

Publicato il 07/01/2019

N. 00165/2019 REG.PROV.COLL.
N. 02971/2018 REG.RIC.



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

ex art. 74 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 2971 del 2018, proposto da:

Giuseppe Adducchio, rappresentato e difeso dall'avvocato Orazio Castellana, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza Benedetto Cairoli, 2;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco, legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Rizzo, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via del Tempio di Giove 21;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Christina Scott, rappresentata e difesa dall'avvocato Orazio

Castellana, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma,
piazza Benedetto Cairoli, 2;

per l'annullamento

in parte qua,

- della Determinazione Dirigenziale di Roma Capitale (Dipartimento Sviluppo Economico Attività Produttiva e Agricoltura) n.r. QH/1433/2017 dell'8.09.2017 avente ad oggetto *“Assegnazione di posteggi per l'esercizio di attività di commercio su area pubblica, di attività artigianali e varie nell'ambito della Festa della Befana in Piazza Navona – edizioni 2017/2026. Approvazione dei relativi avvisi pubblici”*, nonché degli allegati avvisi pubblici, planimetrie, schemi delle tipologie di banco tipo e gazebo da utilizzare e dei modelli dichiarativi;

- dell'Avviso Pubblico per n. 7 operatori vari senza posteggio (All. 3 del Bando);

- della Determinazione Dirigenziale n. rep. QH/1611/2017 del 20/11/2017 con cui il Dipartimento Sviluppo Economico Attività Produttive e Agricoltura ha provveduto all'Assegnazione di posteggi per l'esercizio di attività di commercio su area pubblica, di attività artigianali e varie nell'ambito della Festa della Befana in Piazza Navona – edizioni 2017/2012, contenente altresì la presa d'atto dei lavori della Commissione di valutazione e approvazione delle graduatorie finali;

- di ogni altro connesso, conseguente e presupposto, compreso l'atto autorizzativo alla vendita di palloncini rilasciato in favore del ricorrente;

atti impugnati nella parte in cui, subordinando lo svolgimento della manifestazione all'attuazione del piano della sicurezza per

l'intera area, i relativi oneri sono posti integralmente a carico degli assegnatari delle concessioni.

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 14 novembre 2018 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 e 74 cod. proc. amm. in ordine alla regolarità ed alla completezza del contraddittorio e dell'istruttoria ai fini della decisione sul ricorso nel merito, previa conversione del rito in pubblica udienza con rinuncia delle parti ai relativi termini a difesa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il ricorrente Sig. Giuseppe Adducchio espone di aver presentato rituale domanda di partecipazione per la Festa della Befana per il settore "Attività Varie" nella categoria "palloncini", risultando assegnatario di posteggio al n. 1 della graduatoria (come da D.D. n. r. QH/1811 del 20 novembre 2017, che ha provveduto all'assegnazione dei posteggi nell'ambito della predetta manifestazione, prendendo atto della Commissione di valutazione ed approvando le relative graduatorie finali).

Successivamente, in data 14 dicembre 2017, veniva rilasciata all'odierno ricorrente l'autorizzazione temporanea per la vendita di palloncini nell'ambito della Festa, per un ingombro massimo di

mq 1 (uno) con gli atti impugnati; provvedimento che contesta (dapprima con ricorso straordinario che traspone su opposizione di Roma Capitale ex art. 10 DPR 1199/1971 notificato il 21 febbraio 2018), insieme agli atti presupposti solo nella parte in cui subordinano la possibilità di partecipare alla manifestazione della Festa di Piazza Navona all'impegno dei partecipanti ad attuare (assumendone tutti relativi costi) il Piano della Sicurezza (o Piano di Safety) secondo lo schema approvato dal Comitato per l'Ordine e la Sicurezza prot. QH/65707 del 5 dicembre 2017 e trasmesso dall'Amministrazione alle organizzazioni sindacali rappresentative degli operatori interessati.

Con il ricorso, lamenta l'eccesso di potere per illogicità, violazione dei principi di trasparenza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della P.A., contraddittorietà, difetto di istruttoria e/o motivazione, difetto dei presupposti, sviamento, violazione delle regole del bando e di violazione di legge e regolamento (con riferimento all'art. 117 Cost. ed alle Direttive del Capo della Polizia in materia di ordine pubblica per le manifestazioni pubbliche).

Secondo il ricorrente, il Bando e gli avvisi pubblici avevano onerato gli operatori del piano di sicurezza solo del proprio posteggio; il Piano della Sicurezza non si limitava a prevedere norme o accorgimenti limitati alla sicurezza dei singoli banchi (come doveva ritenersi in base alle indicazioni contenute negli Avvisi Pubblici), ma si estende a tutta una serie di iniziative la cui finalità sarebbe esorbitante la mera sicurezza delle singole postazioni, riferendosi a presidi ed installazioni a tutela della salute ed incolumità pubblica, al controllo degli accessi e del

regolare deflusso nella Piazza, al controllo anche a fini antiterrorismo degli avventori, tutte attività cioè che esulano dalle cautele poste a carico di chi svolge l'attività commerciale su aree pubbliche.

Nel ricorso evidenzia anche che il costo per l'edizione 2017 (partita fra l'altro in ritardo rispetto alla data usuale di inizio del 1° dicembre per il protrarsi delle operazioni di assegnazione) è stato spropositato ed al di là di ogni previsione, essendosi attestato in oltre 170.000,00 Euro.

Gli operatori, per non perdere il diritto di partecipare alla Festa, avrebbero dovuto quindi cumulativamente appaltare a soggetti terzi l'attuazione del piano e suddividere il costo proporzionalmente per un numero di partecipanti, fra l'altro inferiore ai posteggi messi a disposizione (in quanto molte delle postazioni, in particolare quelle riservate agli artigiani, sono andate deserte sia per mancanza di domande sia per rinuncia degli assegnatari).

Di conseguenza lamenta l'illegittimità degli atti nella parte in cui (I) subordinano il rilascio della concessione all'assunzione degli oneri del Piano, forzando la clausola prevista nell'Avviso (che era relativa alla sola sicurezza del posteggio) (II) nella misura in cui onerano gli operatori di costi non previsti né dichiarati in sede di avviso pubblico, alterano l'equilibrio dell'offerta o comunque della partecipazione al procedimento, (III) quelle relative alla tutela dell'ordine pubblico sarebbero funzioni riservate allo Stato e non all'Amministrazione comunale, neppure nei limiti delle competenze del Sindaco; in ogni caso sarebbe da escludersi che le funzioni di pubblica sicurezza possano essere delegate a soggetti

privati e dunque possano essere accolte agli operatori della Piazza; secondo la circolare 7 giugno 2017 n. 555/OP/0001991/207/1, per quanto attiene le competenze comunali in caso di pubbliche manifestazioni, evidenziare il ricorrente che in alcun modo si dispone che gli oneri relativi alla sicurezza siano riversati genericamente sugli operatori commerciali, essendo invece prevista la verifica della sussistenza dei requisiti e, se del caso, taluni interventi a carico degli “organizzatori”.

Interviene in giudizio *ad adiuvandum* Christina Scott, artigiana titolare di altra postazione nella Piazza (vendita di presepi ed alberi di Natale) che condivide le ragioni di censura esposte nel ricorso in epigrafe del quale chiede l'accoglimento.

Costituitasi, resiste al ricorso Roma Capitale che eccepisce, quanto al primo motivo, che il ricorrente ha partecipato alla selezione e ne ha quindi accettato le prescrizioni regolative; tra queste, è previsto che (punto 7.8 dell'avviso nr. 3 “Attività varie”) lo svolgimento della manifestazione è condizionato alla attuazione del piano di sicurezza” con l'espressa indicazione che i relativi oneri, la cui quantificazione sarà indicata al momento dell'accettazione, si intendono a carico degli operatori assegnatari delle concessioni; l'elaborazione del piano di sicurezza è stata condotta dagli uffici dell'Amministrazione di concerto con associazioni di categoria; i relativi oneri sono stati messi a conoscenza degli operatori prima della data di accettazione del posteggio; il sig. Adducchio in data 13 dicembre 2017 delegava l'APE Confesercenti ad attuare il piano di sicurezza come concordato dalla Prefettura ed il Comune di Roma; quanto al secondo e terzo motivo di ricorso, eccepisce

l'Ufficio che il “*Piano Safety*” è stato attuato a seguito della “Circolare Gabrielli” del 25 maggio 2017, con la quale sono stati fissati i criteri di sicurezza per i pubblici eventi i cui contenuti richiama a sostegno degli atti impugnati.

Nella camera di consiglio del 14 novembre 2018, la causa, chiamata per l'esame della domanda cautelare, è stata trattenuta in decisione, previa conversione del rito in pubblica udienza con rinuncia delle parti ai relativi termini a difesa, per essere risolta nel merito ai sensi dell'art. 74 del c.p.a.

Così come variamente eccepito dalle difese di Roma Capitale, alle quali il Collegio rinvia, il ricorso è sia inammissibile che infondato.

Rileva il Collegio che l'Avviso pubblico così disponeva (articolo 7.8) «*lo svolgimento della manifestazione è condizionato alla attuazione del piano della sicurezza i cui oneri che ne derivano, la cui quantificazione sarà indicata al momento dell'accettazione, si intendono a carico degli operatori assegnatari delle concessioni*».

In prima analisi, rileva il Collegio che tali prescrizioni appaiono conformi alla normativa vigente in materia di oneri per la sicurezza afferenti l'esercizio dell'attività svolta da ciascun operatore economico e posti a carico dell'impresa, con riferimento alla disciplina recata dal Titolo I e Titolo IV del D.Lgs. 81/2008, nei sensi patrocinati anche dall'Autorità per la Vigilanza sui contratti Pubblici (v. Determinazione n. 3 del 5 marzo 2008). Gli oneri di sicurezza richiesti, infatti, appaiono latamente riconducibili alla categoria dei costi a carico dell'impresa, siccome afferenti l'esercizio dell'attività svolta da ciascun operatore, in ordine ai quali (v. Determinazione n. 3/2008 dell'A.V.C.P.) resta

immutato l'obbligo per l'impresa medesima di provvedere all'attuazione delle misure necessarie per eliminare o ridurre al minimo i rischi.

Tuttavia non v'è necessità di approfondire tali aspetti, perché deve rilevarsi più approfonditamente che il ricorrente – così come l'interveniente – ha preso parte ad una procedura di assegnazione condizionata, quanto al tema di interesse del presente giudizio, ad adempimenti oggetto di una clausola chiara e non equivoca, secondo la quale gli oneri del piano di sicurezza sarebbero stati a carico degli operatori assegnatari delle concessioni; nessuna parte dell'avviso autorizzava a ritenere che tali oneri fossero limitati al solo ambito dello specifico posteggio (affermazione peraltro irragionevole, poste le dimensioni e la consistenza dei posteggi medesimi).

Del resto, la predisposizione di un piano di sicurezza per la manifestazione nel suo complesso – le cui esigenze di tutela dell'interesse generale, sia degli operatori che, soprattutto, del pubblico, sono intuibili ed autoevidenti e quindi non necessitano di ulteriori approfondimenti in questa sede – ha connotati necessariamente unitari, essendo volta alla prevenzione di fenomeni o eventi pregiudizievoli in un ambito tanto vasto quanto destinato ad intenso affollamento ed assembramento di folla, così che non è logicamente concepibile una limitazione dei relativi oneri alle sole postazioni OSP in sé considerate.

Ne deriva l'infondatezza di tutti gli argomenti di censura dedotti: quanto al primo, legittimamente il provvedimento – e prima ancora l'Avviso – subordinano il rilascio della concessione all'assunzione degli oneri del Piano, senza che sia in alcun modo

prospettabile una “forzatura” della clausola prevista nell’Avviso; quanto al secondo motivo, gli operatori sono onerati di costi legati alla sicurezza collettiva della quale sono peraltro anche beneficiari; resta meramente affermata ed indimostrata la conseguenza che tali costi opererebbero sull’equilibrio dell’offerta o della convenienza alla partecipazione al procedimento; quanto al terzo motivo di ricorso, dagli atti di causa emerge che il piano di sicurezza è stato elaborato di concerto tra le amministrazioni statale e locale, nel rispetto delle competenze di ciascuna, opportunamente da coordinarsi in casi come quello in esame; si tratta di un piano che coinvolge gli operatori senza che siano loro delegate funzioni di pubblica sicurezza, ma solo gli oneri di accorgimenti di verifiche e controllo che sono complementari alle funzioni riservate allo Stato ed all’Ente locale territoriale.

Sotto quest’ultimo profilo, è opportuno un approfondimento.

La tesi di parte ricorrente, secondo cui non sarebbero attribuibili ai Comuni, né tantomeno “riversabili” sugli operatori della Piazza questi specifici oneri di sicurezza, essendo tale funzione riservata allo Stato, non trova la condivisione del Collegio.

Le competenze in ordine alla tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, sono attribuite allo Stato, ma includono anche gli Enti locali, per il tramite della polizia amministrativa e locale; si tratta di un riparto di competenze che presuppone, in casi come quello di cui ci si occupa, un accurato coordinamento la cui iniziativa spetta all’Autorità centrale e che è da svolgersi tramite misure organizzative concrete, secondo evidenti canoni di efficienza, efficacia ed ottimizzazione delle risorse.

In questo senso, le circolari come quella prodotta dalla parte ricorrente (Ministero dell'Interno nr. 555/OP/1991/2017/1 all. 12 del ricorso), laddove prevedono, come nel caso di specie, che (nell'ambito delle competenze integrate nel Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica) sarà realizzata *“la sintesi delle iniziative da adottare anche con il concorso degli operatori di polizia locale, secondo modelli di “prevenzione collaborativa” per la vigilanza delle aree urbane”*, introducono proprio quelle misure organizzative che si sono appena richiamate, rivolte a fornire puntuale applicazione agli obblighi di buona amministrazione nella cooperazione tra le istituzioni (centrali e territoriali) variamente preposte alla tutela della pubblica incolumità e sicurezza.

Si tratta, come è intuibile, di misure organizzative non predeterminabili normativamente, dipendendo in tutto dalle specifiche circostanze del caso concreto e per tale ragione affidate, quanto alla loro individuazione ed attuazione, all'Autorità responsabile dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Nel descritto contesto, le norme ordinamentali che ne definiscono in via esclusiva l'ambito di responsabilità, non precludono all'Autorità titolare della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, di includere, tra le misure da adottarsi, ordini o disposizioni atti a far partecipare alla gestione effettiva della sicurezza dell'evento anche quegli operatori privati che sono a vario titolo responsabili dell'organizzazione o dello svolgimento dell'evento stesso, specie quando essi già si trovino nella condizione di esplicare un controllo di fatto sul suo svolgersi.

Nel caso di specie, le attività previste in Piazza Navona nell'ambito delle tradizionali festività natalizie, sono disciplinate da atti dell'Amministrazione comunale in base ai quali sono ammessi ad operare nell'area pubblica solo determinati operatori selezionati su avviso pubblico, che ne specifica norme e condizioni.

Si tratta pertanto di operatori qualificati, ovvero la cui situazione giuridica ("ampliata" per effetto della partecipazione alla selezione che attribuisce l'utilità specifica costituita dalla possibilità di occupare lo spazio pubblico a fini commerciali) è connotata da plurimi obblighi di conformazione alle esigenze generali di tutela dell'ordinato svolgersi delle manifestazioni, nell'ambito dei quali rientra – senza manifesta irragionevolezza o illogicità ed anzi in maniera conforme ad intuibili canoni di efficienza ed efficacia - la partecipazione agli oneri di sicurezza collettiva, come declinati nei piani della Pubblica Amministrazione tramite le autorità a vario titolo responsabili.

Quanto alle censure relative alla asseritamente non proporzionata ripartizione degli oneri tra gli operatori, a tacere della genericità del gravame sul punto (che non è sorretto da una adeguata dimostrazione dei costi e della ripartizione contestata), si tratta di una questione attinente al riparto di obbligazioni tra coobbligati avente natura non amministrativa, né direttamente correlata al provvedimento impugnato; come tale è inammissibile nell'odierno giudizio.

Il ricorso va dunque respinto, con ogni conseguenza sulle spese di lite che si liquidano 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 respinge.

Condanna il ricorrente e la parte intervenuta ad adiuvandum, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite del presente giudizio che si liquidano in euro 3.000,00 oltre accessori come per legge, in favore di Roma Capitale.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Fabio Mattei, Consigliere

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Salvatore Gatto Costantino

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO