

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte
(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

A) sul ricorso numero di registro generale 1209 del 2016, proposto da:
G. F. , rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Cresta e Mara Fosforo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Stefano Cresta in Torino, via Principi D'Acaja, 47;

contro

Comune di Carru', in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Scaparone e Alberto Cerutti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Paolo Scaparone in Torino, via S. Francesco D'Assisi, 14;
U.T.G. - Prefettura di Cuneo, non costituito in giudizio;
Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distr.le dello Stato e domiciliato in Torino, via Arsenale, 21;

B) sul ricorso numero di registro generale 1263 del 2016, proposto da:
Cooperativa A. , in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa

dagli avvocati Stefano Cresta e Mara Fosforo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Stefano Cresta in Torino, via Principi D'Acaja, 47;

contro

Comune di Carrù', in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Alberto Cerutti e Paolo Scaparone, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Paolo Scaparone in Torino, via S. Francesco D'Assisi, 14;
U.T.G. - Prefettura di Cuneo, non costituito in giudizio;
Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distr.le dello Stato e domiciliato in Torino, via Arsenale, 21;

per l'annullamento

A) quanto al ricorso n. 1209 del 2016:

- dell'ordinanza sindacale n. 34/2016 del 30.09.2016, notificata in pari data;
- del provvedimento del Responsabile del Servizio - Area Tecnica del Comune di Carrù prot. n. 10151/2016 del 7.11.2016;
- dell'ordinanza sindacale n. 32/2016 del 29.09.2016 richiamata nell'ordinanza n. 34/2016.

B) quanto al ricorso n. 1263 del 2016:

- dell'ordinanza sindacale n. 34/2016 del 30.09.2016, mai notificata alla ricorrente;
nonché per l'annullamento
di ogni altro atto presupposto, antecedente, consequenziale e comunque connesso al procedimento, anche se non conosciuto ed, in particolare,
- dell'ordinanza sindacale n. 32/2016 del 29.09.2016 richiamata nell'ordinanza n. 34/2016.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in entrambi i giudizi del Comune di Carru' e del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 settembre 2017 il dott. Carlo Testori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1) Con l'ordinanza n. 34 del 30/9/2016, adottata ai sensi dell'art. 50 del TUEL, il Sindaco del Comune di Carrù:

- ha dichiarato *“la totale inagibilità per i fabbricati destinati ad uso abitativo/artigianale censiti in catasto... al Foglioparticella subalterni vari, siti in, di proprietà della Sig.ra F. G.... inibendone l'utilizzo sino al perdurare delle condizioni rilevate”*;

- ha ordinato *“il non utilizzo di detti locali... sino alla messa a norma degli impianti ed all'adozione di tutte le misure di sicurezza ai sensi dell'art. 25 DPR 380/2001 s.m.i.”*.

Tale provvedimento è stato assunto alla luce delle risultanze di un sopralluogo svolto il 26/9/2016 dall'Ufficio tecnico comunale, dal cui verbale *“emerge che gli immobili su indicati si presentano in pessimo stato di manutenzione e non risultano in condizioni idonee per l'uso ai fini abitativi o artigianale perché recanti carenze tali da pregiudicare la sicurezza degli eventuali inquilini e/o occupanti nonché il rispetto delle norme in materia igienico-sanitaria”*; non essendo stati neppure reperiti certificati di agibilità ex artt. 24 e 25 del D.P.R. n. 380/2001.

2) L'ordinanza in questione è stata impugnata davanti a questo TAR:

- con il ricorso n. 1209/2016 dalla proprietaria degli immobili interessati sig.ra G. F. ;

- con il ricorso n. 1263/2016 dalla Cooperativa A. , operante nel settore dell'accoglienza di cittadini stranieri, che in data 21/9/2016 ha sottoscritto un contratto di locazione con la proprietà dell'immobile, avente ad oggetto sei alloggi da utilizzare per l'apertura di un centro di accoglienza, sulla base delle intese raggiunte con la Prefettura di Cuneo.

In entrambi i ricorsi sono formulate censure (in buona parte comuni) di violazione di legge ed eccesso di potere.

3) Per resistere ai ricorsi si è costituito in giudizio il Comune di Carrù, che ha depositato memorie corredate da documentazione.

In entrambi i giudizi si è costituito altresì il Ministero dell'interno, sostanzialmente aderendo alle tesi delle parti ricorrenti.

4) Nella camera di consiglio del 12 gennaio 2017 questo Tribunale, previa riunione dei giudizi sui ricorsi in epigrafe, ha accolto le istanze cautelari ivi formulate (ordinanza n. 13/2017) e ha conseguentemente sospeso l'esecuzione dell'impugnata ordinanza sindacale n. 34/2016.

5) Le parti hanno depositato ulteriori scritti in vista dell'udienza del 20 settembre 2017, in cui entrambe le cause sono passate in decisione.

DIRITTO

1) Preliminarmente va confermata la riunione dei giudizi sui ricorsi in epigrafe, già disposta nella fase cautelare, stante l'identità del provvedimento impugnato e l'evidente connessione sotto i profili oggettivo e soggettivo.

2) Prima di trattare il merito delle cause occorre chiarire quanto segue:

- nell'impugnata ordinanza n. 34/2016 si richiama la precedente ordinanza sindacale n. 32/2016 avente ad oggetto: *“Norme applicative a tutela della salute, della sicurezza pubblica ed in materia di locazione di immobili urbani ad uso abitativo”*;

- in entrambi i ricorsi risulta impugnata, con il provvedimento principale, anche la citata ordinanza n. 32/2016, dichiaratamente “*non conosciuta nel suo contenuto*” e contro la quale non sono formulate specifiche censure;
- il provvedimento in questione è stato depositato in giudizio dal Comune resistente e dalla sua lettura emerge che esso non presenta natura direttamente lesiva per le posizioni delle parti ricorrenti;
- ne consegue che l’oggetto del giudizio è limitato all’impugnazione dell’ordinanza sindacale n. 34/2016, restando irrilevante la formale impugnazione della precedente ordinanza n. 32/2016, a cui i difensori delle parti ricorrenti hanno dichiarato di avere implicitamente rinunciato (così nelle memorie depositate il 20/7/2017).

3) Nel merito il Collegio ritiene di dover confermare le conclusioni già raggiunte in sede cautelare, in cui si è ravvisata la fondatezza del motivo di ricorso relativo alla violazione e falsa applicazione dell’art. 50 del TUEL.

L’ordinanza n. 34 del 30/9/2016 è stata infatti adottata ai sensi del citato art. 50, sulla scorta di quanto evidenziato nel verbale del sopralluogo svolto il 26/9/2016 dall’Ufficio tecnico comunale, in cui si legge:

“I fabbricati appaiono in pessimo stato di manutenzione con impianti fatiscenti, serramenti esterni inadeguati e condizioni igienico-sanitarie precarie”; per cui gli stessi “non possono essere utilizzati ad alcun fine abitativo o artigianale in quanto presentano gravi carenze - come già precisato - che metterebbero a rischio la sicurezza di eventuali inquilini”; con la precisazione che “non si sono rilevati certificati di agibilità rilasciati o documenti volti a richiederne l’agibilità. Sono stati rilasciati tre certificati di idoneità alloggiativa sulle unità immobiliari di cui al Foglio mappale sub. Tali certificati non coincidono con le disposizioni degli artt. 24 e 25 del DPR 382/2001 e smi - Agibilità dei fabbricati - in quanto non prendono in considerazione la sicurezza della costruzione”.

4) Quanto segnalato nel verbale dell'Ufficio tecnico comunale risulta del tutto insufficiente per legittimare l'adozione di un provvedimento contingibile e urgente ex art. 50 del TUEL, che nel testo originario, vigente all'epoca dei fatti, così disponeva al comma 5: *“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”*.

Come recentemente evidenziato da questa stessa Sezione nella sentenza 21 aprile 2017 n. 535, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, ribadita da ultimo nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 21 febbraio 2017 n. 774, i presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente *“sono la sussistenza di un pericolo irreparabile ed imminente per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento, nonché la provvisorietà e la temporaneità dei suoi effetti, nella proporzionalità del provvedimento, non essendo pertanto possibile adottare ordinanze contingibili ed urgenti per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti o quando non vi sia urgenza di provvedere, intesa come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile, a tutela della pubblica incolumità (Cons. Stato, sez. V, 26 luglio 2016, n. 3369). ... il potere di ordinanza di cui si discute presuppone necessariamente situazioni non tipizzate dalla legge di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da istruttoria adeguata e da congrua motivazione, e in ragione di tali situazioni si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimentale (Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2016, n. 1189; 25 maggio 2015, n. 2967; 5 settembre 2015, n. 4499)”*.

5) Nel caso in esame siamo di fronte a un provvedimento che trova supporto in due sintetiche quanto generiche frasi contenute in una relazione di sopralluogo a cui sono allegate n. 9 fotografie non sufficienti a qualificare la situazione come *“emergenza sanitaria o di igiene pubblica”*, tale da giustificare, anzi da rendere necessaria, l'adozione di un'ordinanza *extra ordinem*. E tale conclusione trova ulteriore

conferma nella circostanza che le parti ricorrenti, già prima dell'adozione del provvedimento impugnato, erano in possesso, tra le altre, di certificazioni di conformità degli impianti rilasciate il 20/7/2016 dalla S. s.r.l.

6) È pacifico (anche se non emerge dalla motivazione dell'atto) che il Sindaco di Carrù ha adottato l'ordinanza impugnata ritenendo imminente l'arrivo di un consistente numero di cittadini stranieri destinati ad essere accolti negli immobili di cui si tratta. Nella memoria conclusiva del Comune resistente si legge che proprio l'imminenza di tale arrivo costituiva il presupposto di pericolo idoneo a legittimare l'intervento ex art. 50 TUEL; intervento finalizzato a tutelare la salute e la sicurezza dei futuri residenti nell'immobile, di cui erano state accertate le condizioni di fatiscenza e di degrado, in assenza del certificato di agibilità.

Le tesi dell'Amministrazione sarebbero condivisibili se fosse ravvisabile nella situazione in esame il presupposto dell'urgenza di provvedere, intesa come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile, a tutela della pubblica incolumità. Ma, a parere del Collegio, così non è. Come osservato dalla difesa delle parti ricorrenti nella memoria di replica, citando gli scritti della controparte, le *“vistose macchie di umidità”* e il *“materiale vario in stato di abbandono in molti locali”*, che sarebbero rilevabili dalle fotografie allegate al verbale di sopralluogo, non integrano il presupposto del grave pericolo per l'incolumità degli inquilini, tale da configurare una emergenza sanitaria o di igiene pubblica. Mentre il riferimento a *“impianti elettrici con i fili scoperti”* è contraddetto dalle certificazioni di conformità citate al precedente punto 5).

In tale quadro la mancanza del certificato di agibilità non è idonea a giustificare di per sé l'adozione del provvedimento impugnato, potendo tale carenza legittimare al più un provvedimento sanzionatorio (e restando comunque contestata la necessità di un tale certificato, in relazione alla data di realizzazione delle unità immobiliari e all'entità degli interventi edilizi successivamente eseguiti).

Risulta invece ragionevole ritenere - e in tal senso appare fondata anche la censura di sviamento formulata dalle parti ricorrenti - che l'ordinanza sindacale n. 34/2016 sia stata adottata per impedire l'accoglienza degli stranieri negli immobili del Comune di Carrù individuati dalla Cooperativa A. , d'intesa con la Prefettura di Cuneo, tenuto conto che, come emerge dalla memoria depositata dall'Avvocatura dello Stato, il Sindaco di Carrù aveva *“rappresentato fin da subito di non essere favorevole all'invio di migranti nel Comune”* e che una manifestazione di protesta era stata organizzata per il 22/9/2016.

7) In relazione a quanto sopra si deve concludere che l'impugnata ordinanza sindacale n. 34/2016 risulta illegittimamente adottata; i ricorsi in epigrafe devono essere perciò accolti, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Le spese delle cause riunite vanno poste a carico del Comune soccombente e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe, previamente riuniti, li accoglie entrambi e conseguentemente annulla l'impugnata ordinanza sindacale n. 34/2016. Condanna il Comune di Carrù al pagamento delle spese del giudizio in favore delle parti ricorrenti nella misura di euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00) per ciascuna di esse, oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 20 settembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente, Estensore

Savio Picone, Consigliere

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Carlo Testori