



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 la Calabria

Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 142 del 2025, proposto da
Fatiha Glouibi, Kaoutar Assassi, Bruno Romeo, Antonio Grenzi, Domenico Iaria,
Madere Diaw, Hassan El Maezi, Giuseppe Oliverio, Youssef Ez Zoufri, Mansour
Dieng, Serigne Mbacke Seck, Modou Sylla, Augustine Chima Okorie, Daouda
Sarr, Badara Mbaye, Emmanuel Duru, Elhadji Abdul Aziz Sarr, Youssef Fettah,
Saadia Ahlal, Makhette Ane, Mohamed Boujhane, Mbarick Diaw, Mor Dieng,
Youssoupha Diop, Abdoulahad Dioum, Mohamed El Garni, Mamadou Fall, Khalid
Fettah, Marita John, Fatou Mbengue, Giovanni Vazzana e Ngozi Christy Ejeah,
rappresentati e difesi dagli avvocati Alessandra Zagarella e Felice Domenico Retez,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella Paola De Stefano, con domicilio
eletto presso il suo studio in Reggio Calabria, via S. Anna II Tronco P.Zzo Cedir;

per l'annullamento previa sospensiva

della delibera di Giunta Comunale n. 3 del 13.1.2025” con la quale “vista la proposta deliberativa n. 5 del 13/01/2025” è stata disposta la “sospensione dell’attività mercatale presso piazza del Popolo sino al 30.06.2025”, nonché di ogni atto istruttorio presupposto, connesso o conseguente, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Reggio Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025 il dott. Domenico Gaglioti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1- Con atto ritualmente notificato il 14.3.2025 e depositato il 24.3.2025 i ricorrenti hanno esposto:

-) essi sono commercianti e, in virtù dei titoli per ciascuno di essi specificati, hanno esercitato sino al 13.12.2024 (data in cui si è avuta la sospensione delle attività mercatali sempre dalla Giunta comunale per altre ragioni contingenti) la propria attività presso il mercato di Piazza del Popolo in Reggio Calabria, il quale, come risulta dall'allegato “A” al Regolamento del Comune di Reggio Calabria per l’esercizio del commercio al dettaglio su aree pubbliche adottato con delibera consiliare n. 63 del 7.10.2022, costituisce l’unico mercato quotidiano su area scoperta del territorio comunale, da lunedì a sabato dalle ore 7.00 alle 13.30 per i settori “Alimentare e non Alimentare”, con disponibilità di n. 60 posteggi ciascuno di ampiezza minima di mq. 32;

-) i predetti posteggi possono essere oggetto di concessione ad operatore autorizzato

all'esercizio dell'attività commerciale con autorizzazione di tipo "A" ovvero essere assegnati per "spunta" (operazione con la quale, all'inizio dell'orario di vendita, dopo aver verificato assenze e presenze degli operatori titolari della concessione di posteggio, si provvede all'assegnazione, per quella giornata, dei posteggi occasionalmente liberi) all'operatore titolare di autorizzazione di tipo B che aspiri ad occupare, occasionalmente, un posto non occupato dall'operatore in concessione o non ancora assegnato (art. 2, lettera l del Regolamento), previa predisposizione, giusta art. 11 dello stesso, di avviso pubblico e formazione di specifica graduatoria dei soggetti autorizzati a esercitare il commercio su area pubblica;

-) con la delibera gravata è stata tra l'altro disposta la sospensione dell'attività mercatale in tale sito sino al 30.6.2025.

1.1- Avverso tale deliberazione i ricorrenti insorgono per i seguenti motivi:

I) INCOMPETENZA

A mezzo dell'impugnata delibera, ritenuta di natura sostanzialmente regolamentare, la Giunta comunale avrebbe apportato modifiche al citato Regolamento ed al D.U.P. adottati dal Consiglio comunale nell'esercizio di attività ad esso riservate dagli artt. 42 e 170 T.U.E.L., così invadendo la competenza consiliare.

II) VIOLAZIONE DI LEGGE

La delibera impugnata individuerebbe nel disposto dell'art. 11 della legge 30.12.2023 n. 214 il fattore ostativo all'avvio del programmato riordino dell'attività mercatale, così facendone falsa applicazione, riferendosi detta norma alle sole "concessioni di posteggio" ed essa non inibendo affatto il ricorso all'operazione cosiddetta "di spunta" per l'assegnazione dei posteggi giustappunto non ancora assegnati od assegnabili in concessione.

III) ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI MOTIVAZIONE

La delibera impugnata indica come perseguito il contrasto del fenomeno dell'abusivismo, che non costituirebbe fatto ascrivibile agli operatori bensì effetto dell'inerzia dell'Amministrazione nel procedere alle programmate operazioni di riordino dell'attività mercatale ed all'attuale, temporanea impossibilità di indire

procedure selettive per il rilascio delle concessioni di posteggio.

IV) ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO DALLA CAUSA TIPICA

La Giunta comunale avrebbe esercitato il proprio potere di deliberazione per tracciare linee programmatiche così eludendo il passaggio consiliare.

V) ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ

La delibera impugnata si pone in contrasto con le manifestazioni di volontà dell'Amministrazione antecedenti al "rimpasto" della Giunta comunale registratosi al principio dell'anno 2024 e reca in motivazione proposizioni tra di esse contrastanti ed inconciliabili con le conseguenze tratte nel dispositivo.

2- Con atto depositato l'11.4.2025 si è costituito il Comune di Reggio Calabria.

Il Comune resistente ha eccepito, in rito, la carenza di interesse dei ricorrenti in quanto, o titolari di licenze di tipo "A" già dichiarate decadute o, quanto agli "spuntisti", perché non abilitati ad esercitare l'attività stabilmente nel mercato di Piazza del Popolo ma solo in forma ambulante e a distanza dal mercato stesso, peraltro a fronte di un meccanismo (quello della "spunta") non ancora discrezionalmente attivato per il mercato di Piazza del Popolo per il quale nessun avviso pubblico è stato emanato.

Nel merito, il Comune ha poi contestato la fondatezza delle censure dedotte *ex adverso*.

3- All'esito della camera di consiglio del 16.4.2025, con ordinanza n. 286 depositata il 17.4.2025 il Collegio ha disposto attività istruttoria, onerando parte ricorrente di fornire chiarimenti in ordine ai titoli a disposizione dei ricorrenti e fatti valere nell'odierno giudizio e rinviando la trattazione dell'istanza cautelare alla successiva camera di consiglio del 7.5.2025.

4- Con memoria del 28.4.2025 i ricorrenti hanno fornito le specificazioni richieste dal Collegio e il successivo 2.5.2025 il Comune resistente ha replicato in ordine alle stesse, ribadendo le proprie eccezioni.

5- Alla camera di consiglio del 7.5.2025 il ricorso è stato spedito in decisione nel

merito ai sensi dell'art. 60 c.p.a., sussistendone i presupposti fattuali e giuridici, previo avviso alle parti che nulla hanno rilevato sul punto.

DIRITTO

6- Deve preliminarmente scrutinarsi l'eccezione di carenza di interesse dedotta dal Comune resistente, sulla quale è opportuno distinguere le posizioni di Glouibi Fatiha, Kaoutar Assassi, El Garni Mohamed e Ejeah Ngozi Christy da quelle degli altri ricorrenti.

6.1- In particolare:

a) le ricorrenti Glouibi Fatiha e Kaoutar Assassi hanno affermato la propria legittimazione e il proprio interesse a ricorrere sulla base delle rispettive autorizzazioni di tipo "A" per l'esercizio del commercio in Piazza del Popolo; come però eccepito dal Comune resistente, e non adeguatamente confutato *ex adverso*, con rispettivi provvedimenti n. 296108 e n. 296125, entrambi del 5.12.2024, le citate autorizzazioni, già in regime di proroga, erano state dichiarate decadute (v. ricevute pec all. 003 e 004 alla produzione del 2.5.2025, richiamanti i rispettivi provvedimenti di decadenza), ragion per cui, non disponendo di altro titolo e non essendo a ciò sufficiente la mera iscrizione alla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura (CCIAA), il ricorso è, quanto alle stesse, da dichiararsi inammissibile, ferma restando –si soggiunge per completezza– che anche in caso di carenza di pregressa notifica, il deposito nell'odierno giudizio, unitamente all'assenza di rilievi in ordine all'avvenuta impugnazione dello stesso nelle sedi a ciò preposte, determinerebbe comunque l'improcedibilità del ricorso;

b) i ricorrenti El Garni Mohamed e Ejeah Ngozi Christy non dispongono di iscrizione alla CCIAA e, per quanto concerne il primo, l'autorizzazione di tipo A del 12.7.1999 risulta revocata il 9.1.2013 e, per il secondo, nessun titolo attuale ed utile viene da questi prodotto;

6.1.2- Conseguenza da ciò che quanto ai predetti ricorrenti Glouibi Fatiha, Kaoutar Assassi, El Garni Mohamed e Ejeah Ngozi Christy l'eccezione è fondata e il

ricorso va per essi dichiarato inammissibile.

