

Publicato il 17/07/2017

N. 08554/2017 REG.PROV.COLL.

N. 04986/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;
sul ricorso numero di registro generale 4986 del 2017, proposto da:
Los Andes S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso
dall'avvocato Fabio Massimo Orlando, con domicilio eletto presso il suo studio in
Roma, via Carlo Poma, n. 2 ;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato
Rosalda Rocchi, con domicilio eletto presso gli Uffici dell'Avvocatura Capitolina in
Roma, via del Tempio di Giove 21;

per l'annullamento, previa sospensiva,

della Determinazione Dirigenziale del Municipio Roma I – Unità Organizzativa
Amministrativa e Affari Generali – Pubblici Esercizi - Ufficio Vigilanza O.S.P.
datata 24.05.2017, repertorio CA/1835/2017, protocollo CA/88918/2017,

notificata in data 25.05.2017 con la quale è stato disposto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 16, della Legge n. 94/2009 e dell'Ordinanza sindacale n. 258/2012 nei confronti della ricorrente: 1) la rimozione dell'occupazione abusiva del suolo pubblico, accertata dal Corpo Polizia Locale di Roma Capitale con VAV n. 14150146695 del 19/10/2016 antistante l'esercizio sito in Via di San Simone n. 70 per l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a cura e spese dell'interessato; 2) la chiusura dell'esercizio per un periodo pari a 5 (cinque) giorni e, comunque, fino al completo ripristino dello stato dei luoghi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2017 il Cons. Mariangela Caminiti e uditi per le parti i difensori presenti, come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

PREMESSO CHE

- la Società Los Andes Srl, esercente attività di tavola calda e fredda nel locale in Roma alla via di San Simone n. 70, ha impugnato la determinazione dirigenziale adottata dal Municipio Roma I rep.n. CA/1835/2017 del 24.5.2017, recante l'ordine di immediato ripristino dello stato dei luoghi e di rimozione dell'occupazione abusiva di suolo pubblico antistante l'esercizio nonché la chiusura del relativo locale per un periodo pari a 5 giorni e comunque fino al completo ripristino dello stato dei luoghi;

- il predetto provvedimento sarebbe stato adottato sulla base del presupposto verbale della Polizia Locale di Roma Capitale di accertamento dell'occupazione di

suolo pubblico con tavoli e sedie sull'area antistante per mq. 15,00, senza essere in possesso della prescritta concessione;

CHE

- secondo la società ricorrente il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo ed ha allegato al ricorso articolati motivi di impugnazione volti a censurare: 1) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 16 della legge n.94 del 2009*: la sanzione accessoria della chiusura dell'esercizio sarebbe prevista "fino" all'adempimento dell'ordine di ripristino dello stato dei luoghi, adempimento effettuato dal ricorrente unitamente al pagamento della sanzione, come documentato;

2) *Violazione e falsa applicazione dell'ordinanza sindacale n. 258 del 2012 recante l'ordine del Sindaco ai Dirigenti, nei casi di occupazione di suolo pubblico totalmente abusiva effettuata ai fini di commercio, su strade urbane ricadenti nel territorio delimitato dal perimetro del sito Unesco, di applicare le disposizioni di cui all'art. 20 del Cod. Strada e all'art. 3, comma 16 della legge n. 94 del 2009*: la ratio dell'ordinanza sindacale e della norma presupposta rubricate sarebbe identiche e protese al ripristino dello stato dei luoghi, che in quanto già effettuato unitamente al pagamento della sanzione pecuniaria avrebbe interamente soddisfatto l'interesse dell'Amministrazione;

3) *Eccesso di potere per irragionevolezza, illogicità e sproporzionalità della sanzione*: l'ordine di chiusura del locale costituirebbe una sanzione accessoria ed ultronea rispetto alle finalità perseguite dalla norma nonché eccessivamente afflittiva perché prevista per giorni con maggiore afflusso di clientela, e non rispondente altresì ad una interpretazione delle norme costituzionalmente orientata nell'ottica di un equo bilanciamento degli interessi. Conclude con la richiesta di annullamento della determinazione impugnata, previa sospensione dell'efficacia della stessa;

- si è costituita in giudizio Roma Capitale per resistere al ricorso, opponendosi all'accoglimento del gravame ed ha depositato documentazione relativa al procedimento;

- alla Camera di consiglio del 4 luglio 2017, la causa, chiamata per l'esame della domanda cautelare, è stata trattenuta in decisione per essere decisa nel merito con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 del cpa, previa le avvertenze di rito, come risulta in verbale, alle parti presenti in Camera di consiglio circa la completezza e regolarità del contraddittorio e dell'istruttoria;

TANTO PREMESSO

1. Il ricorso è infondato per le ragioni di seguito indicate.

2. La vicenda sottoposta all'esame del Collegio ripropone questioni che la Sezione ha ampiamente trattato e deciso con pronunce costanti di rigetto e non si ravvedono motivi per discostarsi da tali precedenti specifici che sono confermate nel contenuto, motivazioni e conclusioni e pertanto alle medesime si rinvia ai fini dell'inquadramento della materia e del richiamo alle disposizioni e alla regolamentazione comunale applicabile (cfr. da ultimo, Tar Lazio, Roma, II ter, 8 maggio 2017, n.5474; idem, 12 maggio n. 2017, n. 5749; idem n.10788 del 2016; idem, n. 1225 del 2014 - confermata dal C.d.S.. sez. V, n. 2396 del 2017).

2.1. La determinazione dirigenziale è stata adottata nei confronti della società, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 16, della legge n. 94 del 2009 e dell'Ordinanza sindacale n. 258 del 2012 e succ. mod., in quanto il Corpo di Polizia Locale di Roma Capitale, ha comunicato al Municipio Roma I con rapporto amministrativo del 28.11.2016 il verbale di violazione, elevato ai sensi dell'art. 20 del codice della strada in data 19 ottobre 2016, a seguito di sopralluogo, con cui è stato accertato che la Società ricorrente "*occupava abusivamente il suolo pubblico antistante l'esercizio con tavoli e sedie per complessivi mq. 15*".

3. Con riferimento alle predette censure con cui la ricorrente ha prospettato l'illegittimità dell'impugnata determinazione dirigenziale, è sufficiente rilevare che:

- il quadro normativo primario di riferimento (art. 20 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 – Codice della Strada; art. 3, comma 16, della legge 15 luglio 2009, n. 94) costituisce

il presupposto giuridico in base al quale è stato adottato l'atto impugnato; in particolare il predetto art. 3, comma 16, prevede che *“Fatti salvi i provvedimenti dell'autorità per motivi di ordine pubblico, nei casi di indebita occupazione di suolo pubblico previsti dall'articolo 633 del codice penale e dall' articolo 20 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 , e successive modificazioni, il sindaco, per le strade urbane, e il prefetto, per quelle extraurbane o, quando ricorrono motivi di sicurezza pubblica, per ogni luogo, possono ordinare l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti e, se si tratta di occupazione a fine di commercio, la chiusura dell'esercizio fino al pieno adempimento dell'ordine e del pagamento delle spese o della prestazione di idonea garanzia e, comunque, per un periodo non inferiore a cinque giorni”*; appare chiaro dalla lettera della norma che il presupposto unico per l'esercizio del potere di disporre l'immediato ripristino dello stato dei luoghi e la chiusura dell'esercizio commerciale è la indebita occupazione di suolo pubblico;

- l'Ordinanza sindacale n. 258 del 2012 costituisce applicazione della disposizione di cui all'art. 3, comma 16, della legge n. 94 del 2009 che ha attribuito al Sindaco uno specifico potere sanzionatorio, di natura dissuasiva, in via ordinaria ed a prescindere da situazioni contingibili ed urgenti (per le quali invece soccorre la previsione di cui all'art. 54 del d. lgs. n. 267 del 2000 - T.U. Enti locali) (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 3 giugno 2013, n. 3034; idem, 22 ottobre 2014, n. 5213);

d'altra parte, che l'Autorità competente abbia voluto prevedere per le occupazioni di suolo pubblico totalmente abusive la più incisiva sanzione della chiusura temporanea, sia pure nella misura minima, emerge in modo chiaro dalla motivazione dell'Ordinanza in cui è, tra l'altro, indicato come *“il crescente fenomeno di occupazione abusiva di suolo pubblico, da parte di titolari di esercizi commerciali, ampiamente registrato dagli organi di comunicazione ed oggetto di persistenti segnalazioni da parte della comunità cittadina, testimonia la necessità di dar corso ad una nuova valutazione generale dell'equilibrio tra l'interesse pubblico di massima fruizione del territorio, da un lato, e l'interesse pubblico di tutela del patrimonio, dall'altro”* nonché dal successivo snodo della stessa in cui è indicato che

“la sanzione della chiusura del pubblico esercizio si rivela quale misura accessoria alla violazione dell’art. 20 del Codice della Strada che già prevedeva l’obbligo della rimozione delle opere e, quindi, rientrando nell’ordinaria attività di vigilanza e controllo da parte della Polizia Municipale e dei competenti Uffici; ... il Sindaco intende avvalersi del potere previsto dall’art. 3, comma 16 della legge 94/2009, per sanzionare le occupazioni totalmente abusive di suolo pubblico, per fini di commercio, ricadenti nelle strade urbane del territorio capitolino delimitato dal perimetro del sito Unesco”. Ne consegue, che il potere discrezionale attribuito al Sindaco dalla norma in esame è stato in concreto esercitato con una ragionevole valutazione “a monte” di carattere generale, coerente con le specifiche finalità di protezione di cui alla legge n. 94 del 2009 applicate in concreto, perché si è inteso perseguire – in maniera strutturata – un fenomeno di degrado avente dimensioni collettive e radicate nel contesto ambientale, assicurando in tal modo tutela alle strade urbane ricadenti nel perimetro del sito Unesco;

- più in generale, la Sezione ha chiarito che tutta la disciplina concernente l’occupazione del suolo pubblico è posta certamente anche a presidio della sicurezza pubblica, sia sotto il profilo della circolazione pedonale che veicolare, tanto è vero che la rubrica dell’art. 3, della legge n. 94 del 2009 è appunto “Sicurezza pubblica”, tuttavia la lettera del comma 16 dell’art. 3 della legge n. 94 del 2009 non consente di ritenere che una valutazione in concreto circa la sussistenza di pericoli per la sicurezza pubblica debba essere effettuata ogni qualvolta la condotta di occupazione di suolo pubblico abusiva venga sanzionata o che essa costituisca il presupposto per l’esercizio di volta in volta del potere sanzionatorio;

- nella specie, l’occupazione posta in essere dalla società ricorrente sulla sede stradale è priva di titolo di concessione concretandosi, pertanto, in una tipologia di occupazione “totalmente abusiva” e la circostanza di aver eseguito l’adempimento dell’ordine di ripristino dello stato dei luoghi, dopo aver effettuato la violazione, non assume alcun rilievo ai fini dell’adozione del provvedimento sanzionatorio che

risulta fondato su un corretto presupposto fattuale, vale a dire la sussistenza di un'occupazione "abusiva" di suolo pubblico accertata dalla Polizia Locale, come da verbale di violazione alla data del 19 ottobre 2016;

- non può pertanto essere condiviso quanto sostenuto dalla società ricorrente, in quanto l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi e la chiusura dell'esercizio per un periodo pari a cinque giorni sono stati correttamente disposti dall'Amministrazione alla luce dei presupposti di cui alla normativa primaria e regolamentare (art. 20 del d.lgs.n. 285 del 1992 e art.3 della l. 94 del 2009 nonché Ordinanza sindacale n. 258 del 2012), in base ai quali è stata adottata la determinazione impugnata, senza che possa rilevare l'asserito danno economico per la società, in ragione dell'accertata e contestata illegittima occupazione *de facto* da parte della ricorrente della porzione di suolo pubblico antistante l'esercizio;

- ed invero, l'occupazione di suolo pubblico si connota come abusiva - ai sensi e per gli effetti del Regolamento **Cosap** e della normativa richiamata nel provvedimento impugnato - in ragione della sua qualificazione di carattere ontologico/funzionale; per cui, ciò che rileva ai fini del riscontro di (il)legittimità è la mera occupazione materiale, *sine titulo*, del suolo pubblico (elemento ontologico), posta in essere al fine di assolvere esigenze strumentali (il servizio esterno di somministrazione del locale) all'attività commerciale (elemento teleologico), come da ultimo affermato dalla Sezione (cfr. Tar Lazio, sez. II ter, 11 maggio 2015, n. 6779; idem, 29 maggio 2015, n. 7640; idem, 18 settembre 2015, n.11297);

- pertanto assente il titolo di legittima occupazione dell'area pubblica da parte della società, non può essere infatti mantenuto a servizio dell'esercizio la tipologia di arredo commerciale occupante porzioni di suolo pubblico - senza l'intermediazione del potere amministrativo - con la conseguenza che la rimozione dei manufatti è atto obbligato di tipo assolutamente vincolato parimenti alla chiusura avente

anch'essa carattere di doverosità in forza delle previsioni richiamate (cfr. Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2015, n. 501);

- quanto poi all'ulteriore censurato profilo di illegittimità della determinazione impugnata per la violazione del principio di proporzionalità riguardo l'irrogazione della sanzione della chiusura non appaiono convincenti le considerazioni di parte ricorrente, in quanto in sede di applicazione di sanzioni amministrative va data una lettura di tale principio nel senso che la censurabilità dell'azione della P.A. va limitata al controllo dell'eventuale carattere manifestamente inidoneo e inadeguato della pena, in relazione al fine che l'ente irrogatore intende perseguire (cfr. Tar Liguria, sez. I, 7 marzo 2008, n.375; Tar Puglia, Lecce, sez. II, 10 luglio 2014, n. 1715). Sulla base di ciò non appare irragionevole l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Amministrazione che – premesse le valutazioni di carattere generale coerenti con le specifiche finalità di protezione ai sensi della legge n. 94 del 2009, di cui si è riferito in precedenza - nella scelta della misura da adottare ha disposto nella specie per la violazione operata dalla società la sanzione minima di chiusura dell'esercizio di 5 giorni (art. 3, comma 16, l. n. 94 del 2009); conseguentemente la società non potrebbe neanche dolersi, per mancanza di interesse, della circostanza della chiusura dell'esercizio in giorni di maggiore afflusso di clientela, circostanza indimostrata e sanzione non risultante eseguita (cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 ottobre 2014, n. 5066; idem, n. 501 e n. 1611 del 2015), senza che, tra l'altro, l'immediato ripristino dello stato dei luoghi da parte della società ricorrente – come sostenuto dalla stessa - possa evitare l'applicazione della sanzione della chiusura, legata al disvalore della condotta dell'occupazione abusiva su un'area pubblica, circostanza inequivocabile;

- va aggiunto che la misura consistente nella chiusura temporanea del locale è una sanzione aggiuntiva (che ha rilevanza settoriale, a differenza delle sanzioni amministrative di cui alla legge n.689 del 1981 le quali, invece, rivestono carattere afflittivo e, perciò, portata di carattere generale), destinata a rafforzare la

prescrizione del divieto, con funzione di deterrente per scoraggiare – e perseguire – l'uso indebito di beni demaniali di particolare rilevanza storica, culturale e architettonica e la cui abusiva utilizzazione si sostanzia nella sottrazione del loro godimento alla collettività (cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. II ter, 29 aprile 2015, n. 6210; idem 13 novembre 2015, n. 12904);

- nè varrebbe obiettare che la sanzione di chiusura del locale oltre che violativa del principio generale di proporzionalità non risponderebbe ad un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme in esame, nell'ottica di un equo bilanciamento degli interessi, in quanto, nella specie come già rilevato, la sanzione è stata applicata nella misura minima e come tale non contraria, altresì, ai principi costituzionali e comunitari potendosi considerare, alla luce di quanto predetto, quale misura sanzionatoria (repressiva) prevista dalla normativa nazionale non eccedente i limiti di ciò che è "idoneo" e "necessario" al conseguimento dei scopi legittimamente perseguiti da tale normativa e comunque nella scelta la misura adottata è quella meno restrittiva e gli inconvenienti provocati comunque proporzionati rispetto agli scopi rilevanti perseguiti (cfr. Corte di giustizia UE, sez. I, 9 febbraio 2012, n. 210).

4. Sulla base delle considerazioni che precedono, unitamente alla copiosa giurisprudenza della Sezione che qui si intende richiamata ad integrazione della motivazione, il ricorso è infondato e va respinto.

5. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in favore di Roma Capitale resistente, nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando ai sensi dell'art.60 C.p.a. sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio in favore di Roma Capitale che si liquidano in complessivi Euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre oneri e accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Mariangela Caminiti, Consigliere, Estensore

Maria Laura Maddalena, Consigliere

L'ESTENSORE
Mariangela Caminiti

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO