



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 15281 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Zappalà Giovanni, Colombini Giancarlo, Cirulli Sandro, Tredicine Elio, Mazzeo Pietro, Anselmi Milena, Ardizzone Daniela, Alferoni Romolo, Alferoni Luigi, Ayling Janet Susan, Antinori Adolfo, Cianciulli Daniela, Calcagni Emina, Cal Gianni, Calero Cabal Angela Maria, Chiocchi Velia, Cavalaglio Stefano, Cirulli Anna Maria, Cirulli Rina Irene, Società Dallaiti Snc di Dallaiti Massimo e Niari Ferdinando, De Angelis Stefania, De Ruvo Massimiliano, Falconi Paolo, Fedele Giorgio, Ferraro Marina, Finardi Massimo, Food Store S.n.c. di Tredicine Alfiero e C., Fossaceca Maria, Franceschelli Pierina Maria, Iacolucci Sandro, Iavarone Riccardo, Ierolli Maria Rosaria, Latini Assunta, Mamun Abdullah Al, Maniccia Massimo, Maurizi Marika, Megli Anna Maria (rappresentata da Maschera Monica quale procuratrice generale), Mercuri Tino, Molinaro Domenico, Nanu Maria Aurora, Orazi Paola, Padovani Paolo, Persico Anna Maria, Pietrantoni Franco, Pontoni Fausto, Potenza Luca, Restante Giuseppe, Rossini Anna Rita, Scott

Christina, Scribano Paolo, Sellitri Sergio, Siria Luigi, Società Sisifo Sas di Scott Christina e C., Tredicine Alfiero, Tredicine Dino, Tredicine Mario, Tredicine Stefano, Tredicine Tania Donatella, Valensise Angelo, Vincenzo di Fatta S.r.l., tutti rappresentati e difesi dagli avv. Gianfranco Di Meglio, Alessandro Castellana, Orazio Castellana, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gianfranco Di Meglio in Roma, Via Innocenzo XI, 8;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Rosalda Rocchi, con domicilio eletto presso l'avv. Rosalda Rocchi in Roma, Avvocatura del Comune di Roma;

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Pecorella Vincenzo, Masci Filippo, S. Francesco Cooperativa Sociale Onlus, Song Taaba Onlus, non costituiti;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

A.P.R.E. Sindacato – Associazione Provinciale Rivenditori Esercenti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Clarizia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Via Principessa Clotilde, 2;

Associazione per la Fiera di Piazza Navona e S. Giovanni – FIVA Confcommercio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Gianfranco Di Meglio, Orazio Castellana e Alessandro Castellana, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gianfranco Di Meglio in Roma, Via Innocenzo XI, 8;

ad opponendum:

Codacons, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Rienzi e Gino Giuliano, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale Nazionale del Codacons in Roma, Viale G. Mazzini, 73; Associazione Abitanti Centro Storico di Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Rosario Russo Valentini e Venerando Monello, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Rosaria Russo Valentini in Roma, Piazza Grazioli, 5;

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale del 7 novembre 2014 del Direttore del Municipio Roma I Centro con cui è stato approvato il procedimento ad evidenza pubblica con relativi avvisi pubblici per l'assegnazione di posteggi per l'esercizio di attività di commercio su area pubblica di attività artigianali e varie nonché di spettacolo viaggiante nell'ambito della Festa della Befana in Piazza Navona per le edizioni 2014/2015, 2015/2016 e 2016/2017;

degli atti presupposti e connessi, tra cui segnatamente, gli avvisi pubblici approvati, la planimetria, la nota della Sovrintendenza Statale del 15 ottobre 2014, la determinazione dirigenziale dell'11 novembre 2014 nonché, quanto ai motivi aggiunti,

della determinazione dirigenziale del 1° dicembre 2014, con cui sono state approvate le graduatorie per l'assegnazione dei posteggi.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e dell'Avvocatura Generale dello Stato;

Visti gli atti di intervento *ad adiuvandum* di A.P.R.E. Sindacato – Associazione Provinciale Rivenditori Esercenti e di Associazione per la Fiera di Piazza Navona e S. Giovanni – FICA Confcommercio;

Visti gli atti di intervento *ad opponendum* di Codacons e di Associazione Abitanti Centro Storico di Roma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2015 la dott.ssa Maria Laura Maddalena e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti sono tutti titolari di concessioni per la partecipazione nella Festa della Befana in Piazza Navona ed hanno partecipato a tutte le edizioni precedenti quella 2014/2015, come venditori o artigiani nei settori merceologici dolciari, giocattoli, porchetta, panini e bibite, libri, articoli per natale, addobbi natalizi, presepi, fotografo Babbo Natale e Befana, palloncini, zampognette.

Essi espongono, nell'atto di ricorso, che:

- in conformità del dettato normativo della L. R. Lazio n. 33/99 ex art. 61, come modificato dall'art. 19 della L.R. n. 12/2001, a decorrere dall'edizione 2002/2003, il Municipio I ha rilasciato agli operatori ammessi alla manifestazione concessioni di posteggio aventi durata quinquennale, valide cioè fino all'edizione 2006/2007;

- a seguito dell'emanazione, con deliberazione del Consiglio Regionale del Lazio n. 139 del 19/2/2003, del documento programmatico per il commercio su aree pubbliche, ex art. 33 L.R. n. 33/99, venne stabilito che *“la concessione di posteggio in qualsiasi tipologia di mercato o fiera... ha durata decennale”*;

- il successivo Regolamento comunale del commercio su aree pubbliche, di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 35 del 6/2/2006, all'art. 19, comma 2, ha specificamente disposto che *“per la Festa della Befana di Piazza Navona la concessione avrà durata decennale a condizione che gli operatori rispettino le prescrizioni tecniche elaborate dal Municipio I”*;
- con provvedimento del novembre 2007 prot. CA/90708, il Direttore del Municipio I comunicava al Comandante del I Gruppo di Polizia Municipale, al Presidente del Municipio I, all'Assessore al Commercio del Municipio I e alle associazioni sindacali di categoria che le concessioni di suolo pubblico rilasciate per la Festa della Befana nell'edizione 2002/2003, con validità fino all'edizione 2006/2007, dovranno intendersi con scadenza edizione 2011/2012, a condizione che venisse montato una “banco-tipo”, nel rispetto delle prescrizioni date dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici;
- pertanto, tutti gli operatori a partire dall'edizione 2004 e comunque entro l'edizione 2007/2008, si sono dovuti dotare del nuovo banco-tipo nel rispetto di quanto imposto loro dal Municipio I;
- nelle more è entrato in vigore il D. Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, il cui art. 70 è dedicato al commercio al dettaglio su aree pubbliche:
- in applicazione di quest'ultima norma, il Municipio I, con D.D. 1597 del 29/8/2012 e Deliberazione della Giunta Municipale n. 5 del 4/9/2012, ha prorogato le concessioni dei ricorrenti sino alle determinazioni che sarebbero state assunte dalla conferenza Stato-Regioni;
- detta proroga è stata comunicata dalla Presidenza del Municipio alla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma ed alla Soprintendenza per i Beni Culturali di Roma Capitale, con nota del 13/12/2012 prot. CA/101657;

- la Conferenza Unificata Stato-città ed autonomie locali e Stato-Regioni ha quindi sancito un'Intesa dettando non solo i criteri per il rilascio e la durata delle concessioni, ma stabilendo anche la disciplina transitoria da applicarsi alle concessioni già in essere;
- la disciplina transitoria, in particolare, è contenuta nell'art. 8 della citata Intesa e prevede che le concessioni già scadute e prorogate per effetto dell'art. 70 D. Lgs. 59/2010, nonché quelle che vengono a scadenza nei 5 anni successivi all'Intesa, sono prorogate automaticamente fino al compimento di sette anni dalla data di entrata in vigore del medesimo D. Lgs. n. 59/2010 (pubblicato sulla G.U. n. 94 del 23 aprile 2010, il settennio dalla data di entrata in vigore scade l'8 maggio 2017);
- anche la Regione Lazio, con Deliberazione di Giunta Regionale n. 417 del 1° luglio 2014 ha preso atto del Documento Unitario delle Regioni e Province autonome per l'attuazione dell'Intesa della Conferenza Unificata del 5.7.2012 e, con successiva nota prot. n. GR 519959 del 19 settembre 2014, ha chiarito che l'art. 8 delle Disposizioni dell'Intesa vada inteso nel senso che l'efficacia di tutte le concessioni dei posteggi sia nei mercati che nelle fiere scadute e rinnovate (o rilasciate) dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. 59/2010 debbano intendersi per ciò solo rinnovate o prorogate per sette anni da tale data (ovverosia sino al 7 maggio 2017 compreso);
- nel novembre 2014, il Municipio Roma I Centro ha emanato la Determina Dirigenziale n. 4336 del 7/11/2014, con cui ha disposto un procedimento ad evidenza pubblica per l'assegnazione di posteggi per l'esercizio dell'attività di commercio su area pubblica, di attività artigianali e varie nonché di spettacolo viaggiante (compresa la giostra) nell'ambito della Festa della Befana in Piazza Navona per le edizioni dal 2014/2015 al 2016/2017, emanando contestualmente i relativi avvisi pubblici;

- con tale provvedimento sono stati ridotti notevolmente i posteggi a disposizione delle attività commerciali ed artigianali della Festa, sono state escluse diverse tipologie di vendita e sono stati ridotti gli spazi a disposizione per la collocazione dei banchi;

- il termine per la presentazione delle istanze è stato indicato alla data del 19 novembre 2014, con fissazione dell'inizio della Festa per l'8/12/2014 (anziché dal 1° dicembre come usualmente previsto in precedenza e per le prossime edizioni), e termine per l'installazione delle strutture nei tre giorni precedenti, anziché nei cinque giorni precedenti come previsto negli atti concessori;

Gli odierni ricorrenti, pur contestando l'illegittimità del bando e degli avvisi, ma avendo comunque interesse a continuare la partecipazione alla manifestazione, hanno presentato istanza per l'ammissione alla Festa per le merceologie autorizzate, riservandosi di impugnare l'avviso pubblico e gli atti connessi.

Successivamente, con nota del 26/11/2014 prot. CA/171383, il Municipio Roma I Centro ha inviato le tabelle dei punteggi assegnati agli operatori istanti.

In particolare, per quanto concerne gli odierni i ricorrenti, essi sono risultati tutti ammessi, ma in numero superiore rispetto ai posteggi effettivamente messi a disposizione dal bando, onde sarà ineludibile conseguenza che taluni saranno esclusi, non essendo assicurata la partecipazione alla manifestazione secondo posteggi e modalità già consolidate o, comunque, seguite sino alla scorsa edizione.

Tanto premesso, i ricorrenti impugnano l'atto di indizione dell'avviso pubblico per l'assegnazione dei posteggi nonché la determina dirigenziale di assegnazione dei punteggi deducendo le seguenti doglianze.

I. VIOLAZIONE DI LEGGE E DI REGOLAMENTO (D. Lgs. 59/2000 – Intesa di cui alla Conferenza Unificata Stato Regioni Autonomie Locali del 5/7/2012 – L. 241/90, artt. 7 e segg. – L.R. Lazio n. 33/99, art. 44, comma 3-bis – Art. 52, comma 1-

ter, D.Lgs. 42/2004 – Art. 23 Deliberazione. C.C. 35/2006) – ECCESSO DI POTERE per difetto di istruttoria e motivazione, difetto dei presupposti, contraddittorietà.

1.1. Rilevano i ricorrenti che le concessioni originariamente sono state rilasciate, come previsto dal bando istitutivo (D.D. n. 3290 del 14/11/2002), con validità quinquennale (fino all'edizione 2006/2007).

Successivamente, con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 35 del 6 febbraio 2006, in considerazione della peculiare connotazione storica e tradizionale della Festa della Befana di Piazza Navona e della sua assimilabilità ai mercati tradizionali, si è stabilito che la concessione abbia durata decennale, a condizione che gli operatori rispettino le prescrizioni tecniche elaborate dal Municipio I (art. 19 Del. citata).

Il Municipio I del Comune di Roma (nota del Direttore prot. CA/90708 del 2007) ha conseguentemente statuito che le concessioni relative alla Festa della Befana dovessero ritenersi di durata decennale e, come tali, scadenti con l'edizione del 2011/2012.

Successivamente, a seguito della entrata in vigore del d.lgs. n. 59 del 2010, art. 70, dedicato al commercio al dettaglio su aree pubbliche, il Municipio I. con D.D. n. 1597 del 2012 ha prorogato le concessioni fino alle determinazioni che sarebbero state assunte dalla Conferenza Stato-Regioni sulla base della suddetta normativa.

Successivamente, sulla base della suddetta disposizione, la Conferenza Unificata Stato-città ed autonomie locali e Stato-Regioni (istituita ai sensi dell'artt. 8 D. Lgs. 281/1997 ed in virtù dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131) ha sancito un'Intesa adottata in data 5 luglio 2012, dettando non solo i criteri per il rilascio e la durata delle concessioni, ma stabilendo anche la disciplina transitoria da applicarsi alle concessioni già in essere.

