



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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8849 del 2022, proposto da Opera Nazione per il Mezzogiorno d'Italia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Rocco Mariano Romaniello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Potenza, via Messina n. 35;

contro

Comune di Senise, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Donatello Genovese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Commissario Straordinario del Comune di Senise, Ministero dell'Interno, Comando Vigili del Fuoco di Potenza, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata (Sezione Prima) n. 210/2022, resa tra le parti, sul ricorso proposto per l'annullamento:

a) dell'ordinanza del Commissario Straordinario del Comune di Senise n. 27 del

24.04.2020 prot. n. 2633, avente ad oggetto <<*ordinanza di sgombero unità immobiliari costituenti il fabbricato ubicato nel centro storico dell'abitato di Senise al Largo Donnaperna e su Via Lorenzo Monti e classificato U.M.I. n. 41 nell'ambito del P.I.R. adottato con D.C.C. n. 70 del 23/11/2002*>>, compresa la presupposta scheda tecnica di intervento dei VV.FF. di Potenza n. 1155 in data 01.04.2020 ivi richiamata;

b) della successiva ordinanza del Commissario Straordinario del Comune di Senise n. 30 del 30.04.2020 prot. n. 2697, notificata a mezzo servizio postale con lettera raccomandata il 15.06.2020, avente ad oggetto: <<*rettifica a dispositivo ordinanza di sgombero unità immobiliari costituenti il fabbricato ubicato nel centro storico dell'abitato di Senise al Largo Donnaperna e su Via Lorenzo Monti e classificato U.M.I. n. 41 nell'ambito del P.I.R. adottato con D.C.C. n. 70 del 23/11/2002*>>;

c) della presupposta ordinanza del Comune di Senise, a firma del Responsabile Ufficio Tecnico, n. 35 del 06.09.2013 prot. n. 6738, richiamata nel provvedimento sub a) dell'epigrafe, recante ordine di chiusura della scuola materna per presunta carenza di requisiti di sicurezza dal punto di vista statico e dell'agibilità;

d) della presupposta ordinanza sindacale del Comune di Senise n. 9 del 17.02.2016 prot. n. 1094, richiamata nell'ordinanza impugnata n. 27/2020, recante ordine di chiusura della scuola per essere stata disattesa la precedente ordinanza del 2013;

e) di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, anche di data ed estremi sconosciuti, che sia lesivo degli interessi della parte ricorrente;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Senise;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 settembre 2024 il Cons. Annamaria Fasano e preso atto del deposito della richiesta di passaggio in decisione senza la preventiva discussione, ai sensi del Protocollo d'intesa del 10 gennaio 2023, da

parte degli avvocati Romaniello e Genovese;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'Opera Nazione per il Mezzogiorno d'Italia (in seguito anche solo ONMI oppure Opera), nella qualità di proprietaria di una porzione di immobile di tre piani sito in Senise (PZ) in Largo Donnaperla n. 7, proponeva ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, impugnando le ordinanze in epigrafe indicate, chiedendone l'annullamento.

In particolare, con l'ordinanza n. 35 del 2013, il Comune aveva ordinato all'Associazione Sacro Cuore, comodataria dal 2009 della porzione di immobile di proprietà dell'Ente morale ricorrente, l'immediata chiusura della scuola materna dalla stessa gestita presso il suddetto immobile, in quanto *'l'intera struttura non possiede i requisiti per essere ritenuta sicura dal punto di vista statico e agibile per lo svolgimento dell'attività scolastica cui essa era destinata'*. Con successiva ordinanza n. 9 del 17.2.2016, il Comune aveva disposto la chiusura immediata dell'Istituto scolastico per prevenire situazioni di pericolo, trattandosi di immobile privo dei requisiti di idoneità statica e di agibilità.

Con ordinanza n. 27 del 2020, rettificata con ordinanza n. 30 del 2020, il Commissario Straordinario del Comune di Senise disponeva, nei confronti dei proprietari dell'immobile, tra cui il ricorrente, lo sgombero dell'intero stabile e l'esecuzione di interventi di messa in sicurezza ex art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, in considerazione delle precarie condizioni statiche della struttura, richiamando la documentazione istruttoria.

2. L'Opera lamentava l'illegittimità dei suddetti provvedimenti, in quanto l'ordinanza n. 27 del 2020, rettificata con l'ordinanza n. 30 del 2020, facendo leva su presunte carenze strutturali dell'immobile, era in contraddizione logica con le precedenti ordinanze n. 35 del 2013 e n. 9 del 2016, riguardanti presunte carenze statiche e problemi di agibilità. Le ordinanze presupposte erano illegittime,

considerata la piena agibilità dell'immobile, come desumibile dai pareri igienico – sanitari per l'esercizio dell'attività scolastica rilasciati, sino a 2008, dalla competente ASL, oltre che dai più recenti certificati comunali di idoneità statica. In particolare, le ordinanze del 2013 e del 2016 erano illegittime perché espressione di persecutorie procedure amministrative, come dimostrato dalla pendenza di un procedimento penale a carico del firmatario delle stesse per i reati di cui agli artt. 323 e 328 c.p. Secondo il ricorrente, l'ordinanza di sgombero era priva dei presupposti legali di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non sussistendo il pericolo per l'incolumità pubblica, considerato il carattere risalente delle problematiche statiche dell'immobile e la provvisorietà degli effetti in quanto era priva del termine finale. Inoltre, laddove si dovesse ritenere che la base normativa dell'ordinanza di sgombero riposasse nell'art. 50 del d.lgs. n. 267 del 2000, l'atto era comunque illegittimo per carenza dei relativi requisiti. L'Ente morale deduceva che il Comune avrebbe potuto adottare misure meno incisive dello sgombero, in applicazione del principio di proporzionalità.

Inoltre, l'assenza di provvedimenti interdittivi del transito veicolare e pedonale lungo la strada di accesso al Largo Cesare Donnaperma e su Via Mazzini, che costeggiava il plesso immobiliare oggetto di sgombero, confermava la mancanza di reali pericoli per l'incolumità pubblica.

Il ricorrente lamentava che non essendo l'Associazione Sacro Cuore, comodataria dell'immobile, tra i destinatari dell'ordinanza, la stessa concretamente era ineseguibile. Inoltre, l'ordinanza n. 35 del 2013 era illegittima perché viziata da incompetenza, essendo stata adottata dal Responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale di Senise e non dall'Ufficiale del Governo.

3. Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, con sentenza n. 210 del 2022, respingeva il ricorso, ritenendo l'infondatezza delle critiche.

4. L'Opera Nazione per il Mezzogiorno d'Italia ha proposto appello avverso la suddetta pronuncia, chiedendone l'integrale riforma sulla base delle seguenti censure: *“1. Eccesso di potere per contraddittorietà con precedenti provvedimenti*

amministrativi, illogicità manifesta, carenza di istruttoria, difetto dei presupposti di fatto e di diritto – Violazione e falsa applicazione artt. 221 e 222 R.D. 27.07.1934 n. 2365 e art. 24, 25 e 26 d.P.R. n. 380/2001 – Sussistenza del requisito dell’agibilità – Error in iudicando e/o in procedendo – Errata valutazione del materiale probatorio; 2. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 54, commi 4 e 4-bis, d.lgs. 18.08.2000, n. 267 – Violazione art. 1 D.M. Ministero Interno 05.08.2008 – Eccesso di potere per difetto dei presupposti di fatto e di diritto della contingibilità, dell’urgenza, dell’imminente e concreto pericolo, dello stato di necessità ad intervenire mediante l’esercizio del potere di ordinanza atipica extra ordinem – Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione – Sussistenza della sicurezza statica dell’immobile – Error in iudicando e/o in procedendo – Errata valutazione del materiale probatorio; 3. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 50 d.lgs. 18.08.2000, n. 267 – Violazione art. 2 D.M. Ministero Interno 05.08.2008 – Eccesso di potere per difetto di presupposti di fatto e di diritto – Error in iudicando e/o in procedendo – Errata valutazione del materiale probatorio; 4. Violazione del principio di buon andamento ed imparzialità dell’azione amministrativa ex art. 97 della Costituzione – Eccesso di potere per sproporzione del mezzo rispetto al fine – Omessa ponderazione degli interessi coinvolti – Difetto di motivazione e di istruttoria – Illogicità manifesta e contraddittorietà dell’azione amministrativa – Error in iudicando e/o in procedendo – Errata valutazione del materiale probatorio; 5. Incompetenza del Responsabile dell’Ufficio Tecnico del Comune di Senise – Violazione art. 15 L. n. 121 del 01.04.1981 – Violazione artt. 50, 54 e 107 d.lgs. n. 267/2000 – Illegittimità derivata – Error in iudicando e/o in procedendo – Errata valutazione del materiale probatorio; 6. Eccesso di potere per sviamento – Ingiustizia manifesta; 7. Eccesso di potere per contraddittorietà con precedenti provvedimenti amministrativi – Disparità di trattamento ed ingiustizia manifeste – Eccesso di potere; 8. Violazione del giusto procedimento di Legge ex d.lgs. n. 42 del 2004”.

5. Il Comune di Senise si è costituito in resistenza, concludendo per il rigetto del gravame.

6. Le parti con memorie hanno precisato le proprie difese.

7. All'udienza del 19 settembre 2024, la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

8. Con il primo mezzo, l'appellante lamenta che il T.A.R. avrebbe erroneamente respinto la censura con la quale era stato rilevato che, sulla base di una erronea istruttoria amministrativa, era stata emessa l'ordinanza n. 35 del 2013, notificata solo all'Associazione Sacro Cuore, con la quale illegittimamente era stata disposta la chiusura della scuola materna per presunte carenze strutturali e documentali, queste ultime in relazione all'agibilità. Con successiva ordinanza n. 48 del 2015, l'UTC di Senise aveva disposto per un anno la sospensione dell'ordinanza n. 35 del 2013, onde consentire l'esecuzione di lavori strutturali, ricadenti però nella parte orientale di proprietà dell'Opera, laddove la scuola materna era ubicata nella parte occidentale, non interferenti con il resto dell'immobile. Con l'ordinanza sindacale n. 9 del 16 era stata disposta la chiusura della scuola materna, ma non lo sgombero, che veniva successivamente intimato con l'ordinanza n. 27 del 2020, rettificata con quella n. 30 del 2020 nella sola parte dispositiva. A parere dell'appellante, vi sarebbe una contraddizione logica e giuridica tra i vari provvedimenti, posto che le precedenti ordinanze del 2013 e del 2016 riguarderebbero presunte carenze statiche di agibilità, mentre quella del 2020 sarebbe riferita a carenze strutturali. Le ordinanze sarebbero altresì illegittime, atteso che il Comune di Senise avrebbe rilasciato per l'esercizio dell'attività scolastica il parere igienico sanitario, e negli anni 2013, 2015, 2017 e 2020 sarebbero stati depositati i certificati di idoneità statica. I vari pareri igienico sanitari rilasciati all'Opera fino al 2008 sarebbero, ad avviso del ricorrente, prodromici al rilascio del certificato di agibilità, con la conseguenza che, anche se il documento è formalmente mancante, l'ordinanza di sgombero è comunque illegittima. Secondo l'Ente ricorrente, il provvedimento, che

pretenderebbe di sanzionare la contestazione e la mancata esecuzione delle precedenti ordinanze del 2013 e del 2016 in punto di agibilità, sarebbe illegittimo per vizi propri, nonché per illegittimità derivata, stante l'illegittimità delle precedenti ordinanze. L'appellante lamenta che il T.A.R. avrebbe omesso di valutare la documentazione amministrativa in atti, quale il certificato di idoneità statica, l'agibilità esistente dall'aprile 2015 (come confermato dal Giudice di Pace di Chiaromonte e dal T.A.R. Basilicata con sentenza n. 303 del 2022), e il verbale di sopralluogo dei VV.FF, documenti che avrebbero escluso il pericolo di crollo, nonché il certificato di idoneità statica del 5.10.2020 e gli elaborati verifica di sicurezza del 6.1.2020.

9. Con il secondo motivo, si denuncia l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui è stata respinta la seconda doglianza introdotta con il ricorso introduttivo, con la quale si era sostenuto l'insussistenza dei presupposti per l'emissione di una ordinanza *ex art.* 54 del TUEL, non esistendo un imminente pericolo con riferimento alla staticità ed agibilità dell'immobile. A parere dell'appellante, il difetto di attualità del pericolo di crollo immediato in astratto potenzialmente idoneo a mettere in pericolo la pubblica e privata incolumità vizierebbe le ordinanze n. 35 del 2013, n. 9 del 2016, n.27 del 2020 e n. 30 del 2020.

10. Con la terza censura, l'appellante deduce che, anche nell'ipotesi in cui le ordinanze fossero state emesse ai sensi e per gli effetti dell'art. 50 TUEL, sarebbero comunque illegittime, atteso che la disposizione prevede l'esercizio del potere di ordinanza in caso di emergenza sanitaria o igiene pubblica a carattere locale, situazioni del tutto assente nel caso in esame. Tale dato sarebbe desumibile dalla circostanza che alcun provvedimento di interclusione del traffico veicolare o pedonale sarebbe stato emesso dall'Amministrazione, senza considerare che, se vi fosse stato realmente un pericolo di crollo, considerata l'altezza del comparto pari a circa 30 metri, avrebbero dovuto essere sgomberate sia la sottostante via Cairoli, sia la strada via Mazzini posta a valle del lato orientale.

11. Con la quarta doglianza, l'appellante deduce di avere eccepito, nel corso del giudizio di primo grado, che la p.a. aveva omesso di spiegare le ragioni per le quali non aveva ritenuto di adottare provvedimenti meno incisivi della sfera giuridica del privato, che, in astratto, avrebbero potuto egualmente tutelare il pubblico interesse, come opere di consolidamento e/o di provvisorio puntellamento, o specifiche misure e lavori di messa in sicurezza. La motivazione del T.A.R., secondo cui la situazione di pericolo per l'incolumità pubblica è ostativa all'adozione di provvedimenti meno incisivi, sarebbe frutto di un giudizio errato stante l'insussistenza di una situazione di imminente pericolo per la pubblica e privata incolumità. Sarebbe errata anche la pronuncia di improcedibilità, stante l'interesse dell'appellante, ad eventuali fini risarcitori, alla pronuncia di annullamento dei provvedimenti impugnati, tenuto conto che la comodataria è stata costretta, in ragione delle ordinanze di sgombero, a trasferire l'attività scolastica in un'altra struttura.

12. Con il quinto mezzo, si censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto il motivo riferito al vizio di incompetenza del Responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune di Senise nell'emettere l'ordinanza n. 35 del 2013, vizio che si rifletterebbe sulle successive ordinanze, le quali sarebbero illegittime per illegittimità derivata.

13. Con la sesta denuncia, si lamenta che erroneamente il T.A.R. avrebbe respinto la denuncia di illegittimità delle ordinanze del 2013 e del 2016 perché oggetto di un processo penale a carico dei firmatari delle stesse, nella qualità di Responsabile Ufficio Tecnico comunale e di Responsabile del SUAP, per i reati di cui agli artt. 323 e 328 c.p., laddove la sentenza n. 158 del 2022 del Tribunale di Lagonegro di assoluzione per esclusione del dolo non eliminerebbe le violazioni di legge dedotte anche con riferimento ai provvedimenti presupposti a quelli impugnati.

14. Con il settimo motivo, l'appellante lamenta che il T.A.R. avrebbe erroneamente respinto la censura con la quale la parte dell'immobile oggetto dei provvedimenti

impugnati fa parte di un comparto più grande, ma l'Amministrazione ha considerato pericolosa solo la parte di proprietà della ricorrente e non anche le altre unità n. 8 e n. 11 facenti parte dello stesso complesso, omettendo di considerare le perizie in atti, e non tenendo conto della mancata adozione di provvedimenti analoghi in danno della proprietà Ferrare Santina.

15. Con l'ottavo mezzo, l'Ente ricorrente eccepisce che i provvedimenti impugnati andavano notificati anche al MIBAC *ex* d.lgs. n. 42 del 2004 onde consentire l'esercizio eventuale dei poteri di vigilanza ed ispezione, e il rilascio delle relative autorizzazioni. Il Collegio di prima istanza avrebbe respinto laconicamente la denuncia, assumendo che tale adempimento non era necessario.

16. Le denunce, sopra sintetizzate, vanno esaminate congiuntamente per ragioni di connessione logica.

17. Il Collegio preliminarmente ritiene di soprassedere dall'esame delle eccezioni di tardività del ricorso di primo grado sollevate dal Comune di Senise anche nel presente giudizio, stante l'infondatezza dell'appello del merito, per i rilievi di seguito enunciati.

17.1. Con il ricorso introduttivo, l'Opera Nazionale per il Mezzogiorno d'Italia ha impugnato le ordinanze emesse dal Commissario Straordinario del Comune di Senise n. 27 del 24.4.2020 e n. 30 del 30.4.2020, nonché quella del Responsabile dell'Ufficio Tecnico n. 35 del 6.9.2013 e quella del Sindaco di Senise n. 9 del 17.2.2016, ed ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente.

Con l'ordinanza n. 35 del 2013, il Tecnico Comunale aveva ordinato al legale rappresentante dell'Associazione Sacro Cuore l'immediata chiusura della scuola materna Sacro Cuore, poiché, avendo riportato danni sismici *'l'intera struttura non possiede i requisiti per essere ritenuta sicura dal punto di vista statico e agibile per lo svolgimento delle attività scolastiche cui essa è destinata'*.

Con la successiva ordinanza n. 9 del 2016, il Sindaco aveva disposto la chiusura immediata della scuola per prevenire situazioni di pericolo, atteso che l'immobile risultava privo dei necessari requisiti di idoneità statica e di agibilità ed era

frequentato da minori di età.

Con l'ordinanza n. 27 del 2020, rettificata con l'ordinanza n. 30 del 2020, il Commissario Straordinario del Comune di Senise, su sollecitazione del Comando Provinciale dei Vigile del Fuoco di Potenza, aveva disposto nei confronti dei proprietari dell'immobile, tra cui l'ONMI, lo sgombero dell'intero stabile, ponendo in essere gli interventi per metterlo in sicurezza, in considerazione delle pessime condizioni statiche della struttura.

17.2. Orbene, come precisato dal Tribunale nella sentenza impugnata, l'ONMI non ha un interesse diretto, concreto e attuale all'impugnazione delle ordinanze n. 35 del 2013 e n. 9 del 2016, in quanto non ne è il soggetto destinatario. Non è contestato in atti che i suddetti provvedimenti sono stati notificati solo all'Associazione Sacro Cuore e hanno la finalità di inibire, a causa delle carenze statiche dell'immobile, lo svolgimento dell'attività di scuola dell'infanzia da parte della predetta associazione. Gli enunciati profili risarcitori non sono stati adeguatamente supportati dal ricorrente, quanto al profilo dell'interesse, rimanendo insuperata la circostanza che i suddetti provvedimenti non sono stati notificati all'Opera.

Pertanto, va condivisa l'asserita *'inammissibilità dell'impugnazione autonoma di dette ordinanze, poiché indirizzate unicamente all'Associazione Sacro Cuore (comodatario e gestore dell'istituto scolastico ospitato nell'immobile) e, dunque, non lesive della sfera giuridica di parte ricorrente'*.

Né tali ordinanze, come pretende l'appellante, sono legate da un nesso di presupposizione con l'ordinanza di sgombero, posto che quest'ultima si fonda su distinti accertamenti e valutazioni.

Il Collegio nondimeno non si esime dall'esaminare le critiche riproposte dall'Ente ricorrente anche nel presente giudizio, con le quali si asserisce una contraddittorietà tra l'ordinanza n. 27 del 2020 e le precedenti ordinanze n. 35 del 2013, e n. 9 del 2016.

La doglianza non può trovare accoglimento, tenuto conto che tutti i provvedimenti

sono finalizzati a rilevare, nella sostanza, le gravi problematiche statiche (o strutturali) dell'immobile, già riscontrate nel 2013 e mai concretamente eliminate, tanto da aggravarsi e giustificare lo sgombero della struttura.

17.3. Né può ritenersi che la legittimità delle ordinanze possa essere superata dall'esistenza di pareri igienico sanitari o dai certificati di idoneità statica resi per l'esercizio dell'attività scolastica, non essendo idonei a inficiare le determinazioni assunte dall'Amministrazione, atteso che si tratta di certificati emessi, quanto ai pareri igienico sanitari, dal 1998 al 2008 e, quanto ai secondi, in disparte l'anno di emissione, si tratta di documentazione avente una efficacia temporanea limitata a seconda delle condizioni strutturali verificate, non idonea a rappresentare la prova dell'inesistenza di un pericolo di crollo della struttura in ipotesi di evento sismico. Quindi si tratta, come precisato dal T.A.R., di *'atti comunque inidonei a confutare il dato fattuale costituito dalle carenze strutturali dell'immobile'*.

Va, altresì, rammentato che l'ordinanza n. 9 del 2016, oggetto di impugnazione da parte dell'Associazione Sacro Cuore in un separato giudizio, è stata scrutinata da questo Consiglio di Stato con sentenza n. 4459 del 2023, i cui esiti argomentativi si condividono, il quale ha precisato che : *'...L'appellante insiste nell'affermare che il TAR sarebbe incorso in errore, che si è tradotto nell'erroneo convincimento che la parte dell'immobile adibito a scuola materna abbisognasse di lavori di adeguamento strutturale richiesti, invece, con riferimento ad altra parte dello stabile non più usata per uso scolastico, oggetto dell'ordinanza n. 48/2015. 10.2. Il motivo è infondato. Valga al proposito ricordare che: i) l'ordinanza n. 73/98 ordinava lo sgombero dell'intera parte orientale del fabbricato di proprietà dell'opera ONMI e della stanza retrostante i bagni esistenti sul medesimo versante; ii) l'ordinanza n. 35/2013 ha ordinato la chiusura della scuola materna Sacro Cuore rilevando che nel corso dell'anno si erano succeduti numerosi episodi di scosse telluriche e che <<l'intera struttura non possiede i requisiti per essere ritenuta sicura dal punto di vista statico e agibile per lo svolgimento delle attività scolastiche cui essa è destinata>>: quindi l'ordinanza n. 35/2013, nel dichiarare*

la mancanza di sicurezza dello stabile, la riferisce all'intero stabile, in particolare anche alla parte occupata dalla scuola materna; iii) l'ordinanza n. 48/2015 ha disposto la sospensione per un anno dell'ordinanza n. 35/2013 al solo scopo di consentire la realizzazione delle opere di cui alla CILA presentata il 10 settembre 2015 dal legale rappresentante dell'Opera ONMI, dando atto che si trattava di interventi finalizzati al miglioramento statico e messa in sicurezza dell'edificio, consistenti nella revisione del tetto di copertura e di alcune lesioni presenti all'interno di una stanza, tuttavia senza affermare che i suddetti interventi fossero sufficienti per garantire la stabilità del fabbricato e, quindi, per il rilascio del certificato di agibilità; iv) con nota n.956 dell'11 febbraio 2016 il responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale, appreso del reinsediamento della scuola materna nello stabile, ha comunicato all'appellante, e a tutti gli enti interessati, che l'ordinanza di sospensione n. 48/2015 non equivaleva ad autorizzazione alla ripresa dell'attività scolastica e, contestualmente, significava che il certificato di idoneità statica dell'immobile del 13 marzo 2015, prodotto dalla Associazione Sacro Cuore non poteva ritenersi idoneo ad attestare l'assenza di rischio, e tanto per una serie di ragioni tecniche puntualmente indicate nella nota; v) con l'ordinanza n. 9 del 17 febbraio 2016 il Comune, dato atto che l'ordinanza n. 35/2013 aveva disposto la chiusura della scuola materna 'per mancanza dei requisiti statici e di agibilità', richiamata la successiva ordinanza n. 48/2015 nonché il verbale della Polizia Municipale in cui si riferiva della persistente mancanza del certificato di agibilità e della ripresa dell'attività scolastica, con la presenza di 28 bambini nello stabile, ritenuto, infine << attuale e necessario ricorrere ad adozione di misura contingibile ed urgente per prevenire situazione di pericolo per l'incolumità pubblica>>, ha disposto l'immediata chiusura della scuola materna <<fino all'ottenimento delle autorizzazioni e/o certificazioni necessarie per l'espletamento della relativa attività>>.

Questo Collegio condivide l'approdo argomentativo illustrato nella pronuncia

invocata, apparendo all'evidenza che l'intero stabile, e non solo una parte di esso, è stato nel corso degli anni privo dei requisiti di stabilità e sicurezza, tanto da determinare l'Amministrazione ad intervenire con provvedimenti inibitori per la tutela della salute e della sicurezza pubblica.

La sentenza impugnata resiste ai motivi di censura prospettati dal ricorrente nel ricorso introduttivo e riproposti nel presente giudizio, laddove si ritiene la sussistenza dei presupposti per l'emissione dell'ordinanza di sgombero ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, stante la situazione di pericolo per l'incolumità pubblica, evincibile dalle molteplici evidenze documentali che dimostrano che lo stabile, parzialmente inagibile a causa degli eventi sismici del 1980 e del 1988, non è stato interessato successivamente da interventi significativi idonei a superare le gravi conseguenze in ipotesi derivanti da un evento sismico, in un territorio notoriamente a rischio, per i frequentatori dell'istituto scolastico gestito dall'Associazione Sacro Cuore, tutti bambini di età inferiore a cinque anni.

Quanto alle argomentazioni profuse dall'appellante nei propri scritti difensivi circa la sussistenza di un certificato di agibilità, va ribadito che l'ordinanza di sgombero si giustifica senz'altro, ai sensi dell'art. 222 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, per la mancanza dei requisiti sostanziali prescritti dalle norme tecniche in materia di sicurezza, salubrità ed igiene, e prescinde dalla presenza o meno del certificato di agibilità, che ha la funzione solo di attestare il possesso di tali requisiti, ma che, anche se presente, non è ostativo all'adozione di una ordinanza di sgombero come chiarito dall'art. 26 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 280, secondo il quale *'il rilascio del certificato di agibilità non impedisce l'esercizio del potere di dichiarazione di inagibilità di un edificio o di parte di esso ai sensi dell'art. 222 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265'*.

Pertanto le deduzioni difensive dell'Ente ricorrente in ordine al rilascio o meno del certificato di agibilità della struttura hanno scarsa rilevanza nella vicenda in esame, tenuto conto che, il Comune può ordinare lo sgombero dell'immobile qualora manchino i presupposti sostanziali di agibilità, indipendentemente dalla presenza o

meno di un'eventuale certificazione (nella specie si controverte della carenza sostanziale dei requisiti di agibilità dell'immobile dovuti a riscontrate carenze strutturali dello stesso).

Con riferimento ai certificati di idoneità statica, tanto valorizzati dall'Opera nei propri scritti difensivi, va rammentato che, con nota prot. n. 5684 del 20.8.2015, il Tecnico comunale aveva evidenziato che il certificato di idoneità statica non era idoneo a dimostrare la sicurezza dell'immobile, in mancanza di interventi sulle parti strutturali, atteso che lo stabile era gravato da pregresse ordinanze di sgombero per danni conseguenti ad eventi sismici ed era stato incluso, per tale motivo, nel programma di recupero degli immobili danneggiati dal sisma ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 132/1999, adottato con delibera del Consiglio comunale di Senise n. 70 del 23.11.2002.

La suddetta circostanza di fatto è stata accertata da questo Consiglio di Stato, con la sentenza n. 4459 del 2023, sopra richiamata, il quale ha evidenziato, con riferimento all'ordinanza n. 9 del 2016, che: *'L'ordinanza sindacale deve, conclusivamente, ritenersi espressione di un potere legittimamente esercitato, in quanto evidentemente ispirato all'intento di scongiurare un rischio per la pubblica incolumità degli utenti della scuola materna, in presenza, nondimeno, di indici di rischio oggettivi, costituiti dalla presenza di lesioni createsi in occasione delle scosse telluriche nonché dall'assoggettamento del territorio di insistenza a vincolo sismico'*.

17.4. Dagli atti di causa emerge che, nel frattempo, il parziale crollo della copertura dell'immobile aveva sollecitato un intervento del Tecnico comunale che ne disponeva la messa in sicurezza con ordinanza n. 51 del 2016, e successivamente, a seguito di sopralluogo, in data 20.10.2017, il funzionario dell'Ufficio Difesa del Suolo della Regione Basilicata rilevava che: *'il crollo del tetto dovuto ad un cedimento della struttura portante per vetustà ed incuria manutentiva, ha portato ad un adagiamento dell'ammasso residuale sul sottostante solaio di soffitto non*

garantendo la minima protezione delle acque meteoriche e con la sicura azione devastante sul resto delle strutture manifestatasi allo stato, con distacchi di parti murarie e sfondamento del solaio di appoggio. Pertanto, non essendo garantita la incolumità delle persone che occupano lo stabile, in particolare dei bambini che frequentano la Scuola Materna e tantomeno quella pubblica, è necessario che proceda allo sgombero dello stabile e che si transenni l'area circostante interdicensi al transito dei passanti in sua prossimità'.

Seguiva un successivo intervento del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Potenza, in data 1.4.2020, all'esito del quale veniva segnalata la significativa situazione fessurativa dell'intero immobile ed invitato il Sindaco di Senise ad emanare gli opportuni provvedimenti contingibili e urgenti sull'intero corpo di fabbrica: *'in quanto eventuali danneggiamenti e/o crolli anche parziali, possono rovinare su parti/locali/zone che sembrerebbero abitate o comunque fruibili'.*

Per tale ragione, il Commissario Straordinario del Comune emetteva l'ordinanza n. 27 del 2020, rettificata, poi, quanto ai destinatari, con l'ordinanza n. 30 del 2020, disponendo lo sgombero dell'intero stabile e l'esecuzione di interventi di messa in sicurezza ex art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000.

La situazione di degrado e di pericolo, non risolta con gli strumenti ordinari e dunque degenerata, ha necessitato di un intervento urgente a tutela della pubblica incolumità, ivi compresa quella di coloro che utilizzavano la struttura, la cui permanenza all'interno del fabbricato li avrebbe esposti ad un serio pericolo.

Ai sensi dell'art. 54, comma 4, del TUEL, anche il riscontro di uno stato dei luoghi che potrebbe divenire potenzialmente pericoloso per l'incolumità pubblica può legittimare il ricorso al potere *extra ordinem* da parte del Sindaco; la potenzialità di un pericolo grave per l'incolumità pubblica è sufficiente a giustificare il ricorso all'ordinanza contingibile e urgente anche qualora essa sia nata da tempo o si protragga per un lungo periodo senza cagionare il fatto temuto, nonché persino allorquando il pericolo stesso non sia imminente, ma sussista una ragionevole probabilità che possa divenirlo, ove non si intervenga prontamente.

Le emergenze processuali non possono che evidenziare un quadro di concreto pericolo e rischio per la pubblica incolumità fronteggiabile con l'esercizio di un potere amministrativo *extra ordinem*, volto a superare la grave situazione di urgente necessità ampiamente rilevabile in atti.

Va, infatti, rammentato che in tema di ordinanze *extra ordinem*, la giurisprudenza ha, in più occasioni precisato che: *'Il c.d. principio di precauzione, di derivazione comunitaria (art. 7, Regolamento n. 178 del 2002), impone che quando sussistono incertezze o un ragionevole dubbio riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi; l'attuazione del principio di precauzione comporta dunque che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da una attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche'* (Cons. Stato, n. 6655 del 2019). Sotto un diverso profilo, va respinta anche la contestazione dell'assenza di un termine finale di efficacia delle ordinanze n. 27 e n. 30, essendo di tutta evidenza che la durata dello sgombero è ovviamente connessa alla rimozione delle situazioni di criticità riscontrate, a mezzo della esecuzione di misure urgenti di ripristino delle condizioni di sicurezza dello stabile, e dunque, della cessazione del pericolo.

17.5. Come precisato dal T.A.R. nella sentenza impugnata, le suddette risultanze probatorie non sono in alcun modo inficiate dalla documentazione valorizzata dall'Opera nei propri scritti difensivi, tenuto conto che anche il perito nominato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lagonegro, nell'ambito del procedimento per i reati di cui agli artt. 323 e 328 c.p., promosso a carico dei funzionari comunali che avevano preso parte all'adozione delle ordinanze del 2013 e del 2016 (concluso con sentenze assolutorie con sentenza n. 158/2022), ha attestato che: *'L'edificio in parola è stato realizzato nel 1200 e ha subito, nel corso*

degli anni, variazioni e ampliamenti che ne hanno alterato l'originario assetto strutturale. Molti dei materiali utilizzati nella costruzione dell'opera presentano evidenti segni di invecchiamento con conseguente decadimento delle relative caratteristiche meccaniche. Una parte dello stesso (parte orientale) presenta evidenti segni di dissesto strutturale con lesioni e distacchi diffusi causati oltre che dalle azioni meteorologiche anche dai diversi terremoti che nel corso degli anni hanno interessato la zona'.

17.6. Quanto alle altre critiche prospettata in ricorso con il terzo mezzo, trattasi censure già introdotte nel giudizio di primo grado in via ipotetica e subordinata e, come correttamente statuito dal T.A.R., inammissibili, considerato che l'ordinanza n. 27 del 2020, rettificata con l'ordinanza n. 30 del 2020, ha costituito estrinsecazione del potere di cui all'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, con la conseguenza che le denunce sono mal riposte, essendo riferite ad un dato normativo inconferente.

17.7. Neppure fondato l'asserito eccesso di potere per sproporzione del mezzo rispetto al fine, atteso che, sul presupposto di una acclarata situazione di grave e imminente pericolo per la pubblica incolumità pubblica e privata, il Comune di Senise non poteva mitigare l'iniziativa intrapresa con provvedimenti meno incisivi, essendo tenuto ad intervenire tempestivamente con i provvedimenti impugnati.

Il 'principio di precauzione', che ha supportato l'intervento restrittivo, è stato applicato per la necessità di assicurare adeguata tutela di fronte al rilevante pericolo ad interessi pubblici particolarmente sensibili, anche in assenza di un'evidenza scientifica del nesso di causalità, secondo lo standard del c.d. più probabile che non tra la circostanza fattuale su cui si è intervenuti, e il pregiudizio che si sarebbe potuto verificare.

Inoltre, come precisato dall'Amministrazione comunale nelle controdeduzioni, l'Associazione Sacro Cuore, comodataria dell'immobile, e l'ONMI erano consapevoli della situazione di degrado strutturale dell'immobile, in ragione dei numerosi interventi dei tecnici comunali e dei provvedimenti adottati dal Comune,

‘il che è sufficiente per escludere in radice l’invocata possibilità, per l’Amministrazione, di mitigare la portata dell’iniziativa intrapresa e per privare di rilevanza, nell’ottica dello scrutinio di legittimità del provvedimento sub iudice, qualsivoglia appunto di eventuale contraddizione e discriminazione nell’azione amministrativa. Sotto altro profilo, va rilevato che – come documentato dal Comune – l’Associazione Sacro Cuore, in data 23/1/2021, ha presentato una SCIA per l’ubicazione dell’Istituto scolastico presso un’altra sede; il che rende la censura in parte qua improcedibile’ (v. motivazione sentenza impugnata).

Né si può ritenere che le ordinanze gravate siano illegittime, o non possano trovare concreta esecuzione, in quanto non correttamente indirizzate ai destinatari, dovendosi rammentare che l’ordinanza contingibile e urgente, adottata a norma dell’art. 54, comma 4, del TUEL non ha carattere sanzionatorio, né implica alcun accertamento in ordine all’individuazione di eventuali responsabilità, con la conseguenza che deve essere indirizzata nei confronti di chi si trovi nella posizione di potere intervenire tempestivamente per eliminare la situazione di pericolo. E tale è la condizione di chi abbia a qualsiasi titolo la materiale disponibilità dei beni dai quali il pericolo origina.

17.8. Anche il quinto motivo di appello non può trovare accoglimento.

La censura finalizzata a contestare l’ordinanza n. 35 del 2013 poiché adottata dal Responsabile dell’Ufficio tecnico del Comune di Senise, e non dall’Ufficiale del Governo, in quanto viziata per incompetenza, omette di considerare che i poteri comunali di vigilanza edilizia, ai sensi del d.P.R. n. 380 del 2021, consentono al Responsabile dell’UTC di intervenire con ordinanze ordinarie per interdire l’utilizzo dell’immobile gravemente pregiudicato sotto il profilo urbanistico. Inoltre, in disparte l’inammissibilità della denuncia per carenza di interesse, come sopra rilevato (in quanto trattasi di una ordinanza notificata solo all’Associazione Sacro Cuore), non può essere ravvisato alcun nesso di presupposizione con l’ordinanza di sgombero notificata nel 2020, atteso che quest’ultima si fonda su

autonomi e distinti elementi fattuali.

17.9. Infine, in ragione dei rilievi espressi, e del quadro probatorio emerso dagli atti, le vicende penali richiamate dall'Opera ricorrente, con riferimento a procedimenti a carico dei firmatari delle ordinanze del 2013 e 2016, concluse comunque con l'assoluzione dei funzionari imputati (sentenza n. 158 del 2022 del Tribunale Penale di Lagonegro), non solo non hanno alcuna incidenza con l'oggetto del giudizio che riguarda esclusivamente la legittimità di atti amministrativi, ma non appaiono evidenziare la denunciata attività persecutoria dell'Amministrazione comunale, dovendosi dare rilievo al fatto che il Giudice penale, con la sentenza n. 158 del 2022, ha, al contrario, osservato che il comportamento della p.a. è stato posto in essere all'evidente scopo di tutelare l'incolumità pubblica, *'né sono emersi elementi di sorta che potrebbero far ipotizzare un dolo intenzionale di danno nei confronti della associazione Sacro Cuore ovvero della sua legale rappresentante atteso che proprio quest'ultima ha negato l'esistenza di rapporti preesistenti'*.

17.10. Né può essere condiviso il settimo mezzo, con il quale si assume che l'ordinanza di sgombero sia viziata da disparità di trattamento, essendo indirizzata unicamente ai proprietari dell'immobile ubicato nell'unità minima di intervento n. 41 del vigente Piano Integrato di Recupero, non già anche a quelli delle unità minime di intervento nn. 8 e 11 contigue alla prima e incluse in un medesimo comparto, atteso che, come precisato dal T.A.R., non vi è alcuna evidenza in atti che gli immobili inseriti nelle richiamate unità minime di intervento nn. 8 e 11 si trovino nelle medesime condizioni di precarietà strutturale in cui versa l'immobile sgomberato. Né si può ravvisare alcuna disparità di trattamento, tenuto conto che gli immobili assumibili a comparazione sono differenti e autonomi e versano in una situazione differente, né le parti appellanti hanno allegato e provato circostanze contrarie.

17.11. Quanto all'ottavo motivo di appello, con il quale si deduce che i provvedimenti impugnati, interessando un immobile vincolato *ex d.lgs. n. 42 del 2004*, avrebbero dovuto essere notificati al MIBAC, onde consentire l'esercizio

eventuale dei poteri di sua spettanza, si rammenta che non sussiste nessuna prescrizione che impone la notifica al Ministero dell'ordinanza di sgombero riguardante un bene vincolato ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, comunque in alcun modo necessaria ai fini della validità delle ordinanze.

18. In definitiva, l'appello va respinto, e la sentenza impugnata va confermata.

19. Le spese di lite del grado seguono il criterio della soccombenza e vanno liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte soccombente alla rifusione delle spese di lite del grado a favore del Comune di Senise, che liquida in complessivi euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 19 settembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Annamaria Fasano

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO