

Pubblicato il 10/04/2026

N. 02874/2026REG.PROV.COLL.

N. 07899/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 7899 del 2025, proposto da
- omissis - s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati ...;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato ..., con domicilio digitale come da PEC Registri di giustizia;

nei confronti

D. s.p.a. e R. s.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Mauro Renna e Nicola Sabbini, con domicilio digitale come da PEC Registri di giustizia;
P. s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati ...

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 4474/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, di D. s.p.a., di R. s.p.a. e di P. s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2026 il Cons. Valerio Perotti ed uditi per le parti gli avvocati D'Andrea, Memeo, Romano e Sabbini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso al Tribunale amministrativo del Lazio, la società - omissis - s.r.l. impugnava il provvedimento con cui il Municipio I di Roma Capitale, con nota del 13 maggio 2021, dichiarava inammissibile l'istanza di ampliamento dell'occupazione di suolo pubblico avanzata ai sensi della Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 81 del 2020, disponendo altresì la rimozione delle installazioni (tavolini, sedie, pedane ed ombrelloni) collocate all'esterno del locale.

Il provvedimento impugnato trae origine da una serie di verifiche effettuate dalla Polizia locale, che accertava l'occupazione abusiva di suolo pubblico da parte del Caffè Greco, in assenza del necessario assenso scritto di tutti gli esercizi commerciali limitrofi nel raggio di 25 metri, come previsto dalla normativa emergenziale in materia di concessioni di occupazione suolo pubblico (OSP) adottata a seguito della pandemia da Covid-19.

L' - omissis - proposto gravame avverso tale diniego deducendo:

- 1) *Violazione e falsa applicazione della Delibera A.C. 81/2020*, sul presupposto che l'obbligo di acquisire l'assenso scritto degli esercizi commerciali limitrofi nel raggio di 25 metri dovesse essere circoscritto esclusivamente agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, non anche esteso a tutti gli esercizi commerciali.
- 2) *Violazione dell'art. 19 della Legge 241/1990*, in quanto l'amministrazione non avrebbe adottato il provvedimento di diniego entro i termini previsti, in tal modo venendosi a consolidare la SCIA presentata dalla ricorrente.
- 3) *Violazione del principio del contraddittorio e dell'art. 10-bis della legge 241/1990*, per non aver ricevuto alcun preavviso di diniego, venendo così privata della possibilità di replicare e fornire chiarimenti prima dell'adozione del provvedimento impugnato.
- 4) *Lesione del diritto di iniziativa economica e violazione del principio di proporzionalità*, poiché il diniego opposto dall'amministrazione e l'ordine di rimozione delle installazioni esterne avrebbero costituito una compressione ingiustificata della propria attività economica.

Costitutesi in giudizio, sia Roma Capitale che le società controinteressate (D. s.p.a., R. s.p.a. e P. s.p.a.) insistevano per la reiezione del ricorso, siccome infondato.

Nelle more del giudizio, Roma Capitale ingiungeva il ripristino dello stato dei luoghi ed intimava alla ricorrente di ottemperare all'ordine di rimozione dei tavolini.

Avverso tale diffida la ricorrente proponeva motivi aggiunti per illegittimità derivata.

Con sentenza 28 febbraio 2025, n. 4474, il giudice adito respingeva il ricorso ed i motivi aggiunti, sul presupposto che l'art. 12 della DAC n. 81 del 2020 fosse chiaro nel riferirsi a "*tutti gli esercizi commerciali*" e non solo agli esercenti di attività di somministrazione; ribadiva inoltre che l'assenza di un provvedimento

espresso non può mai determinare la formazione di un titolo concessorio tacito, non potendo la concessione di suolo pubblico derivare da inerzia amministrativa.

Avverso tale decisione la società - omissis - s.r.l. interponeva appello, affidato ai seguenti motivi di impugnazione:

1) *Violazione e falsa applicazione della delibera A.C. 81/2020. Violazione dell'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale ("Preleggi"). Illegittimità costituzionale della delibera A.C. 81/2020, laddove interpretata nel senso voluto dal TAR Lazio, per violazione dell'art. 3 Cost.*

2) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 19 e 20 della legge n. 241/1990. Illogicità e violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza dell'azione amministrativa. Illegittimità costituzionale della delibera A.C. 81/2020, laddove interpretata nel senso voluto dal TAR Lazio, per violazione dell'art. 3 Cost.*

3) *Violazione e falsa applicazione del principio del contraddittorio e dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990.*

Si costituivano in giudizio sia Roma Capitale che le quattro società controinteressate di cui in epigrafe, concludendo tutte per l'infondatezza dell'appello, che chiedevano fosse respinto.

