

N. 00595/2018REG.PROV.COLL.

N. 07154/2017 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

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

ha pronunciato la presente  
**SENTENZA**

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.  
sul ricorso numero di registro generale 7154 del 2017, proposto da:  
B. s.r.l., in persona dell'amministratore unico e legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentata e difesa dagli avvocati Anna Maria Perone, Salvatore Campagna,  
Carmine Vernillo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Salvatore  
Campagna, in Roma, piazzale Flaminio 9;

***contro***

Roma Capitale, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa  
dall'avvocato Rosalda Rocchi, con domicilio eletto presso l'avvocatura comunale,  
in Roma, via del Tempio di Giove 21;

***nei confronti di***

C. s.r.l. unipersonale, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia e Fabio Roscioli, con  
domicilio eletto presso lo studio del primo, in Roma, via Principessa Clotilde, 2;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. LAZIO – ROMA, SEZIONE II TER, n. 9247/2017,  
resa tra le parti, concernente due divieti di prosecuzione dell'attività di  
somministrazione al pubblico di alimenti e bevande presso il centro commerciale  
C.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;  
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e della C. s.r.l. unipersonale;  
Visto l'appello incidentale della C. s.r.l. unipersonale;  
Viste le memorie difensive;  
Visti tutti gli atti della causa;  
Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2018 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Campagna, Vernillo, Rocchi e Clarizia;  
Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. Con distinti ricorsi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio – sede di Roma, successivamente riuniti, la B. s.r.l. impugnava gli atti con cui Roma Capitale le aveva vietato di proseguire l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande nei locali nn....., livello .... del centro commerciale “C.” (determinazioni dirigenziali nn. 72720 e 72724 del 30 dicembre 2015), condotti in virtù di altrettanti contratti di affitto di azienda dalla società titolare della struttura, C. s.r.l. unipersonale.

I divieti erano emessi sul presupposto che i contratti in questione erano scaduti e che l'attività commerciale veniva quindi esercitata *«senza titolo alcuno»*.

2. Con la sentenza in epigrafe il Tribunale amministrativo adito dichiarava inammissibili e comunque infondati nel merito i ricorsi (previamente riuniti).

Sotto il primo profilo il giudice di primo grado riteneva decisiva la circostanza che la la B. non aveva impugnato la s.c.i.a. presentata in data 6 agosto 2014 dalla controinteressata, sulla cui base quest'ultima era stata autorizzata la reintestazione dell'autorizzazione commerciale già appartenuta alla ricorrente.

Sotto il secondo profilo il Tribunale amministrativo giudicava fondato il presupposto alla base dei divieti, e cioè l'avvenuta scadenza dei contratti di affitto di azienda, sul rilievo che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, entrambi escludevano in modo espresso il rinnovo tacito alla rispettiva scadenza, già intervenuta.

3. Per la riforma della pronuncia di primo grado la B. ha proposto appello, in cui contesta entrambe le statuizioni.

4. Si sono costituite in resistenza Roma Capitale e la s.r.l. unipersonale C.

5. Quest'ultima ha proposto appello incidentale, nel quale ripropone «*per mero tuziorismo*» le eccezioni di: inammissibilità dei ricorsi di primo grado, perché ad essa notificati dopo il relativo deposito ex art. 45 Cod. proc. amm. presso la segreteria del Tribunale amministrativo adito; e di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, desunta dalla circostanza che dopo la proposizione del ricorso è stata pronunciata in sede di giudizio arbitrale la cessazione dei contratti d'affitto d'azienda (lodo in data 5 ottobre 2016).

## DIRITTO

1. Con una prima articolata censura (§ II della parte in cui sono contenuti i «*motivi*») la B. contesta la dichiarazione di inammissibilità del ricorso, emessa dal Tribunale amministrativo sul presupposto che l'odierna appellante non ha impugnato la reintestazione alla C. della licenza commerciale per l'esercizio dell'attività di somministrazione e bevande nei locali in contestazione, conseguente alla s.c.i.a. della società (presentata in data 6 agosto 2014). In contrario la B. deduce di avere «*sempre contestato la Scia in questione (...), eccendone l'inammissibilità e la tardività anche innanzi al Consiglio di Stato nel giudizio di appello all'ordinanza cautelare e dichiarando espressamente che i rilievi sollevati in quell'appello andavano, invece sollevati in primo grado innanzi al TAR dove sino a quel momento il C. era rimasto contumace*». L'appellante sottolinea inoltre che la medesima s.c.i.a. non le è stata mai notificata e

che la pronuncia di primo grado *«è stata fondata su un documento che non è stato mai depositato in giudizio e che invece è stato sempre contestato dall'appellante»*.

2. Sotto un distinto profilo la B. sostiene che nessuna reintestazione della licenza commerciale e conseguente subingresso nella relativa attività da parte della controinteressata potrebbe configurarsi, in assenza di *«un vero e proprio trasferimento d'azienda attiva»*. Sul punto l'appellante sottolinea che nelle comunicazioni di avvio del procedimento sulla cui base sono poi stati emessi i provvedimenti impugnati la stessa amministrazione riconosce che l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande è sempre stata esercitata dalla B. e che, per contro, C. non è mai rientrata nella disponibilità dei locali.

3. Con un secondo motivo d'appello (§ III) la B. censura la dichiarazione di inammissibilità perché fondata su una s.c.i.a. (della società controinteressata) mai prodotta in giudizio e dedotta per la prima volta da controparte nell'appello cautelare ex art. 62 del Codice del processo amministrativo.

4. Con un distinto motivo (§ IV) l'appellante ribadisce di avere sempre contestato la s.c.i.a. in questione.

5. Con altra censura (§ V) la B. sottolinea che la medesima s.c.i.a. non è mai stata depositata in giudizio.

6. Con un ulteriore motivo d'appello (§ VI) l'originaria ricorrente deduce di non avere mai ricevuto alcuna notifica della s.c.i.a. di controparte e di esserne venuta a conoscenza *«per la prima volta (...) solo con la notifica dei provvedimenti oggetto del presente giudizio»*. Da tale mancata notifica la B. desume la nullità in via consequenziale dei divieti da essa impugnati nel presente giudizio.

7. La B. censura poi la statuizione di infondatezza del proprio ricorso pronunciata dal Tribunale amministrativo (§ VII).

A questo riguardo l'appellante contesta che Roma Capitale abbia il potere di accertare se i contratti di affitto dei locali fossero scaduti o meno. Con riguardo ai giudizi arbitrali promossi da C. per la risoluzione dei contratti, la medesima società

aggiunge che nessuno dei due si è allo stato concluso con una pronuncia esecutiva che comporti il rilascio dei locali.

8. Le censure così sintetizzate sono inammissibili e in ogni caso infondate.

9. Con riguardo alle questioni di merito da ultimo svolte dalla B. va sottolineato che ai fini del rigetto dei ricorsi di primo grado il Tribunale amministrativo ha rilevato che i provvedimenti di divieto di prosecuzione impugnati sono fondati *«sull'asserita violazione dell'art. 22, comma 6, del d.lgs. n. 114/1998»* (e precisamente: del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114; *Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*, il cui art. 22, comma 6, prevede che *«In caso di svolgimento abusivo dell'attività il sindaco ordina la chiusura immediata dell'esercizio di vendita»*). Su questa base, il giudice di primo grado ha ritenuto legittimi gli ordini di chiusura impugnati, in ragione del fatto che i contratti di affitto di azienda prodotti in giudizio da Roma Capitale escludono in modo espresso *«la possibilità di tacita rinnovazione»*, per cui doveva ritenersi confermata l'ipotesi dell'avvenuta scadenza dei titoli di occupazione dei locali ubicati all'interno del centro commerciale nel quale la B. svolgeva l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande.

10. A fronte di questa specifica statuizione le censure contenute nel presente appello si limitano ad una generica contestazione del potere dell'amministrazione comunale di accertare tale presupposto (si afferma al riguardo *«il comune non aveva e non ha alcun potere per verificare la regolarità dei menzionati contratti d'affitto»*). La B. non ha quindi preso alcuna posizione sul fondamento normativo specificamente individuato dal giudice di primo grado, e cioè il poc'anzi richiamato art. 22, comma 6, d.lgs. n. 114 del 1998 (in effetti richiamato nel dispositivo dei provvedimenti), come invece sarebbe stato suo onere fare, ai sensi dell'art. 101, comma 1, del Codice del processo amministrativo.

11. Le medesime censure sono in ogni caso infondate, dal momento che tale disposizione di legge legittima la competente amministrazione comunale ad inibire

l'esercizio dell'attività commerciale ogniqualvolta sia ne riscontrato lo «svolgimento abusivo». Nell'ipotesi in questione rientrano quindi i casi in cui l'esercente sia sprovvisto di un valido titolo civilistico, posto che l'amministrazione, i cui atti sono sempre emessi con salvezza dei diritti dei terzi, non può autorizzare attività in contrasto con l'ordinamento giuridico nel suo complesso, a partire dalla base costituita dai rapporti inter-privatistici.

12. Del pari il motivo d'appello in esame è generico perché nessuna critica è formulata nei confronti dell'accertamento compiuto dal Tribunale amministrativo circa l'intervenuta scadenza dei contratti di affitto d'azienda relativi ai due locali nei quali la B. esercitava la propria attività. Il giudice di primo grado ha infatti accertato, senza alcuna contestazione, che nessuna facoltà di tacito rinnovo era prevista in entrambi i contratti dopo la prima scadenza quinquennale (precisamente: agli artt. 6) ed anche su questo decisivo punto l'originaria ricorrente non fornisce alcun elemento in grado di fare emergere possibili errori di giudizio.

13. Le censure dell'appellante si limitano al richiamo alle risultanze dei giudizi arbitrali svoltisi tra essa e la società di gestione del centro commerciale, che tuttavia potrebbero avere un carattere di mero accertamento di un effetto giuridico già prodottosi per effetto della volontà delle parti contraenti e rispetto al quale vi è già stato un accertamento incidentale, ai sensi dell'art. 8 Cod. proc. amm., da parte del Tribunale amministrativo. Tale accertamento avrebbe quindi dovuto essere contestato in modo specifico con il presente appello.

14. Tutto quanto finora rilevato è sufficiente per il rigetto dello stesso.

15. Nondimeno, sono inammissibili ed in ogni caso infondate anche le censure con cui la B. contesta la statuizione di inammissibilità dei propri ricorsi contenuta nella sentenza di primo grado.

E' infatti la stessa appellante a riconoscere di avere avuto conoscenza della s.c.i.a. con cui la C. ha chiesto la reintestazione della licenza per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande la notifica dei provvedimenti oggetto del presente

giudizio e ciò nondimeno di non avere proposto nella competente sede (che non è la presente) alcuna iniziativa atta a contestare il titolo, incompatibile con il proprio, così ottenuto controinteressata. A questo riguardo, esclusa la possibilità di impugnare tale titolo (diversamente da quanto affermato dal giudice di primo grado), non risulta che la B. abbia intrapreso le iniziative sollecitatorie nei confronti dell'amministrazione previste dall'art. 19, comma 6-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e quindi promosso l'azione contro l'inerzia serbata su tali istanze.

16. L'appello principale deve pertanto essere respinto.

L'appello incidentale va conseguentemente dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Le spese del grado di giudizio seguono la soccombenza nei rapporti tra la B. e C. , mentre possono essere compensate nei rapporti tra l'appellante principale e Roma Capitale, costituitasi con comparsa di forma.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, così provvede:

- respinge l'appello principale;
- dichiara improcedibile l'appello incidentale;
- condanna la B. s.r.l. a rifondere alla C. s.r.l. unipersonale le spese di causa, liquidate in € 3.000,00, oltre agli accessori di legge;
- compensa le spese nei rapporti tra l'appellante principale e Roma Capitale.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Valerio Perotti, Consigliere  
Federico Di Matteo, Consigliere

L'ESTENSORE  
Fabio Franconiero

IL PRESIDENTE  
Giuseppe Severini

IL SEGRETARIO