6.2- L'eccezione di inammissibilità è, invece, infondata con riferimento a tutti gli altri ricorrenti.

6.2.1- Come risulta dalle allegazioni delle parti, gli stessi sono titolari di autorizzazione di tipo "B" ovvero di S.C.I.A. sempre di tipo "B", che risultano tuttora efficaci, non essendo stato allegato dal Comune resistente alcun fatto estintivo rispetto ad esse.

6.2.2- Tanto chiarito, la legge della Regione Calabria 11 giugno 1999 n. 18 (recante "*Disciplina delle funzioni attribuite alla regione in materia di commercio su aree pubbliche*") ed emanata ai sensi dei titoli I e X del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, ossia, per quanto di interesse nell'odierno contenzioso, in attuazione dell'art. 28), all'art. 8, comma 2, dispone che "*L'autorizzazione di tipo B abilita: a) all'esercizio del commercio in forma itinerante; b) all'esercizio del commercio nell'ambito delle fiere; c) all'esercizio del commercio nell'ambito dei mercati, limitatamente ai posteggi non assegnati o provvisoriamente non occupati; d) alla vendita al domicilio, come definito all'art. 28, comma 4, del decreto*".

6.2.3- In buona sostanza, l'operatore economico titolare dell'autorizzazione di tipo "B", anche in forma di SCIA (come puntualizzato dal comma 1 del medesimo art. 8), è abilitato all'esercizio dell'attività di commercio mercatale, attraverso il meccanismo della "spunta", tanto per i "*posteggi non assegnati*" (ossia per i posteggi che, quantunque previsti dagli atti di pianificazione, non risultano assegnati a mezzo di autorizzazione di tipo "A"), quanto per i posteggi "*provvisoriamente non occupati*" (ossia per quei posteggi il cui titolare non si è presentato all'ora di inizio delle attività mercatali).

6.2.4- Orbene, essendo pacifico che l'Allegato A al vigente Regolamento comunale in materia prevede il mercato quotidiano di Piazza del Popolo attribuendogli n. 60 posteggi (di cui n. 2 riservati a portatori di handicap, n. 30 minimo per il settore alimentare e n. 10 riservati a produttori agricoli) ne discende che i suddetti ricorrenti sono operatori economici legittimati a insorgere avverso i provvedimenti

dell'amministrazione comunale che sospende (peraltro per un significativo lasso temporale) le attività nel mercato comunale, l'unico operativo con cadenza giornaliera in tutto l'ambito comunale, in quanto preclude loro *ab imis* la possibilità stessa di esercitare il commercio quali "spuntisti".

6.2.5- Tale conclusione non è superata dalle argomentazioni del Comune resistente, enucleate negli scritti difensivi e riprese in sede di discussione, in ordine alla facoltatività dell'attivazione del meccanismo della "spunta" nel mercato di Piazza del Popolo, nel senso cioè di frapporre una cesura tra la posizione dei ricorrenti quali titolari di autorizzazioni di tipo "B" e la stessa aspirazione all'ottenimento di una concessione giornaliera quale "spuntista".

6.2.6- A tal proposito, si osserva che l'art. 14 della medesima l.r. n. 18 del 1999 (rubricato "*Assegnazione temporanea di posteggi nei mercati e nelle fiere*"), dispone che "*1. L'assegnazione temporanea dei posteggi occasionalmente liberi o in attesa di assegnazione nei mercati è effettuata dal Comune di volta in volta tenendo conto dei criteri di cui all'art. 6, comma 4, indipendentemente dai prodotti trattati, con il rispetto delle norme igienico-sanitarie. 2. L'assegnazione temporanea dei posteggi ordinariamente riservati ai soggetti di cui all'art. 6, comma 7, lettere a) e b), avviene, in primo luogo, a favore dei medesimi. 3. Non si fa luogo ad assegnazione temporanea nel caso di posteggi occupati da box ed altre strutture fisse (...)*".

Dalla piana interpretazione letterale della succitata disposizione normativa non traspare l'attribuzione di alcuna discrezionalità, in capo all'amministrazione, in ordine alla scelta se attivare o meno la procedura di assegnazione provvisoria dei posteggi tuttora liberi, sia in quanto ancora non assegnati sia in quanto assegnati ma occasionalmente liberi.

D'altronde –in assenza di una disposizione legislativa che conferisca un potere di tal fatta- la prospettazione del Comune presenterebbe punte di distonia con le finalità, esplicitate dall'art. 1 della l.r. n. 18 del 1999 di "*d) promuovere, anche*

attraverso definiti criteri di sviluppo, adeguati livelli di produttività e di redditività delle aziende operanti nel settore” e di “e) favorire l’esercizio del commercio su aree pubbliche nelle zone ove gli insediamenti commerciali in sede fissa risultano insufficienti alle esigenze della popolazione residente”, atteso che la mancata attivazione renderebbe ingiustificatamente improduttive postazioni comunque previste dagli atti di programmazione, con nocumento tanto per gli operatori economici quanto per gli utenti.

6.2.7- Per altro verso, neanche dall’art. 11 della medesima legge regionale, a mezzo del quale – come si vedrà appresso (v. § 8.1) – si demanda ai Comuni di provvedere al riordino del settore, si evince l’attribuzione di alcun potere discrezionale in riferimento all’attivazione della “spunta”.

6.2.8- D’altronde, non risulta dirimente neanche l’art. 11 comma 2 del Regolamento comunale (rubricato “*Assegnazione temporanea di posteggi*”) atteso che pure la formulazione letterale di tale disposizione (<*Il Comune ... predispose apposito avviso pubblico e stila una specifica graduatoria dei soggetti autorizzati a esercitare il commercio su area pubblica in qualità di “spuntisti”*>) è chiara nel non attribuire alcun potere discrezionale sul punto.

6.2.9- Solo per completezza, quand’anche si versasse in ipotesi di scelta discrezionale, non verrebbe comunque meno l’interesse dei soggetti autorizzati quanto meno ad instare l’amministrazione comunale in ordine all’avvio delle relative procedure, chiedendo una risposta sull’istanza e poi determinandosi in base all’esito.

7- Passando al merito, il ricorso è manifestamente fondato.

8- Coglie nel segno il primo motivo di censura attinente profili di incompetenza.

8.1- Sul punto occorre osservare che l’art. 11 della legge regionale n. 18 del 1999 dispone, al comma 1, che “*I Comuni, entro 180 giorni dall’entrata in vigore della presente legge, sentite le associazioni di categoria degli operatori su aree pubbliche e dei consumatori, maggiormente rappresentative a livello regionale, con apposita deliberazione consiliare, ai sensi dell’art. 28 del decreto, provvedono al*

riordino del settore del commercio su aree pubbliche. La deliberazione, in particolare, contiene: a) la ricognizione di fiere, mercati e posteggi fuori mercato esistenti o da istituire, trasferire di luogo, modificare o razionalizzare, con relative date e aree di svolgimento; (...)”, mentre il successivo comma 3 prevede “*I Comuni possono emanare regolamenti per le fiere e i mercati contenenti (...)*” e il comma 4 rende detti regolamenti obbligatori per i mercati con oltre 50 posteggi.

8.2- Da quanto ora esposto emerge esplicitamente che l’attività di programmazione e riordino delle attività mercatali – peraltro, espressamente e più volte richiamata nelle premesse e a sostegno dell’atto impugnato - è appannaggio del Consiglio comunale, come si evince dalla previsione di una delibera consiliare di riordino al comma 1 del predetto art. 11 (in coerenza con le funzioni programmatiche del consiglio comunale ai sensi dell’art. 42 del d.lgs. n. 267/2000) e dell’adozione dei regolamenti in materia (di specifica competenza del consiglio giusta art. 42, comma 2 lettera a) del medesimo d.lgs. n. 267/2000) di cui ai commi 3 e 4.

8.3- Nella fattispecie controversa, e per quanto di interesse nell’odierno contenzioso, con l’avversata delibera il Comune – che aveva già sospeso dal 10.12.2024 le attività mercatali di Piazza del Popolo per aumentare i parcheggi in vista degli eventi organizzati in città per il Capodanno - ha nuovamente disposto di “*sospendere temporaneamente le attività mercatali presso Piazza del Popolo, sino al 30.06.2025, al fine di contrastare il fenomeno dell’abusivismo e, nelle more che il Ministero delle imprese e del Made in Italy adotti le linee guida di cui all’art. 11 della Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022 (c.d. “Legge Concorrenza”) n. 214 del 30 dicembre 2023, si possa procedere al riordino delle attività mercatali*”.

Incidentalmente, si osserva che con la medesima deliberazione impugnata la Giunta ha altresì disposto di revocare una precedente propria deliberazione (n. 229 del 23.10.2023 che approvava il trasferimento del vicino mercato di “Tito Minniti” presso l’area di Piazza del Popolo) nonché di autorizzare la collocazione

temporanea dei due operatori economici autorizzati a svolgere l'attività mercatale presso i posteggi in Piazza del Popolo, salvo diversa soluzione migliorativa da valutare di concerto con gli stessi ed ancora di valutare di ampliare il bacino degli operatori commerciali che operano presso il mercato di Piazzale Botteghele attraverso il meccanismo della "spunta".

8.4- Orbene, la previsione della sospensione temporanea del mercato di Piazza del Popolo, viepiù ove ciò avvenga –come nella fattispecie- per un lasso temporalmente significativo, letta in uno con la precisazione per cui la sospensione viene disposta nelle more del riordino complessivo delle attività che avverrà una volta emanate le linee guida ministeriali in materia di concorrenza (che peraltro a tutt'oggi non risultano adottate), conferisce all'atto impugnato un carattere squisitamente programmatorio e di riordino, sia pure temporaneo ma rilevante, dell'attività mercatale, idoneo ad incidere in modo significativo (anche in virtù dell'elevato numero dei posteggi previsti nonché della generalità e della frequenza quotidiana dell'attività ivi svolta) sull'organizzazione complessiva dei mercati comunali, impattando direttamente sulla strutturazione degli stessi per come delineata dal vigente regolamento e dal suo Allegato "A" in termini di deroga temporanea.

8.5- Da ciò consegue che, in tal modo operando, la Giunta comunale si è impropriamente sostituita al Consiglio comunale nell'adozione di un atto che - anche a prescindere dalla sua natura sostanzialmente normativa in ragione della valenza derogatoria rispetto al regolamento comunale- si atteggia in termini programmatori e di riordino che, per come previsto dalle citate disposizioni legislative regionali, non sono di pertinenza della Giunta comunale, ma sono invece attratte alla esclusiva competenza consiliare.

8.6- Per quanto ora esposto, il motivo è fondato.

9- La fondatezza del vizio di incompetenza comporta l'accoglimento del ricorso e – previo assorbimento delle ulteriori censure in quanto *"In tutte le situazioni di incompetenza, si versa nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, sicché il giudice non può fare altro che rilevare, se*

assodato, il relativo vizio e assorbire tutte le altre censure, non potendo dettare le regole dell'azione amministrativa nei confronti di un organo che non ha ancora esercitato il suo munus” (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 1.8.2022, n. 5181)–
ciò sfocia nell’annullamento della gravata delibera di Giunta comunale n. 3 del 13.1.2025, per quanto di interesse dei ricorrenti, ossia nella parte in cui dispone la sospensione dell’attività mercatale presso Piazza del Popolo sino al 30.06.2025.

10- Le spese processuali possono essere compensate per metà in ragione della peculiarità e dello sviluppo della controversia e per il resto vengono poste a carico del Comune resistente in virtù del principio della soccombenza, con liquidazione come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione, Staccata di Reggio Calabria, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

-quanto ai ricorrenti Glouibi Fatiha, Kaoutar Assassi, El Garni Mohamed e Ejeah Ngozi Christy, lo dichiara inammissibile;

-quanto agli altri ricorrenti, lo accoglie e, per l’effetto, annulla la delibera di Giunta comunale n. 3 del 13.01.2025, nella parte in cui dispone la sospensione dell’attività mercatale presso Piazza del Popolo sino al 30.06.2025.

Condanna il Comune di Reggio Calabria al pagamento, in favore della parte ricorrente, della metà delle spese processuali, liquidate in euro 1.000,00, oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato nella misura effettivamente versata. Dichiara compensata la restante metà delle spese.

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

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, Presidente

Domenico Gaglioti, Primo Referendario, Estensore

Giuseppe Nicastro, Referendario

L'ESTENSORE
Domenico Gaglioti

IL PRESIDENTE
Caterina Criscenti

IL SEGRETARIO