La disciplina transitoria, in particolare, è contenuta nell'art. 8 della citata Intesa e prevede che le concessioni già scadute e prorogate per effetto dell'art. 70 D. Lgs.

59/2010 nonché quelle che vengono a scadenza nei 5 anni successivi all'Intesa sono prorogate automaticamente fino al compimento di sette anni dalla data di entrata in vigore del medesimo D. Lgs. 59/2010 (pubblicato sulla G.U. n. 94 del 23 aprile 2010, il settennio dalla data di entrata in vigore scade l'8 maggio 2017).

Secondo i ricorrenti, dunque, le concessioni (decennali) per la partecipazione alla Festa della Befana, in quanto scadute successivamente all'emanazione del D. Lgs. 59/2010, rientrerebbero pienamente nell'applicabilità della norma.

Pertanto, le loro concessioni sarebbero da intendersi in ogni caso prorogate di diritto sino all'edizione 2016/2017.

I provvedimenti impugnati sarebbero, inoltre, anche in contrasto con gli indirizzi dettati dalla stessa Regione Lazio (ente titolare di primaria potestà legislativa in materia di commercio), la quale con Deliberazione di Giunta Regionale n. 417 del 1° luglio 2014 e con successiva nota prot. n. GR 519959 del 19 settembre 2014 ha disposto e chiarito che l'art. 8 delle Disposizioni dell'Intesa vada inteso nel senso che l'efficacia di tutte le concessioni dei posteggi, sia nei mercati che nelle fiere, scadute e rinnovate (o rilasciate) dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. n. 59/2010 debbano intendersi per ciò solo rinnovate o prorogate per sette anni da tale data (ovverosia sino al 7 maggio 2017 compreso).

1.2. Vi sarebbero, poi, contraddittorietà e difetto della motivazione giacché la D.D. n. 4336/2014 giustifica l'emissione dei bandi proprio in virtù di tali atti, che, tutto al contrario, comportano invece il mantenimento in vigore delle concessioni precedenti.

1.3. L'avviso impugnato, insieme agli atti prodromici e conseguenti, sarebbe comunque illegittimo anche laddove costituisca una revoca delle concessioni già in essere, in quanto non sarebbero state rispettate le norme per i provvedimenti di revoca né attuati i meccanismi compensativi previsti dalla regolamentazione vigente.

In particolare:

- non è stato dato l'avviso partecipativo agli interessati di cui agli artt. 7 e seguenti della legge 241/1990;
- non sono state esplicitate le motivazioni che avrebbero necessariamente comportato la revoca delle concessioni in essere, né sarebbe stata espletata precisa istruttoria al riguardo;
- infine, non sarebbero state individuate le aree alternative di pari pregio cui gli interessati hanno diritto in caso di revoca della concessione per motivi di pubblico interesse e tantomeno viene disposto alcun meccanismo compensativo di carattere pecuniario per i soggetti che vengono esclusi dalla manifestazione.

1.4. Gli atti impugnati, inoltre, sarebbero anche contraddittori, in quanto la riduzione dei posteggi, effettuata con la predisposizione dei nuovi bandi, appare effettuata in virtù di prescrizioni concordate con la Soprintendenza Statale, tuttavia le amministrazioni non potevano prescindere da una valutazione che, oltre a valorizzare le esigenze di decoro della Piazza, salvaguardasse anche le attività sino a quel momento regolarmente assentite.

Infatti, con diversi ordini del giorno ritualmente approvati ed accettati dal Governo, quest'ultimo si è impegnato affinché, nell'applicazione del richiamato art. 52, i provvedimenti di eventuale ridefinizione avessero principale riguardo *«delle necessità di lavoro dei soggetti che esercitano, nel luogo oggetto di determina, attività commerciali ed artigianali su posteggio debitamente autorizzate»*.

Ciò nonostante, i provvedimenti impugnati si porrebbero, secondo i ricorrenti, in netta antitesi e contraddizione con gli indirizzi così assunti dall'Amministrazione, attuando una radicale eliminazione della maggior parte delle collocazioni già presenti nella Piazza, ma soprattutto delle merceologie presenti ormai da svariato tempo, sì da diventare anch'esse tratto caratteristico della Festa.

II - ECCESSO DI POTERE per difetto di istruttoria, contraddittorietà, illogicità, violazione dei principi di affidamento e buon andamento dell'attività della p.a.

2.1. Gli atti impugnati sarebbero ancora viziati per contraddittorietà, difetto di istruttoria e violazione del principio dell'affidamento e del buon andamento dell'attività della pubblica amministrazione, oltre che di quello della proporzionalità ed adeguatezza, in quanto vari atti precedenti dell'Amministrazione avevano indotto i ricorrenti a ritenere che, quanto meno la manifestazione 2014-2015 si sarebbe svolta in conformità delle concessioni già in essere o comunque con la possibilità di una soluzione che sacrificasse meno le posizioni consolidate degli operatori già ivi presenti.

In particolare, in data 10 ottobre 2014 il Municipio aveva trasmesso alla Soprintendenza una seconda planimetria nella quale erano nuovamente previste 113 collocazioni (invece delle 72 previste nel bando), oltre agli spettacoli viaggianti, planimetria che, a detta della stessa Amministrazione, avrebbero rispettato i criteri e le prescrizioni fissate dalla Soprintendenza. I ricorrenti si dolgono pertanto che non si sia pensato prima a tale soluzione o comunque a una soluzione alternativa che salvaguardasse il maggior numero di collocazioni commerciali, visto che la praticabilità di una tale suddivisione era stata vagliata positivamente dal medesimo Municipio.

Anche la stessa Soprintendenza non avrebbe tenuto, secondo i ricorrenti, un comportamento del tutto logico e coerente: dopo aver dato il parere positivo sul primo progetto (quello delle 72 collocazioni), con successiva nota prot. 0016989 del 6/11/2014 ha ritenuto di poter prendere in considerazione anche progetti alternativi, che raggiungessero gli stessi obiettivi di decoro e di fruibilità di Piazza Navona. Il che dimostrerebbe, secondo i ricorrenti, che v'era e v'è la possibilità di strutturare le collocazioni in maniera diversa, in modo da salvaguardare la maggiore partecipazione alla Festa da parte degli operatori. Tale opzione, tuttavia,

non sarebbe stata presa in considerazione per un difetto di coordinamento o per ritardi, e quindi per vizio di istruttoria, imputabile alle stesse amministrazioni interessate.

Il principio di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento dell'attività amministrativa avrebbe dovuto invece comportare la valutazione degli interessi in gioco con la minor compressione possibile dell'interesse privato, laddove sia accertato (come nel caso di specie) che altre soluzioni erano praticamente possibili, pur nel rispetto della tutela del decoro del bene culturale o ambientale.

2.2. Il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà tra gli atti vi sarebbe inoltre perché, mentre con nota del 21 ottobre 2014, prot. CA/148595 del SUAP del Municipio I, l'Ufficio riteneva di dover procedere con la pubblicazione degli avvisi pubblici, il successivo 22 ottobre 2014, il Presidente dello stesso Municipio emanava la direttiva n. 22 (avente ad oggetto per l'appunto la Festa della Befana in Piazza Navona – Edizione 2014/2015) con cui si dava mandato di predisporre e sottoporre alla Soprintendenza e ai VV.FF. la planimetria del progetto utilizzato nella precedente edizione (trattasi del progetto risalente al 1997 restato invariato) e di avviare subito dopo la conclusione dell'edizione 2014/2015 tutte le procedure tecnico-amministrative per consentire la partecipazione alla manifestazione di tutti gli operatori già facenti parte dell'organico della festa.

Dubbi sulla possibilità di esperire utilmente le procedure di bando, con i relativi avvisi pubblici, sono stati espressi dalla stessa Avvocatura capitolina, che ne evidenziava i rischi di tenuta, stante anche l'esiguità dei tempi a disposizione per l'espletamento della complessa procedura (nota dell'Avvocatura prot. n. 88740 del 20/10/2014).

Nel frattempo tutti gli operatori avevano maturato il proprio affidamento sul fatto che la manifestazione si sarebbe svolta secondo le modalità precedenti.

Senonché, in data 3 novembre 2014 (a meno di un mese dall'inizio della manifestazione) è stata emanata dalla Giunta del Municipio la decisione n. 12 con cui sono stati indicati nuovi criteri per la predisposizione del bando e degli avvisi pubblici ed è stato richiesto all'Ufficio Amministrativo di riformulare il testo degli Avvisi Pubblici in base a tali nuovi indirizzi, di talché il bando è stato emanato solo in data 7 novembre 2014 e pubblicato in pari data sull'albo pretorio on line.

Con nota del 5 novembre 2014 prot. CA/157896 il Municipio ha richiesto un nuovo parere alla Soprintendenza di Stato su un allestimento conforme alla nuova planimetria allegata allo stesso atto di indirizzo.

In conclusione, secondo i ricorrenti la procedura seguita e l'emanazione dell'avviso pubblico per l'assegnazione dei posteggi effettuata nell'imminenza dello svolgimento della manifestazione avrebbero completamente spiazzato gli operatori facenti parte dell'organico della manifestazione, violando l'affidamento che quelli avevano legittimamente riposto nello svolgimento della Festa sulla base della pregressa organizzazione e/o delle concessioni già in essere e prorogate ed arrecando loro così un ingente danno economico, derivante dall'aver questi già provveduto al necessario approvvigionamento per l'allestimento degli stand.

III – VIOLAZIONE DI LEGGE E DI REGOLAMENTO (Legge Regione Lazio n. 33/1999 - art. 5.4 del Documento Programmatico per il Commercio su Aree Pubbliche approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale del Lazio n. 139/03; art. 7 Deliberazione di C.C. di Roma n. 35/2006) - ECCESSO DI POTERE per difetto di istruttoria, illogicità, violazione di ogni norma e principio sul giusto procedimento e sul diritto di partecipazione al procedimento amministrativo, violazione di ogni principio e norma in tema di buon andamento della P.A., perplessità, sviamento.

3.1. La D.D. n. 4336/2014, i conseguenti avvisi pubblici e tutti gli atti connessi oggetto del presente giudizio sarebbero stati emanati, secondo la prospettazione dei ricorrenti, in spregio delle norme sul giusto procedimento e, comunque, in

violazione del diritto partecipativo degli interessati all'organizzazione ed alla regolamentazione della manifestazione.

Gli operatori della Festa, infatti, avevano siglato un apposito Protocollo d'intesa in data 11 novembre 2013, con cui, ai fini della necessità di tutela del decoro e della rivalutazione delle categorie merceologiche artigianali e commerciali, l'Amministrazione si era impegnata ad istituire un Tavolo di confronto con le parti private, tramite le relative associazioni, che portasse alla predisposizione di un regolamento o di un apposito bando per l'organizzazione delle future edizioni.

Senonché l'Amministrazione ha completamente disatteso gli impegni presi con gli operatori e le relative Associazioni di categoria rappresentative ed ha escluso questi ultimi dalla partecipazione ad ogni confronto e soprattutto dalla possibilità di presentare proposte che potessero essere condivise, ovvero sia che, nel rispetto della maggiore partecipazione possibile alla manifestazione, potessero rispettare le esigenze di tutela e decoro del patrimonio culturale.

A parte un primo incontro, avvenuto in data 27 febbraio 2014 (nel quale per l'appunto i rappresentati di categoria chiedevano che si istituisse il tavolo di confronto ai sensi del precedente protocollo d'intesa), tutte le successive riunioni della Conferenza di servizi, gli atti, le proposte e/o i progetti sono stati redatti dalle Amministrazioni, senza coinvolgere in alcun modo i rappresentanti delle categorie coinvolte, che non sono stati neanche messi a conoscenza dei progetti e delle planimetrie che il Municipio ha predisposto e poi inviato alla Soprintendenza. Tutto è stato fatto tenendo all'oscuro gli interessati e i loro rappresentanti, che non sono stati più invitati ad alcun Tavolo di confronto.

3.2. La lesione delle norme che sovrintendono al giusto procedimento risulterebbe anche in relazione alla stessa procedura di emanazione degli avvisi pubblici, la quale sarebbe carente e difettosa da molteplici punti di vista.

Innanzitutto, agli avvisi non sarebbe stata data adeguata pubblicità con un preavviso tale da permettere agli operatori, non solo di approntare regolarmente le domande, ma anche di predisporre le strutture organizzative e di vendita tali per poter ottemperare ai nuovi criteri.

3.3. L'avviso non sarebbe stato pubblicato entro i termini previsti dall'art. 40 della Legge Regionale Lazio n. 33/1999, né può essere considerata equivalente la pubblicazione nell'albo pretorio on line, o la pubblicazione sul sito web del comune, avvenuta peraltro neanche un mese prima dello svolgimento della Festa.

