

- dell'ordinanza del Sindaco di Roma Capitale n. 85 del 23 luglio 2024;
- della nota del Comando di PLRC prot. RH/185655 del 16 luglio 2024;
- dell'ordinanza del Sindaco di Roma Capitale n. 258 del 27 novembre 2012;
- della nota di comunicazione del 4 febbraio 2025 della determinazione dirigenziale di Roma Capitale n. prot. CA/18674/2025 – n. rep. CA/271/2025 del 3 febbraio 2025;
- nonché di ogni altro atto comunque presupposto, connesso o conseguente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 luglio 2025 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

[REDACTED] – che esercita attività di somministrazione di alimenti e bevande in locale sito in [REDACTED] – ha impugnato la determinazione in epigrafe, con la quale il competente Ufficio di Roma Capitale ha disposto la chiusura per dieci giorni dell'esercizio di somministrazione di alimenti e bevande da essa gestito, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 16, della Legge n. 94/2009 e dell'Ordinanza Sindacale n. 85 del 23 luglio 2024, disponendo altresì l'immediato ripristino dello stato dei luoghi.

Il provvedimento è stato adottato a seguito di verbale della Polizia locale del 10 dicembre 2024, con il quale alla società è stata contestata la violazione dell'art. 20 C.d.S. per un'occupazione di suolo pubblico “*con sgabelli per la somministrazione alla finestra per complessivi mq 1,15*”.

L'impugnativa è estesa agli atti presupposti, con particolare riferimento all'ordinanza sindacale n. 85 del 23 luglio 2024, nella parte in cui prevede che, nel sito UNESCO, in caso di accertata occupazione totalmente abusiva di suolo pubblico a fini di commercio, debba essere applicata la sanzione accessoria della chiusura per dieci giorni.

La ricorrente, ricordato preliminarmente che l'art. 3, c. 16, l. 94/2009 dispone che: *“Fatti salvi i provvedimenti dell'autorità per motivi di ordine pubblico, nei casi di indebita occupazione di suolo pubblico previsti dall'articolo 633 del codice penale e dall'art. 20 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della Strada), e successive modificazioni, il sindaco, per le strade urbane, e il prefetto, per quelle extraurbane o, quando ricorrono motivi di sicurezza pubblica, per ogni luogo, possono ordinare l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti e, se si tratta di occupazione a fine di commercio, la chiusura dell'esercizio fino al pieno adempimento dell'ordine e del pagamento delle spese o della prestazione di idonea garanzia e, comunque, per un periodo non inferiore a cinque giorni”*, ciò che connoterebbe di discrezionalità il potere di chiusura, e rilevato che l'ordinanza sindacale n. 85/2024 (come già la precedente ordinanza sindacale n. 258/2012), prevede invece un sostanziale automatismo della chiusura, innalzando peraltro la durata della chiusura a 10 giorni, rispetto alla previgente ordinanza che ne prevedere cinque, lamenta:

- 1. Illegittimità propria delle ordinanze del Sindaco di Roma nn. 258/2012 e 85/2024 e illegittimità derivata della determinazione dirigenziale del Comune di Roma impugnata — violazione e/o falsa applicazione della l. n. 94/2009 - eccesso di potere – illogicità – violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza dell'azione amministrativa-

A giudizio della ricorrente la norma primaria di cui all'art. 3, comma 16, l. n. 94/2009, prevedrebbe la chiusura dell'esercizio quale *extrema ratio*, nei soli casi di pericolo alla sicurezza e all'ordine pubblico, attribuendo, a tal fine all'amministrazione, un potere discrezionale, ciò che escluderebbe la legittimità di una previsione sub primaria di automaticità del provvedimento di chiusura.

Sarebbe pertanto illegittima la disciplina introdotta dall'ordinanza sindacale n. 258/12, prima, e dall'ordinanza n. 85/2024, poi, perché queste muterebbero il presupposto dell'esercizio del potere (che non è più la sicurezza stradale ma la “*totale abusività*” dell'occupazione), rendendo vincolato un potere (quello accessorio di disporre la chiusura dell'esercizio) che per la legge sarebbe discrezionale (per consentire l'apprezzamento proporzionale e ragionevole delle diverse fattispecie di volta in volta da regolare).

L'illegittimità dell'ordinanza sindacale comporterebbe, in via consequenziale, l'illegittimità della disposta chiusura.

Il provvedimento di chiusura sarebbe inoltre illegittimo in quanto adottato dopo che la parte ha provveduto al ripristino dello stato dei luoghi (avvenuto contestualmente alla contestazione della Polizia municipale), senza tener conto della minima entità dell'occupazione abusiva (pari a soli 1,15 mq) e senza motivare in ordine al pericolo di intralcio alla viabilità o al passaggio dei pedoni.

Vi sarebbe poi disparità di trattamento con occupazioni similari poste in essere da esercizi vicini.

2. Illegittimità propria dell'ordinanza del Sindaco di Roma n. 85/2024 e della nota del Comando di PLRC prot. RH/185655 del 16 luglio 2024 e illegittimità derivata della determinazione dirigenziale del Comune di Roma impugnata. Carezza e/o difetto di istruttoria e di motivazione – illogicità – violazione del principio di proporzionalità.

La ricorrente, evidenziato come l'ordinanza sindacale n. 85/2024 motivi l'inasprimento della sanzione (dai cinque giorni di chiusura previsti dall'ordinanza n. 258/2012 a dieci giorni di chiusura) in ragione del contenuto della (pure) impugnata nota del Comando di PLRC prot. RH/185655 del 16 luglio 2024, rileva come i dati rappresentati nella detta relazione individuino violazioni di non particolare impatto numerico (230 verbali nel biennio a fronte dei 4000 verbali riguardanti le occupazioni in assenza totale di

concessione di OSP), ciò che costituirebbe una risultanza istruttoria non congruente con l'adottato provvedimento.

Evidenzia, altresì, come di dati contenuti nella citata nota siano pure generici, così da rendere, in concreto, non comprensibili le ragioni dell'inasprimento introdotto con l'ordinanza sindacale n. 85/2024.

Con ulteriori argomenti, poi, la ricorrente torna a evidenziare il contrasto della sanzione prevista con il principio di proporzionalità.

3. Illegittimità propria delle ordinanze del Sindaco di Roma nn. 258/2012 e 85/2024 e illegittimità derivata della determinazione dirigenziale del Comune di Roma impugnata - violazione e/o falsa applicazione dell'art. 85 della l.r. n. 22/2019 – violazione del principio di tassatività delle sanzioni - violazione dei principi di legalità e di proporzionalità.

La legittimità degli atti impugnati andrebbe poi valutata alla luce della disciplina recata dall'art. 85 della l.r. n. 22/2019 (richiamata dall'ordinanza n. 85/2024 ed entrata in vigore in data successiva all'adozione della l. n. 94/2009 e dell'ordinanza n. 258/2012).

La richiamata disposizione di legge regionale, infatti, prevede, nell'ipotesi di occupazione totalmente abusiva contestata ed in assenza di reiterazione, la sola sanzione pecuniaria di euro 5000,00, riservando la più afflittiva sanzione della chiusura dell'esercizio ad altri e distinti illeciti (comma 4) oppure all'ipotesi (qui non ricorrente) di reiterazione dell'occupazione abusiva (comma 5).

Pertanto, anche in ossequio al principio di tassatività in materia di sanzioni amministrative, la chiusura sarebbe illegittima poiché questa, a mente dell'art. 85 della l.r. n. 22/2019, non è ammessa nell'ipotesi di un solo verbale di contestazione dell'occupazione abusiva.

4 Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 20 del Codice della Strada – illegittimità propria dell'ordinanza del Sindaco di Roma n. 258/2012 e illegittimità derivata della determinazione dirigenziale del Comune di Roma impugnata.

Il richiamo all'art. 20 del Codice della strada, contenuto nei provvedimenti impugnati, sarebbe inapplicabile alla fattispecie concreta, atteso che Via dei Coronari è pedonalizzata.

5 Violazione del principio della congrua comparazione tra interesse pubblico e privato.

La previsione di un periodo di chiusura applicabile in misura fissa, a prescindere dalle caratteristiche concrete dell'occupazione realizzata, non consentirebbe la necessaria comparazione tra gli interessi, pubblici e privati, coinvolti, né consentirebbe di accertare i limiti e l'effettività stessa della pretesa lesione degli interessi storico - artistici o di viabilità in tesi tutelati.

Roma Capitale, costituita in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso.

Ha osservato in primo luogo la resistente come quella sanzionata con il provvedimento impugnato sia una occupazione completamente abusiva, sebbene di esigua estensione, rappresentando poi che la *ratio* dell'ordinanza sindacale n. 85/2024 è proprio quella di esercitare il potere discrezionale non a mezzo di plurimi atti puntuali, ma mediante l'adozione di un atto a contenuto generale, in modo da assicurare uniformità di trattamento e prevedibilità di conseguenze per la trasgressione del precetto, a tutto vantaggio della trasparenza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Roma Capitale ha poi evidenziato come il fenomeno delle occupazioni abusive di suolo pubblico nel centro storico, per arginare il quale è stata adottata l'ordinanza sindacale n. 85/2024, ha dimensioni collettive e radicate nel territorio e che la previsione di una durata minima di chiusura e l'uso dell'avverbio, "*comunque*", denoterebbero chiaramente la *voluntas legis* di svincolare la chiusura dell'esercizio dalle sole esigenze di ripristino dello stato dei luoghi, rimettendo al potere sindacale, in via generale e preventiva, la ponderazione della misura per reprimere le indebite occupazioni a fine di commercio.

Del resto, ha osservato ancora la resistente, nessuna disposizione di legge prevedrebbe una gradazione della misura, essendo, di conseguenza consentito,

a mezzo di un atto generale, esercitare in via preventiva la discrezionalità in materia, stabilendo l'entità della sanzione (e quindi la durata della chiusura) in misura fissa, così da conseguire anche un effetto deterrente in ordine alla realizzazione delle violazioni.

Con ordinanza n. 1573/2025 è stata accolta l'istanza cautelare di sospensione cautelare della determina dirigenziale impugnata.

In vista della discussione nel merito del ricorso, le parti hanno insistito nelle difese.

All'odierna udienza il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso è fondato in parte limitatamente alla previsione di chiusura dell'esercizio per dieci giorni anziché per cinque, contenuta nell'ordinanza sindacale n. 85/2024, e alla disposta chiusura del locale gestito dalla ricorrente dal sesto al decimo giorno, contenuta nella determina dirigenziale del 3 febbraio 2025, per assorbente fondatezza delle censure di violazione del principio di tassatività delle sanzioni e del principio di legalità, articolate con il terzo motivo di doglianza.

Deve a tal fine in primo luogo rilevarsi come l'art. 3, comma 16, della legge n. 94 del 2009, ai sensi della quale sono stati adottati l'ordinanza sindacale 85/2024 e il provvedimento impugnato, prevede che, in caso di occupazione abusiva di suolo pubblico a fine di commercio, l'autorità competente ordini l'immediato ripristino dei luoghi, nonché la chiusura dell'esercizio commerciale fino all'adempimento dell'ordine e *“comunque, per un periodo non inferiore a cinque giorni”*.

Come rilevato dalla Sezione con ordinanze cautelari relative all'impugnativa della medesima ordinanza sindacale n. 85/2024, mentre l'ordine di chiusura fino al ripristino dei luoghi non ha carattere sanzionatorio, ma ripristinatorio, corrispondendo, in sostanza, al principio per il quale va precluso l'esercizio di un'attività non conforme alla legge fintanto che dura la difformità dal paradigma normativo o regolamentare, l'ordine di chiusura concernente una fase temporale successiva al ripristino per un periodo non inferiore a cinque

giorni (secondo la legge) o pari a 10 giorni (secondo l'ordinanza 85/2024) persegue, con evidenza, finalità punitive e riveste un certo tasso di afflittività (Tar Lazio, Roma, sez. II ter, ordinanze 15 luglio 2025, nn. 3865, 3860 e 3857; nello stesso senso, con riferimento alla previgente disciplina contenuta nell'ordinanza sindacale n. 258/2012, cfr. Tar Lazio Roma, sez. II ter, 20 dicembre 2022, n. 17167);

L'ordine di chiusura, in sostanza, costituisce la reazione dell'ordinamento alla violazione della disciplina in materia di OSP, determinando conseguenze afflittive per il destinatario, che perde temporaneamente la possibilità di esercitare liberamente l'attività economica privata per la quale è per contro titolare, con lesione della sfera personale, patrimoniale e reputazionale, e conseguenze soltanto indirette anche verso la cura dell'interesse pubblico violato, atteso che vi è già stato il ripristino dello stato dei luoghi e l'eliminazione dell'OSP abusiva.