Successivamente le parti ulteriormente precisavano, con apposite memorie, le rispettive tesi difensive ed all'udienza del 19 marzo 2026 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

Ritiene il Collegio di poter soprassedere dall'esame delle pregiudiziali eccezioni di inammissibilità e/o improcedibilità dedotte dalle parti controinteressate, stante comunque l'infondatezza, nel merito, dell'appello.

Con il primo motivo di gravame viene contestata la lettura data dal primo giudice al disposto del p.to 12 della D.A.C. n. 81 del 2020, ritenendo che la locuzione "*aventi diritto*" contenuta nella delibera non potesse che ricomprendere tutti gli esercizi commerciali presenti nell'arco di 25 mt., indipendentemente dall'attività esercitata. E ciò in quanto il diritto tutelato non sarebbe solo quello ad ottenere la concessione di suolo pubblico, ma, più genericamente, un qualsiasi ulteriore diritto dei terzi: di affaccio, visibilità, accessibilità o godimento del suolo pubblico.

Obietta l'appellante che una tale lettura della disposizione contrasterebbe sia con l'interpretazione letterale e sistematica della D.A.C. n. 81 del 2020, sia con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Quanto al primo profilo, se fosse effettivamente necessario l'assenso scritto di tutti gli esercizi commerciali siti nel raggio di 25 metri dal fronte dell'esercizio istante, la locuzione "*aventi diritto*" che compare al punto 12 della Delibera n. 81 del 2020 sarebbe totalmente priva di significato prescrittivo: il fatto che la Delibera non abbia fatto riferimento semplicemente e genericamente agli esercizi commerciali siti nel raggio di 25 metri, ma si sia premurata di specificare che tra di essi vengono all'attenzione solo quelli "*aventi diritto*" indurrebbe quindi a ritenere – ove si voglia dare un senso a tale specificazione – che l'interpretazione della previsione in esame non possa essere quella fatta propria dal giudice di primo grado, laddove "*aventi diritto*" sarebbero solamente gli esercenti di attività di somministrazione.

Sarebbero, in pratica, solo gli esercizi di somministrazione i soggetti che – in qualità di detentori di un interesse qualificato che la normativa emergenziale si propone di tutelare – contendendosi il godimento di uno spazio esterno limitato, devono essere sentiti prima che una parte di quel limitato spazio esterno venga occupata da un'altra attività di somministrazione concorrente.

Quanto al secondo profilo, la lettura contenuta in sentenza implicherebbe una illegittima disparità di trattamento giuridico tra gli esercizi commerciali (tutti) e gli altri soggetti (tutti) che – pure – sono stabilmente insediati nel raggio di 25 metri dal fronte esercizio, ma non hanno natura commerciale: questi ultimi, infatti, *“sono anch'essi certamente terzi titolari di diritti. Si pensi ai privati cittadini che risiedono nel raggio indicato che vantano diritti d'affaccio, luce, veduta o passaggio, oppure a coloro i quali, nella medesima area, svolgano un'attività lato sensu d'impresa e che dunque vantano anch'essi i diritti citati dalla sentenza impugnata di visibilità e immagine, ma che tuttavia non abbia natura di esercizio commerciale (ad es. i titolari di uno studio professionale)”*.

Il motivo non è fondato.

L'interpretazione dell'appellante, secondo cui gli unici *“esercizi commerciali aventi diritto”* sarebbero i somministratori di cibi e bevande, non trova in primo luogo alcun riscontro normativo; è per contro smentita da quanto precisato con determinazione dirigenziale n. 794 del 30 luglio 2020 (non impugnata dall'odierna appellante), laddove nel caso di occupazione realizzata lontano dal fronte dell'esercizio, essa è sì *“concedibile su pertinenze di terzi (spazio esterno compreso tra le proiezioni del filo interno delle murature perimetrali dell'esercizio commerciale), inclusi i condomini e nelle immediate vicinanze”*, ma in tal caso è *“richiesto il consenso dei terzi/assenso scritto di tutti gli esercizi commerciali aventi diritto nel raggio di 25 mt. dal fronte dell'esercizio”*.

Il tenore letterale del punto 12 della Delibera n. 81 del 2020 è invero chiaro e non dà oggettivamente luogo ad incertezze ermeneutiche: *“in caso di impossibilità di ampliamento, o di nuova concessione, di occupazione del suolo pubblico in area attigua all'esercizio e/o confinante con l'area già autorizzata, è comunque data facoltà di richiedere occupazione del suolo, sia nuova concessione che estensione dell'esistente, nelle immediate vicinanze con una distanza massima*

pari a metri 25 (venticinque) dal fronte dell'esercizio, anche in sostituzione di posti auto tariffati e non, a condizione che siano rispettate le norme igienico sanitarie relative al trasporto di generi alimentari, previo assenso scritto di tutti gli esercizi commerciali aventi diritto nel raggio di 25 (venticinque) metri dal fronte esercizio”.

L'espressione *“aventi diritto”*, in assenza di una espressa precisazione normativa che ne circoscriva la portata (ad esempio, nei termini proposti dall'appellante) altro non può riferirsi che agli esercizi commerciali presenti in zona che, per la loro concreta ubicazione rispetto allo spazio oggetto di richiesta di OSP, potrebbero a loro volta presentare analoga istanza. In breve, tutti gli esercizi commerciali con affaccio sulla via.

Tale conclusione, oltretutto coerente con il tenore testuale della disposizione, risulta del tutto logico e coerente con la *ratio* dell'istituto: tutti gli esercizi commerciali con affaccio sulla via possono infatti essere potenzialmente lesi dall'occupazione dello spazio antistante i loro ingressi e le loro vetrine, di talché a tutti costoro deve essere chiesto il consenso da parte del confinante che intenda collocare pedane, tavolini ed ombrelloni davanti ai loro esercizi.

Del resto, come già anticipato, in ragione di quanto previsto dalle determinazioni dirigenziali nn. 772 e 794 di Roma Capitale – non impugnate – non è ordinariamente possibile occupare lo spazio pubblico antistante altri esercizi commerciali: ciò è stato consentito, in via eccezionale, dalla normativa emergenziale, ma – appunto – solo col consenso dei vicini interessati da affaccio e vedute.

Con il secondo motivo di appello viene invece contestata la decisione del TAR di non ritenere applicabile al caso di specie la disciplina della SCIA di cui all'art. 19 della l. n. 241 del 1990 e del silenzio-assenso di cui al successivo art. 20.

In particolare, il TAR del Lazio ha ritenuto che:

quanto alla SCIA, essa *“non è applicabile ai provvedimenti concessori, e in particolare all’occupazione di suolo pubblico, poiché si tratta di una fattispecie in cui la pubblica amministrazione esercita un potere discrezionale nella valutazione dell’interesse pubblico alla concessione”*; per l’effetto, *“la richiesta dell’omissis - non poteva ritenersi automaticamente accolta per effetto del solo decorso del tempo, né l’amministrazione era tenuta a considerare l’occupazione come legittimamente autorizzata in assenza di un provvedimento espresso”*.

Quanto invece alla disciplina del silenzio-assenso, essa *“non si applica alle concessioni di beni pubblici, compresa l’occupazione di suolo pubblico. Il suolo pubblico appartiene al demanio o al patrimonio indisponibile dell’ente pubblico e la sua utilizzazione da parte di soggetti privati è subordinata a una valutazione discrezionale dell’amministrazione concedente, che deve bilanciare l’interesse del richiedente con quello generale della collettività”*; dunque, *“l’assenza di un provvedimento espresso non può mai determinare la formazione di un titolo concessorio tacito, poiché la concessione di suolo pubblico non può derivare da inerzia amministrativa”*, atteso che *“il procedimento concessorio presuppone, invero, l’esercizio di una potestà discrezionale anzitutto sull’an, che esclude in radice l’applicabilità del regime del silenzio-assenso”*.

Ne consegue che *“non sussiste [...] alcuna decadenza del potere amministrativo nel caso di specie”*.

A fronte di ciò, deduce l’appellante, le peculiarità della disciplina emergenziale relativa alle cd. OSP-Covid consentirebbe di superare tale interpretazione restrittiva: in particolare, a differenza di quanto previsto in linea generale, la disciplina emergenziale consente l’occupazione immediata dell’area esterna, laddove, in deroga al regime generale, al punto 1 della DAC n. 81 del 2020 è previsto che i titolari di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande possano effettuare l’ampliamento della superficie di occupazione di suolo pubblico già autorizzata o una nuova occupazione *“presentando, contestualmente all’occupazione, domanda al Municipio territorialmente competente”*: l’occupazione immediata costituirebbe quindi una caratteristica propria delle OSP-Covid che giustificerebbe (anzi, imporrebbe) l’applicazione di una diversa disciplina procedurale.

Nella specie, prosegue l’appellante, *“l’immediato avvio che caratterizza le concessioni c.d. OSP-Covid è esattamente ciò che caratterizza le attività per le quali è previsto il procedimento di consolidamento tramite SCIA di cui all’art. 19 della legge 241/1990 che stabilisce, al comma 2, che “l’attività oggetto della segnalazione può essere iniziata [...] dalla data della presentazione della segnalazione all’amministrazione competente”*.

Ora, l’art. 19, comma 3, della l. n. 241 del 1990 prevede che *“l’amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal*

ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. [...]".

Del tutto specularmente, il punto 5 della D.A.C. n. 81/2020 dispone che "il procedimento di rilascio della concessione è concluso entro 60 (sessanta) giorni".

L'art. 2, comma 8-bis, della l. n. 241 del 1990 chiarisce che "i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci".

Di conseguenza, nel caso di specie, la SCIA (prot. ca/216013) presentata in data 31 dicembre 2020 si è consolidata decorsi i 60 giorni, ovvero il 1° marzo 2021, e il successivo provvedimento di diniego/inammissibilità qui impugnato è radicalmente inefficace".

Poiché l'occupazione emergenziale è per sua natura sottoposta a un termine decadenziale predeterminato dal legislatore, conclude l'appellante, la concessione OSP-Covid attribuita tramite SCIA non determinerebbe un'occupazione permanente del suolo pubblico – che non potrebbe consolidarsi per la sola inerzia dell'amministrazione – bensì un'occupazione temporalmente delimitata per la durata che lo stesso legislatore ha statuito.

Dunque, conclude l'appellante, l'auspicato "consolidamento" tramite SCIA dell'OSP-Covid temporanea – a suo avviso "necessario al fine di rendere effettivi gli incentivi che il legislatore ha previsto a favore delle attività di somministrazione" – non determinerebbe alcun un nocumento *sine die* del godimento del suolo pubblico.

Neppure questo motivo è fondato.

Ritiene il Collegio che l'interpretazione proposta dall'appellante non consenta di superare il consolidato orientamento (*ex multis*, Cons. Stato, V, 20 marzo 2024, n. 2728) secondo cui, per quanto semplificato sul piano procedurale, il provvedimento che consente l'OSP configura comunque, a tutti gli effetti, una concessione di suolo pubblico.

Il che trova conferma nello stesso regime speciale, integrativo di quello di cui alla DAC n. 81 del 2020, emergente dall'art. 38 DAC n. 21 del 2021, in cui chiaramente si dà conto di come l'occupazione si fondi su "nuove concessioni" od "ampliamento di quelle esistenti".

In questi termini, anche l'OSP-Covid, a prescindere dalle peculiarità dei presupposti che la caratterizzano, ha natura concessoria.

Si tratta dunque sì di provvedimenti a rilascio semplificato, ma pur sempre di carattere concessorio, che – salvi i profili procedurali semplificati e la previsione di un'occupazione immediata – non deviano, nella loro natura, dal modello generale previsto dal Regolamento per la disciplina del canone patrimoniale per l'occupazione di suolo pubblico (di cui alla medesima DAC n. 21 del 2021), a tenore del quale "È vietato occupare il suolo pubblico, anche temporaneamente e con qualsiasi mezzo, senza il rilascio di un'apposita concessione preventiva del Municipio territorialmente competente o della Struttura centrale competente per materia" (art. 5), e comunque non sono riconducibili alla diversa fattispecie tipizzata della Scia.

Alla luce di ciò, non è dunque condivisibile l'assunto col quale l'appellante deduce l'applicabilità nella specie della disciplina sulla Scia: non s'è qui in presenza, infatti, di una segnalazione certificata d'inizio attività, ai

sensi dell'art. 19 l. n. 241 del 1990, quanto piuttosto di un rilascio in via semplificata, e con ammessa occupazione preventiva, di un titolo concessorio.

In tale prospettiva, il termine di 60 giorni è previsto dal punto 5 della D.A.C. n. 81 del 2020 quale termine per la conclusione del procedimento; nelle more è sì consentito all'istante procedere materialmente all'occupazione, ma il che non dà luogo di per sé a un sistema di Scia, né perciò il diniego della concessione e l'applicazione del successivo punto 6 (i.e., *"In caso di accertamento negativo dei requisiti dell'occupazione, quest'ultima deve essere rimossa entro il termine di 7 (sette) giorni dalla comunicazione del rigetto della domanda"*) sono preclusi dal solo ritardo nell'azione amministrativa, e cioè dal mero superamento del suddetto termine di 60 giorni.

Sempre la DAC n. 81 del 2020 consentiva ai titolari di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande di occupare il suolo pubblico contestualmente alla presentazione della domanda, senza il rilascio di apposita concessione preventiva dell'ufficio comunale competente (come invece previsto, in via ordinaria, dall'art. 2 del Regolamento COSAP); tale domanda doveva essere *"presentata in via telematica tramite apposita modulistica predisposta dal Dipartimento Sviluppo Economico e Attività Produttive e secondo la modalità dell'autocertificazione di cui al D.P.R. n. 445/2000"*. Una volta decorsi sessanta giorni *"[...] il procedimento di rilascio della concessione è concluso"*.

Orbene, una volta ribadito – testualmente – che di concessione si tratta – va ben precisato che l'ottenimento della concessione per decorso del termine non determina in alcun modo il consolidamento della posizione giuridica dell'istante: invero, dopo aver ottenuto il predetto titolo prodromico all'occupazione, proprio la deliberazione n. 81 del 2020 consente all'amministrazione di attivarsi per verificare i presupposti della domanda presentata dall'istante.

Al punto 6 della DAC si legge infatti che *"[...] in caso di accertamento negativo dei requisiti dell'occupazione, quest'ultima deve essere rimossa entro il termine di 7 (sette) giorni dalla comunicazione del rigetto della domanda"*.

La *ratio* di tale possibilità risiede nell'esigenza di conciliare la legalità e l'efficienza amministrativa con la scelta di adottare tempistiche procedurali particolarmente stringenti con cui far fronte alla contingente e grave situazione economica venutasi a creare a seguito della pandemia da *Covid-19*, individuando quale punto di equilibrio la facoltà di ottenere in modo semplificato l'OSP e la parallela possibilità dell'amministrazione di verificare in ogni momento i presupposti all'uopo richiesti.

Con il terzo motivo di appello viene quindi dedotta l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto non sussistente in capo all'amministrazione alcun obbligo di comunicare il preavviso di rigetto di cui all'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, in tal modo confermando la legittimità del provvedimento impugnato.

Secondo l'appellante, infatti, i) al fine della concessione dell'ampliamento dell'occupazione di suolo pubblico non era affatto necessario l'assenso di tutti i terzi titolari di qualsivoglia diritto, ma solo dei terzi titolari del diritto di occupazione e, dunque, dei soli esercizi commerciali che esercitano attività di somministrazione nell'arco di 25 metri; ii) nel caso di specie, non esisteva alcuna attività di somministrazione della zona indicata; iii) pertanto, l'istanza presentata dall' - omissis - non era affatto viziata dalla mancanza di un requisito indispensabile.

In conseguenza di tali premesse, il provvedimento con cui l'amministrazione ha dichiarato inammissibile l'istanza presentata doveva necessariamente, quantomeno, essere preceduto da un preavviso di diniego.

Il motivo non può trovare accoglimento, essendo carente il presupposto dello stesso, in conseguenza della reiezione del primo motivo di gravame.

Alla luce dei rilevi che precedono, l'appello va dunque respinto. La particolarità delle questioni esaminate giustifica peraltro l'integrale compensazione, tra le parti, delle spese di lite del grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2026