3.4. La pubblicità degli avvisi sull'albo on line sarebbe stata effettuata in maniera errata, laddove la pubblicazione è avvenuta in data 7 novembre 2014 con le sole pagine dispari degli avvisi pubblici, cosicché molti operatori non hanno avuto tempestivamente la possibilità di conoscere compiutamente le condizioni del bando.

3.5. Illogico ed incongruo sarebbe, secondo i ricorrenti, prevedere nell'immediatezza della Festa non solo la riduzione dei posteggi, ma anche l'eliminazione di parte delle merceologie, in quanto si lederebbe così il legittimo affidamento dei soggetti che hanno partecipato alle precedenti edizioni della Festa (nelle quali da più di un decennio erano rimasti immutati sia l'organico che la suddivisione merceologica) di vedere confermata la precedente organizzazione, specie allorquando di tale intento non sia stato dato congruo e anticipato avviso.

3.6. Lo stesso svolgimento delle operazioni di scrutinio delle domande ai fini dell'assegnazione dei posteggi e la relativa tempistica vizierebbero poi gli atti impugnati per eccesso di potere per carenza procedimentale, illogicità, violazione dei principi sul giusto procedimento e sul buon andamento della P.A.

Invero, negli avvisi pubblici è stato previsto che la apposita Commissione valutatrice si sarebbe riunita in data 20 novembre 2014, ore 10,00 presso la sede del Municipio per la verifica dei requisiti di ammissibilità delle domande. Tuttavia,

non solo in tale seduta non vi sarebbe stata alcuna dichiarazione di ammissione o meno delle domande via via scrutinate, ma le operazioni di apertura delle buste sarebbe proseguita sino al successivo 25 novembre 2014, senza che i ricorrenti potessero ricevere alcuna notizia circa l'ammissibilità o meno della propria domanda. Solo in data 26 novembre 2014, è stato inviato alle Associazioni di categoria ed agli operatori un avviso in cui sono stati indicati i soggetti esclusi nonché l'avviso per la convocazione in seduta pubblica, per il giorno 28 novembre 2014, ai fini della effettuazione del sorteggio, necessario al fine di procedere alla definizione della graduatoria.

Le norme contenute nell'avviso prevedevano inoltre che il Municipio provvedesse alla comunicazione all'interessato dell'avvenuta aggiudicazione, da confermarsi entro i successivi 3 giorni. In buona sostanza, si è arrivati alla data prevista per l'inizio della manifestazione ed i soggetti interessati avevano appena saputo o ancora non sapevano se fossero stati ammessi o meno.

3.7. L'avviso sarebbe inoltre illegittimo anche per la previsione del criterio del sorteggio in caso di parità di punteggio o di priorità tra i concorrenti, contravvenendo alle statuizioni stabilite sia dall'art. 5.4 del Documento Programmatico per il Commercio su Aree Pubbliche approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale del Lazio n. 139/03, sia dall'art. 7 della citata Deliberazione di C.C. di Roma n. 35/06.

Nessuna normativa dà facoltà all'Amministrazione comunale di provvedere al sorteggio quale criterio per l'assegnazione di posteggi a parità di priorità o punteggio.

D'altro canto il sistema del sorteggio, nel caso concreto, costituirebbe, secondo i ricorrenti, l'effettivo metodo con cui debbono essere assegnati i posteggi, e ciò in quanto tutti gli operatori hanno un'anzianità di almeno 10 anni e hanno quindi il

medesimo punteggio. In sostanza, tutte le domande verrebbero sottoposte a sorteggio, il quale surrettiziamente sostituirebbe il criterio legale.

IV – ECCESSO DI POTERE per contraddittorietà, difetto di istruttoria e motivazione.

La D.D. n. 4336/2014 con i relativi avvisi pubblici sarebbero viziati da difetto di istruttoria e contraddittorietà in quanto in contrasto con le direttive emanate dallo stesso Municipio Roma I Centro con Decisione di Giunta n. 12 del 3/11/2014 (prot. CA/156277). In particolare gli avvisi non rispetterebbero la disposizione relativa al periodo della manifestazione che, secondo la decisione di Giunta, deve svolgersi *“ogni anno dall’1 dicembre al 6 gennaio dell’anno successivo. Per consentire l’allestimento degli stands, il periodo di allestimento autorizzato dovrà partire dal 26 novembre”*. Nella fattispecie invece il periodo per l’edizione 2014-2015 decorre solamente dall’8 dicembre e con soli tre giorni a disposizione per il montaggio.

Inoltre, nonostante la Soprintendenza avesse solo dato delle indicazioni relativamente al massimo ingombro complessivo delle installazioni, senza stabilire il numero massimo di operatori autorizzabili, nessuna istruttoria è stata effettuata al fine di calcolare ed individuare il numero massimo di collocazioni assentibili nel rispetto delle prescrizioni della Soprintendenza.

Anche l’indicazione dell’adozione di un solo banco tipo sarebbe stata disattesa dagli avvisi pubblici, con violazione della decisione di G.M. di unicità dello stand o banco-tipo, con conseguente illogicità e contraddittorietà dei provvedimenti impugnati.

V - INCOMPETENZA – VIOLAZIONE DI LEGGE (art. 52 D. Lgs. 42/2004 – D. Lgs. 114/1998, art. 28, comma 16 – Art. 42 TUEL)

In via subordinata, i ricorrenti sostengono che La D.D. n. 4336/2014 ed i relativi avvisi pubblici non costituirebbero soltanto criteri per l’assegnazione dei posteggi ma concretizzerebbero una regolamentazione *ex novo* dell’utilizzo del bene demaniale. Come tali, essi avrebbero contenuto intrinsecamente regolamentare e

dovrebbero pertanto essere rimessi alla competenza del Consiglio Comunale, o al limite del Consiglio Municipale, ai sensi sia dell'art. 42 del TUEL che dello Statuto di Roma Capitale.

Ne discenderebbe l'incompetenza del Dirigente del Municipio Roma I Centro, del Presidente del Municipio e della Giunta Municipale ad emanare gli atti in questione, che sarebbero stati invece di competenza dell'organo politico locale.

VI - VIOLAZIONE DI LEGGE (Deliberazione C.C. di Roma n. 35/2006; Intesa di cui alla Conferenza Unificata del 5/7/2012 e Documento Unitario del 24/1/2013 – Deliberazione di G.R. Lazio n. 417/2014 – Art. 5.4 Doc. Programmatico Regione Lazio) – ECCESSO DI POTERE per travisamento di fatto, disparità di trattamento, difetto del presupposto, contraddittorietà.

6.1 - La D.D. n. 4336/2014 ed il bando con gli avvisi pubblici approvati sarebbero altresì illegittimi per violazione delle previsioni normative contenute nel Regolamento del Commercio su Aree Pubbliche, approvato con Deliberazione di C.C. di Roma n. 35/06, ove all'art. 3 prevede che le autorizzazioni – concessioni per l'esercizio dell'attività di commercio su aree pubbliche con posteggio hanno validità decennale, e all'art. 19, al comma 2, vista la connotazione particolare della Festa di Piazza Navona, la cui peculiarità l'hanno sempre fatta assimilare ad un mercatino tradizionale seppure atipico, prevede la durata decennale delle relative concessioni analogamente a tutti i posti fissi e/o mercatali.

6.2 - L'Avviso sarebbe inoltre illegittimo sotto il profilo della violazione di legge e dell'eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità e difetto del presupposto, in quanto prevede come priorità nell'assegnazione dei posteggi in concessione, la sola anzianità di partecipazione alla Festa degli ultimi 10 anni e non anche un'anzianità maggiore, come previsto invece dal Documento Unitario del 24.1.2013, punto 2, lett. a) n. 1, consentendo anche di computare l'anzianità dei dante causa.

Infatti, le anzianità degli attuali operatori titolari delle concessioni nella Festa della Befana di Piazza Navona, sono sicuramente maggiori di 10 anni atteso che le concessioni risalgono a diverse decine di anni or sono.

Inoltre, il bando illegittimamente non prevede che l'anzianità debba essere computata sommando anche quella dell'eventuale dante causa.

6.3. L'avviso sarebbe ulteriormente illegittimo perché viziato da violazione della normativa di legge regionale e della conseguente regolamentazione comunale che prevedono, in caso di bando ad evidenza pubblica, che le domande di partecipazione siano esclusivamente spedite a mezzo posta raccomandata. Di contro, gli avvisi in questione prevedono la sola presentazione a mani presso lo sportello del protocollo del Municipio (aperto solo in determinati giorni ed orari), non garantendo quindi la piena possibilità di partecipazione degli operatori interessati.

6.4. La graduatoria e l'assegnazione dei punteggi sarebbero in ogni caso illegittimi, in quanto da un lato non sono esplicitati i criteri seguiti per l'attribuzione dei punteggi, dall'altro l'applicazione dei criteri di anzianità, come correttamente interpretati, avrebbero dovuto comportare il punteggio a pari merito di 50 punti per tutti gli operatori istanti.

VII - ECCESSO DI POTERE per disparità di trattamento, contraddittorietà, illogicità.

I provvedimenti impugnati, nello stabilire la riduzione drastica dei posteggi complessivi destinati al commercio giustificata da una apodittica necessità di decoro e tutela dei beni culturali, prevedono la collocazione di ben 4 gazebo da destinare alle Onlus, da installare su aree già riservate, nelle edizioni precedenti, agli operatori commerciali della Festa. Tale previsione sarebbe contraddittoria oltreché illogica, in quanto non si comprenderebbe la *ratio* della citata preferenza a favore delle Onlus atteso che l'area prevista a tale scopo sarebbe la stessa già assentita per

gli operatori commerciali. Discorso analogo varrebbe per la collocazione delle strutture delle attività di spettacolo viaggiante.

I gazebo delle Onlus non sarebbero provvisti di alcuna autorizzazione o nulla-osta delle Soprintendenze e non hanno nulla a che vedere con le strutture standard approvate e quindi in alcun modo si armonizzerebbero con il decoro della Piazza.

Infine, i prodotti che vengono messi in vendita e distribuiti dalle Onlus ammesse a partecipare alla manifestazione, sono assimilabili a quelli che invece sono stati esclusi dagli ultimi avvisi pubblici benché sempre presenti nelle precedenti edizioni, con ulteriore evidente ulteriore disparità di trattamento con gli operatori odierni ricorrenti e contraddittorietà ed illogicità dei provvedimenti impugnati.

VIII - ECCESSO DI POTERE per vizio del procedimento – VIOLAZIONE DI LEGGE

L'illegittimità dell'intera procedura sarebbe evidente laddove non è prevista alcuna forma di ricorso amministrativo o gerarchico per avversare la graduatoria formulata e ciò al fine di consentirne da un lato il controllo dell'operato dell'Amministrazione e dall'altro la conoscibilità dei motivi concretamente adottati per l'esclusione o per l'eventuale ammissione.

IX – ECCESSO DI POTERE per difetto del presupposto, difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità, contraddittorietà

I bandi in questione introdurrebbero un'ulteriore tipologia standard di banco di vendita non univocamente adattabile a tutte le merceologie, in quanto il modello di chiosco adottato dagli esercenti a seguito della delibera municipale n. 47/2003 e del parere della Soprintendenza statale n. B/5061/2003 del 29/7/2003 non si adatterebbe alla nuova planimetria né per dimensione di vendita né per la dimensione della tettoia.

X – ECCESSO DI POTERE per incompetenza, difetto del presupposto, illogicità, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, disparità di trattamento

10.1 - Il Municipio ritiene di eliminare talune merceologie in virtù di indicazione data dalla Soprintendenza che indica l'eliminazione dalla Festa di tipologie non riconducibili alla caratteristica della tradizione natalizia.

Tutto discende dalla nota prot. n. 13286 del 27/8/2014 con cui la Soprintendenza prescrive che dalla Festa vengano "rigidamente selezionati gli articoli esposti escludendo tutto ciò che non attiene alle festività natalizie".

Secondo i ricorrenti, seppure è in facoltà degli organi ministeriali di porre prescrizioni a tutela dei beni immobili a rilevanza monumentale, tale facoltà non potrebbe estendersi sino a ricomprendere poteri programmatori di natura squisitamente commerciale come quello di vietare la vendita di particolari merceologie o, dall'altra, di imporre la vendita solo di alcuni prodotti. Non si comprenderebbe inoltre quale sarebbe contrasto con la tutela monumentale dalla vendita in concreto di oggettistica artigianale e di minimo ingombro con banchi (muniti di nulla osta della Soprintendenza), a fronte del silenzio da sempre osservato dalle stesse amministrazioni verso i negozi di vicinato, esistenti sulla stessa Piazza, che vendono similari o identici prodotti commerciali.

10.2. Incongrua ed illogica sarebbe inoltre la motivazione dei provvedimenti impugnati laddove essa dà prevalenza ad asserite esigenze di decoro, tali da comportare drasticamente la riduzione dei posti e delle merceologie di vendita, in quanto non terrebbe in debito conto la specificità e la tradizionalità della Festa di Piazza Navona che è tale proprio perché è festa di bancarelle e di colori.

