

Pubblicato il 04/11/2019

N. 05199/2019 REG.PROV.COLL.
N. 04709/2018 REG.RIC.



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 della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4709 del 2018, proposto da (omissis), (omissis), (omissis), rappresentati e difesi dall'avvocato Adriano Casellato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Mondragone, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelina D'Addio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

U.T.G. - Prefettura di Caserta, Comune di Mondragone Sindaco, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria *ex lege* in Napoli, via Armando Diaz, 11;

per l'annullamento

- dell'ordinanza del Sindaco di Mondragone del 2 agosto 2018 n. 23 emessa ai sensi dell'art. 54, c. 4, d.lgs. 267/2000;
- nonché di tutti gli atti presupposti, conseguenti e comunque connessi, ivi compresa ove occorra la relazione della Polizia urbana 27 luglio 2018, prot. 36571;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Maria Grazia D'Alterio e uditi nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2019 per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'odierno ricorso è controversa la legittimità dell'ordinanza sindacale, meglio distinta in epigrafe, con la quale il Sindaco del comune di Mondragone ha ingiunto ai ricorrenti - in quanto proprietari dell'immobile sito in Via Domiziana, riportato in Catasto Fabbricati al Foglio 25 Particella 5427, versante in asserito stato di totale abbandono e con gravi problemi sotto il profilo igienico-sanitario - di provvedere, al fine di salvaguardare, tutelare e preservare la sicurezza ed il decoro urbano:

“- al rifacimento delle facciate degli edifici ivi inclusa la tinteggiatura delle stesse, o delle parti deteriorate di essi e dei relativi balconi, il cui degrado arrechi pregiudizio all'incolumità delle persone per il rischio attuale di cedimento di parti di esse;- alla sostituzione degli infissi danneggiati prospicienti la pubblica via o luoghi di transito e sosta di pedoni e mezzi, nonché all'eliminazione di staffe, tasselli, che per le loro caratteristiche intrinseche, sporgenza, ed altezza possano arrecare pericolo alla pubblica incolumità;- a tenere ordinate e pulite le aree private visibili dagli spazi

pubblici;- a garantire un'adeguata e sicura chiusura degli immobili inutilizzati, pulire le saracinesche e le soglie, togliere i rifiuti accumulatisi o gettati all'interno dell'immobile e pulire gli spazi rientranti rispetto alla proiezione lineare della facciata prospiciente la pubblica via;- di sostituire e/o eliminare i pluviali, le tubature o altri elementi esterni danneggiati prospicienti la pubblica via che possano arrecare pericolo all'incolumità pubblica ed alla sicurezza urbana», con obbligo di tenere, all'atto della contestazione la condotta omessa, ovvero di compiere o cessare il comportamento scorretto, ripristinando lo stato dei luoghi”.

L'ordinanza è stata inoltre trasmessa al Prefetto della Provincia di Caserta, in dichiarata attuazione dell'art. 54, comma 4, del vigente D.Lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.).

A sostegno del gravame, con un unico articolato motivo di ricorso i ricorrenti lamentano la complessiva illegittimità dell'azione amministrativa, per carenza dei requisiti e dei presupposti (segnatamente, del pericolo, della contingibilità e della necessità) per l'esercizio del potere di ordinanza *extra ordinem*.

2. Accolta l'istanza cautelare con ordinanza n. 1949/2018, nella resistenza delle intime amministrazioni, alla pubblica udienza del 24 settembre 2019, sulle reiterate conclusioni dei difensori delle parti costituite, la causa è stata riservata per la decisione.

3. Preliminarmente, in accoglimento dell'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dalla difesa erariale, va disposta l'estromissione dal giudizio del Ministero dell'Interno - U.T.G. di Caserta, posto che, secondo la pacifica giurisprudenza, nel caso di adozione da parte del Capo dell'Amministrazione locale di ordinanze contingibili e urgenti, si realizza un'imputazione giuridica allo Stato degli effetti dell'atto che ha natura meramente formale, restando il Sindaco incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale, senza alcuna modifica del suo status.

4. Nel merito il ricorso è fondato e va accolto.

4.1 Deve condividersi la prospettazione di parte ricorrente secondo la quale l'ordinanza impugnata si connota come esercizio della prerogativa sindacale di far fronte a situazioni di eccezionale urgenza, a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, attraverso lo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente di cui agli artt. 50, comma 5, e 54, comma 4, T.U.E.L..

Lo attestano – oltre al tenore del provvedimento, che ne impone l'esecuzione immediata al momento della contestazione e alla circostanza che lo stesso sia stato adottato dal Sindaco, piuttosto che dal dirigente comunale responsabile dell'attuazione del regolamento comunale di “Polizia urbana e convivenza civile” – il richiamo espresso all'art. 8 D.L. 24 febbraio 2017 n. 14 convertito in L. 18 aprile 2017 n. 48, modificativo dell'art. 50 D.lgs. 267/2000, nonché all'art. 54 stesso D.lgs. 267/2000, in forza del quale l'atto è stato contestualmente all'adozione trasmesso al Prefetto della Provincia di Caserta.

4.2 Così previamente qualificata l'ordinanza in contestazione, gioverà ricordare che ai Sindaci non è concessa una discrezionalità indeterminata nell'ambito delle scelte amministrative aventi conseguenze sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrative, di modo che i poteri *extra ordinem* del Sindaco non possono in alcun caso decampare dai principi ordinamentali che costituiscono presupposto per l'emanazione di ordinanze contingibili e urgenti a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana (*cfr.* sentenza Corte Costituzionale n. 115 del 7 aprile 2011).

4.3 Al riguardo va ribadito, come ripetutamente chiarito dalla giurisprudenza, che le ordinanze contingibili e urgenti costituiscono provvedimenti “*extra ordinem*”, a contenuto atipico e a carattere temporaneo, dotate di capacità derogatoria dell'ordinamento giuridico, la

cui giustificazione si rinviene nell'esigenza di apprestare alla pubblica autorità adeguati strumenti per fronteggiare il verificarsi di situazioni caratterizzate da eccezionale urgenza, tali da non consentire l'utile e tempestivo ricorso alle alternative ordinarie offerte dall'ordinamento.

La possibilità di utilizzo, in via del tutto residuale, di tale strumento, recando con sé l'inevitabile compressione di diritti ed interessi privati con mezzi diversi da quelli aventi un contenuto tipico e indicati dalle legge, impone il rigoroso rispetto di precisi presupposti, la cui ricorrenza l'Amministrazione è tenuta ad appurare attraverso un'accurata istruttoria, nel rispetto di limiti di carattere sostanziale e procedurale, non giustificandosi, altrimenti, la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi (*cf.*, *ex multis* Cons. Stato, sez. V, 26 luglio 2016, n. 3369; 22 marzo 2016, n. 1189; 25 maggio 2015, n. 2967; T.A.R. Campania, sez. V, 9 novembre 2016, n. 5162; 10 settembre 2012, n. 3845; T.A.R. Bari, sez. I, 24 marzo 2015, n. 479).

Per costante giurisprudenza, in particolare, presupposti indefettibili delle ordinanze *de quibus* 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*, diversi da quelli tipici indicati dalle legge (*cf.* T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 24 marzo 2017, n. 621, 9 novembre 2016, n. 5162 e 17 febbraio 2016, n. 860; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 12 gennaio 2016, n. 69; Cons. di St., sez. V, 26 luglio 2016, n. 3369).

4.4 Più nello specifico si è anche precisato che il potere di ordinanza di cui all'art. 54, D. Lgs. n. 267/2000 "*può essere legittimamente esercitato, quale*

immanente prerogativa sindacale di provvedere in via d'urgenza e contingibile alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, nonché quando la violazione delle norme che tutelano i beni previsti dal Decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008 -situazioni di degrado o isolamento, tutela del patrimonio pubblico e della sua fruibilità, incuria ed occupazione abusiva di immobili, intralcio alla viabilità o alterazione del decoro urbano- non assuma rilevanza solo in sé stessa, poiché in tal caso soccorrono gli strumenti ordinari, ma qualora possa costituire la premessa per l'insorgere di fenomeni di criminalità suscettibili di minare la sicurezza pubblica, dato che, in tal caso, vengono in rilievo interessi che vanno oltre le normali competenze di polizia amministrativa locale. Soltanto nelle illustrate ipotesi il Sindaco dunque, in qualità di ufficiale di governo, assume il ruolo di garante della sicurezza pubblica e può provvedere, sotto il controllo prefettizio ed in conformità delle direttive del Ministero dell'interno, alle misure necessarie a prevenire o eliminare i gravi pericoli che la possano minacciare" (Consiglio di Stato, Sez. VI, 31 ottobre 2013, n. 5276).

4.5 Applicando alla fattispecie i richiamati principi giurisprudenziali, emerge come l'adozione della statuizione contingibile e urgente *de qua* sia stata circoscritta alla sola esigenza di ovviare al rappresentato “stato di totale abbandono e con gravi problemi sotto il profilo igienico sanitario”, peraltro comune a numerosi immobili sul territorio, senza il compimento di alcuna istruttoria volta a verificare la sussistenza all’attualità di fenomeni in grado di incidere, in concreto e con pregiudizio immediato, sulla sicurezza pubblica e non diversamente fronteggiabili con gli strumenti ordinari offerti dall’ordinamento.

Piuttosto, l'intero assunto motivazionale su cui si basa il provvedimento gravato sembra fondarsi su mere presunzioni ed indimostrate asserzioni di ipotetici pericoli di crolli o cadute, pericoli igienici, d’instabilità, d’intralcio, etc., in assenza di alcun approfondito accertamento istruttorio, essendo di contro emerso che trattasi di immobile posto

all'interno di un cortile totalmente circondato da una completa e solida recinzione in sbarre di ferro, dalla quale è distanziato di alcuni metri, con porte e finestre interamente murate, senza che risulti diversamente accertata la presenza di segni visibili di distacco di intonaci o cornicioni suscettibili di invadere la pubblica via.

5. In conclusione, il rilevato difetto dei sopra precisati presupposti fondamentali, legittimanti l'esercizio della potestà in argomento, determina l'illegittimità dell'ordinanza sindacale impugnata, che va pertanto annullata, con assorbimento delle ulteriori censure non esaminate e salvezza degli ulteriori atti.

6. Le spese di lite nei confronti della parte ricorrente seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, sede di Napoli, Sez. V, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così decide:

- estromette l'UTG - Prefettura di Caserta;
- accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla l'ordinanza impugnata.

Condanna il Comune di Mondragone alla refusione delle spese di lite che liquida in complessivi €. 1.000,00, oltre accessori come per legge. Spese compensate per il resto.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Santino Scudeller, Presidente

Diana Caminiti, Consigliere

Maria Grazia D'Alterio, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Maria Grazia D'Alterio

IL PRESIDENTE
Santino Scudeller

IL SEGRETARIO