

# Vivibilità e decoro urbano: legittima la potestà regolamentare e sanzionatoria dei Comuni

di Stefano Maria Sisto

Data di pubblicazione: 22-5-2026

*Emerge pertanto da tale reticolo normativo-giurisprudenziale che la potestà regolamentare conferita con legge dello Stato (art. 50 comma 5 d. lgs. n. 267/2000) ai Comuni in materia di “interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti”, comprende altresì, come conseguenza naturale, anche la potestà sanzionatoria, essendo di intuitiva evidenza che la potestà regolamentare in un ambito di sì rilevante aspetto della vita della comunità locale rimarrebbe vuoto esercizio di retorica declamatoria, se non si accompagnasse alla previsione di sanzioni volte a dissuadere chiunque dal porre in essere atti volti a turbare e/o molestare la comunità locale dei consociati.*

## Guida alla lettura

Con la **sentenza n. 3044 del 17 aprile 2026**, la **V Sezione del Consiglio di Stato** si è pronunciata sulla **potestà regolamentare e sanzionatoria dei Comuni in materia di vivibilità e decoro urbano**.

Il contenzioso è sorto a seguito del provvedimento sanzionatorio adottato dal Comune di Roma di sospensione delle licenze di un'attività commerciale per 15 giorni per aver esposto merce negli spazi pubblici antistanti l'esercizio commerciale (soglia e pareti esterne).

Il T.A.R. aveva accolto il ricorso proposto dalla società ricorrente. Roma Capitale ha presentato appello.

Nel giudizio di primo grado, l'attività commerciale aveva contestato la potestà sanzionatoria dell'Ente locale in quanto prevista non dalla normativa primaria, ma da un regolamento comunale al quale, a suo dire, non era consentito prevedere conseguenze di tipo sanzionatorio.

Il Consiglio di Stato non ha condiviso tale assunto ritenuto fondato dal T.A.R. e ha accolto l'appello proposto dal Comune.

Invero, i Giudici amministrativi ricordano come l'**art. 13 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL)** dispone che **“spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge**

*statale e regionale, secondo le rispettive competenze”.*

L’art. 50, comma 7 *ter* del medesimo Testo Unico prevede che nelle materie di cui al **comma 5**, ovvero **“grave incuria o degrado del territorio, dell’ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti”**, i Comuni possono adottare regolamenti con i quali **disciplinare anche gli orari di vendita pure per asporto e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.**

Sempre ai sensi del **comma 5** del medesimo articolo, **il Sindaco, nelle predette materie, quale rappresentante della comunità locale può adottare ordinanze in caso di urgente necessità.**

Così puntualizzata la potestà regolamentare dei Comuni, il Consiglio di Stato ha evidenziato che la Corte Costituzionale ha già avuto modo di ricordare che **la disciplina in tema di sanzioni accede a quella sostanziale, ovvero non costituisce una materia a sé stante, ma spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra il potere di regolamentazione**, sicché la potestà regolamentare conferita dallo Stato ai Comuni nelle predette materie comprende **“come conseguenza naturale, anche la potestà sanzionatoria, essendo di intuitiva evidenza che la potestà regolamentare in un ambito di sì rilevante aspetto della vita della comunità locale rimarrebbe vuoto esercizio di retorica declamatoria, se non si accompagnasse alla previsione di sanzioni volte a dissuadere chiunque dal porre in essere atti volti a turbare e/o molestare la comunità locale dei consociati”**.

Alla luce delle precedenti considerazioni, il Consiglio di Stato ha statuito il principio di diritto secondo cui **“la potestà regolamentare conferita ai Comuni per il conseguimento delle finalità di cui all’art. 50 comma 5, secondo periodo, e comma 7-ter d.lgs. n. 267/2000, comprende in sé anche la potestà sanzionatoria, in quanto teleologicamente necessaria alla concreta attuazione delle suddette finalità”**.

A parere di chi scrive la presente nota, il regolamento comunale di polizia urbana in questione, in maniera del tutto condivisibile, è stato **molto attento a disciplinare aspetti di decoro urbano** prevedendo all’art. 17, comma 4 che **“negli spazi pubblici antistanti gli esercizi commerciali, sulla soglia degli stessi e sulle pareti esterne del fabbricato è vietato esporre cartelle e insegne non autorizzati, merci, vivande di ogni genere (cucinate e non), strutture aggiuntive adibite alla vendita e/o all’esposizione – ancorché amovibili – e qualsiasi altro oggetto non previamente autorizzato”**.