La valutazione delle esigenze di decoro avrebbe invece dovuto svolgersi in relazione alla detta specialità e temporaneità della manifestazione.

Con il primo ricorso per motivi aggiunti, i ricorrenti hanno impugnato la Determina dirigenziale n. rep. CA/4703/2014 del 1° dicembre 2014 con la quale sono state approvate le graduatorie per l'assegnazione dei posteggi per le attività di commercio su area pubblica per la Festa della Befana in Piazza Navona, edizioni

dal 2014/2015 al 2016/2017, deducendo profili di illegittimità derivata concernenti tutti i vizi già dedotti con il ricorso originario avverso gli atti presupposti e connessi.

Roma Capitale si è costituita e ha preliminarmente rilevato che dei 60 ricorrenti solo dieci non hanno avuto l'assegnazione di alcun posteggio, mentre gli altri 50 ne sono risultati aggiudicatari. Anzi alcuni di loro hanno ottenuto più di un posteggio. Ha inoltre rilevato che nessuno di loro ha ritirato il titolo necessario all'esercizio dell'attività.

Sottolineava inoltre la difesa del Comune di Roma che gli operatori, odierni ricorrenti, non potevano non essere a conoscenza dei rilievi della Soprintendenza che avrebbero portato ad una diversa collocazione dei box e ad una diminuzione dei parcheggi.

Evidenziava poi che, avendo la Soprintendenza autorizzato unicamente l'installazione di 72 postazioni mercatali, a fronte dei 113 in precedenza concessi, all'amministrazione comunale non restava altro che indire una procedura selettiva per procedere al rilascio delle autorizzazioni.

D'altro canto le censure concernenti la pretesa proroga dei titoli già in possesso degli operatori mercatali sarebbero da considerare inammissibili in quanto già nelle autorizzazioni rilasciate per la precedente edizione della Festa, e rimaste inoppugnate, era stato dato avviso ai ricorrenti della non operatività della proroga fino al 2017.

Nel merito, Roma Capitale ha chiesto il rigetto del ricorso perché infondato.

Si è costituita inoltre l'Avvocatura generale dello Stato per il Ministero per i beni e le attività culturali, eccependo l'inammissibilità del ricorso sotto vari profili nonché la necessità di integrare il contraddittorio nei confronti del Ministero dello Sviluppo economico, che ha reso un parere nell'ambito della procedura. Nel merito, ha chiesto il rigetto del ricorso perché infondato in ragione della

prevalenza dei interessi di tutela dei beni culturali e anche alla luce della natura di “fiera” e non di “mercato” della Festa della Befana. Ha sottolineato inoltre l’inammissibilità delle doglianze contenute nel ricorso e relative alla procedura concorsuale in quanto i ricorrenti sono tutti vincitori della gara e dunque non trarrebbero dall’accoglimento di dette doglianze alcuna utilità.

A sostegno delle tesi delle amministrazioni intimato si è costituito il Codacons, che ha depositato una memoria, chiedendo il rigetto del ricorso. Sempre *ad opponendum* si è costituita inoltre l’associazione Abitanti Centro Storico di Roma.

Si sono invece costituiti *ad adiuvandum*: l’A.P.R.E.- Sindacato-Associazione provinciale rivenditori esercenti e l’Associazione per la fiera di Piazza Navona e San Giovanni – FIVA Confcommercio, chiedendo l’accoglimento del ricorso e dei relativi motivi aggiunti.

All’udienza camerale del 19 dicembre 2014 l’Associazione Abitanti centro Storico di Roma ha formulato istanza di trasmissione degli atti all’Autorità antitrust.

All’esito di detta udienza, l’istanza cautelare proposta con il ricorso originario è stata quindi respinta con ordinanza n. 6610/2014.

Successivamente, i ricorrenti hanno proposto un secondo ricorso per motivi aggiunti, motivando la proposizione di tali ulteriori doglianze a seguito della produzione da parte di Roma Capitale all’udienza camerale di nuova documentazione (nella specie: la planimetria predisposta dal Municipio I di Roma Capitale, la nota del medesimo Municipio del 27 novembre 2014 e la nota del Comando Provinciale del V.V.F.F. in data 1.12.2014).

Con detto ricorso, i ricorrenti lamentano il vizio di eccesso di potere per difetto di motivazione ed istruttoria, contraddittorietà, travisamento di fatto, erroneità, sviamento e/o abuso di potere, difetto del presupposto ed illogicità manifesta perché nonostante l’amministrazione comunale avesse giustificato le proprie scelte sull’assunto di esigenze di sicurezza per l’incolumità pubblica e del rispetto di

prescrizioni dettate dai Vigili del Fuoco, sarebbe emerso dalla documentazione prodotta (in particolare dalla la nota del Municipio I del 27 novembre 2014 e dalla nota del Comando Provinciale del V.V.F.F. in data 1.12.2014) che dette esigenze non comporterebbero necessariamente la riduzione o nuova dislocazione dei posteggi e dei banchi giacché esse potrebbero essere soddisfatte sia dalla collocazione dei banchi siccome progettata nelle edizioni 2002/2003 sia dalla diversa planimetria predisposta dal medesimo Municipio I, ma non approvata dalla Soprintendenza, che sostanzialmente avrebbe mantenuto l'organico precedente.

Inoltre, secondo i ricorrenti, la stessa scansione temporale degli atti relativi al bando e ai pareri che avrebbero dovuto accompagnarli corroborerebbe il denunciato vizio di eccesso di potere, visto che dalla disamina delle planimetrie e degli atti prodromici agli avvisi non si evidenziano nuove e diverse esigenze relative alla sicurezza pubblica.

Pertanto, le asserite esigenze di sicurezza pubblica risulterebbero solo affermate e non suffragate da alcuna motivazione o adeguata istruttoria.

Roma Capitale ha depositato una memoria per l'odierna udienza nella quale ha rilevato che, non avendo gli operatori risultati aggiudicatari accettato l'assegnazione, si è proceduto allo scorrimento della graduatoria, invitando gli operatori risultati idonei a comunicare l'accettazione dell'assegnazione entro il 10.12.2014.

Tuttavia nemmeno questi ultimi hanno accettato il posteggio né hanno ritirato il titolo.

L'amministrazione, quindi, con DD n. 4886 del 15.12.2014 ha dato atto delle uniche concessioni che sono state accettate (Proietti Maria Grazia e Nanu Maria Aurora) e ha dichiarato rinunciatari tutti gli altri. Quest'ultimo provvedimento è stato impugnato dagli odierni ricorrenti con ricorso n. RG 3745/2015, attualmente pendente dinanzi al TAR Lazio.

La ricorrente Nanu Maria Aurora ha notificato in data 17 febbraio 2015 la propria rinuncia al ricorso in epigrafe.

Tanto premesso, la difesa di Roma Capitale ha eccepito l'inammissibilità dell'odierno ricorso in quanto esso sarebbe stato proposto da operatori in posizione di conflitto tra loro essendo alcuni risultati assegnatari dei posteggi (poi rinunciati), dieci operatori invece non hanno ottenuto il posteggio e altri ancora sono anche ricorrenti nel ricorso RG 15284/2014, in quanto soggetti esclusi dalla selezione.

Nel merito, ha insistito per il rigetto del ricorso perché infondato.

Anche il Ministero dei beni, delle attività culturali e del turismo ha depositato una memoria per l'udienza, ribadendo le precedenti eccezioni di inammissibilità e di improcedibilità del ricorso e insistendo comunque per il suo rigetto nel merito.

Il CODACONS ha depositato una memoria per l'udienza, insistendo nelle eccezioni di inammissibilità già formulate e concludendo per il rigetto del ricorso.

I ricorrenti hanno depositato una memoria di replica nella quale hanno sottolineato che gli istanti nel ricorso n. RG 15281/2014 hanno impugnato il bando nella loro qualità di precedenti titolari delle concessioni per la partecipazione alla Festa della Befana, facendo valere il loro interesse a vedere annullato integralmente il bando in quanto lesivo di posizioni pregresse o diritti quesiti ovvero perché inidoneo a disciplinare il rilascio di nuove concessioni (cfr. memoria di replica dei ricorrenti, p. 2). Viceversa, nel ricorso n. RG 15284/2014, i ricorrenti hanno dedotto quale situazione legittimante la titolarità di una pregressa concessione per la partecipazione alla medesima Festa ma per categoria non incluse nel nuovo bando (quali venditori o artigiani nei settori di bigiotteria, quadri, filatelia ecc.), che sono stati esclusi proprio per questo motivo.

Non vi sarebbe inoltre alcun conflitto di interesse tra i ricorrenti, essendo la domanda proposta nel ricorso volta ad ottenere l'annullamento dell'intera

procedura di evidenza pubblica, con l'effetto di riconoscere la valenza dei titoli pregressi o di indire un nuovo bando.

Irrilevante sarebbe infine, in relazione ad una asserita improcedibilità del ricorso, la circostanza che i ricorrenti non abbiano ritirato il titolo giacché ciò di cui essi si dolgono è l'inidoneità dell'intera procedura a disciplinare le concessioni OSP in questione e intendono riaffermare il loro interesse alla tutela di posizioni consolidate.

Anche l'interventore *ad adiuvandum* A.P.R.E. Sindacato ha depositato una memoria per l'udienza di discussione, contestando l'eccezione di inammissibilità del ricorso per conflitto di interesse tra i ricorrenti sollevata da Roma Capitale sostenendo che i ricorrenti hanno tutti contestato l'indizione del bando, con conseguente riconoscimento dei loro diritti quesiti in quanto titolari di pregresse concessioni da oltre dieci anni e che essi non hanno formulato pretese inerenti l'assegnazione dei posti indicati nel bando. L'unico ricorrente per il quale si è verificato tale conflitto di interesse, la sig. ra Maria Aurora NANU, la quale ha accettato gli esiti delle graduatorie, ha infatti rinunciato al ricorso.

L'A.P.R.E. ha inoltre sottolineato che nessuna sopravvenuta carenza di interesse può essere ravvisata a seguito della mancata accettazione da parte dei ricorrenti degli esiti delle graduatorie, giacché i ricorrenti hanno tutti anche impugnato il provvedimento con cui Roma Capitale ha configurato date comportamento come rinuncia, con separato ricorso. Nel merito ha insistito per l'accoglimento del ricorso e dei relativi motivi aggiunti.

All'udienza pubblica del 4 giugno 2015, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Va in primo luogo dato atto della rinuncia al ricorso da parte della ricorrente NANU MARIA AURORA, con atto notificato a tutte le parti.

2. Con riferimento alle varie eccezioni di inammissibilità e improcedibilità, sollevate dalle amministrazioni intimata e dagli interventori *ad opponendum*, il collegio ritiene di poter prescindere dall'esaminarle, con riferimento al ricorso e ai relativi motivi aggiunti, attesa l'infondatezza nel merito degli stessi, ma di valutarle in relazione ai conferenti motivi di censura.

3. Con il primo motivo del ricorso principale, i ricorrenti affrontano il tema, centrale nella presente controversia, della proroga delle concessioni già in essere delle quali essi erano titolari. A sostegno di tale tesi fanno riferimento alla disciplina transitoria, contenuta nell'art. 8 della più volte citata Intesa sui criteri da applicare nelle procedure di selezione per l'assegnazione di posteggi su area pubblica, approvata dalla Conferenza unificata in data 5 luglio 2012, che prevede che le concessioni già scadute e prorogate per effetto dell'art. 70, D. Lgs. 59/2010 nonché quelle che vengono a scadenza nei 5 anni successivi all'Intesa sono prorogate automaticamente fino al compimento di sette anni dalla data di entrata in vigore del medesimo D. Lgs. 59/2010 (pubblicato sulla G.U. n. 94 del 23 aprile 2010, il settennio dalla data di entrata in vigore scade l'8 maggio 2017).

Secondo i ricorrenti, dunque, le concessioni (decennali) per la partecipazione alla Festa della Befana delle quali essi erano titolari, in quanto scadute successivamente all'emanazione del D. Lgs. n. 59/2010, rientrerebbero pienamente nell'applicabilità della norma.

Pertanto, le loro concessioni dovevano intendersi in ogni caso prorogate di diritto sino all'edizione 2016/2017 della Festa.

Occorre premettere che, come è noto, il comma 5 dell'art. 70 del d.lgs. 59/2010 ha previsto che *“5. Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree*

pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie.”

Tale intesa è stata approvata dalla Conferenza Unificata in data 5 luglio 2012 e prevede, all'art. 8, una disciplina transitoria, che secondo le difese dell'Avvocatura dello Stato nonché secondo la difesa di Roma Capitale non si applicherebbe alla festa della Befana, trattandosi di una “Fiera” e non di un “Mercato”. In questi termini infatti si era espresso il Ministero dello Sviluppo economico con parere reso in data 29.7.2014, prodotto agli del presente giudizio.

Così chiariti i termini della questione, osserva in primo luogo il Collegio che, anche a prescindere dalla questione se la disciplina transitoria dettata dall'art. 8 dell'Intesa sia o meno applicabile anche alle “Fiere” oltre che ai mercati, come sostenuto dagli odierni ricorrenti, appaiono dirimenti le seguenti considerazioni:

nei provvedimenti di concessione OSP nella precedente edizione della Festa della Befana 2013-2014, il Comune aveva espressamente reso noto ai destinatari di non ritenere applicabile alle citate concessioni la proroga fino al 2017 sugli spazi pubblici, *“in relazione al quadro esigenziale che è emerso in materia d'interesse pubblico, tutela del decoro e sicurezza”*, cosicché l'autorizzazione per l'edizione della Festa della Befana 2013-2014 doveva ritenersi l'ultima adottata secondo il precedente regime.

Tali provvedimenti tuttavia non sono stati impugnati, cosicché deve ritenersi che gli odierni ricorrenti vi abbiano prestato acquiescenza anche sotto il profilo della non applicabilità del regime di proroga al caso di specie;

dopo l'edizione 2011-2012, le concessioni in parola sono sempre state rilasciate anno per anno;

in particolare, per quanto riguarda l'edizione della Festa 2013-2014, le concessioni sono state espressamente assentite solo fino al 6 gennaio 2014, *“nelle more della predisposizione delle procedure di gara pubblica per l'assegnazione delle concessioni per la*

prossima edizione della Festa della Befana”, così espressamente ribadendo che esse venivano a scadenza alla data del 6 gennaio 2014 e che non sarebbero state prorogate. Anche tali provvedimenti non risultano essere impugnati;

il Protocollo di intesa sottoscritto dal Municipio, dalle associazioni di categoria APRE Confesercenti e FIVA Confcommercio e gli operatori titolari di autorizzazione per lo svolgimento della Fiera, finalizzato alla riqualificazione della manifestazione ed al ripristino del decoro, recava l'espressa intenzione dell'amministrazione, condivisa dagli operatori, di pervenire ad una nuova regolamentazione per l'organizzazione della edizione 2014-2015 (prot. CA/102011 dell'11 novembre 2013, all. 10 della produzione del comune di Roma);

La mancata impugnazione di tutti questi atti dimostra che i ricorrenti hanno prestato acquiescenza rispetto alle determinazioni della amministrazione capitolina di non disporre la proroga delle concessioni fino al 2017.

In aggiunta a tali considerazioni, che sarebbero da sole idonee a giustificare il rigetto del motivo di ricorso, il collegio ritiene di dover ulteriormente precisare che, in via di principio e a prescindere da ogni questione relativa alla applicabilità della proroga delle concessioni ai sensi dell'art. 8 della citata Intesa, l'amministrazione non può comunque essere privata dei suoi poteri di disciplina del territorio per la salvaguardia delle esigenze di tutela del decoro della Piazza e per il rispetto delle misure di sicurezza per l'incolumità pubblica, esigenze appunto richiamate nel provvedimento impugnato.

Infatti, a mente dell'art. 52, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, particolari esigenze di tutela del decoro urbano e del patrimonio culturale del Paese possono indurre i Comuni, sentito il Soprintendente, ad individuare le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio.

In questi casi, l'interesse pubblico alla tutela del bene culturale non può certamente essere compromesso in ragione della esistenza di un generale regime di proroga disposto dalla citata Intesa, quand'anche esso fosse ritenuto applicabile anche alle Fiere e non solo ai mercati. Infatti, come si è detto, lo stesso d.lgs. 59/2010, all' art. 70, comma 4, espressamente fa salva l'applicazione del citato art. 52 d.lgs. n. 42/2004, con ciò confermando la priorità e prevalenza delle esigenze di tutela del bene culturale su quelle degli operatori commerciali al mantenimento della pregressa concessione.

Tali esigenze sono state ben tenute presente dal legislatore quando ha emanato il comma 1 *ter* del citato art. 52 del d.lgs. n. 42/2004, il quale prevede: *“1-ter. Al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico.”*

La stesa norma, come modificata dal d. legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, art. 4, ha inoltre previsto che possano essere avviati procedimenti di revisione delle concessioni di suolo pubblico già in essere, anche in deroga tra l'altro *“alle disposizioni transitorie stabilite nell'intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevista dall'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59”*.

Come è noto, la citata disposizione è stata oggetto di un recente intervento da parte della Corte costituzionale con riferimento alla necessità di prevedere l'intesa

Stato Regioni (cfr. sent. n.140 del 9 luglio 2015). Di tale sentenza, tuttavia, non si terrà conto, essendo essa intervenuta dopo il passaggio in decisione della causa.

Si tratta di una norma che viene qui richiamata perché la si ritiene indicativa della scala di valori dettata dal legislatore, e prima ancora dalla Costituzione, che – come ha evidenziato anche l'Avvocatura dello Stato nelle sue difese - vede come assolutamente prevalente la tutela dei beni culturali rispetto ad altri interessi, anche di natura economica (cfr. *ex multis* C.Cost. n. 367/2007).

Ora, nel caso di specie, sull'area insistono vincoli di interesse culturale (DM 3 giugno 1986, ribadito con DM 28.10.2011), il che non consente alla amministrazione comunale di disattendere le prescrizioni dettate dalla Soprintendenza, a mente dell'art. 21 del d.lgs. n. 42/2004, volte a garantire il decoro del sito monumentale. Peraltro, il vincolo insistente sull'area del 28.10 2011 vieta espressamente le OSP *“che non rappresentino per forme ed arredo o per tradizione, elementi ed espressioni tipici e carte eristiche dell'ambiente romano e della vita cittadina...”*

La Soprintendenza aveva già in data 27.11.2012 invitato l'amministrazione capitolina al rispetto della c.d. direttiva Ornaghi e dell'art. 52 del d.lgs. n. 42/2004, lamentando che la Piazza risultava fortemente compromessa per l'invasività delle strutture commerciali presenti.

In occasione della edizione 2013-2014, la Soprintendenza aveva espresso pesanti critiche sull'allestimento della Festa e aveva chiesto al Comune di procedere ad una nuova proposta di allestimento, maggiormente rispettosa del patrimonio culturale dell'area.

Pertanto, per l'edizione 2014-2015, correttamente, l'amministrazione comunale ha previamente inviato alla Soprintendenza una nuova planimetria della Piazza maggiormente rispondente alle indicazioni dalla stessa Soprintendenza dettate, con la riduzione dei posteggi da 113 a 72. La Soprintendenza, nell'autorizzare l'uso del bene culturale ai fini della Festa ai sensi dell'art. 21, comma 4, del d.lgs. 42/2004 ha

ritenuto adeguato tale nuovo assetto ed ha quindi prescritto che “*debbano essere rigidamente selezionati gli articoli esposti escludendo tutto quello che non attiene alle festività natalizie*” (cfr. nota del MIBAC in data 27.8.2014, doc. 15 della produzione del comune di Roma).

In questo quadro, dunque, l'amministrazione comunale non poteva che uniformarsi alle indicazioni e prescrizioni della Soprintendenza.

Con riferimento a tale profilo, i ricorrenti hanno sostenuto che vi sarebbe stata contraddittorietà nel comportamento della amministrazione comunale e statale in quanto la riduzione dei posteggi, effettuata in esecuzione di prescrizioni concordate con la Soprintendenza Statale, sarebbe stata effettuata senza salvaguardare anche le attività sino a quel momento regolarmente assentite. E ciò nonostante che, con diversi ordini del giorno ritualmente approvati ed accettati dal Governo, quest'ultimo si fosse impegnato affinché, nell'applicazione del richiamato art. 52, i provvedimenti di eventuale ridefinizione avessero principale riguardo «*delle necessità di lavoro dei soggetti che esercitano, nel luogo oggetto di determina, attività commerciali ed artigianali su posteggio debitamente autorizzate*».

Anche sotto questo profilo, il motivo non può trovare accoglimento, per tutte le ragioni sopra esposte.

La decisione delle amministrazioni comunale, di concerto con la Soprintendenza statale, di procedere alla riduzione dei posteggi è stata infatti assunta cercando di contemperare, nei limiti del possibile, le esigenze di tutela del plesso monumentale con le aspettative degli esercenti.

A tal fine, infatti, era stato anche stipulato il Protocollo di intesa sottoscritto dal Municipio, dalle associazioni di categoria APRE Confesercenti e FIVA Confcommercio e gli operatori titolari di autorizzazione per lo svolgimento della Fiera.

Purtroppo, nel contemperamento di tali opposti interessi, è stato ritenuto necessario, con apprezzamento di discrezionalità tecnica e amministrativa che appare immune da evidente irragionevolezza e illogicità, un ridimensionamento del numero dei posteggi in precedenza assentiti. Tale scelta inoltre appare in linea con l'assetto valoriale sopra delineato, che vede appunto, già a livello costituzionale, la prevalenza e priorità degli interessi pubblici a tutela dei beni culturali sugli altri interessi eventualmente con essi configgenti.

La censura, dunque, va respinta.

Per tutto quanto detto sopra, va anche respinto il profilo di doglianza, contenuto sempre nel primo motivo di ricorso, afferente l'asserita contraddittorietà dei provvedimenti impugnati con i precedenti atti (deliberazione della Giunta regionale n. 417 del 1.7.2014 e nota di Giunta regionale in data 19 settembre 2014) con i quali era stata ritenuta applicabile la disciplina transitoria della più volte citata Intesa anche alle concessioni degli odierni ricorrenti.

La diversa posizione espressa, in sede di formulazione di meri indirizzi, da parte della Regione Lazio non può infatti sottrarre alle amministrazioni procedenti i poteri attribuiti loro dal d.lgs. 42 del 2004 ed esercitati, come si è detto, legittimamente.

Infine, sempre con il primo motivo di ricorso, i ricorrenti sostengono che anche laddove si volesse configurare l'avviso impugnato, insieme agli atti prodromici e conseguenti, come sostanziale revoca delle concessioni già in essere, esso sarebbe comunque illegittimo in quanto non sarebbero state rispettate le procedure previste per l'adozione dei provvedimenti di revoca né attuati i meccanismi compensativi previsti dalla regolamentazione vigente.

In particolare, i ricorrenti lamentano che:

- non è stato dato l'avviso partecipativo agli interessati di cui agli artt. 7 e seguenti della legge 241/1990;

- non sono state esplicitate le motivazioni che avrebbero necessariamente comportato la revoca delle concessioni in essere, né sarebbe stata espletata precisa istruttoria al riguardo;

- infine, non sono state individuate le aree alternative di pari pregio cui gli interessati hanno diritto in caso di revoca della concessione per motivi di pubblico interesse e tantomeno è stato previsto alcun meccanismo compensativo di carattere pecuniario per i soggetti esclusi dalla manifestazione.

La censura, inoltre, presupponendo ancora una volta che le concessioni dovessero essere considerate prorogate *ex lege*, e che per questo esse siano state implicitamente revocate, incorrere nelle medesime obiezioni, sopra svolte circa, l'intervenuta acquiescenza degli operatori in relazione alla scadenza delle concessioni già in atto e alla loro non prorogabilità.

Con riferimento, poi, alle specifiche censure dedotte, va comunque rilevato, per mere esigenze di completezza, che forme di partecipazione al procedimento da parte degli odierni ricorrenti sono state comunque garantite posto che, come si è detto, nei provvedimenti di concessione OSP della precedente edizione della Festa della Befana 2013-2014, il Comune aveva espressamente reso noto ai destinatari di non ritenere applicabile in futuro la proroga fino al 2017 sugli spazi pubblici alle citate concessioni, *“in relazione al quadro esigenziale che è emerso in materia d'interesse pubblico, tutela del decoro e sicurezza”*. Era inoltre stata resa nota con chiarezza l'intenzione della amministrazione di provvedere ad una nuova regolamentazione per l'organizzazione della edizione 2014-2015, come risulta dal Protocollo di intesa sottoscritto dal Municipio, dalle associazioni di categoria APRE Confesercenti e FIVA Confcommercio e gli operatori titolari di autorizzazione per lo svolgimento della Fiera (prot. CA/102011 dell'11 novembre 2013, all. 10 della produzione del comune di Roma).

Tali comunicazioni sono, dunque, idonee ad assolvere alla funzione dell'avviso di avvio del procedimento ex art. 7 l. 241/90 e a chiarire le ragioni di interesse pubblico sottese alla nuova regolamentazione della organizzazione della Festa della Befana, poi ulteriormente indicate dalla d.d. 4336/2014, consistenti, come si è detto, nelle prevalenti esigenze di tutela, di valorizzazione e di decoro del patrimonio culturale dell'area.

Con riferimento, infine alla questione delle misure compensative (consistenti alternativamente o in una collocazione alternativa potenzialmente equivalente o nella corresponsione di un indennizzo ai sensi dell'articolo 21-quinquies, comma 1, terzo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241), osserva il collegio che anche qualora volesse ravvisarsi – seguendo la tesi dei ricorrenti - nell'adozione del bando una revoca implicita delle precedenti concessioni, la legittimità di detto provvedimento di revoca comunque non sarebbe inficiata dalla mancata contestuale previsione di meccanismi di compensazione, non essendo esse condizioni di legittimità del provvedimento di revoca.

Le misure compensative, come prevede il citato comma 1 *ter* dell'art. 52, infatti, devono essere adottate “in caso di revoca del titolo” e possono anche essere oggetto di specifica richiesta da parte dei soggetti destinatari dei provvedimenti di revoca nonché di un'eventuale autonoma azione di condanna, azione peraltro non esperita nel caso di specie.

In ogni caso, con particolare riguardo alla controversia in esame, non può non rilevarsi che detti meccanismi di compensazione non potevano comunque essere adottati fino a che non fossero stati specificamente individuati i soggetti definitivamente esclusi dalla manifestazione, il che non poteva avvenire che all'esito della selezione. Solo allora infatti sarebbero stati noti i nominativi dei precedenti titolari di concessioni che non avrebbero più potuto continuare a

partecipare alla manifestazione e dunque solo in quel momento l'amministrazione avrebbe potuto prevedere, per ciascuno di essi, misure compensative adeguate.

In conclusione, il primo motivo di ricorso deve, per tutte queste ragioni, essere respinto.

4. Con il secondo motivo, i ricorrenti lamentano il difetto di istruttoria e la violazione dei principi di affidamento, oltre che di quello della proporzionalità ed adeguatezza dell'azione amministrativa, in quanto vari atti dell'Amministrazione, precedenti ai provvedimenti impugnati, avrebbero fatto ritenere che quanto meno l'edizione 2014-2015 della manifestazione si sarebbe svolta in conformità delle concessioni già in essere o comunque con la possibilità di una soluzione che sacrificasse meno le posizioni consolidate degli operatori già ivi presenti.

In effetti, come ricordato dai ricorrenti, in data 10 ottobre 2014 il Municipio I aveva trasmesso alla Soprintendenza una seconda planimetria nella quale erano previsti nuovamente gli originari 113 posteggi (invece dei 72 previsti nel bando oggi impugnato), così in sostanza chiedendosi di mantenere, per l'edizione 2014-2015, la situazione precedente.

Tale proposta, tuttavia, non è stata ritenuta soddisfacente dalla Soprintendenza, la quale – con nota prot. 0015605 del 14.10.2014 (cfr. all. 28 della produzione di parte ricorrente) – ha appunto ribadito che l'unico progetto assentibile era quello precedentemente presentato e approvato con nota prot. 13286 del 27.8.2014 e recante il numero ridotto di posteggi.

Trattandosi di una mera proposta del Municipio, immediatamente disattesa dalla Soprintendenza, non si ravvisa, per questa vicenda, alcuna lesione dell'affidamento dei ricorrenti, in quanto nessun affidamento potrebbe dirsi consolidato, tenuto conto della rapida successione degli atti in questione.

I ricorrenti, peraltro, come più volte ribadito nel precedente paragrafo, erano da tempo stati avvertiti della intenzione del Comune di procedere ad una complessiva

riorganizzazione della Festa, anche mediante l'adozione di avvisi di selezione per l'attribuzione dei posteggi.

Nella successiva nota prot. 0016989 del 6/11/2014 (cfr. all. 20 della produzione di Roma Capitale) la Soprintendenza, dopo aver ribadito che per l'anno 2014 doveva ritenersi autorizzato solo il progetto presentato in data 27.8.2014, si è mostrata disponibile, con riferimento alla edizione del 2015-2016 della Festa, a prendere in considerazione *“progetti alternativi che raggiungano gli stessi obiettivi per il ripristino del decoro e la fruibilità della monumentale Piazza Navona”*; tuttavia, tale manifestazione di disponibilità non significa, come sostengono i ricorrenti, che vi fosse l'effettiva e concreta possibilità di strutturare le collocazioni in maniera diversa, in modo da salvaguardare la maggiore partecipazione alla Festa da parte degli operatori, e che tale opzione non sia stata considerata.

Infatti, nella stessa nota, la Soprintendenza ha anche confermato le prescrizioni già dettate, che pertanto non sono state ritenute, al momento, modificabili.

La disponibilità mostrata dalla Soprintendenza dunque va intesa come circoscritta all'esame di eventuali ulteriori soluzioni progettuali che fossero, in futuro, presentate e che risultassero idonee a soddisfare i medesimi obiettivi di ripristino del decoro e della fruibilità della Piazza, ma non può certamente essere considerata come una apertura verso la soluzione progettuale riproposta dal Municipio I, di mantenere il precedente numero di posteggi.

Nemmeno risulta (né i ricorrenti l'hanno prospettato) che vi fossero altre soluzioni progettuali effettivamente presentate idonee a mantenere il numero di posteggi in precedenza già assentiti, o comunque a garantire una minore riduzione dei posteggi, e nel contempo idonee a rispettare le prescrizioni della Soprintendenza, che non siano state prese in considerazione per un difetto di coordinamento o per ritardi imputabili alle stesse amministrazioni interessate.

Non risultano pertanto violati i principi di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento dell'attività amministrativa, non essendo appunto stato accertato che altre soluzioni rispettose della tutela del decoro del bene culturale o ambientale, erano praticamente e concretamente possibili.

Secondo i ricorrenti, vi sarebbe inoltre contraddittorietà tra gli atti perché mentre con nota del 21 ottobre 2014, prot. CA/148595 del SUAP del Municipio I, l'Ufficio riteneva di dover procedere con la pubblicazione degli avvisi pubblici, il successivo 22 ottobre 2014, il Presidente dello stesso Municipio emanava la direttiva n. 22 (avente ad oggetto per l'appunto la Festa della Befana in Piazza Navona – Edizione 2014/2015) con cui si dava mandato di predisporre e sottoporre alla Soprintendenza e ai VV.FF. la planimetria del progetto utilizzato nella precedente edizione e di avviare, subito dopo la conclusione dell'edizione 2014/2015, tutte le procedure tecnico-amministrative per consentire la partecipazione alla manifestazione di tutti gli operatori già facenti parte dell'organico della festa.

Tale comportamento avrebbe – secondo i ricorrenti – ingenerato in tutti gli operatori il proprio affidamento sul fatto che la manifestazione si sarebbe svolta, per l'edizione 2014-2015, secondo le modalità precedenti.

In conclusione, secondo i ricorrenti la procedura seguita e l'emanazione dell'avviso pubblico per l'assegnazione dei posteggi effettuata nell'imminenza dello svolgimento della manifestazione avrebbe completamente spiazzato gli operatori facenti parte dell'organico della manifestazione, violando l'affidamento che quelli avevano riposto nello svolgimento della manifestazione sulla base della pregressa organizzazione e/o delle concessioni già in essere e prorogate, arrecando così loro un ingente danno economico derivante dall'aver questi già provveduto al necessario approvvigionamento per l'allestimento degli stand.

Tali profili, che attengono peraltro unicamente al comportamento tenuto dalla amministrazione capitolina negli ultimi tempi della vicenda in esame, non sono idonei ad inficiare la legittimità dei provvedimenti impugnati.

Si è già detto infatti che i ricorrenti non potevano vantare alcun legittimo affidamento in ordine alla proroga delle concessioni e al mantenimento delle stesse condizioni delle precedenti edizioni della Festa della Befana, in quanto erano stati resi edotti, sin dalla precedente edizione, della volontà della amministrazione di non ritenere applicabile la proroga fino al 2017 e della sua intenzione di procedere ad un complessivo riassetto della manifestazione fieristica.

In questo quadro, il fatto che, negli ultimi tempi, prima della adozione del bando impugnato, l'amministrazione capitolina abbia tentato di promuovere una soluzione della vicenda più favorevole ai ricorrenti, peraltro non riuscendovi a causa della immediata opposizione della Soprintendenza, non può aver creato alcun nuovo legittimo affidamento da parte degli operatori, già consapevoli delle intenzioni della amministrazione di procedere alla complessiva riorganizzazione della manifestazione, in quanto si è trattato di un mero tentativo, *in extremis*, da parte della amministrazione di venire incontro alle richieste degli operatori, tentativo che – come si è detto - non si è tradotto in alcun provvedimento loro favorevole, idoneo a supportare un legittimo affidamento e che ha immediatamente incontrato la netta opposizione della Soprintendenza.

Peraltro, sotto il profilo del danno lamentato, derivante dalla lesione di tale asserito affidamento, va anche sottolineato che la maggioranza degli odierni ricorrenti era risultata aggiudicataria dei posteggi messi a concorso. Per essi, dunque, nessun profilo di danno può ravvisarsi sotto il profilo dell'aver anticipatamente proceduto all'allestimento del proprio stand.

5. Con il terzo motivo, i ricorrenti sostengono che la D.D. n. 4336/2014, i conseguenti avvisi pubblici e tutti gli atti connessi siano stati emanati in spregio

delle norme sul giusto procedimento e, comunque, in violazione del diritto partecipativo degli interessati all'organizzazione ed alla regolamentazione della manifestazione.

Riferiscono a questo proposito che gli operatori della festa avevano siglato un apposito Protocollo d'intesa, in data 11 novembre 2013, con cui l'Amministrazione si era impegnata ad istituire un Tavolo di confronto con le parti private, tramite le relative associazioni, che portasse alla predisposizione di un regolamento o di un apposito bando per l'organizzazione delle future edizioni.

Senonché l'Amministrazione avrebbe completamente disatteso gli impegni presi con gli operatori e le relative Associazioni di categoria rappresentative escludendo questi ultimi dalla partecipazione ad ogni confronto e soprattutto dalla possibilità di presentare proposte che, nel rispetto della maggiore partecipazione possibile alla manifestazione, potessero anche garantire le esigenze di tutela e decoro.

A parte un primo incontro di mera dichiarazione di intenti avvenuto in data 27 febbraio 2014 (nel quale per l'appunto i rappresentati di categoria chiedevano che si istituisse il Tavolo di confronto ai sensi del precedente protocollo d'intesa), tutte le successive riunioni, gli atti, le proposte e/o i progetti sarebbero stati redatti dalle Amministrazioni, senza coinvolgere in alcun modo i rappresentanti di categoria, che non sono stati neanche messi a conoscenza dei progetti e delle planimetrie che il Municipio ha predisposto e poi inviato alla Soprintendenza.

La doglianza non può trovare accoglimento.

Come si è detto più volte, gli operatori della Festa sono stati destinatari di atti di comunicazione delle intenzioni della amministrazione circa la riorganizzazione della Festa, assimilabili a comunicazioni di avvio del procedimento.

Il citato Protocollo di Intesa dell'11 novembre 2013, inoltre, esplicitava chiaramente la volontà della amministrazione di giungere alla predisposizione di un nuovo regolamento o di un nuovo bando sin dalla edizione del 2014-2015.

E' vero, però, che in quel Protocollo le parti avevano anche convenuto, a tali fini, l'istituzione di un Tavolo di confronto, la cui convocazione era stata richiesta dai rappresentanti degli odierni ricorrenti anche nel corso della riunione della Conferenza di servizi del 27 febbraio 2014. Tale Tavolo di confronto non risulta essere stato convocato cosicché i successivi atti sono stati redatti unicamente dalla amministrazione capitolina e poi sottoposti all'approvazione della Soprintendenza. Tale inadempienza, che potrà eventualmente essere sanata in futuro, convocando detto Tavolo in occasione delle prossime edizioni della manifestazione, vista anche la disponibilità manifestata dalla Soprintendenza a valutare eventuali ulteriori soluzioni progettuali che fossero, in futuro, presentate (cfr. nota prot. 16989 del 6.11.2014, allegato 18 della produzione di Roma Capitale), non ha tuttavia precluso, invero, agli operatori di ricorrere alle ordinarie forme di partecipazione procedimentale, mediante il deposito di memorie e documenti ai sensi dell'art. 10 della l. 241 del 1990.

Essi infatti hanno, ad esempio, partecipato alla seduta della Commissione attività produttive svoltasi in data 3 novembre 2014 e hanno quindi inviato, come Associazione Fiera di Piazza Navona, una nota al Municipio I nella quale hanno illustrato le proprie ragioni a favore del riconoscimento di una proroga delle concessioni e del mantenimento del numero pregresso di posteggi (cfr. doc. 33 della produzione di parte ricorrente)

Non risulta invece che siano state presentate proposte di allestimento alternative a quella predisposta dall'amministrazione comunale volte a limitare la riduzione del numero dei posteggi e nello stesso tempo a garantire il rispetto delle prescrizioni della Soprintendenza.

Non può dirsi quindi che la mancata convocazione del tavolo abbia comportato una violazione delle norme preposte a garantire la partecipazione procedimentale dei soggetti interessati.

Sempre nel terzo motivo, i ricorrenti lamentano che agli avvisi non sia stata data adeguata pubblicità con un preavviso tale da permettere agli operatori, non solo di approntare regolarmente le domande, ma addirittura di predisporre le strutture organizzative e di vendita tali per poter ottemperare ai nuovi criteri.

Lamentano inoltre i ricorrenti che l'avviso non sarebbe stato pubblicato entro i termini previsti dall'art. 40 della Legge Regionale Lazio n. 33/1999 e che comunque la pubblicità degli avvisi sull'albo *on line* sarebbe stata effettuata in maniera incompleta, cosicché molti operatori non hanno avuto tempestivamente la possibilità di conoscere compiutamente le condizioni del bando.

Tale doglianza devono essere ritenute inammissibili per carenza di interesse alla luce della circostanza, evidenziata da Roma Capitale, che tutti gli operatori hanno regolarmente presentato tempestivamente la propria domanda di partecipazione, peraltro redatte tutte sullo stesso modello prestampato, e che nessuno di essi è stato escluso per carenze o irregolarità nella presentazione delle domande.

Nessuna lesione dunque è derivata in capo ai ricorrenti dall'asserito mancato rispetto dei termini o delle forme di pubblicità degli avvisi.

Ancora nel terzo motivo di ricorso, i ricorrenti si dolgono della previsione, nell'immediatezza della Festa oltre che della riduzione dei posteggi, anche dell'eliminazione di parte delle merceologie in precedenza assentite, con conseguente lesione dell'affidamento.

Si ricorda che tale prescrizione di limitazione delle categorie merceologiche assentite è stata inserita dalla Soprintendenza nella citata nota del 6.11.2014, la quale, nell'autorizzare ai sensi dell'art. 21, comma 4, D.Lgs. 42/2004 la planimetria presentata da Roma Capitale, ha anche previsto che potessero essere vendute solo merci attinenti alle festività natalizie.

Si tratta di una prescrizione che appare pienamente legittima, tenuto conto delle considerazioni sopra svolte circa il ruolo della Soprintendenza nel procedimento in

esame e i poteri dalla stessa esercitati ai sensi dell'art. 21, comma 4, del D.Lgs. n. 42/2004.

La tipologia merceologica assentita per la vendita, infatti, costituisce un elemento di primaria importanza ai fini della tutela delle esigenze di decoro del patrimonio culturale.

Inammissibili sono pure le censure volte a contestare lo svolgimento delle operazioni di scrutinio delle domande ai fini dell'assegnazione dei posteggi e la relativa tempistica, nonché il ricorso al criterio del sorteggio in caso di parità.

L'interesse dei ricorrenti alla presente impugnazione, infatti, come dagli stessi espressamente ammesso, non attiene all'ottenimento della aggiudicazione del posteggio all'esito della selezione ma unicamente al mantenimento della loro precedente condizione di concessionari dei posteggi in precedenza assentiti.

Essi pertanto tendono unicamente ad ottenere l'annullamento degli avvisi impugnati al fine di vedere consolidate i loro pregressi titoli ed è per questa ragione che quelli tra loro che sono risultati vincitori della selezione non hanno nemmeno ritirato il nuovo titolo autorizzatorio.

In questo quadro, nessuna utilità potrebbe derivare ai ricorrenti dall'accoglimento di censure concernenti le modalità di effettuazione della selezione, giacché un eventuale annullamento per questi profili dell'avviso impugnato non darebbe soddisfazione all'interesse per il quale l'odierno ricorso è stato proposto, ma comporterebbe solo l'effetto conformativo di una riedizione del bando immune dalle eventuali illegittimità riscontrate sotto i profili denunciati.

D'altro canto, se così non fosse il ricorso stesso si dovrebbe ritenere inammissibile per conflitto di interessi tra i ricorrenti e comunque le doglianze in esame dovrebbero essere dichiarate improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse, visto che nessuno dei ricorrenti risultato vincitore della selezione ha ritirato il titolo

concessorio, a parte la ricorrente NANU MARIA AURORA che, infatti, ha rinunciato al ricorso.

In conclusione, anche il terzo motivo di ricorso deve essere respinto.

6. Con il quarto motivo, i ricorrenti lamentano il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà, difetto di istruttoria e motivazione.

Sostengono infatti che la D.D. n. 4336/2014 con i relativi avvisi pubblici sarebbero viziati da difetto di istruttoria e contraddittorietà in quanto in contrasto con le direttive emanate dallo stesso Municipio Roma I Centro con Decisione di Giunta n. 12 del 3/11/2014 (prot. CA/156277), con riferimento al periodo della manifestazione che, secondo la decisione di Giunta, deve svolgersi “ogni anno dall’1 dicembre al 6 gennaio dell’anno successivo. Per consentire l’allestimento degli stands, il periodo di allestimento autorizzato dovrà partire dal 26 novembre”. Nella fattispecie invece il periodo per l’edizione 2014-2015 decorre solamente dall’8 dicembre e con soli tre giorni a disposizione per il montaggio.

Deducedono inoltre che anche l’indicazione dell’adozione di un solo banco tipo sarebbe stata disattesa dagli avvisi pubblici, con violazione della decisione di G.M. di unicità dello stand o banco tipo, con conseguente illogicità e contraddittorietà dei provvedimenti impugnati.

Anche dette doglianze sono da ritenersi inammissibili per le ragioni già esposte al paragrafo precedente. Nessuna utilità potrebbe derivare ai ricorrenti dall’accoglimento di censure concernenti tali profili del bando, giacché un eventuale annullamento per questi profili dell’avviso impugnato non darebbe soddisfazione all’interesse per il quale l’odierno ricorso è stato proposto, ma comporterebbe solo l’effetto conformativo di una riedizione del bando immune dalle eventuali illegittimità riscontrate sotto i profili denunciati.

Quanto all’ulteriore profilo di doglianza concernente l’asserito difetto di istruttoria nella individuazione del numero massimo di collocazioni autorizzabili nel rispetto

delle prescrizioni della Soprintendenza, osserva il collegio che, come si è già ampiamente detto, l'amministrazione capitolina ha interpellato sia la Soprintendenza statale che i Vigili del Fuoco al fine di istruire adeguatamente il procedimento, giungendo, di concerto con dette amministrazioni, alla definizione del numero finale di posteggi assentibili. Inoltre, come si è più volte sottolineato, gli operatori sono previamente stati informati delle intenzioni della amministrazione e quindi ben avrebbero potuto presentare proprie memorie e documenti nel corso del procedimento ed eventualmente proporre documentate proposte alternative.

Non si ravvisa pertanto il dedotto vizio di difetto di istruttoria.

7. Con il quinto motivo, i ricorrenti deducono, in via subordinata, il vizio di incompetenza sostenendo che la D.D. 4336/2014 ed i relativi avvisi pubblici non costituiscono soltanto criteri per l'assegnazione dei posteggi ma concretizzerebbero una regolamentazione *ex novo* dell'utilizzo del bene demaniale. Essi pertanto dovevano essere approvati dal Consiglio Comunale, o al limite del Consiglio Municipale, ai sensi sia dell'art. 42 del TUEL che dello Statuto di Roma Capitale.

Il motivo non può trovare accoglimento.

Gli atti impugnati non configurano, come sostenuto dai ricorrenti, alcuna nuova regolamentazione dell'uso del bene demaniale ma si limitano, appunto, a disciplinare, per le edizioni della festa della Befana del 2014-2015; 2015-2016 e 2016-2017, il numero e il posizionamento dei posteggi assentiti e le procedure di selezione degli assegnatari delle concessioni. Si tratta dunque di un atto generale privo di valenza normativa e che pertanto esula dalle competenze del Consiglio comunale o municipale, ma rientra sicuramente nelle competenze dirigenziali.

Inoltre, come ha rilevato la difesa di Roma Capitale, se è vero che ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. n. 42/2004 spetta al Consiglio comunale l'individuazione delle aree di

particolare pregio nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio, tale condizione risulta tuttavia adempiuta nel caso di specie.

Va poi soggiunto che, come osservato dalla difesa di Roma Capitale, la Delibera del C.C. n. 35 del 2006 ha sì prescritto la durata decennale delle concessioni in esame, ma ha anche posto la condizione che "gli operatori rispettino le prescrizioni tecniche elaborate dal Municipio I" (art. 19, comma 2). Pertanto, il Consiglio comunale, con la citata delibera, ha espressamente rimesso alle prescrizioni del Municipio I la definizione delle modalità di svolgimento della Festa della Befana.

Nessun difetto di competenza in capo all'organo procedente, pertanto, può essere ravvisato.

8. Con il sesto motivo, i ricorrenti lamentano ancora la violazione da parte degli atti impugnati della Deliberazione C.C. di Roma n. 35/2006, recante il Regolamento del Commercio su Aree Pubbliche, che ha riconosciuto alle concessioni con posteggio per l'esercizio dell'attività di commercio per la Festa della Befana validità decennale. Sarebbe pertanto illegittima la previsione di una durata solo triennale delle concessioni assentite all'esito della procedura selettiva.

Essi ancorano il proprio interesse rispetto a questa censura sostenendo di avere: *"diritto ed interesse ad essere reintegrati nella loro posizione di partecipanti alla festa e, ove siano rilasciate nuove concessioni, ad essere regolati dalle norme vigenti, in relazione alla loro durata decennale."* (cfr. p. 33 del ricorso).

Ritiene tuttavia il collegio che i ricorrenti difettino di interesse all'esame di tale doglianza.

Come si è già rilevato, essi agiscono nel presente giudizio unicamente a tutela della loro posizione consolidata di concessionari dei posteggi nell'ambito della Festa. Pertanto, nessun interesse essi possono vantare a che le concessioni attribuite all'esito della selezione abbiano durata decennale. Anzi, probabilmente una tale

prescrizione sarebbe lesiva per loro o comunque per quei ricorrenti non risultati vincitori della selezione.

A ciò si aggiunga, per completezza, che in ogni caso la censura in esame dovrebbe comunque essere dichiarata improcedibile per sopravvenuta carenza di intesse in quanto nessuno dei ricorrenti risultati vincitori della selezione ha ritirato il titolo concessorio.

Analogamente, sono da dichiarare inammissibili per difetto di interesse le ulteriori censure, sempre svolte nel sesto motivo di ricorso, concernenti la violazione di legge e l'eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità e difetto del presupposto, con riferimento:

- alla previsione come criterio di priorità nell'assegnazione dei posteggi in concessione, la sola anzianità di partecipazione alla Festa degli ultimi 10 anni e una serie di punteggi a seconda che l'anzianità sia inferiore a 5 anni, tra i 5 ed i 10 anni, ovvero superiore a 10 anni;
- alla previsione che le domande di partecipazione siano presentate a mani presso lo sportello del protocollo del Municipio;
- alla mancata esplicitazione dei criteri seguiti per l'attribuzione dei punteggi;
- alla circostanza che l'applicazione dei criteri di anzianità, come correttamente interpretati, avrebbero dovuto comportare il punteggio pari merito di 50 punti per tutti gli operatori istanti.

Si tratta infatti, ancora una volta, di censure rispetto alle quali i ricorrenti non vantano alcun interesse, essendo esse tutte volte a censurare le modalità di svolgimento della gara. Esse sono pertanto inammissibili per le stesse ragioni sopra più volte esplicitate.

Va inoltre rilevato che la modalità di presentazione delle domande di partecipazione a mano non ha ostacolato la partecipazione di tutti i ricorrenti alla

selezione, in quanto tutti sono riusciti a presentare la loro domanda tempestivamente.

I criteri seguiti per l'attribuzione dei punteggi risultano espressamente indicati negli avvisi pubblici impugnati, laddove si indica il criterio della "esperienza connessa al maggior numero di presenze pregresse nella medesima fiera", pari a 5 punti per ogni anno di partecipazione nell'arco degli ultimi dieci anni (cfr. art. 3, criteri di valutazione). Tale interpretazione circa le modalità di attribuzione dei punteggi è peraltro la stessa fatta propria dagli stessi ricorrenti i quali sostengono che tutti gli operatori avrebbero avuto diritto ad un punteggio di 50 punti avendo partecipato alle precedenti dieci edizioni della Festa.

9. Con il settimo motivo, i ricorrenti lamentano il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento, contraddittorietà, illogicità in quanto nella planimetria approvata è prevista la collocazione di quattro gazebo da destinare alle Onlus e da installare su aree già riservate nelle edizioni precedenti agli operatori commerciali della Festa. Tale previsione sarebbe, secondo i ricorrenti, contraddittoria oltreché illogica, in quanto non si comprenderebbe la *ratio* della citata preferenza a favore delle Onlus rispetto agli operatori commerciali. Discorso analogo viene svolto dai ricorrenti per quanto riguarda la collocazione delle strutture delle attività di spettacolo viaggiante.

I gazebo delle Onlus, inoltre, non sarebbero provvisti di alcuna autorizzazione o nulla-osta delle Soprintendenze e non hanno nulla a che vedere con le strutture standard approvate e quindi in alcun modo si armonizzerebbero con il decoro della Piazza.

Infine, i ricorrenti evidenziano che i prodotti che vengono messi in vendita e distribuiti dalle Onlus ammesse a partecipare alla manifestazione sarebbero assimilabili a quelli che invece sono stati esclusi dagli ultimi avvisi pubblici, con ulteriore evidente disparità di trattamento.

La censura non può essere accolta.

La scelta della amministrazione di riservare uno spazio ai gazebo delle Onlus risponde infatti a finalità di rilievo sociale e solidaristico, trattandosi di organizzazioni non lucrative volte a tutelare le categoria più deboli e in particolare – nello specifico - i minori (cfr. sul punto la memoria del Codacons per l'udienza). In questo quadro, non si ravvisa alcuna illogicità o contraddittorietà dell'azione amministrativa, considerato che lo spazio destinato ai gazebo è minimo, che le strutture dei gazebo, contrariamente a quanto si afferma nel ricorso, risultano essere state autorizzate (cfr. planimetria in atti doc. 22 allegato alla produzione di Roma Capitale, recante la planimetria dell'allestimento della Piazza nel 2014, nella quale sono previsti anche i gazebo delle Onlus), che la natura dei prodotti venduti, a fini di raccolta fondi, dalle Onlus non è sicuramente comparabile con quella dei normali operatori di mercato.

10. Con l'ottavo motivo di ricorso i ricorrenti lamentano l'illegittimità dell'intera procedura poiché non è prevista alcuna forma di ricorso amministrativo o gerarchico per avversare la graduatoria formulata. Essi sostengono infatti che avrebbe dovuto prevedersi un termine per l'approvazione di una graduatoria provvisoria da sottoporre al vaglio degli interessati.

La censura è inammissibile per le stesse ragioni sopra più volte esposte.

I ricorrenti, infatti, non intendono contestare la graduatoria né ambiscono ad ottenere una migliore qualificazione nella stessa, ma – come si è detto – vogliono unicamente preservare le loro precedenti posizioni, in qualità di titolari dei posteggi nelle edizioni passate della Festa, e a tal fine intendono porre nel nulla la procedura selettiva avviata per la nuova attribuzione delle concessioni.

Nessun interesse dunque essi vantano nel contestare la mancanza della previsione di un ricorso amministrativo avverso la graduatoria.

11. Con il nono motivo di ricorso, i ricorrenti deducono il vizio di eccesso di potere per difetto del presupposto, difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità, contraddittorietà, in quanto i bandi in questione introdurrebbero un'ulteriore tipologia standard di banco di vendita non univocamente adattabile a tutte le merceologie, poiché il modello di chiosco adottato dagli esercenti a seguito della delibera municipale n. 47/2003 e del parere della Soprintendenza statale n. B/5061/2003 del 29/7/2003 non si adatterebbe alla nuova planimetria né per dimensione di vendita né per la dimensione della tettoia.

Anche questa doglianza è inammissibile per carenza di interesse o comunque improcedibile, visto che i ricorrenti non intendono esercitare l'attività di commercio sulla base nuovo titolo conferito a seguito della selezione e anzi si sono rifiutati di ritirarlo.

12. Con il decimo motivo, i ricorrenti lamentano ancora il vizio di eccesso di potere per incompetenza, difetto del presupposto, illogicità, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, disparità di trattamento con riferimento alla decisione del Municipio di eliminare talune merceologie non riconducibili alla caratteristica della tradizione natalizia, in virtù di indicazione data dalla Soprintendenza.

Secondo i ricorrenti, la Soprintendenza difetterebbe di competenza in questo ambito.

La censura non è fondata.

Come già emerso nella precedente esposizione, con nota prot. n. 13286 del 27/8/2014, la Soprintendenza ha prescritto che durante la Festa venissero *“rigidamente selezionati gli articoli esposti escludendo tutto ciò che non attiene alle festività natalizie”*. Tale indicazione cogente è stata data nell'ambito della autorizzazione ex art. 21, comma 4, d.lgs. n. 42/2004, trattandosi di beni sottoposti a vincolo di interesse storico-culturale.

Una tale prescrizione, come rilevato anche dal Codacons nelle sue difese, non esula dai poteri della Soprintendenza giacché si tratta di prescrizioni che attengono al rispetto del decoro della Piazza e dei monumenti ivi esistenti.

Non si ravvisa pertanto alcuna incompetenza sotto questo profilo.

Infine, sempre nel decimo motivo, i ricorrenti sostengono che sarebbe incongrua ed illogica la motivazione dei provvedimenti impugnati laddove si dà prevalenza ad asserite esigenze di decoro senza tener conto della specificità e della tradizione della Festa di Piazza Navona, che è tale proprio perché è festa di bancarelle e di colori.

Tale censura mira a sindacare la valutazione tecnico discrezionale della amministrazione preposta alla tutela del vincolo contestandone gli esiti, laddove le esigenze di decoro sono state ritenute prevalenti sugli interessi degli operatori commerciali e sulla forma tradizionale della Festa.

Si tratta di una doglianza che non può essere accolta in quanto negli atti impugnati e in tutto l'iter procedimentale seguito dalle amministrazioni precedenti si è dato più volte conto delle ragioni per cui si è ritenuto di dover giungere ad una riduzione dei posteggi degli operatori nonché ad una limitazione delle tipologie merceologiche ammesse, al fine di tutelare il decoro e la sicurezza pubblica della Piazza monumentale.

In conclusione, il ricorso principale deve essere respinto.

13. Con il primo ricorso per motivi aggiunti, i ricorrenti hanno impugnato la Determina dirigenziale n. rep. CA/4703/2014 del 1° dicembre 2014, con la quale sono state approvate le graduatorie per l'assegnazione dei posteggi per le attività di commercio su area pubblica per la Festa della Befana in Piazza Navona, edizioni dal 2014/2015 al 2016/2017, deducendo profili di illegittimità derivata, concernenti tutti i vizi già dedotti con il ricorso originario avverso gli atti presupposti e connessi.

La reiezione del ricorso originario, pertanto, comporta anche il rigetto del primo ricorso per motivi aggiunti, con il quale sono unicamente prospettate censure in via derivata.

14. Con il secondo ricorso dei motivi aggiunti, i ricorrenti lamentano il vizio di eccesso di potere per difetto di motivazione ed istruttoria, contraddittorietà, travisamento di fatto, erroneità, sviamento e/o abuso di potere, difetto del presupposto ed illogicità manifesta.

Sostengono infatti che nonostante l'amministrazione comunale avesse giustificato le proprie scelte sull'assunto di esigenze di sicurezza per l'incolumità pubblica e del rispetto di prescrizioni dettate dai Vigili del Fuoco, sarebbe invece emerso dalla documentazione prodotta (in particolare dalla la nota del Municipio I del 27 novembre 2014 e dalla nota del Comando Provinciale del V.V.F.F. in data 1.12.2014) che dette esigenze non comporterebbero necessariamente la riduzione o nuova dislocazione dei posteggi e dei banchi giacché esse potrebbero essere soddisfatte sia dalla collocazione dei banchi siccome progettata nelle edizioni 2002/2003 sia dalla diversa planimetria predisposta dal medesimo Municipio I, ma non approvata, che sostanzialmente avrebbe mantenuto l'organico precedente.

Inoltre, secondo i ricorrenti, la stessa scansione temporale del procedimento corroborerebbe il denunciato vizio di eccesso di potere visto che dalla disamina delle planimetrie e degli atti prodromici agli avvisi non si evidenzerebbero nuove e diverse esigenze relative alla sicurezza pubblica.

Pertanto, le asserite esigenze di sicurezza pubblica risulterebbero solo affermate e non suffragate dal alcune motivazione o adeguata istruttoria.

Sostengono in sostanza i ricorrenti, nel secondo ricorso per motivi aggiunti, che la nuova dislocazione dei banchi non sia stata dettata da esigenze imposte dai V.V.F.F. per ragioni di tutela della pubblica incolumità, come dimostrerebbe la circostanza che le medesime esigenze siano state anche in passato rispettate.

Nessuna delle censure denunciate nel secondo ricorso per motivi aggiunti può essere accolta.

Dal verbale della Conferenza di servizi tenutasi in data 24 luglio 2014 (all.13 della produzione di Roma Capitale) emerge chiaramente che la nuova planimetria in quella sede approvata era stata redatta dagli uffici comunali anche secondo le indicazioni e prescrizioni di sicurezza fornite dai Vigili del Fuoco con nota prot. 67641 del 23.12.2013, successivamente confermate per le vie brevi.

Dalla lettura di detto verbale emerge inoltre, in generale, ai fini di tutela della sicurezza pubblica e di rispetto del decoro dei monumenti nonché per la loro salvaguardia, la necessità di garantire:

- una fascia di rispetto di mt 5,00 dal bordo vasca delle fontane minori e di mt 10,00 dal bordo vasca della fontana dei Quattro Fiumi;
- il rispetto del cono visivo di S.Agnese;
- la fruibilità delle panchine;
- il rispetto della distanza di mt 1,00 (anziché 0,50) delle strutture dal ciglio del marciapiede;
- l'accesso e la manovra dei mezzi di soccorso dei Vigili del Fuoco, lasciando libera una fascia di percorrenza della carreggiata di mt. 3,50 e un'altezza di mt 4,00.

Va tuttavia rilevato che nel provvedimento impugnato (d.d. n. 4336 del 7.11.2014) lo stesso Municipio I non sostiene affatto di dover procedere alla riduzione dei posteggi già concessi unicamente per venire incontro alle richieste dei V.V.F.F. ma fa riferimento anche alle diverse esigenze di tutela del decoro della Piazza e di sicurezza per l'incolumità pubblica, in generale.

In sostanza, le misure disposte per soddisfare le esigenze di sicurezza pubblica non sono unicamente quelle derivanti dal rispetto delle prescrizioni imposte dai V.VF.F. ma anche quelle idonee a consentire il transito pedonale e riguardano, ad esempio, anche: la sospensione temporanea di tutte le OSP sulla Piazza ad

eccezione di quelle connesse ad attività di somministrazione di alimenti e bevande, lo spostamento delle postazioni di vendita delle caldarroste, l'arretramento di 0,50 mt. delle occupazioni di suolo pubblico degli esercizi di somministrazione, ecc.

In sostanza, le valutazioni che hanno mosso il Municipio I attengono da un lato alle esigenze di tutela del patrimonio artistico, monumentale e storico della Piazza, come più volte sollecitato dalla Soprintendenza statale, e dall'altro alla necessità di garantire la sicurezza pubblica in senso ampio.

In quest'ultimo ambito, rientra anche la necessità di garantire il rispetto delle prescrizioni dettate dai vigili del Fuoco.

Peraltro, le affermazioni compiute nel secondo ricorso per motivi aggiunti circa l'asserita totale sovrapposibilità delle misure di sicurezza dettate dai Vigili del Fuoco e già garantite nelle precedenti edizioni, non appaiono suffragate da alcuna asseverazione tecnica.

Non può pertanto trovare accoglimento la censura di travisamento del fatto ed erroneità del presupposto, giacché, come si è detto, da un lato la nuova planimetria risulta conforme alle prescrizioni dettate dai V.V.F.F. nel dicembre 2013 e dall'altro essa risponde anche ad ulteriori esigenze di sicurezza pubblica oltre a quelle evidenziate dai Vigili del fuoco, oltre che di tutela del patrimonio culturale, pure sopra compiutamente evidenziate.

Sotto quest'ultimo profilo, dunque, la doglianza è da ritenersi anche inammissibile giacché un suo eventuale accoglimento non farebbe venir meno le ulteriori autonome ragioni in base alle quali gli atti impugnati sono stati adottati.

Né può inoltre ritenersi dirimente, ai fini della contestata censura di difetto di istruttoria e motivazione, la circostanza che il parere dei Vigili del Fuoco sia intervenuto solo dopo l'adozione degli avvisi pubblici, posto che il Comando dei Vigili aveva già fornito in precedenza (dicembre 2013) le indicazioni necessarie.

In conclusione, dunque, anche il secondo ricorso per motivi aggiunti va respinto.

Infine, quanto alla richiesta di trasmissione degli atti alla Autorità Antitrust, formulata oralmente nel corso dell'udienza cautelare dall'Associazione Abitanti Centro Storico di Roma, ritiene il collegio che non ne sussistano gli estremi.

Le spese seguono la soccombenza e 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, nonché sui relativi motivi aggiunti, dato atto della rinuncia al ricorso da parte di NANU MARIA AURORA, li respinge.

Condanna i ricorrenti in solido tra loro e con gli interventori *ad adiuvandum*, Associazione per la Fiera di Piazza Navona e S. Giovanni – FIVA Confcommercio e A.P.R.E. Sindacato – Associazione Provinciale Rivenditori Esercenti, al pagamento delle spese del presente giudizio in favore di Roma Capitale, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Condacons e Associazione abitanti del Centro storico, nella misura di 1.000,00 (mille/00) euro per ciascuna parte resistente, per la somma complessiva di euro 4.000/00 (quattromila/00), oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 4 giugno 2015 e 16 luglio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Renzo Conti, Presidente

Mariangela Caminiti, Consigliere

Maria Laura Maddalena, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/09/2015

IL SEGRETARIO

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