

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 929 del 2013, proposto da:
VIBLO S.A.S. DI BIAGIO BLOISI & C., rappresentata e difesa dall'avv. Pietro Floris, con domicilio eletto presso Pietro Floris in Torino, via Garibaldi, 45;

contro

COMUNE DI TORINO, rappresentato e difeso dagli avv. Giambattista Rizza, Antonietta Rosa Melidoro, con domicilio eletto presso Giambattista Rizza in Torino, via Corte D'Appello, 16;

per l'annullamento

- 1) della deliberazione della Giunta Comunale del 31 maggio 2013 n. mecc. 2013 2526/016 pubblicata all'albo pretorio del Comune di Torino dal 05.06.2013 al 19.06.2013 ed esecutiva dal 15.06.2013 avente ad oggetto "programmazione degli insediamenti dei pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande negli ambiti territoriali caratterizzati da problematiche collegate al traffico, inquinamento acustico, fruibilità degli spazi e vivibilità del territorio";
- 2) del procedimento prot. 25183 del 07.06.2013 comunicato in data 28.06.2013 alla Viblo s.a.s;
- 3) di tutti gli atti e provvedimenti connessi al procedimento di diniego dell'apertura del locale gestito dalla Viblo s.a.s.;
- 4) del silenzio rigetto osservato dalla Giunta Comunale con riferimento all'istanza di annullamento in autotutela e di revisione notificata in data 15.07.2013;
- 5) della determinazione del 10.09.2013 notificata in data 19.09.2013 prot 36995 cat. 8 CT Fasc 10/1.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Torino;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2014 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Torino, con delibera della Giunta comunale n. 2013.02526/016, del 31 maggio 2013 (intitolata "Programmazione degli insediamenti dei pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande negli ambiti territoriali caratterizzati da problematiche collegate al traffico, inquinamento acustico, fruibilità degli spazi e vivibilità del territorio"), ha stabilito – tra le altre cose – un divieto di apertura di nuovi esercizi pubblici, valido fino al 31 maggio 2014, nell'area delimitata dalle seguenti vie: via Galliari su entrambi i fronti; via Madama Cristina; corso Marconi; via Nizza.

Si tratta di un'area della città di Torino conosciuta come il quartiere di "San Salvario" rispetto alla quale – come si legge nella delibera – sono emerse diverse criticità afferenti all'ordine ed alla sicurezza pubblica, soprattutto a causa della presenza di numerosi locali aperti fino a tarda notte che pregiudicano il riposo delle persone e la vivibilità della zona. Viene richiamata, in particolare, la segnalazione della Questura di Torino del 27 maggio 2013 la quale "riferisce che nel periodo 01/01/2013 – 20/05/2013, nell'area, sono stati effettuati numerosi interventi per disturbo alla quiete pubblica, liti in esercizio pubblico e liti in strada, risse, danneggiamenti, atti molesti ed altre tipologie di reati", insieme ad una coeva nota del Corpo di Polizia Municipale che, per il medesimo periodo, ha descritto una precaria situazione di "degrado urbano" direttamente ascrivibile alla presenza dei locali ed ai conseguenti "assembramenti di persone" che schiamazzano, consumano bevande lungo le vie ed intralciano la circolazione sia veicolare sia pedonale.

La delibera, dichiarata immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, è stata pubblicata nell'Albo pretorio del Comune in data 5 giugno 2013.

Qualche giorno prima, e precisamente in data 3 giugno 2013, la società "Viblo" s.a.s., per tramite del proprio legale rappresentante, aveva depositato in Comune una segnalazione certificata di inizio di attività (s.c.i.a.) concernente l'apertura di un nuovo locale di somministrazione di alimenti e bevande sito in via Belfiore n. 1/H, ossia all'interno della zona oggetto di divieto. Ne è seguita, il successivo 7 giugno, una comunicazione dell'amministrazione di "avvio del procedimento finalizzato al divieto di prosecuzione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande" (nota prot. n. 25183); successivamente, dopo un'istanza di annullamento in autotutela datata 15 luglio 2013, l'amministrazione ha adottato il provvedimento prot. n. 36995, del 10 settembre 2013, con il quale è stato stabilito il "divieto di prosecuzione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande alla sede di VIA BELFIORE 1/H in quanto l'insediamento è in contrasto con quanto previsto dalla Deliberazione della Giunta Comunale del 31 maggio 2013 n. mecc. 2013 2526/016".