La sentenza in commento si pone in linea con un orientamento giurisprudenziale (anche) della giustizia amministrativa sempre più sensibile alle **esigenze di vivibilità e tutela (anche identitaria) dei territori comunali soprattutto sulle tematiche dell’iperturismo e della c.d. malamovida**. In tal senso si citano a titolo esemplificativo le sentenze **Cons. Stato, Sez. IV, 15 aprile 2025, n. 3258 (sull’iperturismo)**[\[1\]](#); **Cons. Stato, Sez. IV, 2 marzo 2026, n. 1612 (sul rilascio delle licenze di pubblico spettacolo)**; **Cons. Stato, parere definitivo n. 1245/2021 (sulla malamovida)**; **Corte Costituzionale n. 186/2025 (sul potere regolamentare di Regioni e Comuni in materia di affitti brevi)**.

Pubblicato il 17/04/2026

**N. 03044/2026REG.PROV.COLL.**

**N. 01999/2026 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 numero di registro generale 1999 del 2026, proposto da Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Barbagiovanni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Porta Angelica s.r.l, non costituita in giudizio;

***nei confronti***

Galleria Mariana 2011 s.r.l, non costituita in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 16054/2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 2 aprile 2026 il Cons. Roberto Michele Palmieri e udito per l'appellante l'avvocato Pasquali, in sostituzione dell'avvocato Barbagiovanni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. La società "Porta Angelica s.r.l.". ha impugnato innanzi al TAR Lazio la determinazione Dirigenziale numero repertorio CA/1541/2025 dell'1.7.2025, nonché gli atti a essa collegati, con la quale Roma Capitale ha irrogato in suo danno la sanzione della sospensione, per la durata di giorni quindici, dell'attività di vicinato del settore non alimentare da essa esercitata, per la fattispecie consistente nella reiterazione, nell'arco di 180 giorni, dell'esposizione di merce del settore non alimentare negli spazi pubblici antistanti gli esercizi commerciali, sulla soglia degli stessi e sulle pareti esterne del fabbricato.

A sostegno del ricorso, essa ha dedotto la sussistenza di plurime violazioni di legge, nonché l'eccesso di potere da parte dell'Amministrazione.

Ha chiesto pertanto l'annullamento degli atti impugnati, con vittoria delle spese di lite.

Costituitasi in giudizio, Roma Capitale ha chiesto il rigetto del ricorso, con vittoria delle spese di lite.

Con sentenza n. 16054/25 il TAR Lazio ha accolto il ricorso, annullando gli atti impugnati.

Avverso tale statuizione giudiziale Roma Capitale ha interposto appello, affidato ai seguenti motivi di gravame, appresso sintetizzati: 1) *error in iudicando*; violazione dell'art. 7 e 50, commi 5 e 7-ter, d. lgs. n. 267/2000, dell'art. 10 RD n. 773/1931, dell'art. 71 L.R. n. 14/1999 e dell'art. 33, comma 4, DAC n. 43/2019. Erronea statuizione in ordine all'asserita assenza di una norma primaria che consenta l'introduzione di una disciplina sanzionatoria nell'ordinamento locale; 2) *error in iudicando*; violazione dell'art. 1 Legge n. 689/81 e dell'art. 33, comma 4, DAC n. 43/2019. Erronea statuizione in ordine all'asserita natura sanzionatoria personale, ad effetto punitivo ed afflittivo, della sospensione dell'attività.

Ha chiesto pertanto, in accoglimento dell'appello, e in riforma dell'impugnata sentenza, il rigetto del ricorso proposto dalla società ricorrente in primo grado. Il tutto con vittoria delle spese di lite.

Nessuno si è costituito per la società appellata.

All'udienza camerale del 2.4.2026, fissata per la discussione della domanda cautelare, il Collegio, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, e sentita sul punto la parte costituita, ha definito il giudizio con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 c.p.a.

2. L'appello è fondato.

3. Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado la società ricorrente ha ammesso di avere posto in essere la condotta che ha dato luogo alla sanzione, deducendo tuttavia l'illegittimità dell'art. 33, comma 4, della D.A.C. n. 109/2023, la quale prevede che: *“salvo il potere di sospensione del Questore ... in caso di reiterazione delle violazioni di cui agli artt. 14, 15, 17, 18 e 28 del presente Regolamento, si applica la sospensione dell'esercizio dell'attività per 15 giorni”*, in quanto sanzione prevista non da normativa primaria, bensì da un regolamento comunale, ossia da fonte cui sarebbe precluso stabilire conseguenze sanzionatorie alla violazione dei precetti posti nelle materie di competenza.

Il TAR capitolino ha accolto il ricorso in relazione a tale assorbente motivo di gravame, richiamando la propria giurisprudenza formatasi *in parte qua*, e affermando pertanto l'insussistenza *“del potere dell'Amministrazione in merito alla introduzione, nell'ordinamento locale, di una disciplina sanzionatoria di sospensione delle attività affidata ai Direttori dei Municipi, nell'assenza di una pertinente norma primaria.*

*In altre parole, una misura di sospensione delle attività quale è quella di cui trattasi (che ha, oltre che il nomen iuris, per scelta dell'Assemblea Capitolina, anche la natura sostanzialmente sanzionatoria ad effetto punitivo) non può essere prevista dal Regolamento di Polizia Urbana, che ha natura meramente regolamentare ed è adottato con Deliberazione di un Ente locale”.*

4. L'assunto è giuridicamente errato.

5. In termini generali, ai sensi dell'art. 13 d. lgs. n. 267/2000 (TUEL): *“Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”.*

Più nello specifico, ai sensi dell'art. 50, comma 7-ter, d. lgs. n. 267/2000 (TUEL): *“Nelle materie di cui al comma 5, secondo periodo, i comuni possono adottare regolamenti ai sensi del presente testo unico”.*

A sua volta, il comma 5, secondo periodo, TUEL, recita testualmente che: *“Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche”.*

6. Trattasi di materie che realizzano l'obiettivo dell'ordinato *“assetto e utilizzazione del territorio”* (art. 13 TUEL), cui non sono peraltro estranee finalità di attuazione di *“servizi alla persona e alla comunità”*, essendo evidente il collegamento teleologico-funzionale esistente tra le due fattispecie, l'un aspetto (assetto del territorio) essendo il presupposto della corretta

fruizione dei servizi alla persona e alla comunità.

7. Orbene, per quel che attiene al rapporto tra potestà regolatoria e potestà sanzionatoria, l'*Arbiter Constitutionis* ha da tempo chiarito che: *“per pacifico orientamento di questa Corte, la disciplina in tema di sanzioni accede a quella sostanziale. Essa, cioè, non costituisce una materia a sé stante e spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile (ex multis, sentenze n. 90 del 2013, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004)”* (Corte cost, sent. n. 148/2018).

8. Emerge pertanto da tale reticolo normativo-giurisprudenziale che la potestà regolamentare conferita con legge dello Stato (art. 50 comma 5 d. lgs. n. 267/2000) ai Comuni in materia di *“interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti”*, comprende altresì, come conseguenza naturale, anche la potestà sanzionatoria, essendo di intuitiva evidenza che la potestà regolamentare in un ambito di sì rilevante aspetto della vita della comunità locale rimarrebbe vuoto esercizio di retorica declamatoria, se non si accompagnasse alla previsione di sanzioni volte a dissuadere chiunque dal porre in essere atti volti a turbare e/o molestare la comunità locale del consociati.

9. Per tali ragioni, reputa questo Consiglio di Stato di affermare il seguente principio di diritto:

*“La potestà regolamentare conferita ai Comuni per il conseguimento delle finalità di cui all'art. 50 comma 5, secondo periodo, e comma 7-ter d. lgs. n. 267/2000, comprende in sé anche la potestà sanzionatoria, in quanto teleologicamente necessaria alla concreta attuazione delle suddette finalità”*.

10. Ciò chiarito, e venendo ora alla fattispecie in esame, l'art. 17 comma 4 Regolamento di Polizia Urbana di cui alla D.A.C. n. 43/19 (di seguito: Regolamento) dispone che: *“Negli spazi pubblici antistanti gli esercizi commerciali, sulla soglia degli stessi e sulle pareti esterne del fabbricato è vietato esporre cartelli e insegne non autorizzati, merci, vivande di ogni genere (cucinate e non), strutture aggiuntive adibite alla vendita e/o all'esposizione - ancorché amovibili - e qualsiasi altro oggetto non previamente autorizzato”*.

Il successivo art. 33 comma 4 del medesimo Regolamento stabilisce che: *“... in caso di reiterazione delle violazioni di cui agli articoli 14, 15, 17, 18 e 28 del presente Regolamento, si applica la sospensione dell'esercizio dell'attività per quindici giorni”*.

Il comma 5 del medesimo Regolamento specifica infine che: *“Ai fini delle norme del presente Regolamento, per reiterazione delle violazioni si intende la commissione di una seconda violazione della stessa fattispecie nell'arco temporale di 180 giorni rispetto alla prima violazione”*.

11. Emerge pertanto da quanto sopra detto che:

- la potestà regolamentare nelle materie di competenza comunale, in vista della salvaguardia

delle finalità di cui all'art. 50 comma 5 TUEL, comprende anche la potestà sanzionatoria;

- il locale Regolamento, in attuazione di quanto stabilito dalla normativa statale (ma anche da quella regionale: cfr. art. 71 lett. n) L.R. n. 14/1999, che demanda ai comuni "*la vigilanza sull'attività commerciale e la relativa attività sanzionatoria*"), stabilisce obblighi conformativi che accedono all'esercizio di attività commerciale;

- tali obblighi sono presidiati da sanzioni per il caso di inosservanza;

- la sanzione in caso di recidiva è quella della sospensione dell'esercizio dell'attività "*per quindici giorni*".

12. Ne consegue che Roma Capitale ha adottato l'impugnata sanzione (sospensione dell'attività commerciale per quindici giorni) in virtù di una previsione regolamentare (art. 33 comma 4 Regolamento) che deriva la propria fonte attributiva del potere direttamente dalla legge statale (art. 50 commi 5 secondo periodo e 7-ter TUEL), la qual cosa è conforme all'ordito costituzionale, essendo del tutto pacifico che: "*la disciplina in tema di sanzioni accede a quella sostanziale*" (Corte cost. n. 148/18).

13. Al più si potrebbe discorrere, in astratto, se la sanzione concretamente prevista dalla suddetta norma, per la sua rigidità contenutistica (sospensione "*per quindici giorni*"), rispetti il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, anche in materia sanzionatoria, non consentendo al civico ente di graduare la sanzione in funzione della concreta gravità dell'accertata condotta illecita; situazione rispetto alla quale sarebbe stato probabilmente più coerente prevedere la sanzione della sospensione "*sino a quindici giorni*", in armonia peraltro con quanto stabilito dal legislatore regionale, e segnatamente dall'art. 56 comma 6 L.R. n. 22/19 (Testo Unico del Commercio), che in caso di reiterazioni di violazioni di obblighi di legge accessivi all'esercizio di attività commerciale commina "*la sospensione dell'attività per un periodo compreso tra i cinque e i venti giorni*".

14. Nondimeno, tale aspetto non costituisce oggetto di specifico motivo di gravame – non essendosi la società appellata costituita in giudizio – ed esula pertanto dal *thema decidendum* oggetto del presente giudizio.

15. Tuttavia, l'accertata sussistenza del potere sanzionatorio in capo a Roma Capitale, in uno alla pacifica sussistenza, nonché reiterata violazione, dell'accertata condotta illecita da parte della società appellata, rendono l'atto impugnato immune dalle lamentate censure.

16. Per tali ragioni, in accoglimento dell'appello, e in riforma dell'impugnata sentenza, va rigettato il ricorso proposto in primo grado dalla società "Porta Angelica s.r.l".

17. Sussistono giusti motivi, legati alla natura delle questioni esaminate, per la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, rigetta il ricorso proposto in primo grado dalla società "Porta Angelica s.r.l."

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 2 aprile 2026, con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Roberto Michele Palmieri, Consigliere, Estensore

---

[1] S. M. Sisto, *Iperturismo, valorizzazione del patrimonio culturale e diritto alla quiete e alla riservatezza: il Comune è tenuto a bilanciare gli interessi in gioco*, [www.italiappalti.it](http://www.italiappalti.it), 2025.