



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 10712 del 2023, proposto da Dar Maestro S.r.l.S., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giampiero Amorelli e Dorodea Ciano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Giampiero Amorelli in Roma, via Guglielmo Pepe n. 37;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Valentina Antonelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

dell'atto del 4.7.2023, col quale il dirigente del Municipio I di Roma Capitale - U.o. amministrativa e affari generali, ha dichiarato essere, la s.c.i.a. del 15.6.2023 - con cui è stato segnalato l' inizio dell' attività di commercio al dettaglio di bevande - «priva di effetti e non costitu[ente] titolo giuridico per l' avvio e la prosecuzione

dell'attività dichiarata», con conseguente inibizione dello «svolgimento».

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2024 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Dar Maestro S.r.l.S. impugna la nota prot. CA/2023/129896 del 4 luglio 2023, con la quale Roma Capitale ha dichiarato inefficace la SCIA da essa presentata in data 15 giugno 2023 per l'inizio di un'attività di commercio al dettaglio di bevande, all'interno di preesistente esercizio di vicinato ove la ricorrente già gestiva un'attività di laboratorio in forma artigianale, in Roma, Via Giovanni Branca, n. 93. Il provvedimento rappresenta come la segnalazione della ricorrente non è stata presa in considerazione in quanto *“Conclusi gli accertamenti istruttori entro i termini previsti all'art. 19 c. 3) della L. 241/90, si è verificato che il locale in cui si intende avviare l'attività di vendita ricade nel sito UNESCO, nel quale è vietata l'apertura di nuove attività di vendita ai sensi del vigente art. 16 della DAC 109/2023”*.

La ricorrente, rilevato preliminarmente come, al momento di presentazione della segnalazione certificata di inizio attività, 15 giugno 2023, la previsione di divieto contenuta nella DAC 109/2023 non era ancora entrata in vigore, specificando il testo stesso della delibera che la stessa sarebbe diventata esecutiva decorsi dieci giorni dalla pubblicazione (e, dunque, a far data dal 17 giugno 2023), articola i seguenti motivi di doglianza:

I. - Violazione dell'art. 134, co. 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 e del certificato di esecutività posto in calce alla deliberazione assembleare n. 109 del 2023.

Violazione dell'art. 19 della l. n. 241 del 1990 e, a seguire, violazione e falsa applicazione dell'art. 16, co. 1, lett. a), del regolamento capitolino per l'esercizio delle attività commerciali e artigianali nel territorio della città storica approvato con la ridetta deliberazione n. 109 del 2023. Violazione, sotto altro profilo, dell'art. 19 della l.n. 241 del 1990 nel suo complesso e del comma 2 in particolare. Violazione e falsa applicazione del successivo comma 3 e, più in generale, del principio *tempus regit actum*.

La ricorrente rappresenta come il divieto di apertura di nuovi esercizi nel sito Unesco, contenuto nell'art. 16 della DAC 109/2023, richiamato nel provvedimento gravato, non era ancora entrato in vigore al momento della presentazione della SCIA, avvenuto in data 15 giugno 2023.

Evidenzia in proposito come, l'invocato art. 16, al comma 1, lett. a), dispone che nel sito Unesco *«è vietata l' apertura... di attività di vendita al dettaglio di generi alimentari in forma di esercizio di vicinato... per un periodo di anni 3 (tre) dalla data di esecutività del presente provvedimento»*, e dunque, alla luce del dettato dell' art. 134, comma 3, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e tenuto conto del certificato di esecutività posto in calce all' indicata deliberazione di approvazione, dal 17 giugno 2023.

La ricorrente rileva ancora come la segnalazione certificata di inizio attività, per come disciplinata dall'art. 19 della l. n. 241/1990, va valutata unicamente alla luce della disciplina vigente al momento della sua proposizione.

Roma Capitale costituita in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso, affermando l'applicabilità alla fattispecie dell'art. 16 della DAC 109/2023, in considerazione del fatto che il potere inibitorio è stato esercitato dall'amministrazione nel termine di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990.

Con ordinanza n. 5577 del 7 settembre 2023, non appellata dalla resistente, l'istanza di sospensione cautelare è stata accolta con la seguente motivazione: *«Ritenuto che l'istanza cautelare debba essere accolta in conformità di quanto stabilito dalla sezione con le sentenze n. 7929 e n. 7933 del 10 maggio 2023, n. 9800 dell'8*

giugno 2023; Ritenuto che a nulla rilevi il richiamo alla DAC 109/23, atteso che la detta delibera è entrata in vigore in un momento successivo alla presentazione della SCIA, così da risultare inapplicabile alla segnalazione in esame in ragione dell'insensibilità della stessa allo ius superveniens (cfr. da ultimo, Consiglio di Stato, sez. V, 31 maggio 2023 n. 5404 e TRGA Bolzano, 1° giugno 2023, n. 193)".

All'udienza del 21 maggio 2024, in vista della quale le parti hanno depositato memorie, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

Deve in primo luogo rilevarsi che, come già rilevato dalla Sezione in precedenti decisioni riguardanti segnalazioni certificate di inizio attività dichiarate inefficaci da Roma Capitale sulla base della previsione di cui all'art. 16 della DAC 109/2023, l'accertamento in ordine all'eventuale carenza dei requisiti e dei presupposti per l'esercizio dell'attività oggetto di segnalazione certificata va sì esercitato *"nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione"*, ma sulla base dei *"requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale"* sussistenti al momento della presentazione della segnalazione (cfr., da ultimo, Tar Lazio, Roma, sez. II ter, sentenza nn. 9286, 9285 e 9284 del 10 maggio 2024).

Si è, in proposito, osservato come tanto *"risulta chiaramente indicato, innanzitutto, nello stesso comma 1, laddove è stabilito che, "ove espressamente previsto dalla normativa [appunto] vigente", la Segnalazione è corredata "dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati (...) relative alla sussistenza [attuale, cioè al momento della presentazione] dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo"*, vale a dire, come già riportato, i *"requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale"*. Inoltre, di ciò si ha ulteriore conferma dalla disposizione di cui al successivo comma 2 dello stesso art. 19, secondo cui *"L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata (...) dalla*

data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente”, posto che in nessun caso potrebbe ipotizzarsi che il Legislatore abiliti il privato ad avviare un’attività (con tutto ciò che ne consegue, anche in termini di costi e oneri) sulla base di dichiarazioni sostitutive, attestazioni, asseverazioni e certificazioni, per poi pretenderne l’inibizione in virtù di normativa sopravvenutà (cfr. Tar Lazio, Roma, sez. II, 2 maggio 2024, n. 8719).

L’opzione interpretativa indicata si impone, altresì, a garanzia della effettività della liberalizzazione delle attività economiche private disposta dalla normativa primaria ricordata, tenuto anche conto che l’avvio di ogni attività implica adempimenti propedeutici che il privato necessariamente compie sulla base della legislazione vigente, non potendo poi subire gli effetti pregiudizievoli dello *ius superveniens* (cfr. in materia, recentemente, Consiglio di Stato, sentenza n. 5404/2023, Tar Trentino Alto Adige, Bolzano, n. 79/2016).

Va quindi escluso che possa avere rilievo il principio del *tempus regit actum* allo spirare del termine a disposizione della P.A. per effettuare i controlli sulla sussistenza dei presupposti e requisiti di legge sottesi alla SCIA.

Va ancora rilevato come, alla data di presentazione della Scia da parte della ricorrente (15 giugno 2023), le disposizioni del Regolamento approvato con la DAC 109/2023 non erano ancora entrate in vigore.

In proposito si richiama quanto osservato dalla Sezione nella già richiamata sentenza n. 8719/2024, che con specifico riferimento all’entrata in vigore della detta delibera 109/2023 ha richiamato *“quanto già ripetutamente affermato dalla Sezione in fattispecie del tutto analoghe (cfr. sentenze nn. 3179/2020, 544/2022, 11641/2022, alle quali si rinvia per le più ampie motivazioni) secondo cui, in sostanza, stante la natura regolamentare delle norme approvate con la Deliberazione dell’Assemblea Capitolina, debba correttamente farsi applicazione di due distinte discipline [...], riferite alle due diverse tipologie di provvedimento, per forma e natura, per individuare il momento della relativa entrata in vigore; con la conseguenza che deve affermarsi che il Regolamento ha acquisito efficacia*

solo quindici giorni dopo l'esecutività della Deliberazione che lo ha approvato, per i motivi già chiariti dal Tribunale nei precedenti citati: "Invero, va premesso che la fase di pubblicazione di una deliberazione all'Albo è istituito diverso da quello disciplinato dall'art. 10, sebbene entrambi condividano la finalità di rendere legalmente conoscibile il contenuto di atti e provvedimenti autoritativi. Invero, la fase di "vacatio legis" di cui all'art. 10 delle preleggi assolve esclusivamente alla funzione di rendere conoscibile (e far presumere conosciuto) un testo normativo che concorre ad integrare le fonti del diritto, nel suo testo già definitivo e non suscettibile di ulteriori modifiche. Invece la fase di pubblicazione della deliberazione è un istituto di partecipazione popolare (di antichissima origine) che insieme alla necessità di apprestare un meccanismo legale di presunzione di conoscenza nei confronti dei terzi (non direttamente incisi dai provvedimenti, mentre ai destinatari l'atto va comunque notificato) è rivolto anche a rendere possibile la presentazione di osservazioni oppure opposizioni da parte di chiunque vi abbia interesse; opposizioni che, una volta presentate, generano l'obbligo per l'organo emanante di provvedere su di esse e che dunque potrebbero condurre anche ad una modifica della deliberazione stessa prima della sua entrata in vigore (per una applicazione del principio, vedasi TAR Reggio Calabria, 5 aprile 2012, nr. 269/2012, secondo la quale "Nell'istituzione dell'Albo Pretorio si concretizza ...quella più lata e risalente funzione partecipativa che è insita nella pubblicità degli atti e che ha costituito uno storico antesignano del sistema che poi è stato nel tempo costruito fino ad essere consacrato nella l. 241/90: essa risponde ad una delle più antiche forme di diffusione e conoscenza legale degli atti rivolti alla collettività, che, traendo le origini dalle istituzioni romane, ha trovato ininterrotta disciplina, nell'ordinamento nazionale, sin dall'articolo 62 del Testo unico della legge comunale e provinciale approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383, poi confluito con varie modifiche di regime nell'odierno art. 124 del Dlgs 267/2000 e che ha ricevuto nuovo vigore dall'evoluzione della tecnologia che ne ha consentito

una importante riedizione ed attualizzazione nella nuova veste dell'Albo Pretorio informatico (art. 32, L. nr. 69/2009). Nella prassi e nella giurisprudenza formatesi nel vigore delle normative poi susseguitesi, la pubblicazione all'Albo della deliberazione è stata sempre intesa come una fase integrativa dell'efficacia, che non incide sulla validità dell'atto, bensì solo sulla presunzione della sua conoscenza in capo ai terzi, tanto che la decorrenza dei termini dell'impugnazione dell'atto si computa a far data dalla scadenza dei termini di pubblicazione (si veda ex multis TAR Lazio, II, 4 febbraio 1985, nr. 141, TAR Palermo, 22 dicembre 1982, n. 877, Cons. Stato, Sez. V, 4 febbraio 1998. n. 127), senza che rilevi l'eventuale dichiarazione di immediata esecutività, che soltanto anticipa - in via provvisoria e condizionata all'avvenuta pubblicazione - l'efficacia dell'atto"). Ne deriva che la data di esecutività della delibera è quella dalla quale quest'ultima acquista efficacia e può essere portata ad esecuzione (decimo giorno dall'inizio della pubblicazione oppure data di adozione nel caso di delibere dichiarate immediatamente eseguibili, ex art. 134 TUEL); nel caso di una deliberazione approvativa di un regolamento, l'esecuzione della deliberazione implica l'affissione del regolamento al pubblico e la relativa decorrenza della "vacatio legis" di cui all'art. 10 delle preleggi perché tale adempimento scaturisce dal regime in sé dell'atto approvato di cui è parte integrante (nell'assenza di una diversa previsione dello Statuto) che va tenuto distinto dal regime dell'atto di approvazione (così Tar Lazio, Sezione II Ter, sentenza n. 3179/2020).Pertanto, anche laddove il Regolamento stesso indichi in maniera non proprio chiarissima (come nel caso di specie) decorrenze "dalla data di esecutività del presente provvedimento" (cfr. art. 16, comma 1, lettera a), sul divieto di apertura, esse dovranno intendersi come correlate alla entrata in vigore, secondo la natura regolamentare delle stesse, alla luce della disciplina sopra indicata."

Ne discende che, al momento di presentazione della Scia da parte della ricorrente, il divieto di cui all'art. 16 della DAC 190/2023 non era ancora vigente.

Il ricorso va pertanto accolto, con assorbimento di ogni altra censura.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate, come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna Roma Capitale al pagamento delle spese processuali, liquidate in € 3.500,00 (tremilacinquecento/00), oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

Achille Sinatra, Consigliere

L'ESTENSORE
Roberta Cicchese

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO