

Pubblicato il 22/07/2019

N. 05150/2019REG.PROV.COLL.  
N. 04886/2011 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4886 del 2011, proposto dal Comune di Ottaviano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Palazzi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Carmine Giordano in Roma, via Monte Santo, n. 2;

*contro*

la signora Raffaella Boccia, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi Tremante, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Viviana Callini in Roma, via Archimede, n. 10;

*nei confronti*

il Ministero dell'Interno -Comando provinciale dei Vigili del fuoco, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. per la Campania, Sez. V, n. 2095/2011, resa tra le parti, concernente ordinanza contingibile e urgente di sgombero di immobile inagibile

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della signora Raffaella Boccia;

Vista l'ordinanza della Sez. V di questo Consiglio di Stato n. 3191 del 20 luglio 2011;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2019 il Consigliere Antonella Manzione e udito per il Comune di Ottaviano l'avvocato Antonio Palazzi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. Con la sentenza citata in epigrafe il T.A.R. per la Campania annullava l'ordinanza n. 12 del 28 febbraio 2011 con la quale veniva ingiunto alla signora Raffaella Boccia, in qualità di proprietaria, il mancato utilizzo, anche tramite cessione a terzi, dell'immobile sito in Via Piazza n. 52/54 del Comune di Ottaviano, con contestuale intimazione al rilascio da parte degli attuali occupanti, signori Domenico Miranda, Vincenzo Miranda e Saverio Miranda. In particolare, il giudice di prime cure, dopo aver qualificato il provvedimento impugnato quale ordinanza contingibile ed urgente adottata *ex art. 54 del d.lgs. n. 267/2000*, benché impropriamente non richiamato, non ne riteneva sussistenti i presupposti, essendo la situazione stigmatizzata a conoscenza dell'Ente sin dal 1999, senza che lo stesso avesse adottato «*le misure ordinarie di prevenzione nell'ambito della normale attività amministrativa*»; ciò a maggior ragione avuto riguardo ad una precedente decisione su impugnativa di analogo provvedimento, in relazione al quale il medesimo Tribunale aveva chiaramente evidenziato, anche tramite C.T.U., le possibilità di intervento diretto dell'Amministrazione in danno delle parti individuate come responsabili della ravvisata situazione di pericolo a causa dell'avvenuta effettuazione di lavori

edilizi di sopraelevazione, peraltro abusivi ( Cfr. T.A.R. per la Campania, Sez. V, 26 aprile 2010, n. 2134).

2. Avverso tale sentenza ha proposto appello il Comune di Ottaviano, contestandone l'erroneità: la -ravvisata- urgenza di provvedere era stata segnalata dai Vigili del fuoco (fonogrammi del Comando provinciale dei Vigili del fuoco di Napoli n. 588 e 592 in data 27 febbraio 2011) all'esito di sopralluogo nel corso del quale l'immobile veniva nuovamente trovato occupato (dai signori Miranda), in una situazione peraltro peggiorata rispetto a quanto riscontrato in occasione delle verifiche sfociate nell'ordinanza contingibile ed urgente n. 94/2008, oggetto del ricorso conclusosi in primo grado con la richiamata sentenza del T.A.R. n. 2134/2010. Il contenuto dei due provvedimenti, peraltro, risulta del tutto distinto e autonomo: l'ordinanza n. 94/2008 (che peraltro fa seguito ad altre, nel 1994 e nel 2004, analogamente finalizzate a vietare ai condomini di praticare i locali interessati, evidentemente senza esito), intima l'eliminazione del pericolo statico esistente mediante l'esecuzione di lavori di ristrutturazione e/o di restauro; quella n. 12/2011, oggetto dell'odierno contenzioso, impone lo sgombero e il divieto di utilizzo dell'immobile.

3. Con ordinanza della Sez. V di questo Consiglio di Stato n. 3191 del 20 luglio 2011 veniva sospesa l'esecutività della sentenza impugnata sull'assunto che dalla stessa *«può derivare al comune appellante un danno grave e irreparabile, tenuto conto del pericolo di crollo dell'immobile, privo peraltro dell'abitabilità e considerato che l'ordine di sgombero non incide sulla questione dell'imputabilità dello stato di dissesto e dell'onere di eseguire i lavori»*.

4. Si è costituita in giudizio l'appellata Boccia Raffaella insistendo per la conferma della sentenza impugnata: come correttamente affermato dal T.A.R., in particolare nella sentenza n. 2134/2010, avrebbero dovuto essere adottati rimedi nei confronti dei condomini responsabili degli abusi edilizi che hanno causato il dissesto dell'edificio, il cui aggravato stato di degrado non sarebbe stato provato. L'ordinanza, infine, troverebbe la sua vera motivazione

in un -in verità non meglio precisato- problema di viabilità ordinaria correlato all'attraversamento della piazza, per risolvere il quale si sarebbe dovuto far appello ai rimedi ordinari predisposti dall'ordinamento, nel caso di specie il Codice della strada.

5. All'udienza dell'11 giugno 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

6. L'appello è fondato e va accolto, con conseguente riforma dell'impugnata sentenza, reiezione del ricorso di primo grado e salvezza dell'atto impugnato.

7. Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania con la sentenza n. 2095/2011 ha accolto il ricorso proposto per l'annullamento dell'ordinanza comunale contingibile ed urgente con la quale veniva intimato lo sgombero di un fabbricato sito nel comune di Ottaviano, interessato da dissesti statici e pericolante, diffidando la proprietaria, peraltro già negli anni precedenti destinataria di analogo precetto, a mantenerlo libero da persone, onde non metterne a repentaglio l'incolumità. La sentenza, sulla base del richiamo alla vetustà della problematica, ancora irrisolta malgrado il tempo trascorso e l'avvenuta individuazione della causa del degrado nell'avvenuta effettuazione di lavori edilizi abusivi su altra parte dell'immobile, ha ritenuto di poter escludere la sussistenza dei requisiti della "necessità" ed "urgenza" posti dal legislatore a fondamento del potere di intervento *extra ordinem* del Sindaco, nel caso di specie quale ufficiale di governo (art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, in contrapposizione, *ratione materiae*, al disposto dell'art. 50 del medesimo T.U.E.L. che, avuto riguardo a diverse motivazioni, gli riconosce analogo potere quale capo del governo locale). Da qui anche il rilevato vizio di istruttoria, stante che l'Amministrazione *«ben avrebbe potuto, anche sulla base di tutte le deduzioni tecniche ravvisate nella citata CTU, procedere direttamente all'esecuzione, in danno delle parti interessate, di un'opera provvisoria più adeguata, magari del tipo "a galleria" o con ogni altro sistema che, agendo internamente allo stesso immobile, presidi la struttura al fine di garantire la pubblica e privata incolumità»*.

8. Dalla documentazione versata in atti, compresa quella della causa instaurata in sede civile, risulta che le ordinanze contingibili ed urgenti del Comune si susseguono dal 1994, da quando, cioè, è stata accertata la situazione di dissesto statico dell'immobile, ma mai nessuno, in realtà, ha ottemperato. Nel procedimento conseguito all'impugnativa di uno di ridetti provvedimenti è stata accertata, quanto meno ai fini della decisione di primo grado, la riconducibilità dello stesso ad un intervento di ampliamento del secondo piano da parte del signor Vittorio Giuliano dello stabile con *«conseguente aumento delle sollecitazioni pressoflessionali che, dunque, sono stati cause del collasso del paramento di facciata e della conseguente situazione di pericolo»* (cfr. T.A.R. per la Campania, n. 2134/2010).

9. Rileva tuttavia il Collegio che le sorti del ridetto precedente provvedimento sindacale si palesano totalmente neutre rispetto alla legittimità dell'attuale, conseguito alla situazione di incombente pericolo segnalato di recente dai Vigili del fuoco, aggravatosi rispetto alle precedenti verifiche in termini oggettivi, e riprodottosi in senso soggettivo, stante la persistente cessione dell'utilizzo dello stabile da parte della -già intimata- proprietaria a nuovi inquilini.

Tale situazione di pericolo -che avrebbe potuto anche essere integrata semplicemente dalla riscontrata attualità dell'occupazione a fini abitativi- ha imposto di per sé l'adozione di provvedimenti a tutela, a prescindere dalla causa, dalle implicazioni civilistiche ovvero dagli interventi di recupero dell'immobile.

10. L'emanazione di un'ordinanza contingibile ed urgente, infatti, ai sensi degli artt. 50 o 54 del T.U.E.L., indifferentemente, presuppone l'esistenza di una situazione eccezionale ed imprevedibile: tale presupposto, tuttavia, va interpretato nel senso che rileva non la circostanza (estrinseca) che il pericolo sia correlato ad una situazione preesistente ovvero ad un evento nuovo ed imprevedibile, ma la sussistenza (intrinseca) della necessità e dell'urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi pubblici da tutelare, a prescindere

sia dalla prevedibilità, che, soprattutto, dall'imputabilità se del caso perfino all'Amministrazione stessa della situazione di pericolo che il provvedimento è rivolto a rimuovere. In definitiva, cioè, il decorso del tempo non consuma il potere di ordinanza, *«perché ciò che rileva è esclusivamente la dimostrazione dell'attualità del pericolo e della idoneità del provvedimento a porvi rimedio, sicché l'immediatezza dell'intervento urgente del Sindaco va rapportata all'effettiva esistenza di una situazione di pericolo al momento di adozione dell'ordinanza»* (cfr. T.A.R. per la Campania, Sez. V, 3 febbraio 2015, n. 678; Cons. Stato, Sez. V, 12 ottobre 2010, n. 7411; *id.*, 28 settembre 2009, n.5807). A ben guardare, la circostanza che la situazione di pericolo perduri da tempo può addirittura aggravare la situazione di pericolo, come peraltro accaduto nel caso di specie, secondo quanto rilevato dai Vigili del fuoco.

11. Né, infine, assume rilievo la circostanza che si sia proceduto ad una rivalutazione di fatti che già costituirono oggetto di altri provvedimenti, laddove le intimazioni conseguenti al mutato giudizio di pericolo risultano peraltro diversificate per contenuti. L'ordinanza impugnata, infatti, non ha contenuto meramente confermativo del provvedimento adottato nel 2008, ma ne integra uno nuovo, basato su diversa e compiuta istruttoria pur se per la sola verifica degli stessi fatti nella loro mantenuta o aggravata lesività e con nuovo apprezzamento di essi. Il mantenimento dell'assetto degli interessi già disposto *-id est*, la necessità di mantenere sgombero l'immobile *de quo* è legittimamente confluito in un nuovo provvedimento, che esprime un diverso esercizio del medesimo potere. In sintesi, ai fini della sussistenza del potere di ordinanza sindacale contingibile ed urgente, è indifferente che esso sia correlato ad una situazione preesistente, nuovamente valutata per ponderarne l'attualità in termini di pericolo, ovvero ad un evento nuovo ed imprevedibile, in quanto ciò che rileva è soltanto la necessità e l'urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi pubblici da tutelare (v. ancora T.A.R. per la Sardegna, Sez. I, 1 agosto 2014, n. 681).

Nel caso di specie, dunque, la circostanza che lo stato di pericolo fosse esistente già a far data dal 1999, non esclude di per sé solo la necessità dell'intervento sindacale, peraltro reiterato, inutilmente ma non per questo meno doverosamente, nel corso degli anni.

13. Non condivisibilmente, dunque, ad avviso del Collegio, il giudice di prime cure ha incentrato la disamina della controversia sulla tematica dell'avvenuta pregressa individuazione dei profili di responsabilità nella causazione dell'evento, cui avrebbe dovuto far seguito un intervento mirato a cauterizzare gli stessi all'interno di specifici e tipizzati procedimenti, con ciò pretermettendo l'indiscussa sussistenza dell'attualità del pericolo per la pubblica incolumità, siccome denunciato dall'organo di vigilanza tecnica.

14. La mancata valutazione del carattere abusivo della sopraelevazione eseguita dai signori Ferrentino/Giuliano sull'immobile comune e la mancata delibazione della relativa domanda di condono da parte dell'Amministrazione, non può, pertanto, avere alcuna influenza sull'accertamento della legittimità o meno dell'ordinanza contingibile ed urgente con cui il Comune ha ordinato lo sgombero, all'attualità e *pro futuro*, dell'immobile. Perfino l'avvenuto accertamento in altre sedi di responsabilità omissive al riguardo non impatta, per quanto sopra esposto, sulla legittimità e, ancor prima, sulla doverosità del provvedimento adottato a tutela dell'incolumità pubblica.

Per altro verso, l'avvenuta emissione dell'ordinanza non costituisce certo (in alcun senso) "accertamento pregiudicante" in ordine alla responsabilità della condizione venutasi a creare, né in ordine ai soggetti cui essa possa essere imputabile, ma intende unicamente rimediare ai pericoli discendenti da una condizione di pericolo sulla cui effettiva esistenza non v'è, nella sostanza, alcuna seria contestazione.

14. Alla luce delle suesposte considerazioni l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va respinto il ricorso di primo grado.

15. Sussistono, tuttavia, in considerazione delle peculiarità della presente vertenza, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione fra le parti delle

spese dei due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso proposto in primo grado.

Spese dei due gradi di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Fulvio Rocco, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Cecilia Altavista, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Antonella Manzione**

**IL PRESIDENTE**  
**Fabio Taormina**

**IL SEGRETARIO**