2. Con il ricorso in epigrafe la società Viblo s.a.s. ha quindi impugnato tutti i predetti atti dinanzi a questo TAR, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare, anche inaudita altera parte, e formulando in diritto le seguenti censure:

- inapplicabilità della deliberazione n. 2013.02526/016, del 31 maggio 2013, al caso di specie; eccesso di potere e violazione di legge, con riferimento all'art. 21-bis della legge n. 241 del 1990;

- eccesso di potere; violazione di legge: assenza di motivazione circa l'urgenza e conseguente inefficacia della clausola di esecutività apposta dalla Giunta comunale;
- eccesso di potere: illogicità manifesta, difetto di istruttoria, violazione di legge e violazione del principio di eguaglianza; si contesta qui, in particolare, la violazione dei principi sulle c.d. liberalizzazioni delle attività economiche private, di cui all'art. 31 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011;
- difetto di istruttoria;
- violazione di legge ed omissione di istruttoria con riferimento alla localizzazione dell'esercizio gestito dalla società ricorrente;
- eccesso di potere avuto riguardo agli interessi coinvolti ed illogicità della scelta; violazione del principio di proporzionalità;
- carenza di motivazione, con riferimento ai motivi che la società aveva opposto al divieto in sede di risposta alla comunicazione di avvio del procedimento;
- diritto all'indennizzo ai sensi dell'art. 21-quinquies, ultimo comma, della legge n. 241 del 1990.

La società ricorrente ha anche domandato il risarcimento del danno patito.

3. Pur non ancora formalmente costituita in giudizio, l'amministrazione comunale – in data 9 ottobre 2013 – ha depositato una prima memoria difensiva.

Con decreto n. 437 del 2013 il Presidente di questa Sezione ha respinto la domanda di misure cautelari monocratiche.

Successivamente, il Comune di Torino ha formalizzato la propria costituzione in giudizio, in persona del Sindaco pro tempore, con contestuale deposito di documenti. Con memoria depositata il 18 ottobre 2013 l'amministrazione ha quindi ribadito le proprie ragioni, insistendo per il rigetto del gravame.

Con ordinanza n. 487 del 2013 questo TAR ha respinto la domanda cautelare, al contempo provvedendo già alla fissazione della pubblica udienza di discussione.

Ne è seguito uno scambio di memorie ad opera di entrambe le parti, con successiva replica del Comune di Torino depositata il 5 febbraio 2014.

Alla pubblica udienza del 26 febbraio 2014, quindi, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso non è fondato.

Non sono anzitutto condivisibili i primi due motivi di impugnazione. La delibera della Giunta comunale è stata dichiarata immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 (a norma del quale "Nel caso di urgenza le deliberazioni del consiglio o della giunta possono essere dichiarate immediatamente eseguibili con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti"). Si tratta di una norma che tende a salvaguardare l'effettività di quanto deciso dall'organo politico nelle more della pubblicazione dell'atto, al fine di evitare uno spazio temporale

(dal giorno della deliberazione a quello dell'effettiva pubblicazione) che potrebbe tradire l'obiettivo della delibera medesima in modo deleterio per il pubblico interesse di volta in volta perseguito, così eliminando l'“effetto annuncio” connaturato all'ordinaria regola di cui al terzo comma dell'art. 134 (in base alla quale la delibera diventa ordinariamente esecutiva solo trascorsi dieci giorni dalla sua pubblicazione). Come precisato dalla giurisprudenza, la clausola di immediata eseguibilità dipende da una scelta discrezionale dell'amministrazione, comunque pur sempre correlata al requisito dell'urgenza, che deve ricevere adeguata motivazione nell'ambito dello stesso atto (cfr. TAR Liguria, sez. II, n. 2 del 2007). La dichiarazione di immediata eseguibilità determina l'idoneità del provvedimento a produrre immediatamente i suoi effetti, ivi inclusa la possibilità di incidere sulle posizioni soggettive dei privati i quali, tuttavia, avranno a disposizione i rimedi previsti dall'ordinamento per la tutela dei propri diritti ed interessi. Nel caso di specie, pertanto, la deliberazione della Giunta, pur non ancora pubblicata, era senz'altro efficace già alla data del 3 giugno 2013 (giorno di presentazione della s.c.i.a. da parte della società ricorrente) e dunque essa ha legittimato il successivo divieto di prosecuzione dell'attività. Alcun rilievo, peraltro, può qui assumere la norma di cui all'art. 21-bis della legge n. 241 del 1990 (che subordina l'efficacia dei provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati alla comunicazione effettuata nei confronti di ciascun destinatario) posto che la delibera di che trattasi ha natura di atto a destinatari indeterminati e non necessitava, pertanto, di alcuna comunicazione personale (peraltro, impossibile da effettuarsi); in realtà, il vero momento di incisione nella posizione soggettiva della ricorrente (la quale, a seguito della presentazione della s.c.i.a., aveva iniziato l'attività) si è qui avuto solo con il successivo provvedimento contenente il divieto di prosecuzione dell'attività, portato a conoscenza della destinataria con le ordinarie modalità.

Né può dirsi che la dichiarazione di urgenza, ai sensi dell'art. 134, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, sia nella specie stata fatta senza un'adeguata motivazione. A fronte dell'approssimarsi della stagione estiva, indicata – negli atti istruttori utilizzati dall'amministrazione – come il periodo nel quale “aumentano i momenti di aggregazione negli spazi pubblici [...], con l'inevitabile conseguenza del verificarsi di schiamazzi, tali da turbare la quiete pubblica, accompagnati dall'abbandono in strada, dopo l'uso, di bottiglie di vetro (spesso in frantumi) e lattine vuote, e cioè potenziali strumenti di offesa”, l'interesse pubblico che l'amministrazione si prefiggeva di tutelare richiedeva l'immediata entrata in vigore del divieto di nuove aperture commerciali. L'attesa dei dieci giorni, a norma dell'art. 134, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, avrebbe all'evidenza frustrato la ragion d'essere del provvedimento, in quanto avrebbe esposto l'amministrazione ad una prevedibile rincorsa dei privati alla presentazione delle segnalazioni di inizio di attività, prima dell'entrata in vigore del divieto ed in evidente tentativo di eluderne le conseguenze.

5. Non sono fondati neanche gli ulteriori motivi di impugnazione.

In ordine all'asserita violazione dei principi in tema di liberalizzazione delle attività imprenditoriali, devono qui richiamarsi le conclusioni cui questa Sezione è giunta nella recente sentenza n. 276 del 2013. In base a quanto stabilito dall'art. 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011 (nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 4-ter, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito in legge n. 27 del 2012), la decisione del privato di iniziare una nuova attività economica non può trovare ostacolo in un atto dell'amministrazione che non rilasci il necessario assenso, a meno che il diniego dell'autorità sia adeguatamente – e rigorosamente – motivato con riguardo alla ricorrenza di uno di quei limiti indicati dalla legge (tra cui figura anche il limite connesso alla tutela dell'ambiente urbano), i quali necessariamente ritraggono il proprio fondamento in interessi di rango costituzionale (cfr. Corte cost., sent. n. 200 del 2012). La motivazione del diniego, in particolare, dovrà mostrarsi “ragionevolmente proporzionata” rispetto alle indicate finalità di interesse pubblico generale, così come richiesto dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito in legge n. 27 del 2012. Nel caso di

una domanda di apertura (come nella specie) di una nuova attività commerciale, pertanto, l'amministrazione deve compiere un'esauriente istruttoria volta a verificare se risulti davvero compromessa, nel caso specifico, qualcuna di quelle finalità ed, in caso positivo, deve esaurientemente giustificare l'applicazione "ragionevolmente proporzionata" dell'eccezione (il divieto di nuova apertura) a fronte dell'opposta regola generale (la libertà di nuova apertura) (così la citata sentenza n. 276 del 2013 di questo TAR). A ciò deve aggiungersi che, in linea con tale ricostruzione, nel 2013 il legislatore è nuovamente intervenuto a parziale modifica del testo normativo prevedendo adesso, espressamente, la possibilità delle Regioni e degli Enti locali di individuare, "senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali" (così l'attuale testo dell'art. 31, comma 2, cit., ultima parte, quale modificato dall'art. 30, comma 5-ter, del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito in legge n. 98 del 2013).

Nel caso di specie non appare dubbio che l'istruttoria compiuta dall'amministrazione e la motivazione spesa nell'impugnata delibera di Giunta comunale siano adeguate rispetto al contenuto dell'atto ed anche, al tempo stesso, che l'imposto divieto sia ragionevolmente proporzionato nei sensi più sopra precisati. Per un verso, infatti, i richiami alle criticità dell'area di San Salvario – mediante le precise segnalazioni della Questura e i documentati accertamenti della Polizia Municipale, riportati nell'atto – sono senz'altro sufficienti a giustificare l'imposizione del divieto di nuove aperture per tutta la zona, anche in considerazione della rimarcata particolarità dell'ambiente urbano (caratterizzato dalla presenza di strade strette e di numerosi locali già attrezzati con dehors), definito "poco fruibile". Per altro verso, il divieto non è a durata indeterminata ma è temporalmente limitato (fino al 31 maggio 2014) e ciò consente di realizzare un ragionevole bilanciamento tra le opposte esigenze, in quanto quegli imprenditori che non hanno avuto la possibilità di insediarsi per effetto del divieto potranno comunque realizzare il proprio intento entro un lasso di tempo ragionevole, una volta venuto meno il divieto stesso.

Il principio di proporzionalità, peraltro, non si mostra violato neanche sotto l'ulteriore profilo – dedotto dalla società ricorrente – concernente la scelta sia della zona da assoggettare al divieto sia della tipologia dei locali per i quali è vietata l'apertura. E' evidente, infatti, che, quanto alla zona individuata, un perimetro doveva pur essere stabilito dall'amministrazione: e la scelta in concreto effettuata non appare manifestamente illogica, avuto riguardo alle riportate segnalazioni, provenienti dagli organi di sicurezza, le quali si riferivano proprio alla zona di San Salvario. Analogo discorso va fatto con riguardo alla scelta di limitare il divieto di apertura ai locali di somministrazione di alimenti e bevande, con esclusione dei locali di mera vendita di alcoolici e di alimenti: si tratta, all'evidenza, di due distinte tipologie di commercio, l'una preordinata alla consumazione in loco (con tutte le conseguenze negative, in ordine all'ambiente urbano, ben delineate nella delibera di Giunta impugnata), l'altra limitata alla sola vendita di prodotti (e, dunque, non immediatamente ricollegabile, da un punto di vista causale, alle medesime conseguenze negative).

Non fondato è poi il profilo che fa valere una presunta violazione delle regole procedurali, a mente del (sia pur non richiamato) art. 7 della legge n. 241 del 1990. A fronte della comunicazione n. 25183, del 7 giugno 2013, che aveva preannunciato l'intendimento dell'amministrazione di vietare la prosecuzione dell'attività imprenditoriale della ricorrente, quest'ultima ha risposto con proprie note del 5 luglio e del 2 settembre 2013 il cui contenuto, tuttavia, non era tale da poter determinare un diverso esito procedimentale: in tali occasioni, infatti, sono stati portati all'attenzione dell'amministrazione tutti i vari profili che, poi, hanno formato oggetto delle doglianze avanzate nella presente sede giurisdizionale e che – come si è visto – non sono fondati nel merito. Ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990, quindi, il contenuto del provvedimento finale (in data 10 settembre 2013, che ha sancito il divieto di prosecuzione dell'attività) non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, come risulta

dimostrato in giudizio.

Non vi è luogo, infine, ad alcun indennizzo ex art. 21-quinquies, comma 1-bis, della legge n. 241 del 1990, sia perché il ricorso non è – come visto – fondato nel merito sia perché l'invocata norma non è pertinente al caso di specie, non venendo in considerazione alcuna ipotesi di revoca di provvedimento da parte dell'amministrazione.

6. Le spese del giudizio possono essere compensate, in considerazione della peculiarità della fattispecie e della temporaneità del divieto imposto dall'impugnata delibera di Giunta.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione seconda, definitivamente pronunciando,

Respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Savio Picone, Primo Referendario

Antonino Masaracchia, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/03/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)