Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa
Consigli Tribunali

Indietro

Pubblicato il 03/04/2018

N. 02050/2018REG.PROV.COLL.
N. 02282/2013 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2282 del 2013, proposto da:

Bas s.a.s. di Claudio Proietti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Battista Marsala e Andrea Barletta, con domicilio eletto presso lo studio Giovanni Battista Marsala in Roma, via Giovanni Nicotera, 29;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa per legge dagli avvocati Alessandro Rizzo e Rosalda Rocchi, domiciliata in Roma, via del Tempio di Giove, 21;

Comitato Vivere Trastevere, Associazione piazza Navona, Associazione degli abitanti per la tutela e la valorizzazione del Centro storico e Associazione Rione Ponte e dintorni, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Paolo Ceci, con domicilio eletto presso lo studio Andrea De Lia in Roma, via Luigi Calamatta, 16;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II TER n. 10745/2012, resa tra le parti, concernente il divieto dell'esercizio di commercio in forma itinerante su aree pubbliche.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, del Comitato Vivere Trastevere, dell'Associazione piazza Navona, dell'Associazione degli abitanti per la tutela e la valorizzazione del Centro Storico e dell'Associazione Rione Ponte e dintorni;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2018 il Cons. Paolo Giovanni Nicolò Lotti e uditi per le parti gli avvocati Giovanni Battista Marsala e Rosalda Rocchi;

FATTO

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, Sez. II-*ter*, con sentenza 21 dicembre 2012, n. 10745, ha respinto il ricorso dell'attuale appellante Bas s.a.s. di Claudio Proietti per l'annullamento dell'ordinanza del Sindaco di Roma Capitale n. 8 del 10 maggio 2011, recante il divieto temporaneo di esercizio del commercio su area pubblica nel

territorio del Municipio I, nel suo complesso, e dei Municipi II, III, IX e XVII, limitatamente a determinate aree, nonché delle note dei Comandi dei Gruppi di Polizia Municipale I, II, III, IX, e XVII.

La sentenza ha rilevato che:

- con riferimento alle aree comprese nel Municipio II, l'ordinanza, a seguito dell'istruttoria del Gruppo II della Polizia Municipale, ha escluso l'attività di commercio in forma itinerante per le strade di viabilità principale, dense di attività commerciali e servite dai mezzi di trasporto pubblico, per scarsa fluidità del traffico in diverse aree territoriali con grave compromissione della sicurezza della circolazione e, infine, per le interferenze che il commercio itinerante potrebbe avere sulla mobilità pedonale dovuta alla presenza di stazioni della metropolitana e dei treni metropolitani presenti sul territorio;
- per le aree del Municipio III, l'ordinanza si limita a citare in

ordine alle zone dove è vietata l'attività di commercio itinerante, sempre sulla base dell'istruttoria compiuta dal Gruppo III della Polizia Municipale, problemi in ordine alla circolazione ed alla sicurezza stradale;

- con riferimento alle aree del Municipio IX l'ordinanza, recependo l'istruttoria del Gruppo IX della Polizia Municipale, afferma che elementi preclusivi all'attività commerciale in parola sono l'alta densità abitativa, la morfologia del territorio caratterizzata da carenza di ampi marciapiedi e spazi pedonali, la mancanza di aree adibite alla sosta veicolare, una fitta rete di mezzi di superficie e di stazioni della Metro;

- infine, per le aree del Municipio XVII dove è possibile il commercio in forma itinerante, l'ordinanza, la con l'istruttoria del Gruppo XVII della Polizia Municipale, pone in risalto la particolarità del territorio sottoposto in gran parte ai vincoli architettonici, paesaggistici e di

salvaguardia dei beni culturali, la presenza di un notevole traffico veicolare dovuto al flusso continuo di pullman turistici per la presenza della Città del Vaticano e di sedi istituzionali (tribunali ed ospedali);

- l'ordinanza ritiene, inoltre, con regola generale e di chiusura, che per limitare le problematiche sulla circolazione e sulla sicurezza stradale e attenuare l'impatto acustico ed ambientale nelle aree a maggiore densità di traffico veicolare e pedonale, su tutto il territorio su cui è consentito il commercio in forma itinerante – precisamente, nelle zone in cui operano i mercati, sia giornalieri che saltuari, concentramenti di soste o comunque regolarmente autorizzati – non è consentita la vendita da parte degli operatori itineranti durante le ore di attività dei medesimi;

- va richiamato Cons. Stato, V, n. 5087 del 2011, che indica i presupposti e le condizioni per dettare – sia pure in termini generali

– limitazioni al libero esercizio dell'attività di commercio in forma itinerante, sempre che l'Amministrazione individui, attraverso istruttoria, sufficienti elementi ostativi connessi alla tutela di interessi pubblici anch'essi garanti a livello costituzionale proporzionati all'area di riferimento ed alle modalità della imposta limitazione all'esercizio dell'attività commerciale in forma itinerante;

- la doglianza di eccesso di potere non è condivisibile por genericità e perché smentita *per tabulas* dagli atti, che evidenzano l'attività istruttoria del Comune: l'ordinanza finisce impone una limitazione non generalizzata all'esercizio del commercio itinerante ma puntuale e dettagliata, scadenzata anche in termini temporali, in particolare le aree interessate da mercati rionali.

L'appella contesta la sentenza, deducendone l'erroneità per:

- Violazione di legge; violazione e falsa applicazione dell'art. 28, comma 1, lett. *b)*, d.lgs. n. 114-1998

e dell'art.41 Cost.; eccesso di potere, travisamento dei fatti, ingiustizia manifesta, carenza o difetto d'istruttoria, carenza di motivazione.

Con l'appello in esame chiede quindi l'accoglimento del ricorso di primo grado.

Roma capitale chiede la reiezione dell'appello.

Gli intervenienti in primo grado Comitato Vivere Trastevere, Associazione Piazza Navona e dintorni, Associazione degli abitanti per la tutela e la valorizzazione del centro storico, e Associazione Rione Ponte e dintorni chiedono la reiezione dell'appello.

All'udienza pubblica dell'8 febbraio 2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, occorre rilevare la legittimazione degli odierni intervenienti.

Le associazioni ed i comitati, gli intervenienti nel caso di specie, hanno legittimazione nel processo

amministrativo a spiegare intervento volontario ex art. 50 Cod. proc. amm. se il giudizio riguarda un bene della vita la cui salvaguardia è funzione non eventuale, bensì fisiologica dell'ente (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, V, 18 aprile 2012, n. 2234), con particolare riguardo ai casi in cui dette organizzazioni operino in un ambito territoriale circoscritto (Cons, Stato, IV, 22 marzo 2012, n. 1640); ciò è quanto si verifica nella specie, sia in ragione dell'oggetto della loro attività, sia in ragione del collegamento territoriale con l'oggetto dell'ordinanza , sia in ragione del loro carattere di riferimento di porzioni di popolazione interessata. Quand'anche si tratti, quanto a oggetto immediato, di attività commerciale, le ragioni che sono a base del provvedimento riguardano infatti la qualità dell'ambiente urbano vale a dire l'insieme di interessi che si riferiscono indistintamente alla cittadinanza pur

se sta anzitutto al Comune curare, per le sue attribuzioni ma anche come ente che rappresenta la popolazione.

2. Nel merito, si deve rilevare che oggetto dell'appello è l'ordinanza del Sindaco di Roma Capitale n. 8 del 10 maggio 2011, recante il divieto temporaneo di esercizio del commercio su area pubblica nel territorio del Municipio I, nel suo complesso, e dei Municipi II, III, IX e XVII, limitatamente a determinate aree, nonché delle note dei Comandi dei Gruppi di Polizia Municipale I, II, III, IX, e XVII.

A questi riguardi, è giurisprudenza consolidata che il comune ha il potere discrezionale di vietare il commercio ambulante in determinate zone (es. Cons. Stato, V, 28 dicembre 2007, n. 6726; 7 gennaio 2009, n. 20). Si tratta, in effetti, di rilevazione, ponderazione e rispettiva valutazione di molteplici interessi cui per le dette ragioni è preposto il comune e che agiscono sulla realtà territoriale componendo

l'equilibrio urbano inclusi quelli testualmente evocati dal provvedimento impugnato (traffico, inquinamento, manifestazioni e cortei, viabilità e accessibilità per i residenti, ecc.): in sintesi, interessi alla sicurezza, alla qualità della vita nello spazio urbano, al decoro urbano (*"finalità immateriale dell'azione amministrativa"*, che *"a seconda del profilo e dello strumento, può essere frutto vuoi di tutela (e valorizzazione) del patrimonio culturale, vuoi di disciplina urbanistica o del commercio, vuoi della politiche comunali di concessioni di suolo pubblico: comunque in ragione delle competenze di legge"*: cfr. per il centro storico di Roma, Cons. Stato, V, 23 agosto 2016, n. 3861; e per quello di Firenze, V, 19 aprile 2017, n. 1816 e 1817).

Non solo: questa V Sezione del Consiglio di Stato, con sentenza 12 settembre 2011, n. 5087, ha già affermato la legittimità di una precedente misura dello stesso Comune di Roma, inibitoria del commercio ambulante nell'ambito

del Municipio I (Centro Storico), rilevando che questo concentra un *unicum* di numerosissime testimonianze archeologiche, storiche ed artistiche, e un numero elevato di sedi istituzionali, per cui il loro cumulativo richiamo nel provvedimento non è rivelatore di aprioristica e pedissequa riproduzione del precetto normativo, ma diretta conseguenza dello stato dei luoghi, riflettendo l'irripetibile ricchezza di valori dell'area, per la quale un'analitica individuazione dei siti da salvaguardare sarebbe inesigibile e priva di senso pratico. Nell'occasione, si è affermato che la discrezionalità comunale in tema di commercio itinerante deve rispettare i canoni di completezza istruttoria, sussistenza dei presupposti e razionalità nella determinazione; che non ad ogni specifica limitazione, sulla base dell'art. 28, comma 16, d.lgs. n. 114 del 1998, deve corrispondere una puntuale individuazione del sito da

proteggere, nondimeno ogni singola misura deve risultare ancorata a concreti presupposti che denotino la reale sussistenza dei valori di interesse pubblico la cui effettività giustifica la limitazione o il divieto di esercizio in sede locale della libertà economica;

Più precisamente, per il precedente, interessi di pubblicistica rilevanza ben possono concorrere nella rilevazione della necessità di vietare il commercio itinerante, domandandosi la loro precisa e specifica individuazione con riferimento alle particolari zone del territorio comunale in cui il divieto viene imposto: il che rende necessario che le misure inibitorie risultino ancorate a concreti presupposti denotanti la reale sussistenza di quei valori di interesse pubblico la cui effettività sola giustifica la limitazione o il divieto di esercizio in sede locale della libertà economica dell'art. 41 Cost..

Più in particolare, quel precedente ha rilevato che:

- alla pubblica amministrazione spettano poteri discrezionali, da esercitarsi nel rispetto dei *"canoni di completezza istruttoria, sussistenza dei presupposti e razionalità nella determinazione, che integrano, unitamente ad altri, la deontologia della discrezionalità amministrativa"*;

- *"ogni singola misura comunale applicativa"* di limitazione all'attività di commercio ambulante è legittimata laddove *"risulti ancorata a concreti presupposti atti a denotare la reale sussistenza di quei valori di interesse pubblico la cui effettività sola giustifica la limitazione o il divieto di esercizio in sede locale della libertà economica in parola";*

- *"la superficie di pertinenza del Municipio I, che coincide con il territorio racchiuso nelle Mura Aureliane ed è significativamente denominato Centro storico, concentra notoriamente in sé un unicum di numerosissime testimonianze di assoluto valore archeologico, storico e artistico, oltre che un numero assai elevato di siti istituzionali"*; *"in quell'unicum*

concorrono davvero tutti gli interessi pubblici indicati dalla deliberazione comunale"; pertanto, il loro cumulativo richiamò rappresenta "una diretta conseguenza dello stato dei luoghi, in quanto riflette fedelmente l'irripetibile ricchezza di valori espressa dall'area in riferimento, rispetto alla quale un'analitica individuazione dei siti da salvaguardare sarebbe, oltretutto, inesigibile e priva di apprezzabile senso pratico", come già stimato legittimo anche da Corte cost., 8 luglio 2010, n. 247.

3. In concreto, il potere comunale di regolamentare il commercio ambulante ("su area pubblica", da distinguersi da quello "in sede fissa") è contenuta nel Titolo X (*Commercio al dettaglio su aree pubbliche*) d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (R*iforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*): per l'art. 27 (*Commercio al dettaglio su aree pubbliche*), comma 1, lett. *a)* il commercio sulle aree pubbliche è

«l'attività di vendita di merci al dettaglio e la somministrazione di alimenti e bevande effettuate sulle aree pubbliche, comprese quelle del demanio marittimo o sulle aree private delle quali il comune abbia la disponibilità, attrezzate o meno, coperte o scoperte». La disciplina è contenuta negli artt. 27, 28, 29 e 30 e nelle leggi regionali.

Nel caso di specie, risulta dagli atti un'adeguata istruttoria, conforme ai detti rilievi. Roma Capitale ha infatti preventivamente acquisito approfonditi rapporti da parte degli uffici competenti, che hanno segnalato per il Municipio I l'assoluta incompatibilità del commercio itinerante con le caratteristiche del territorio e con la necessità di tutela della circolazione veicolare, pedonale e d'emergenza.

Per zone diverse da quelle del Municipio I, non è stato imposto un divieto assoluto e generalizzato, bensì limitato ad aree circoscritte, e per esigenze comprovate di tutela di interessi collettivi che risultano ragionevolmente e razionalmente

valutati e bilanciati con gli interessi coinvolti.

La valutazione delle questioni poste dal commercio ambulante in ciascuna zona appare effettuata puntualmente, e sorretta da congrua motivazione, non manifestamente illogica o irragionevole.

Pertanto le valutazioni dell'Amministrazione circa provvedimenti limitativi del commercio per esigenze di tutela di rilevanti interessi pubblici restano ben contenute nella sua potestà discrezionale: sicché non vi è qui luogo a sindacato di legittimità.

4. Alla luce delle esposte argomentazioni, l'appello va respinto perché infondato.

Le spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza, mentre vanno compensate riguardo alle associazioni intervenienti, sussistendo giusti motivi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta),

Definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe indicato, lo respinge.

Condanna la parte appellante al pagamento delle spese di lite del presente grado di giudizio, spese che liquida in euro 3.000, oltre accessori di legge, in favore di Roma Capitale, compensando le spese con gli intervenienti costituiti in appello.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere, Estensore

Alessandro Maggio, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Paolo Giovanni Nicolo' Lotti	Giuseppe Severini

IL SEGRETARIO

© 2014 - giustizia-amministrativa.it Mappa del sito Guida al sito
Regole di accesso Accessibilità
Condizioni di utilizzo Informativa privacy