

# CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL  
DIRITTO DELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO  
3 / 2020

LUGLIO - SETTEMBRE

# Le ordinanze sindacali in emergenza Covid-19: il caso di Napoli e le sospensioni decretate dal T.A.R. Campania

*Laura Rizzi*

*Il presente contributo esamina il decreto n. 1135 dell'8 giugno 2020, con cui il T.A.R. Campania, sez. V, ha accolto, in via cautelare, la richiesta di sospendere l'efficacia delle ordinanze del Sindaco di Napoli n. 248 del 29.05.2020 e n. 249 del 04.06.2020, le quali hanno determinato, da una parte, una disciplina derogatoria in riferimento agli orari degli esercizi di somministrazione, già sottoposti a regolamentazione regionale, e dall'altra un ampliamento in tema di concessioni per l'occupazione temporanea di suolo pubblico, che trovano invece disciplina nel vigente regolamento comunale "Dehors[1]".*

*[The ordinances of the Mayor during Covid-19 emergency: the case of Naples and the suspensions decreed by the Campania Regional Administrative Court]. This paper analyses the decree n. 1135 of 8 June 2020, through which the Campania Regional Administrative Court, section V, has precautionary upheld the request to suspend the effectiveness of the ordinances n. 248 of 29 May 2020 and n. 249 of 04 June 2020 of the Mayor of Naples. The two ordinances determined, on the one hand, a derogating discipline regarding the opening hours of retail establishments, already subjected to regional regulation, and on the other hand, an extension in terms of concessions for the temporary occupation of public land, which, instead, are disciplined by the municipal regulation "Dehors".*

## **1. Premessa**

Il T.A.R. Campania, sez. V, con il decreto n. 1135 dell'8 Giugno 2020, ha parzialmente accolto l'istanza di sospensione cautelare monocratica *ex art 56 c.p.a.*<sup>[2]</sup>, sospendendo sino alla trattazione del 7 luglio 2020 le ordinanze del

Sindaco di Napoli n. 248 del 29.05.2020 e n. 249 del 04.06.2020. Attraverso le suddette ordinanze il Sindaco ha, da un lato, stabilito un orario degli esercizi di somministrazione in senso ampliativo rispetto alla regolamentazione operata con atti regionali finalizzati a contenere la situazione di emergenza Covid-19, e, d'altro canto, ha previsto la deroga al vigente Regolamento Comunale "Dehors" relativo alle concessioni per l'occupazione temporanea di suolo pubblico, motivata espressamente con riferimento alla prospettata esigenza di rilancio delle attività economiche nella fase successiva al "lockdown".

La pronuncia, benché limitata alla sommaria fase cautelare, ha riconosciuto la presenza di pregiudizi gravi ed irreparabili connessi alle suddette ordinanze tali da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio.

Come sarà meglio esaminato nel presente contributo, il T.A.R. Campania, richiamando il corpo motivazionale del decreto n. 1120/2020 del 1° Giugno 2020, ha ritenuto l'ordinanza n. 248 pregiudizievole nei confronti della sanità pubblica, poiché consistente in un aggravamento del rischio sanitario collegato all'attuale pandemia, nonché determinante una situazione di incertezza derivante dalla concorrenza di due discipline differenziate e contrastanti.

In secondo luogo, il T.A.R. ha ravvisato la presenza dei presupposti per concedere l'invocata tutela pure in riferimento all'ordinanza n. 249; più dettagliatamente, nel bilanciamento degli interessi tra la necessità di incrementare le occupazioni di suolo pubblico al fine di favorire la somministrazione di beni e servizi e la tutela della pubblica incolumità, ha considerato prevalente quest'ultimo.

## **2. La decisione**

Come anticipato in premessa, il decreto in esame ha accolto la richiesta dei ricorrenti di sospensione di efficacia *ex art. 56 c.p.a.*, non in riferimento al complesso degli atti impugnati<sup>[3]</sup>, bensì solo alle due ordinanze sindacali emanate dal Sindaco di Napoli.

### **2.1. L'ordinanza n. 248 e il rimando alla decisione n. 1120**

## **del 1° Giugno 2020**

La prima ordinanza sospesa dal T.A.R. è la n. 248/2020 del 29.5.2020, la quale ha stabilito l'orario degli esercizi di somministrazione in senso derogativo rispetto alla analoga regolamentazione operata con atti regionali – mediante l'ordinanza del Presidente della Regione Campania, n. 53 dello stesso 29.5.2020 – nella persistenza della situazione di emergenza Covid-19, di talché comportando un significativo ampliamento degli orari di apertura delle attività svolte da parte degli operatori economici, così come della fruizione da parte degli avventori.

Il T.A.R. Campania, sul punto, ha rimandato alla propria pronuncia di soli sette giorni prima, in cui aveva già avuto modo di varare gli effetti immediatamente lesivi e suscettibili di pregiudizi di estrema gravità e urgenza determinati dall'ordinanza sindacale in esame.

Appare dunque opportuno rammentare il decreto presidenziale n. 1120/2020, emanato *ex art. 61 c.p.a.*<sup>[4]</sup> dal T.A.R. Campania, sez. I.

La valutazione di gravità ed urgenza è stata ivi ancorata ad una duplice osservazione, essendo che l'ordinanza, da una parte, causa l'aggravamento del rischio sanitario e dall'altra ingenera la concorrenza di due discipline diversificate. In ordine al primo punto, sono stati considerati quali fattori rilevanti il probabile afflusso dai comuni vicini sul territorio di Napoli, poiché i comuni limitrofi soggiacciono ad orari di apertura delle attività meno ampi, nonché le eventuali attività ludiche, consentite dalla stessa ordinanza.

Secondariamente, è stata quindi data rilevanza alla situazione di incertezza derivante dalla concorrenza di due discipline in contrasto tra loro – quella regionale e quella comunale – tale da causare concreti dubbi sulla liceità dei comportamenti da tenere da parte degli operatori economici, così come dai fruitori e sono state inoltre evidenziate le conseguenti criticità nello svolgimento delle attività di verifica e controllo.

Per tali motivi - espressi dapprima mediante il decreto n. 1120/2020 del T.A.R. Campania, sez. I, poi integralmente richiamati dal decreto n. 1135/2020 del medesimo Tribunale, sez. V - è stata dunque sospesa l'ordinanza del Sindaco di Napoli n. 248/2020.

## 2.2. L'ordinanza n. 249

Il secondo atto amministrativo sospeso dal decreto n. 1135/2020 è il n. 249 del 04 giugno 2020, per mezzo di cui il Sindaco di Napoli, in deroga all'art. 15 del vigente Regolamento "Dehors", ha reso esecutiva la possibilità di richiedere l'occupazione di suolo pubblico, fino al 31 ottobre 2020, con arredi funzionali alle attività di ristorazione<sup>[5]</sup>, modificando il modello di richiesta di autorizzazione temporanea.

Tale deroga al vigente regolamento comunale relativo alle concessioni per l'occupazione temporanea di suolo pubblico, si sostanzia nel rilascio della concessione di ampliamento o nuova occupazione in favore dei titolari degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, con modalità semplificate e con esonero dal pagamento del relativo canone, in assenza di qualsiasi altro parere e previa la sola valutazione effettuata dall'Amministrazione sulla compatibilità dell'uso. L'atto impugnato è stato motivato espressamente con riferimento alla prospettata esigenza di rilancio delle attività economiche nella fase successiva al "lockdown".

Il giudice, pur considerando pregevole l'obiettivo socio-economico cui l'ordinanza sindacale è finalizzata, ha raffrontato questo interesse con quello della sicurezza pubblica derivante dal rispetto delle misure regolamentari, ritenendo quest'ultimo prevalente, soprattutto alla luce del necessario controllo delle attività economiche in ragione del persistente stato di emergenza sanitaria.

Più in particolare, è stato valutato che gli effetti dell'ordinanza si produrrebbero senza controlli effettivi, minando dunque la sicurezza pubblica che si concretizza nel distanziamento sociale, nel rispetto del traffico veicolare, nonché nella tutela dei beni storico-artistici, per la tutela dei quali l'ordinanza sindacale n. 249/2020 non ha previsto alcuna evocazione dell'Autorità preposta.

Nondimeno, degna di nota è la riflessione, seppure elaborata *prima facie* nel corso di un giudizio sommario, circa la difficoltà di sussumere la finalità della ripresa economica tra le emergenze sanitarie (o di igiene pubblica o di tutela della pubblica incolumità ovvero di sicurezza urbana), che costituiscono l'ambito di esercizio delle competenze sindacali *ex artt. 50 e 54 T.U.E.L.*, secondo cui l'ordinanza è stata emanata, in quanto parrebbe costituire tutt'al più il fondamento per l'esercizio degli ordinari poteri regolamentari. Il Testo Unico

degli Enti Locali, infatti, attribuisce al Sindaco il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti per fronteggiare situazioni espressamente individuate e direttamente incidenti sulla libertà personale dei cittadini. In particolare, l'art. 50, comma 5, T.U.E.L. prevede che *«in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal Sindaco, quale rappresentante della comunità locale»*. Il successivo art. 54, comma 4, invece, dispone che *«Il Sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana»*. È dunque la capacità derogatoria che definisce tali ordinanze a connotarle quali *extra ordinem*, al fine di consentire all'Autorità di sopperire a situazioni straordinarie ed urgenti non fronteggiabili con l'uso dei poteri ordinari.

Per tutte le motivazioni come suesposte, non è stata ritenuta ravvisabile alcuna ragione di urgenza qualificata atta a giustificare l'immediata esecutività dell'esaminato atto sindacale.

### **3. Considerazioni conclusive**

La pronuncia, seppur limitata alla fase sommaria, risulta utile per trarre brevi considerazioni, in particolare in ordine all'agevolazione del rispetto della normativa emergenziale per i cittadini, tra legislazione statale e regolamento di carattere governativo.

Infatti, come già espresso mediante il decreto n. 1120/2020 ivi richiamato, appaiono evidenti le criticità della situazione derivante dalla concorrenza di due discipline contrastanti e diversificate tali da cagionare dubbi sulla liceità dei comportamenti da tenere, con le conseguenti difficoltà nello svolgimento delle attività di verifica e controllo da parte degli operatori a ciò deputati, comportando potenziali rischi di ordine pubblico.

Sul punto ha fatto luce una recente sentenza del T.A.R. Puglia, sez. III, n. 733 del 22 Maggio 2020, che ha ribadito che, in caso di emergenza epidemiologica di rilievo internazionale, come quella attualmente in atto, le misure di contenimento del contagio previste dalla normativa statale impongono il rispetto del principio di non contraddizione dell'ordinamento giuridico. Da ciò consegue

che «*il Sindaco [...] in una cornice di riferimento normativo di questo tipo, non è privato del potere di ordinanza extra ordinem ma - diversamente da quanto avviene in periodi non qualificabili come emergenze nazionali, in cui l'ordinanza contingibile e urgente vale a fronteggiare un'emergenza locale e può avere finanche attitudine derogatoria dell'ordinamento giuridico - neppure può esercitare il potere di ordinanza travalicando i limiti dettati dalla normativa statale*».

È quindi opportuno rammentare che, per fronteggiare l'emergenza Covid-19, co. 2 dell'art. 3 del D.L. 25 marzo 2020, n.19, convertito con modificazioni dalla L. 22 maggio 2020, n.35 – prevede che «*I Sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali e regionali*».

Sebbene il T.A.R. Campania non si sia ancora espresso sul merito della vicenda esaminata, la cui trattazione collegiale è prevista il prossimo 7 luglio, è qui opportuno rammentare che la giurisprudenza amministrativa, comprendente la stessa Sez. V del T.A.R. Campania, ha individuato i presupposti normativi indefettibili, i quali legittimano l'adozione di ordinanze *extra ordinem*: «*le ordinanze contingibili ed urgenti costituiscono provvedimenti extra ordinem, in quanto dotate di capacità derogatoria dell'ordinamento giuridico, al fine di consentire alla P.A., in deroga al principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi, di sopperire a situazioni straordinarie ed urgenti non fronteggiabili con l'uso dei poteri ordinari. Presupposti indefettibili delle ordinanze contingibili ed urgenti sono costituiti: a) dall'impossibilità di differire l'intervento ad altra data, in relazione alla ragionevole previsione di un danno incombente (urgenza); b) dall'impossibilità di far fronte alla situazione di pericolo incombente con gli ordinari mezzi offerti dall'ordinamento giuridico (contingibilità); c) dalla precisa indicazione del limite temporale di efficacia, in quanto solo in via temporanea può essere consentito l'uso di strumenti extra ordinem, che permettono la compressione di diritti ed interessi privati con mezzi diversi da quelli tipici indicati dalle legge*»<sup>[6]</sup>.

1. Regolamento Comunale disciplinante l'occupazione di suolo pubblico per il ristoro all'aperto delle attività di somministrazione di alimenti e bevande e di vendita al dettaglio di prodotti alimentari confezionati e/o artigianali.
2. Il decreto, preliminarmente, ha ricordato che «*L'emanazione di misura cautelare monocratica, prima della trattazione della domanda cautelare da parte del collegio, è*

## CERIDAP

*ancorata normativamente, a termini dell'art. 56, comma 1, c.p.a., all'emergenza, ritualmente allegata e comprovata, del presupposto dell'estrema gravità e urgenza connessa alla prospettata produzione, in danno del richiedente, di un pregiudizio grave e irreparabile connesso e conseguente ai provvedimenti impugnati, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio in cui, tenuto conto dei termini processuali a difesa, sarà possibile la trattazione, in sede collegiale, dell'istanza cautelare».*

3. Il ricorso è finalizzato all'annullamento (previa sospensione dell'efficacia): a) dell'ordinanza sindacale n. 248 del 29.5.2020; b) ove e per quanto lesiva dell'ordinanza n. 16 del 14.1.2020; c) ove e per quanto lesiva dell'ordinanza n. 430 del 7.6.2018; d) ove e per quanto lesiva dell'ordinanza di G.C. n. 168 del 26.5.2020; e) dell'ordinanza sindacale n. 249 del 4.6.2020; f) ove e per quanto lesiva della delibera di G.C. n. 103 del 3.4.2020 e della n. 169 del 29.5.2020; g) di tutti gli altri presupposti, connessi e consequenziali non conosciuti che ci si riserva espressamente di impugnare con ricorso per motivi aggiunti.
4. Art. 61 c.p.a., primo comma: «*In caso di eccezionale gravità e urgenza, tale da non consentire neppure la previa notificazione del ricorso e la domanda di misure cautelari provvisorie con decreto presidenziale, il soggetto legittimato al ricorso può proporre istanza per l'adozione delle misure interinali e provvisorie che appaiono indispensabili durante il tempo occorrente per la proposizione del ricorso di merito e della domanda cautelare in corso di causa*».
5. Si riporta il contenuto dell'ordinanza n. 249 del 4 Giugno 2020: «*Le richieste di occupazione, in deroga all'art. 15 del vigente Regolamento Debors, potranno essere presentate: a) nelle strade adibite al transito dei veicoli con velocità ammessa non superiore a 30 Km orari, in carreggiata e/o nelle aree dedicate alla sosta dei veicoli; b) sul fronte opposto all'esercizio in cui ha sede l'attività, privo di accessi e/o affacci di pertinenza di altre attività commerciali, se per raggiungere l'area oggetto di occupazione è necessario l'attraversamento di strade adibite al transito dei veicoli con velocità ammessa non superiore a 30 Km orari; c) nelle aree non prospicienti il tratto di facciata interessato dall'esercizio commerciale, quando il fronte disponibile non sia oggetto di accessi e/o affacci di pertinenza di altre attività commerciali, entro una distanza massima maggiore di 15 mt dal fronte dell'immobile in cui ha sede l'attività*».
6. T.A.R. Campania, sez. V, 9 novembre 2016 n. 5162 e 17 febbraio 2016 n. 860; T.A.R. Puglia, sez. I, 12 gennaio 2016 n. 69; Cons. di St., sez. V, 26 luglio 2016 n. 3369.