

Publicato il 20/03/2024

N. 00674/2024 REG.PROV.COLL.
N. 02083/2022 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 staccata di Salerno (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2083 del 2022, proposto da Antonio Carrano, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Fortunato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Salerno, via Ss Martiri Salernitani n. 31;

contro

Comune di Amalfi, Sindaco del Comune di Amalfi - in proprio e nella qualità di Commissario di Governo, non costituiti in giudizio;

Ministero dell'Interno Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale Salerno, domiciliataria ex lege in Salerno, c.so Vittorio Emanuele, 58;

per l'annullamento

a – del provvedimento prot. n. 19229 del 25.10.2022, successivamente notificato, con il quale il Comune di Amalfi ha diffidato il ricorrente ad “effettuare con decorrenza immediata..., senza indugio, a proprie cura e spesa, quanto indispensabile per i lavori necessari al fine dell'eliminazione di

ogni pericolo per persone o cose onde garantire la sicurezza pubblica” alla Via Papa Leone X;

b – ove e per quanto occorra, del verbale di sopralluogo prot. n. 18145 del 11.10.2022, richiamato nel provvedimento sub a), non conosciuto;

c – di tutti gli atti, anche non conosciuti, presupposti, collegati, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 marzo 2024 il dott. Michele Di Martino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso ritualmente notificato e depositato nelle forme e nei termini di rito, il ricorrente, premesso di essere proprietario di un'area sita alla frazione Lone del Comune di Amalfi, distinta in catasto al foglio n. 10, p.lle nn. 639 e 641, ha allegato e dedotto che: parte di detta area è rappresentata da un costone roccioso sovrastante Via Papa Leone X (“in prossimità della esistente galleria direzione Poggerola”); in particolare, tale costone: - è il risultato dello scavo effettuato in passato dalla stessa P.A., in assenza tra l'altro del preventivo esproprio, per realizzare il tracciato viario ovvero la galleria ivi esistente; - è totalmente inaccessibile ed intercluso e non è mai stato oggetto di alcuna opera di antropizzazione o costruzione; - conserva, cioè, le caratteristiche originarie presenti al momento dell'ultimazione della galleria; - rappresenta proprio il ciglio superiore della scarpata e rientra, pertanto, nel confine stradale rispetto al quale l'art. 3 – comma 1, n. 10 del Codice della Strada, esclude, pertanto, qualsivoglia obbligo di manutenzione in capo ai proprietari dei fondi finitimi; per l'effetto, rimane in capo all'ente pubblico proprietario della strada l'obbligo di riparazione/manutenzione delle opere di

sostegno finalizzate alla stabilità nonché alla conservazione della strada stessa; nell'anno 2017, la predetta area è stata interessata dal distaccamento di alcuni massi dal costone roccioso, riversatisi sulla sottostante strada comunale; tuttavia, la P.A., invece di porre in essere tutte le attività di messa in sicurezza all'uopo necessarie, di sua competenza, con ordinanza P.I. n. 12/2017 – a firma del Responsabile del Settore Urbanistica e Demanio – lo ha diffidato ad “effettuare i lavori necessari alla eliminazione di ogni pericolo per persone o cose...”; avverso tale provvedimento, ha proposto ricorso dinanzi a questo T.A.R. (R.G. n. 125/2018) contestando: - innanzitutto, l'incompetenza del responsabile ad adottare provvedimento contingibili; - in ogni caso, l'assenza di qualsivoglia obbligo in capo al ricorrente di effettuare i lavori; con sentenza n. 325 del 26.02.2018, il T.A.R. ha accolto il ricorso “stante la chiara fondatezza della censura d'incompetenza”; detta sentenza è stata anche notificata al Comune di Amalfi il quale, però, non ha più adottato alcun ulteriore provvedimento; anzi, ha autonomamente provveduto alla messa in sicurezza; di recente, vi è stato un nuovo distaccamento dal costone roccioso, del pari riversatosi sulla sottostante strada comunale (“nel tratto immediatamente antistante l'imbocco della galleria (direzione Amalfi)”); tuttavia, la P.A., ancora una volta e del tutto illegittimamente, invece di porre in essere le attività di messa in sicurezza all'uopo necessarie: - in data 11.10.2022 (relazione prot. n. 18145), ha effettuato un nuovo sopralluogo presso il sito interessato dal crollo; - ha, poi, adottato il provvedimento prot. n. 19229 del 25.10.2022, a firma del Responsabile del Settore Edilizia Privata, Urbanistica e Protezione Civile, con il quale gli ha ordinato di “effettuare con decorrenza immediata..., senza indugio, a proprie cura e spesa, quanto indispensabile per i lavori necessari al fine dell'eliminazione di ogni pericolo per persone o cose onde garantire la sicurezza pubblica”, avvertendo che “in caso di inottemperanza... emetterà i consequenziali provvedimenti di competenza previsti per Legge in ambito di sicurezza pubblica” e ciò: a - ignorando del tutto la precedente vicenda, rilevante perché dà conto

dell'assenza di qualsivoglia obbligo; b - in contrasto: - con le previsioni di cui al richiamato art. 30 – comma 4 del Codice della Strada; - con il decisum di cui alla sentenza n. 325 del 26.02.2018.

Tanto premesso in fatto, il ricorrente ha lamentato l'illegittimità della gravata ordinanza, sulla scorta delle doglianze in diritto di seguito sintetizzate;

I – VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 54 DEL D. LGS N. 267/2000; ARTT. 3 – COMMA 1 E 30 – COMMA 4 DEL D. LGS. N. 285/1992) – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – DI ISTRUTTORIA – SVIAMENTO – ERRONEITÀ) – INCOMPETENZA;

II – VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 54 DEL D. LGS. N. 267/2000 IN RELAZIONE AGLI ARTT. 3 E 7 DELLA L. N. 241/1990) – VIOLAZIONE DEL PROCEDIMENTO – ECCESSO DI POTERE 7 (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – DI ISTRUTTORIA – DI MOTIVAZIONE - SVIAMENTO – ERRONEITÀ – PERPLESSITÀ);

III – VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 54 DEL D. LGS N. 267/2000; ARTT. 3 – COMMA 1 E 30 – COMMA 4 DEL D. LGS. N. 285/1992) – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – DI ISTRUTTORIA – SVIAMENTO – ERRONEITÀ) – INCOMPETENZA;

IV – VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 3 – COMMA 1 E 30 – COMMA 4 DEL D. LGS. N. 285/1992) – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – DI ISTRUTTORIA – SVIAMENTO – ERRONEITÀ);

V – VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 50 - 54 E 107 DEL D. LGS. N. 267/2000 IN RELAZIONE ALL'ART. 3 DELLA L. N. 241/1990) – VIOLAZIONE DEL PROCEDIMENTO – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – DI ISTRUTTORIA – DI MOTIVAZIONE – SVIAMENTO – ERRONEITÀ – PERPLESSITÀ).

Sulla scorta delle descritte causali, il ricorrente ha chiesto l'integrale accoglimento della domanda.

Si è costituito il Comune di Amalfi per resistere al ricorso.

All'udienza pubblica del 5.03.2024, la causa, previa discussione, è stata assegnata a sentenza.

DIRITTO

Come noto, le ordinanze contingibili e urgenti costituiscono provvedimenti atipici volti ad assicurare elasticità di manovra all'amministrazione nel prevenire il perpetrarsi di danni rilevanti all'incolumità pubblica, spesso irreparabili a posteriori (cfr. T.A.R. Milano, sez. IV, 23/08/2023, n.2045 T.A.R. Roma, sez. II bis, 6/12/2022, n. 16291), proprio come quelli che nel caso di specie potrebbero conseguire all'eventuale ulteriore cedimento della parete rocciosa che si staglia sulla proprietà del ricorrente.

Dette ordinanze, pertanto, non hanno la finalità di attribuire responsabilità o di sanzionare comportamenti illegittimi, ma piuttosto quella di fronteggiare con immediatezza una situazione di natura eccezionale e imprevedibile oppure una condizione di pericolo concreto di un danno grave e imminente al momento dell'adozione del provvedimento, anche a prescindere dalla circostanza – a torto valorizzata dai ricorrenti quale motivo di illegittimità del provvedimento impugnato – che la situazione emergenziale fosse sorta in epoca antecedente (Cons. St., Sez. V, 25 maggio 2012, n. 3077; Cons. St., Sez. V, 19 settembre 2012, n. 4968; T.A.R. Salerno, sez. I, 17 ottobre 2019, n. 1782).

Vi è più che l'ordinanza contingibile e urgente richiede che la p.a. debba affrontare, a tutela della pubblica incolumità, o comunque di altri valori dell'ordinamento da presidiare costantemente, situazioni di pericolo non tutelabili mediante l'adozione di strumenti ordinari (cfr., *quam multis*, Consiglio di Stato, 13.10.2021, n.6875).

La possibilità di ricorrere allo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente ex artt. 50 e 54 del T.U.E.L. è condizionata dalla sussistenza di un pericolo concreto, che imponga di provvedere in via d'urgenza, con strumenti extra ordinem, per fronteggiare emergenze sanitarie o porre

rimedio a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile di pericolo attuale e imminente per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, non fronteggiabili con gli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento.

Tale potere di ordinanza 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 provvedimento (T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 1° giugno 2020, n. 2087).

Tanto premesso, facendo applicazione dei principi legislativi e giurisprudenziali testè richiamati, va detto che il ricorso all'esame del Collegio deve essere accolto, stante la chiara fondatezza della censura d'incompetenza del Responsabile del Settore Urbanistica e Demanio del Comune di Amalfi ad emanare l'ordinanza in epigrafe.

Invero, il provvedimento impugnato, evidentemente, costituisce un'ordinanza contingibile e urgente, in materia di sicurezza ed incolumità pubblica, come tale attribuita alla competenza sindacale, dagli artt. 50 e 54 d. l.vo 267/2000, come interpretati dalla giurisprudenza ("Il dirigente non dispone del potere di ordinanza extra ordinem a tutela dell'incolumità pubblica ex art. 54 comma 4, d. lg. n. 267 del 2000, spettando al Sindaco, quale Ufficiale del Governo; parimenti, l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti per emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale è comunque riservata al Sindaco, quale rappresentante della comunità locale, ai sensi dell'art. 50 comma 5, d. lg. n. 267 del 2000" – T. A. R. Campania – Napoli, Sez. VII, 11/10/2012, n. 4074).

Del resto, la stessa motivazione dell'ordinanza de qua è sintomatica dell'appartenenza della stessa al genus delle ordinanze extra ordinem, volte a fronteggiare imminenti pericoli per la sicurezza dei cittadini, come pure, d'altronde, si riconosce nel suo testo ("Considerato che al Sindaco compete il

potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti ai sensi degli artt. 50 e 54 d.lg.s 267/2000....”).

L'accoglimento del ricorso, per la dirimente ragione sopra evidenziata, rende superfluo l'esame delle ulteriori doglianze, sollevate dalla parte ricorrente.

Tenuto conto della particolarità della vicenda, le spese di lite possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, l'accoglie, nei sensi di cui in motivazione, e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato, sub A) dell'epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pierluigi Russo, Presidente

Pierluigi Buonomo, Referendario

Michele Di Martino, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Michele Di Martino

IL PRESIDENTE
Pierluigi Russo

IL SEGRETARIO