", ovvero alla facoltà degli esercenti

di talune attività di consentire agli avventori di consumare prodotti alimentari e gastronomici di loro produzione e preparazione nei locali stessi dell'esercizio.

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).

Per comprendere il rilievo della questione, specie in relazione alle osservazioni critiche da svolgersi in relazione a 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.

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), deve 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 veda 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).

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.

Così delineato il perimetro normativo, legislativo e regolamentare, che definisce l'oggetto della disciplina del *“consumo sul posto”*, si rileva che la fattispecie è assai peculiare rispetto alla somministrazione, per presupposti e per condizioni di esercizio.

Anche sulla scorta della prassi (circolare MISE 3603/C del 28.9.2006 punto 8.1; parere MISE nr. 86321 del 9.6.2015; nota MISE nota 37231 del 28.11.2016, tutti variamente richiamati nelle sentenze che seguono), la giurisprudenza della Sezione (si veda TAR Lazio, II ter, nn. 1641/2019, 11897/18, 11516/18, 4695/17 ), è pacificamente orientata a ritenere che, ai fini della qualificazione dell'attività (se di somministrazione o consumo sul posto), debba 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) in base ad un criterio sostanziale di accessoria 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, viene 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 (in particolare, quanto all’evoluzione dell’istituto ed i relativi limiti applicativi, si vedano le sentenze nn. 11516/2018 del 28 novembre 2018 e 11897/2018 del 10 dicembre 2018; sulla rilevanza degli arredi ai fini della qualificazione delle due diverse fattispecie, si ritornerà *funditus* oltre).

La giurisprudenza del Consiglio di Stato (alla quale la difesa dei ricorrenti si richiama), ha scelto una opzione ermeneutica diversa, sostanzialmente adesiva alla posizione dell’AGCM (di contrario avviso alle circolari e note del MISE dapprima richiamate, si veda la segnalazione S2605 del 27 ottobre 2016), ritenendo, a conferma di un primo orientamento cautelare (si vedano le ordinanze 2572/2018, e 5502/2018), 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 che non induce 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 che si sono già ampiamente richiamati sub “II” e che si approfondiranno anche oltre), è idoneo ad introdurre regole specifiche atte a distinguere i caratteri del “consumo sul posto” rispetto al servizio assistito tipico della somministrazione; 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 dunque 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).

Anche laddove si dovesse ritenere che la normativa di riferimento (in specie, il 4 comma 2 bis del d.l. n. 223/2006 conv. con modifiche nella l. n. 248/96) non abbia una portata dubbia, ma costituisca in effetti il fondamento di quel tipo di offerta che i ricorrenti vorrebbero praticare (tesi che il Collegio non condivide), in ogni caso il Regolamento – per le stesse ragioni sin qui ampiamente espresse – 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 all’Amministrazione (come chiarito al precedente punto II, sulla scorta di una giurisprudenza assolutamente pacifica, sia del TAR che del Consiglio di Stato); ed, a maggior ragione, può legittimamente imporre determinate modalità conformative a specifiche attività legittime, come accade nel caso di specie.

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.

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.

Già l'esposizione che precede, specie in punto di ricostruzione della differenza di regime tra artigiani alimentari ed esercenti la vendita al dettaglio di prodotti alimentari, disvela l'insufficienza del presupposto esegetico che il Consiglio di Stato ha espresso.

Infatti, laddove la sentenza 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).

L'insufficienza della opzione ermeneutica seguita dal Consiglio di Stato, poi, è ancora confermata 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.

Invero – e passando adesso al merito delle censure - il Regolamento impugnato 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).

Si tratta di una disciplina che – come anticipato prima - l'Amministrazione di Roma Capitale è legittimata ad introdurre, in forza dei poteri e delle facoltà già esaminati nel corpo del precedente paragrafo II (e pacificamente riconosciuti dalla giurisprudenza già richiamata, ovvero 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 e da ultimo, Consiglio di Stato nr. 298 del 14.1.2019).

Deve riconoscersi nella disciplina in esame, quindi, 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 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.

Neppure costituisce una ingiustificata limitazione della libertà di impresa (sempre rimanendo entro il perimetro dei motivi di ricorso), o della esigenza di tutela dell'ambiente e di riduzione della massa dei rifiuti nella imposizione di "tovaglioli, stoviglie e posate monouso" in quanto queste tipologie di prodotti è previsto debbano essere "biodegradabili" e quindi realizzate con materiali di pieno riciclo o comunque non impattanti sull'ambiente.

b) *Requisito di iscrizione di almeno tre anni presso la CCIAA (art. 8, comma 1, Regolamento).*

La disposizione al comma 1 dell'art. 8 subordina l'accesso alle attività tutelate (solo) al "*soggetto che abbia maturato un'anzianità di iscrizione alla Camera di Commercio o all'albo delle imprese artigiane non inferiore a tre anni e che eserciti da almeno tre anni*".

Roma Capitale evidenzia che lo scopo della norma è quello di assicurare la qualità nell'offerta tramite una maggiore specializzazione dell'operatore, fondata su un minimo di esperienza.

Condivisibilmente, invece, parte ricorrente censura tale prescrizione, in quanto introduce una restrizione delle iniziative economiche non giustificata dai presupposti di tutela che la stessa deliberazione enuncia (e dunque costituisce un profilo di contraddittorietà intrinseca).

Attesa la tipologia delle attività di cui si discute ed evidenziato che Roma Capitale – con regolamentazione già da tempo sperimentata – ha inteso selezionare le attività tutelate individuandole per tipologia, la qualità dell'offerta e la tutela dell'ambiente urbano sono già assolte da tale genere di previsione, rispetto alle quali nessuna garanzia di maggiore qualità può farsi risalire, secondo comune esperienza, al possesso di una determinata anzianità di iscrizione alla camera di commercio o di effettivo svolgimento dell'attività, dipendendo la riuscita o meno di una iniziativa economica da doti soggettive dell'imprenditore che l'anzianità di iscrizione non necessariamente comporta; di converso, si impedisce l'accesso al mercato di operatori che, in tesi, essendo in possesso di strumenti culturali ed economici di investimento, possono garantire un rinnovo del settore e dell'offerta, con maggiore adeguamento alle normali ed esistenti duttilità evolutive dell'offerta stessa.

Peraltro, la disciplina di legge delle attività commerciali già prevede, ove necessario, un periodo di specifica esperienza ai fini dell'abilitazione all'esercizio (come nel caso del commercio di prodotti alimentari e somministrazione, per cui sono richiesti i requisiti di cui all'art. 71 comma 6 dell'art. 26 marzo 2010 n.59, disciplina recepita, quanto alla regolamentazione di Roma Capitale, nella DAC nr. 35/2010).

La previsione regolamentare si risolve, pertanto, in un appesantimento delle condizioni soggettive già vigenti in termini di legittimazione all'apertura dell'esercizio commerciale che non trova giustificazione nelle finalità di tutela che la deliberazione ha espresso a fondamento dell'approvazione del regolamento e che si aggiunge, duplicandoli, ai già previsti oneri di legge e di regolamento.

Il ricorso sul punto è fondato e quindi, in accoglimento del gravame, l'art. 8 comma 1 del regolamento di cui alla DAC nr. 47/2018 deve essere annullato nella parte in cui subordina l'apertura delle attività ivi meglio elencate al possesso di *“un'anzianità di iscrizione alla Camera di Commercio o all'albo delle imprese artigiane non inferiore a tre anni”* ed all'esercizio *“da almeno tre anni”* dell'attività.

Per effetto dell'accoglimento del gravame sul punto, il testo di cui al primo comma dell'art. 8 della delibera oggetto di gravame nr. 47/2018 di Roma Capitale va annullato limitatamente all'inciso *“da soggetto che abbia maturato un'anzianità di iscrizione alla Camera di Commercio o all'albo delle imprese artigiane non inferiore a tre anni e che eserciti da almeno tre anni”* e risulta pertanto così modificato:

*“Sono attività tutelate quelle esercitate nei locali siti nei Tessuti di cui al precedente art.7, comma 1, in cui si svolga in via esclusiva una delle seguenti attività commerciali in forma di esercizio di vicinato o artigianali”.*

Per gli ulteriori profili di censura in ordine alle previsioni dell'art. 8, si rinvia al paragrafo successivo sub d).

*c) Prescrizioni a tutela del decoro (art. 10).*

Manifestamente infondate sono le censure rivolte avverso le prescrizioni contenute nell'art. 10 in ordine alla *“tutela del decoro”*, meglio riportate in parte narrativa.

Si tratta, all'evidenza, di prescrizioni conformative tradizionali che orientano la qualità del servizio e degli esercizi che non incidono, anzi qualificano, le relative attività.

In ogni caso, i profili dedotti attengono al merito della regolamentazione e come tali vanno dichiarati inammissibili.

*d) Disciplina delle attività tutelate ed esercizi alimentari (art. 8, 11 e 12).*

Il ricorso è infondato in relazione alle censure rivolte alle disposizioni in esame, con le quali viene replicata la medesima disciplina già introdotta dalla precedente deliberazione nr. 36/2006, salvo per quanto riguarda il comma 4 dell'art. 12, nei limiti che si espongono a seguire e che richiedono una trattazione organica.

*d.1)* Nel loro complesso, le disposizioni in esame partecipano a quel *“meccanismo”* di rinnovo del tessuto qualitativo dell'offerta commerciale che si è descritto in precedenza e che trova nelle premesse metodologiche e motive della delibera impugnata un puntuale approfondimento.

Per il migliore inquadramento dell'oggetto della censura nell'ambito della peculiare disciplina regolamentare, e riprendendo quanto accennato in apertura, si deve premettere una breve disamina, a fini esegetici sistematici, dell'inquadramento delle disposizioni censurate, secondo quanto segue.

Il Regolamento disciplina un particolare rapporto tra la cessazione di un'attività *“tutelata”* insediata nei Tessuti T1, T2, T3, T4, T5 ovunque localizzati nella Città storica e T6 ovunque localizzato nel perimetro del sito Unesco (art. 8 c.2); il subingresso in attività non tutelata o vietata svolta nel Sito Unesco (sottoposto ad

una disciplina speciale, art. 12 c.4, oggetto di censura); ed il divieto di apertura di nuovi esercizi alimentari nel sito UNESCO (stabilito in via transitoria ex art.14 c.2 del Reg.to nr.47/18).

L'art.8 riguarda le "attività tutelate" che sono esercitate, in forza del richiamo all'art.7 del Reg. n.47/18, nei Tessuti T1, T2, T3, T4, T5 ovunque localizzati nella Città storica e T6 ovunque localizzato nel perimetro del sito Unesco (per le definizioni di Città Storica e Sito Unesco e relative perimetrazioni, si rinvia agli artt. 2, comma 1 del Regolamento e 24 delle NTA, ivi richiamato). La disciplina riguarda quindi non le sole attività commerciali esercitate all'interno del sito Unesco ma, ben diversamente, le attività commerciali esercitate nei tessuti sopra individuati "ovunque localizzate nella Città storica"; quindi individua una serie di attività che qualifica "tutelate" disponendo, al comma 2, che ove le stesse, per qualunque causa, vengano a cessare, *"negli stessi locali è consentita esclusivamente l'attivazione di una delle attività commerciali tutelate appartenenti al medesimo settore alimentare o non alimentare e di una delle attività artigianali appartenenti alla medesima tipologia attività alimentare o non alimentare di cui al precedente comma."*

L'art. 12 c.4 riguarda una disciplina *"speciale delle attività tutelate"* (così come recita la rubrica dell'art.12), la cui specialità deriva dal fatto che si riferisce alle attività tutelate svolte (non all'interno della Città storica, nell'ambito dei Tessuti indicati dall'art.8 c.1 che rimanda all'art.7, ma) all'interno del sito Unesco e nei soli Tessuti da T1 a T5 (e dunque in quella parte dei Tessuti in questione localizzata all'interno del perimetro del sito Unesco).

All'interno di tale (ridotto) contesto urbano *"Fermo restando quanto disposto dall'art. 8, comma 2, nell'area di cui al comma 1, 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"*.

Tenendo presente il descritto contesto normativo regolamentare, si osserva che la disciplina relativa alle attività tutelate, nei termini censurati da parte ricorrente, replica le analoghe norme previgenti (DAC nr. 36/2006) la cui legittimità è stata ampiamente esaminata dalla giurisprudenza che ne ha confermato l'impostazione, affermando che *"la normativa regolamentare di Roma Capitale non risulta, in parte qua, irragionevole alla luce delle finalità di tutela e riqualificazione che la stessa intende perseguire in coerenza con i principi di matrice comunitaria, se ne deve inferire 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"* (Cons. St. n.4663 del 30.7.18.; si vedano anche Cons. St. nn.4856/2015; 4034 e 5087 del 2011; n.2758/2010, tutte coerenti nel confermare la legittimità della DAC n.36/2006).

Anche sulla base di tali precedenti, la censura secondo cui sarebbe illogico l'obbligo di esercizio esclusivo di vendita di generi alimentari con divieto di abbinamento ad attività di vendita di generi non alimentari non trova la condivisione del Collegio, nei termini in cui è proposta, dal momento che l'intento dell'Assemblea capitolina è chiaro nel presupporre uno sbilanciamento di offerta tra generi alimentari e non alimentari a vantaggio del primo; l'imposizione di una "segregazione" delle due tipologie di attività risponde quindi ad una scelta di merito non illogica, volta a prevenire che le attività non alimentari possano in qualche modo costituire un veicolo per un ulteriore aumento delle prime.

A fini evidenti di tutela della qualità delle lavorazioni artigianali è poi informato il comma 3, lett. a) dell'art.12 comma 3, lett. a) secondo cui una delle condizioni alle quali è possibile aprire un'attività appartenente alla tipologia alimentare di cui all'art. 8, comma 1, lett. b) (ovvero: *“Laboratori artigianali di cui alla Legge Regionale n. 3/2015, ad esclusione delle attività di carrozzeria e autofficina per riparazione di auto e delle attività di artigianato della tipologia alimentare che effettuano il consumo sul posto dei prodotti di propria produzione”*) è che *“le fasi del ciclo produttivo avvengano all'interno del laboratorio o in apposite unità locali e non vengano posti in vendita prodotti precotti e/o preconfezionati che non siano di produzione propria”*, con conseguente infondatezza della censura, nei termini – peraltro meramente generici – in cui è formulata. La disposizione in parola, del resto, è meramente accessoria e ricognitiva di limiti propri dei presupposti normativi che consentono agli artigiani alimentari di far consumare sul posto i prodotti (solo) di propria produzione, come si è visto in precedenza.

Quanto al comma 1 dell'art. 12 (secondo cui *“Nell'area del Sito UNESCO, come individuata nell'art. 3, comma 1, lettere b) e c) del presente Regolamento, nei tessuti da T1 a T5, è vietata l'apertura delle attività di cui al precedente articolo 11 e di nuove attività diverse da quelle tutelate, nonché, l'aggiunta a queste ultime, ove già esistenti, di attività non rientranti nell'elenco di cui al comma 1 dell'art. 8, ad eccezione delle attività di cui alle lettere d) e h) per quanto attiene alla somministrazione di alimenti e bevande, nel rispetto delle prescrizioni di cui alla Deliberazione Consiglio Comunale n. 35/2010”*) infondatamente i ricorrenti rilevano che la preclusione all'esercizio di qualsiasi attività di laboratorio e di vicinato con consumo sul posto (in quanto attività diverse da quelle tutelate dall'art. 8) sarebbe in contrasto con l'art. 3 comma 1 lett. f) bis del D.L. 223/2996, che prevede per gli esercizi di vicinato la possibilità di consumare sul posto.

Come si è visto in precedenza, il Regolamento opera una articolata suddivisione del territorio ai fini delle attività esercitabili e, per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'art. 12, il divieto di abbinare ad esercizi di attività tutelate ulteriori tipologie di vendita diverse da quelle consentite, è funzionale a prevenire che le attività tutelate siano utilizzate quale strumento di elusione del divieto, generale, di aprire nuove attività diverse da quelle tutelate, divieto che non si presta ad una censura di eccesso di potere in quanto partecipa di quel più generale meccanismo di trasformazione graduale del tessuto produttivo nel senso del recupero delle attività commerciali ritenute compatibili con l'ambiente urbano cui si è fatto cenno in precedenza.

La limitazione all'apertura di nuovi esercizi nei termini descritti comporta che gli esercizi esistenti da prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina (intendendosi come tale quella contenuta nelle deliberazioni anteriori a quella oggetto del presente gravame) possono continuare ad esercitare la propria attività; ma, mentre nella previgente disciplina, quelli ritenuti non compatibili con l'ambiente urbano (attività “vietate”), all'atto della cessazione dell'esercizio non potevano proseguire, né potevano comunque essere cedute a terzi, per effetto della nuova regolamentazione (art. 12, comma 4), viene ripristinata la cedibilità a terzi, ma solo a condizione che vengano “trasformati” – o meglio riconvertiti – in una attività tutelata.

Come si vede, la previsione normativa introduce un meccanismo di discriminazione qualitativa degli esercizi e della tipologia dell'offerta commerciale che integra il mercato al quale si affida per il suo stesso funzionamento, così da utilizzare la naturale vocazione alla circolazione delle licenze commerciali tra gli operatori, orientandone le transazioni – senza oneri per la finanza pubblica – verso quegli standard di risultato che l'Amministrazione si propone di raggiungere.

Se questa è la *ratio* della previsione, essa si rivela legittima in rapporto alle attività “vietate”, perché – consentendo la circolazione delle licenze ai fini della riconversione – arricchisce di utilità una fattispecie che, in quanto precedentemente destinata, in caso di chiusura, alla definitiva cessazione, non conferiva al suo titolare alcuna utilità aggiuntiva, rispetto al mero provento commerciale; per il medesimo presupposto si rivela, invece, illegittima – secondo le censure dedotte – laddove assoggetta al medesimo meccanismo di trasformazione anche le attività “non vietate”, ovvero esercizi che non richiedono particolari forme di tutela, ma che non sono neppure incompatibili con l’ambiente urbano.

In questo caso, imporre una limitazione di cessione e trasferimento dell’attività non vietata a condizione che sia trasformata in un’attività tutelata eccede lo scopo di tutela, in quanto di fatto priva l’esercizio di un valore proprio (ovvero la clientela, che dipende dall’offerta del prodotto) che si era formato nell’esercizio legittimo dell’attività non vietata.

Pertanto, si tratta di una disciplina sostanzialmente ablativa che è senza causa (nel senso che non sussiste corrispondenza tra mezzo utilizzato e scopo di tutela).

Poste tali premesse, va accolto il ricorso in ordine alle censure dedotte avverso il comma 4 dell’art. 12, che dev’essere annullato limitatamente alle parole “non tutelata o”; mentre il gravame va respinto per quanto riguarda l’attività “vietata”.

Per effetto dell’accoglimento del gravame nei termini sin qui esaminati, la disposizione così viene riformulata: *“Fermo restando quanto disposto dall’art. 8, comma 2, nell’area di cui al comma 1, in caso di subingresso nella titolarità, per cessione o affitto di ramo di azienda, di attività vietata ai sensi dell’articolo 11, è consentito esclusivamente lo svolgimento delle attività elencate all’art. 8, comma 1”*.

*e) Progetti di qualità (art. 13).*

Infondate sono le censure rivolte avverso tale disposizione.

L’art. 13 introduce nel regolamento una disciplina volta a temperare il rigore del meccanismo di governo della transizione che si è esaminato sin qui, consentendo l’ingresso nel mercato di imprese dotate di progetti produttivi e di offerta connotati da particolari requisiti di valore, individuati dalla disposizione in via di massima, con riserva di una specifica deliberazione attuativa della Giunta. A quest’ultima è riservata sia la definizione dei criteri e delle condizioni di ammissione, sia la nomina di una speciale Commissione Tecnica volta a valutare il pregio ed il merito dei progetti.

Non si rilevano, nella disposizione in esame, indicatori idonei a presumere che possano essere discriminati i piccoli esercizi, asseritamente non in grado di assicurare “elevati standard qualitativi”; la censura possiede un connotato eminentemente generico, posto che secondo l’esperienza comune anche e soprattutto i piccoli imprenditori, per l’estrema duttilità dell’organizzazione commerciale e di impresa, possono innovare l’offerta commerciale, dipendendo quest’ultima dall’iniziativa individuale che postula capacità personale e soggettiva, e ben può, pertanto, competere per l’inserimento nel tessuto di offerta (specie considerando che, venuto meno per effetto delle censure proposte nell’odierno giudizio il requisito dei tre anni obbligatori di iscrizione alla Camera di Commercio e di esercizio dell’attività per l’apertura di nuove imprese, tale disposizione finisce con il favorire soprattutto i giovani imprenditori).

*f) Divieto nuovi esercizi di generi alimentari (art. 14).*

Il divieto di apertura di nuovi esercizi di generi alimentari di cui al comma 1 e dal comma 2 dell’art. 14 (quest’ultimo con funzione ancillare al primo comma), è posto a presidio del contenimento della “pressione

antropica” che si è illustrato dapprima e che costituisce un presupposto che le censure di parte ricorrente, come visto, non riescono a mettere seriamente in discussione.

Va comunque rilevato che, non venendo in rilievo nell’odierno giudizio la richiesta di apertura di nuovi esercizi, ma essendo la norma in questione impugnata in via generale dai ricorrenti (tra i quali solo la Confesercenti possiede un interesse di tipo corrispondente alla censura generale come formulata) il ricorso non sfugge ad un giudizio di genericità.

Deve tenersi presente che il comma 1 in esame contiene una specifica prescrizione (ultima parte) a norma della quale *“I dati inerenti gli indici di saturazione riferiti ai singoli Rioni che ricadono nell’area del Sito UNESCO saranno soggetti a revisione biennale in relazione agli eventuali mutamenti degli indici stessi”*.

La giurisprudenza ha già chiarito, in relazione a similari presupposti di disciplina (TAR Lazio, II ter, 01953/2015, in riferimento alla vigenza dell’art. 11, comma 7, del regolamento di cui alla delibera del Consiglio nr. 36/2006, a norma del quale *“gli ambiti e le disposizioni ad essi relative sono soggetti a revisione triennale in relazione agli eventuali mutamenti degli elementi fattuali sottesi alla loro individuazione monitorati dai municipi territorialmente competenti, ovvero in caso di sopravvenute ragioni di pubblico interesse”*), che siffatta disposizione introduce, in un contesto di restrizione, una disciplina transitoria soggetta a revisione, costituendo un importante e necessario elemento strutturale dell’esercizio del potere, volto ad attualizzarne l’adeguamento allo scopo di assicurare una sempre rinnovata ponderazione degli elementi del contesto (così da ridurre il rischio di proteggere indirettamente rendite di posizione degli operatori commerciali già insediati e poter migliorare il servizio all’utenza, costituita sia dalla clientela, che dai residenti e dai turisti”; TAR Lazio, Roma, II ter, sent. Nr. 01953/2015 cit. secondo la quale *“nell’assenza di tale adeguamento (doveroso e quindi sanzionabile con gli ordinari rimedi anche processuali dell’ordinamento), l’attualità degli interessi che emergono nell’atto di puntuale diniego non può che essere apprezzata allo stato degli atti”*).

Pertanto, mentre la decisione di porre un divieto temporaneo di apertura di nuove attività prescinde dal numero delle licenze esistenti, quest’ultimo elemento sarà invece rilevante in sede di riesame, che dovrà avvenire allo scadere dei due anni e, prima di allora, potrà essere sollecitato dalle parti interessate laddove prospettino un mutamento del contesto rilevante.

Ne deriva il rigetto del ricorso, sul punto, allo stato degli atti.

*g) Sanzioni (art. 15).*

Quanto all’art. 15, le censure dedotte sono manifestamente inammissibili, trattandosi di una disposizione non autonomamente lesiva, che necessita di atti applicativi per poter acquisire un presupposto di attualità dell’interesse all’impugnazione.

V) Il ricorso può dunque trovare accoglimento solo nei limiti sin qui indicati.

Le conseguenti modifiche del Regolamento, avendo effetti *erga omnes*, saranno pubblicate dall’Amministrazione comunale nelle medesime forme già osservate per la pubblicità del Regolamento stesso.

Le spese vanno conseguentemente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei modi e nei termini di cui in motivazione.

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.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 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