

Publicato il 22/01/2018

N. 00070/2018 REG.PROV.COLL.

N. 01089/2017 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 per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;
sul ricorso n. 1089 del 2017, proposto dal Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., nonché dalla Prefettura di Bergamo, in persona del Prefetto p.t., rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso la quale sono domiciliati, in Brescia, alla via Santa Caterina n. 6

contro

- il Comune di Seriate, in persona del Sindaco p.t.
- il Sindaco del Comune di Seriate, nella qualità di Ufficiale del Governo;
non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- dell'ordinanza n. 78 datata 25 agosto 2017, notificata alla Prefettura di Bergamo in data 25 agosto 2017;
- e di ogni atto ad essa preordinato, connesso o conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17 gennaio 2018 il dott. Roberto Politi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

1. Premettono le ricorrenti Amministrazioni che tra l'agosto ed il settembre 2017, i Sindaci di molti Comuni ubicati nelle Province ricadenti in questo Distretto di Corte d'Appello, hanno fatto pervenire presso i rispettivi Uffici Territoriali del Governo ordinanze di contenuto sostanzialmente identico con cui essi, ritenendo di esercitare i poteri previsti dagli artt. 50 e 54 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (T.U.E.L.), nonché dall'art. 1 del R.D. 18 giugno 1931 n. 773 (T.U.L.P.S.), hanno stabilito stringenti prescrizioni dirette ai proprietari o possessori di immobili messi a disposizione della Prefettura nell'ambito di progetti S.P.R.A.R. (Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati), obbligandoli a comunicazioni e oneri, dietro comminatoria di sanzioni amministrative, o, addirittura, di denuncia penale.

L'ordinanza impugnata appartiene a questo gruppo di provvedimenti.

Il provvedimento reca un'ampia premessa sui poteri straordinari del vertice dell'Amministrazione comunale, ricordando in sintesi che:

- il Sindaco, in quanto autorità sanitaria locale può emanare, ai sensi degli artt. 32 della legge 833/1978 e 117 del D.Lgs. 112/1998, ordinanze contingibili e urgenti, con efficacia estesa al territorio comunale, *in caso di emergenze sanitarie e di igiene pubblica*;

- il Sindaco, in quanto ufficiale del Governo, ai sensi dell'art. 54 T.U.E.L., sovrintende all'emanazione degli atti attribuitigli da leggi e regolamenti *in materia di ordine e di sicurezza pubblica*, allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge nelle stesse materie ed alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e

l'ordine pubblico, informandone preventivamente il Prefetto;

- il Sindaco, ai sensi dell'art. 1 T.U.L.P.S., assume le funzioni di autorità locale di *pubblica sicurezza* nei Comuni dove manca il Capo dell'Ufficio di pubblica sicurezza;

- il Sindaco, in base al combinato disposto dell'art. 50, comma 5, T.U.E.L. e dell'art. 54, comma 4, T.U.E.L., ha il potere di adottare provvedimenti contingibili e urgenti allo scopo di *reprimere e prevenire pericoli che minacciano la pubblica incolumità*.

Il provvedimento impugnato contiene una serie di prescrizioni rivolte ai proprietari di beni immobili ubicati nel territorio comunale e ai soggetti che ne abbiano comunque il possesso e la disponibilità.

Quanto alla delimitazione temporale del provvedimento, il termine finale risulta fissato al 31 dicembre 2017, *“in attesa di approvazione di specifico regolamento o di adeguamento dei regolamenti comunali vigenti”*.

2. La ricorrente Amministrazione statale, pur non essendo tra gli immediati destinatari dei precetti sindacali, sostiene di vantare un autonomo interesse all'impugnazione dell'ordinanza di cui sopra, che emergerebbe in considerazione della finalità perseguita dal provvedimento, che si prefiggerebbe *“non certo di far fronte ad inesistenti emergenze in atto, quanto piuttosto di ostacolare il funzionamento dello SPRAR o di creare una sorta di enclave sottratta al dovere (vincolante per l'intera Nazione) di accogliere e prestare assistenza ai migranti che invocano dall'Italia protezione internazionale”*.

3. Assumono le ricorrenti Amministrazioni l'illegittimità dell'avversata ordinanza per:

3.1) *Violazione degli artt. 50 comma 5 e 54 comma 4 T.U.E.L., nonché dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifeste. Errore sui presupposti di diritto e di fatto. Difetto di istruttoria e di motivazione. Sviamento di potere:*

a) *Incertezza assoluta in ordine alla base giuridica dell'ordinanza. Contraddittorietà e illogicità manifeste. Sviamento di potere;*

b) *Eccesso di potere per errore sui presupposti di diritto e di fatto e difetto di istruttoria e di*

motivazione;

c) Eccesso di potere per illogicità della motivazione ed omessa valutazione dell'Accordo stipulato tra ANCI e Ministero dell'Interno;

d) Ulteriori vizi dell'ordinanza, corollari dell'appurata assenza dei presupposti di necessità e urgenza:

i) Violazione degli artt. 1 e 18 della legge 241/1990. Violazione del principio di proporzionalità. Incoerenza dei maggiori oneri imposti ai privati rispetto ai fini dichiarati;

ii) Violazione dell'art. 117 della Costituzione. Violazione del D.Lgs. 25 luglio 1998 n. 286. Violazione del D.Lgs. 19 novembre 2007 n. 251. Violazione del D.Lgs. 18 agosto 2015 n. 142;

iii) Violazione degli artt. 41 e 42 della Costituzione

3.2) Natura ed effetti discriminatori dell'ordinanza. Violazione dell'art. 43 del D.Lgs. 286/1998. Violazione degli artt. 2 e 3 del D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215. Nullità per carenza di potere.

Nel rilevare come l'ordinanza avversata abbia carattere contingibile ed urgente ai sensi dell'art. 50, comma 5, o dell'art. 54, comma 4, del T.U.E.L., sottolinea parte ricorrente come presupposto necessario di simili provvedimenti risieda in un pericolo attuale, cioè un rischio concreto di un danno grave e imminente per l'incolumità pubblica e per l'igiene, cui sia necessario far fronte immediatamente, con uno strumento *extra ordinem*, risultando insufficienti gli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento.

Dal momento che, secondo la prospettazione di parte, i presupposti di fatto dell'ordinanza impugnata risiederebbero in non meglio precisate "situazioni emergenziali", collegate alla stipulazione da parte delle Prefetture di accordi o convenzioni con i privati per la gestione dell'ospitalità ai migranti, ne consegue che l'atto gravato sia privo dei necessari caratteri di concretezza e attualità richiesti dalla legge.

Il timore – illustrato nell’ordinanza – circa un incontrollabile aumento della popolazione straniera residente nel territorio comunale sarebbe, poi, smentito dall’esistenza di un accordo stipulato tra A.N.C.I. e Ministero dell’Interno nel dicembre 2016, in base al quale si prevede per ciascun Comune un massimo di 2,5 migranti ospitati ogni 1000 abitanti “*con una serie di correttivi per i Comuni più piccoli*”.

Gli oneri informativi e comunicativi imposti ai proprietari e possessori di immobili integrerebbero, inoltre, una misura priva di senso logico, contrastante con il principio di proporzionalità, in quanto volta imporre obblighi e restrizioni in misura irragionevolmente superiore a quella strettamente necessaria a garantire l’adeguato esercizio della funzione pubblica.

Attraverso l’ordinanza – che rivelerebbe un contenuto sostanzialmente regolamentare e non solo precettivo – verrebbero, poi, ad esercitarsi attribuzioni in materie di esclusiva competenza statale, quali:

- la disciplina dell’immigrazione e della condizione giuridica dello straniero
- il diritto di asilo e gli obblighi internazionali sull’accoglienza e la protezione dei rifugiati.

L’impugnata determinazione sindacale si porrebbe, peraltro, in violazione del divieto di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi sancito dall’art. 43 del D.Lgs. 25 luglio 1998 n. 286; assumendosi, in conclusione, che tale atto sarebbe nullo, in quanto adottato in difetto assoluto di attribuzioni e, comunque, diretto a perseguire finalità illecite (quale la discriminazione razziale).

4. Conclude parte ricorrente insistendo per l'accoglimento del gravame ed il conseguente annullamento dell'atto oggetto di censura.

L'Amministrazione resistente, ancorché ritualmente intimata, non si è costituita in giudizio.

La rilevata sussistenza dei presupposti indicati all’art. 60 c.p.a. consente di trattenere la presente controversia – portata all’odierna Camera di Consiglio ai fini

della delibazione dell'istanza cautelare dalla parte ricorrente incidentalmente proposta – ai fini di un'immediata definizione nel merito.

Prevede infatti la disposizione da ultimo citata che, *“in sede di decisione della domanda cautelare, purché siano trascorsi almeno venti giorni dall'ultima notificazione del ricorso, il collegio, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, sentite sul punto le parti costituite, può definire, in camera di consiglio, il giudizio con sentenza in forma semplificata”*.

Nel precisare che le parti presenti all'odierna Camera di Consiglio sono state al riguardo sentite, il ricorso all'esame si rivela improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Rileva, in tal senso, l'ordinanza adottata dal Sindaco del Comune di Seriate in data 14 novembre 2017 n. 107, con la quale viene annullata la precedente ordinanza n. 78/2017, oggetto della presente impugnativa; pur rinnovandosi le seguenti disposizioni dell'ordinanza impugnata *“che non sono oggetto di vizi di legittimità, ed in particolare:*

- che nessun alloggio può essere abitato e nessuna unità immobiliare o locale utilizzato, se privo di certificato o segnalazione certificata di agibilità in corso di validità, rilasciato o formato secondo le modalità previste per legge o se dotato di certificato di agibilità non aggiornato;*
- che nessun alloggio può essere occupato con un numero di persone superiore a quelle ammesse dal vigente regolamento di igiene comunale e che a tal fine può essere richiesta apposita attestazione preventiva all'ufficio tecnico comunale;*
- che il Comando di Polizia Locale e lo Sportello Unico per l'Edilizia effettuino specifici controlli sugli alloggi, finalizzati alla verifica del rispetto della vigente disciplina in materia edilizia, con particolare riferimento alle norme concernenti l'affollamento degli alloggi, la salubrità e sicurezza degli ambienti abitativi”*.

5. Nel dare atto del venire meno dell'atto gravato, pur in presenza della residua (ma non contestata dalla parte ricorrente) rinnovazione di talune delle prescrizioni da essa recate, con conseguente – e ribadita – sopravvenuta carenza di interesse, va

escluso che residui in capo alle ricorrenti Amministrazioni interesse alla prosecuzione del giudizio ai fini di una pronunzia di merito.

Ritiene peraltro il Collegio doversi escludere la condanna alle spese di lite nei confronti del resistente Comune, eventualmente veicolata da giudizio di c.d. “soccombenza virtuale”.

Pur a fronte di richiesta in tal senso formulata dalla parte ricorrente, la circostanza rappresentata dall’esercizio del potere di autotutela, che ha determinato il venir meno della gravata ordinanza, in arco temporale contiguo alla proposizione (notifica e successivo deposito) del presente mezzo, consente di non far luogo a pronunzia sulle spese di lite.

Vuole, in altri termini, affermarsi che, in ragione delle richieste dall’Amministrazione statale rivolte (non soltanto nei confronti della odierna resistente, ma anche) ai Comuni omogeneamente autori di ordinanze della specie di quella oggetto del presente gravame, al fine di promuovere il ritiro delle adottate determinazioni, l’esercizio dell’autotutela (che, laddove avesse significativamente preceduto l’incardinamento del ricorso, ben avrebbe evitato l’adizione di questo giudice) in momento comunque contiguo al perfezionamento del ricorso stesso (notificazione e successivo deposito in giudizio), comprova la presenza di una condotta processualmente apprezzabile al fine di escludere la – pur sollecitata – condanna della parte resistente al pagamento delle spese di lite in favore delle ricorrenti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), immediatamente ritenuto per la decisione nel merito, ai sensi dell’artt. 60 c.p.a., il ricorso indicato in epigrafe, lo dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Nulla per le spese.

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