La chiusura per dieci giorni prevista dall'ordinanza sindacale n. 85/2024 presenta, dunque, i caratteri di una vera e propria sanzione amministrativa, in considerazione della afflittività della misura stessa per il destinatario, spiegando in concreto, e come riconosciuto dalla stessa resistente, una funzione dissuasiva e punitiva, tipica delle sanzioni in senso proprio, (in materia, Corte Costituzionale, sentenza n. 5/2021; si ricorda poi che il grado di afflittività della misura integra, altresì, uno dei criteri della oramai nota interpretazione sostanzialista derivante dalla lettura data nel tempo dalla Corte EDU, che ha condotto ad un ampliamento del concetto di sanzione in generale, ivi compreso quello di sanzione amministrativa, distinguendo poi tra le sanzioni "hard core of criminal law" e le altre sanzioni; per una ricostruzione recente, Consiglio di Stato, sentenza n. 938/2023).

Tali sanzioni, in forza del principio di legalità, che permea le sanzioni amministrative punitive, impone che queste ultime debbano essere predeterminate dalla legge quanto a cornice edittale, non essendo

costituzionalmente tollerabile che l'agente sia esposto ad un trattamento punitivo del quale non possa rinvenire nella legge la misura invalicabile.

L'interpretazione fatta propria da Roma Capitale con l'ordinanza n. 85 del 2024 – secondo la quale sarebbe permesso all'amministrazione di determinare la sanzione irrogabile in misura superiore ai cinque giorni previsti dalla norma statale – pone dubbi in ordine alla costituzionalità dello stesso art. 3, comma 16, atteso che la norma si limiterebbe a prevedere la misura minima della sanzione, sostanzialmente rimettendo all'arbitrio dell'amministrazione la individuazione della misura massima o la determinazione di una misura fissa dei giorni di chiusura.

Come osservato nelle già richiamate pronunce cautelari *“Tale dubbio può essere, tuttavia, fugato laddove la disposizione primaria venga interpretata nel senso che la chiusura dell'esercizio commerciale vada disposta per cinque giorni, per l'ipotesi in cui l'immediato ripristino dello stato dei luoghi abbia preceduto tale termine, sicché essa, per il periodo residuo, costituisce sanzione punitiva predeterminata dalla legge, interpretazione che elimina pure il possibile tasso di sospetto che connota le sanzioni fisse nel nostro ordinamento, atteso che la previsioni risulta riferibile a condotte tendenzialmente omogenee e le punisce con una misura che non appaia in sé così grave da apparire del tutto sproporzionata rispetto ad una fascia di tali condotte”* (così Tar Lazio Roma, sez. II ter, ordinanze 15 luglio 2025, nn. 3865, 3860 e 3857).

Tanto importa l'illegittimità dell'ordinanza sindacale 85/2024 nella parte in cui individua la sanzione punitiva nella chiusura nella misura fissa di dieci giorni, anziché di cinque, con consequenziale reiezione delle censure, sviluppate nel primo e nel quinto motivo di ricorso, con le quali la ricorrente ha affermato che la natura discrezionale del potere attribuito dall'art. 3, comma 16, escluderebbe in radice la legittimità di una previsione sub primaria di automaticità del provvedimento di chiusura.

Oltre quanto sopra osservato, il Collegio richiama, in proposito, la consolidata giurisprudenza formatasi con riferimento all'ordinanza n. 258/2012, che ha rilevato come il provvedimento sindacale adottato ai sensi dell'art. 3, comma

16, della legge 94/2009 (che prevedeva, per il caso di occupazione abusiva a fini di commercio, la sanzione accessoria della chiusura nella misura fissa di cinque giorni), risulta legittimo esercizio, in via preventiva e generale, del potere attribuito dalla norma primaria, che si giustifica con particolare riferimento al fatto che l'ordinanza del 2012 (come pure quella del 2024) è destinata ad avere effetto nella città storica (cfr., da ultimo, Tar Lazio, sez. II stralcio, 24 maggio 2023, n. 8804, che richiama, in particolare, tra le altre le sentenze del Consiglio di Stato nn. 2892/2017; 5066/2014; 1611 e 1621/2015 e Tar Lazio nn. 2245 del 2015, 7931 e 7949 del 13 agosto 2013, n. 1055 e n. 7640 del 2015).

La ricorrente non può essere seguita neppure laddove, nel terzo motivo, afferma la radicale illegittimità della previsione di chiusura contenuta nell'ordinanza n. 85/2024 per sostanziale abrogazione delle previsioni contenute nell'art. 3, comma 16, della legge n. 94/2009 ad opera dell'art. 85 della legge regionale n. 22/2019, che prevede, per il titolare del titolo abilitativo che occupi abusivamente uno spazio pubblico, la sola sanzione pecuniaria, riservando l'applicazione della misura della chiusura al più grave caso di recidiva nella violazione.

Osserva in proposito il Collegio come la richiamata norma regionale è dettata in materia di commercio, di competenza regionale ai sensi del comma 4 dell'art. 117 della Costituzione, mentre le disposizioni contenute nella legge n. 94/2009, con specifico riguardo all'art. 3, sono dettate in materia di sicurezza pubblica, appartenente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi del comma 2, lettera h) del citato art. 117.

Il diverso campo di applicazione delle due previsioni esclude l'applicabilità del criterio cronologico, invocato dalla ricorrente al fine di sostenere che la norma regionale successiva avrebbe abrogato la previsione legittimante la sanzione accessoria della chiusura, contenuta in una norma statale antecedente.

Dalla lettura del citato art. 3, infatti, emerge che il potere sanzionatorio astrattamente attribuito alle autorità locali, e concretamente esercitato da

Roma Capitale nell'ordinanza sindacale n. 85/2024, trova nella finalità di commercio solo un elemento specializzante della fattispecie, fermo restando che la previsione sanzionatoria contenuta nella norma primaria spiega i suoi effetti in materia di sicurezza pubblica, costituendo pertanto legittimo esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ragione per cui la normativa regionale, ancorché successiva, non ha prodotto il preteso effetto abrogante della previsione di cui all'art. 3, comma 16, della legge n. 94/2009.

La rilevata legittimità della previsione sanzionatoria nei limiti di chiusura per soli cinque giorni, di minore afflittività rispetto a quella originariamente prevista nell'ordinanza sindacale n. 85/2024, esclude la ricorrenza della pure lamentata violazione del principio di proporzionalità, dedotta con i primi tre motivi di ricorso, e rende inammissibili, per carenza di interesse, le censure di difetto di istruttoria di cui al secondo motivo, articolate con riferimento alla sola previsione di innalzamento della chiusura da cinque a dieci giorni.

Va da ultimo esclusa la lamentata violazione e/o falsa applicazione dell'art. 20 del codice della strada per essere XXXXXXXXXX una via pedonalizzata, lamentata con il quarto motivo di ricorso, atteso che il comma 4 dell'invocata disposizione si riferisce all'occupazione abusiva di suolo stradale a prescindere dalla qualificazione della strada sulla quale l'occupazione sia realizzata.

All'annullamento, in parte qua, dell'ordinanza sindacale n. 85/2024, consegue l'annullamento, nei medesimi limiti, della determina dirigenziale di chiusura.

Le spese di lite possono essere compensate in ragione della relativa novità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto:

annulla l'ordinanza sindacale n. 85/2024, nella parte in cui determina per l'occupazione abusiva di suolo pubblico nei siti Unesco la sanzione di 10 giorni di chiusura, anziché in cinque;

annulla la determina dirigenziale n. rep. CA/271/2025 del 3 febbraio 2025,
limitatamente ai giorni dal sesto al decimo;
compensa tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2025 con
l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

Francesca Mariani, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Roberta Cicchese

IL PRESIDENTE
Marco Bignami

IL SEGRETARIO