



**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 8875 del 2022, proposto da Teresa Eleonora Guerriero, Aldo Mileo e Nicola Calcagno, rappresentati e difesi 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 Comune Senise e Comando Vigili del Fuoco di Potenza, non costituiti in giudizio;

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata (Sezione Prima) n. 209/2022, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Senise e del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 settembre 2024 il Cons. Annamaria Fasano e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

1. Teresa Eleonora Maria Guerriero, Aldo Mileo, Nicola Calcagno, Clarice Ferrara, Giulio Cesare Donnaperma e Alberto Donnaperma proponevano ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata per l'annullamento dell'ordinanza commissariale del Comune di Senise n. 27 del 24.4.2020 prot. n. 2633, avente ad oggetto lo sgombero delle unità immobiliari costituenti il fabbricato ubicato nel centro storico dell'abitato di Senise di cui erano comproprietari.

I ricorrenti chiedevano l'annullamento anche della scheda tecnica di intervento dei VV.FF. di Potenza n. 115 del 2.4.2020, e della successiva ordinanza commissariale n. 30 del 2020 di rettifica nel solo dispositivo dell'ordinanza di sgombero n. 27, nonchè della nota del Comando di Polizia Locale n. 3252 del 2020, avente ad oggetto l'intimazione all'ottemperanza delle suddette ordinanze sindacali.

Veniva, altresì, impugnata l'ordinanza, a firma del Responsabile Ufficio Tecnico di Senise, n. 35 del 2013, e l'ordinanza sindacale n. 9 del 2016.

Va premesso in fatto che il Comune di Senise, con ordinanza n. 35 del 2013, aveva ordinato all'Associazione Sacro Cuore (comodataria dal 2009 di una porzione dell'immobile in questione, di proprietà dell'Opera nazionale per il Mezzogiorno

d'Italia) l'immediata chiusura della scuola materna da essa gestita presso il suddetto immobile, poiché *'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 è destinata'*; con successiva ordinanza n. 9 del 2016, il medesimo Ente civico aveva disposto la chiusura immediata dell'Istituto scolastico per prevenire situazioni di pericolo per i bambini minori di età che frequentavano la scuola, risultando detto immobile privo dei necessari requisiti di idoneità statica e di agibilità.

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

2. I ricorrenti, con il ricorso introduttivo, denunciavano l'illegittimità degli atti impugnati, assumendo che 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, afferenti invece a presunte carenze in ordine alla staticità e all'agibilità. L'ordinanza, inoltre, era viziata per invalidità derivata, considerato che dette presupposte ordinanze, anche esse impuginate nel presente giudizio, dovevano ritenersi a loro volta illegittime, considerata la piena agibilità dell'immobile, ciò essendo desumibile dai pareri igienico – sanitari per l'esercizio dell'attività scolastica rilasciati, sino al 2008, dalla competente ASL, oltre che dai più recenti certificati comunali di idoneità statica. Secondo gli esponenti, l'ordinanza di sgombero era priva dei presupposti legali di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, in considerazione della insussistenza della situazione di pericolo per l'incolumità pubblica e della provvisorietà degli effetti, essendo priva di un termine finale.

Inoltre, nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere che la base normativa dell'ordinanza di sgombero fosse l'art. 50 del d.lgs. n. 267 del 2000, l'atto era comunque da considerarsi illegittimo per carenza dei relativi requisiti. Il Comune, ad avviso degli esponenti, avrebbe comunque potuto adottare misure meno incisive dello sgombero, in applicazione del principio di proporzionalità, oltre al fatto che le precedenti ordinanze del 2013 e del 2016 erano comunque illegittime perché espressione di procedure amministrative persecutorie, 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.

In ogni caso, le ordinanze impugnate, interessando un immobile vincolato ex d.lgs. n. 42 del 2004, avrebbero dovuto essere notificate anche al MIBAC, onde consentire l'esercizio eventuale dei poteri di sua spettanza.

Veniva denunciata, altresì, disparità di trattamento, in quanto l'ordinanza di sgombero era indirizzata unicamente ai proprietari dell'immobile ubicato nell'unità minima di intervento n. 41 del vigente Piano Integrato di Recupero, e non già anche a quelle delle unità minime di intervento nn. 8 e 11 contigue alla prima e incluse in un medesimo comparto.

3. Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, con sentenza n. 209 del 2022, respingeva il ricorso.

4. Teresa Eleonora Maria Guerriero, Aldo Mileo e Calcagno Nicola, con ricorso in appello notificato nei termini e nelle forme di rito, hanno impugnato la suddetta pronuncia, chiedendone l'integrale riforma, sollevando le 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. 1265 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 dei 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. Eccesso di potere per sviamento – Ingiustizia manifesta; 6. Violazione del giusto procedimento di legge ex d.lgs. n. 42/2004; 7. Eccesso di potere per contraddittorietà con precedenti provvedimenti amministrativi – disparità di trattamento ed ingiustizia manifeste – eccesso di potere”.

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 motivo, si censura la sentenza impugnata, assumendo che la motivazione nella stessa illustrata non rispecchierebbe le risultanze processuali, ravvisandosi una contraddizione logica e giuridica tra le ordinanze n. 35 del 2013,

n. 48 del 2015, n. 9 del 2016 e l'ordinanza n. 27 del 2020, rettificata con l'ordinanza n. 30 del 2020, oggetto di impugnazione nel presente giudizio. Le precedenti ordinanze afferiscono a presunte carenze statiche e documentali di agibilità, mentre quella del 2020 adduce carenze a livello strutturale. Le ordinanze del 2013 e del 2016 sarebbero pertanto illegittime in quanto emesse su presupposti fatto e di diritto non esistenti all'epoca della loro adozione, atteso che gli Uffici competenti avrebbero sempre rilasciato il parere igienico sanitario all'ONMI (Opera Nazionale per il Mezzogiorno d'Italia) per l'esercizio dell'attività scolastica e non avrebbero mai sollevato obiezioni sulla staticità della struttura. Ne consegue che, a parere dei ricorrenti, l'ordinanza del 2020, che pretende di sanzionare la contestazione e la mancata esecuzione delle precedenti ordinanze del 2013 e del 2016 in punto di agibilità, sarebbe illegittima per vizi propri, nonché per illegittimità derivata, in quanto le precedenti ordinanze sarebbero a loro volta illegittime per violazione delle norme invocate nella rubrica del mezzo e per carenza dei presupposti.

Inoltre il T.A.R. non avrebbe considerato le risultanze del certificato di idoneità statica dell'ing. Auricchio del 2013, l'agibilità esistente dall'aprile 2015, come accertato dal Giudice di pace di Chiaromonte, e come confermato in separato giudizio dal T.A.R. Basilicata con la sentenza n. 303/2022, sicché la carenza di agibilità contestata nel 2013 sarebbe stata risolta, e non avrebbe potuto essere nuovamente contestata nel 2016, in assenza di ulteriori accertamenti. Il Collegio di prima istanza avrebbe tralasciato di considerare che il verbale di sopralluogo dei VV.FF., impugnato e richiamato nelle ordinanze di sgombero, avrebbe escluso il pericolo di crollo, e non avrebbe neppure valutato il certificato di idoneità statica del 5.10.2020, nonché gli elaborati di verifica sicurezza del 6.1.2020, documenti che proverebbero la assoluta sicurezza dell'immobile.

8.1. Il motivo non può trovare accoglimento.

Va premesso, come precisato dal T.A.R., che gli odierni ricorrenti non hanno un interesse diretto, concreto ed attuale all'impugnazione delle ordinanze n. 35 del

2013 e n. 9 del 2016, non essendo destinatari dei suddetti provvedimenti. Tali atti sono indirizzati all'Associazione Sacro Cuore e alla stessa rivolti per inibire lo svolgimento dell'attività di scuola dell'infanzia nell'immobile, in considerazione delle riscontrate carenze statiche della struttura.

Il Collegio, comunque, non si esime dall'esame del merito delle sollevate censure, richiamando, ai fini del rigetto per infondatezza, la motivazione resa da questo Consiglio di Stato con la sentenza n. 4459 del 2023 sull'appello proposto dall'Associazione Sacro Cuore avverso la sentenza n. 637 del 2016 del T.A.R. per la Basilicata, con la quale era stata dichiarata l'illegittimità dell'ordinanza n. 9 del 2016 del Sindaco di Senise.

Questo Consiglio osserva che: *“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”*.

Quindi, con tale condivisibile affermazione, si intende superata la tesi difensiva, pervicacemente sostenuta dagli appellanti, che vi sia stato l'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 del 2015.

Laddove, come si evince dagli atti di causa, l'ordinanza n. 48 del 2015 ha disposto la sospensione per un anno dell'ordinanza n. 35/2013 al solo fine di consentire la realizzazione delle opere di cui alla CILA presentata il 10 settembre 2015 dal legale rappresentante dell'Opera OMNI, 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, come al contrario sostengono le parti appellanti. Questo Consiglio di Stato, con la sentenza n. 4459 del 2023, operando una condivisibile ricostruzione fattuale, ha precisato che: *‘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 e 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’.*

La lettura dei provvedimenti che si sono succeduti nel tempo induce a ritenere, come si precisa nella richiamata pronuncia, che tutto lo stabile fosse ormai privo dei requisiti di stabilità e sicurezza, e quindi anche la parte occupata dalla scuola materna.

Ne consegue che l’impugnata sentenza resiste ai motivi di doglianza, atteso che l’ordinanza n. 27 del 2020 (e quindi anche l’ordinanza n. 30) non è in contraddizione con i precedenti provvedimenti che hanno interessato il medesimo immobile, tenuto conto che tutti gli atti sono concordi nell’evidenziare le gravi

criticità strutturali del bene, già riscontrate nel 2013, e mai definitivamente risolte tanto da aggravarsi e da giustificare lo sgombero della struttura. Né si può ritenere che le ordinanze siano legate da un nesso di presupposizione con la recente ordinanza di sgombero, atteso che quest'ultima di fonda su distinti e successivi acclaramenti e valutazioni.

Diversamente da quanto ritengono gli appellanti, in disparte le suggestive argomentazioni, di fatto l'immobile di Largo Donnaperna nel corso degli anni non è stato mai interessato da significativi interventi di consolidamento strutturale, idonei a superare le criticità evidenziate negli atti impugnati, pur essendo stato interessato dagli eventi sismici del 23.11.1980 e del 1981, nonché di quelli del 9.9.1998. Situazione che, oltre ad essere rimasta sostanzialmente invariata, si è aggravata come risulta dalla scheda dei rilievi del Comando provinciale dei Vigili del Fuoco svolti in data 21.4.2020, da cui è emersa la necessità di provvedimenti contingibili e urgenti di competenza comunale, che *'debbano riguardare l'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'*.

Il riferimento dei ricorrenti ai pareri igienico sanitari, o ai certificati di idoneità statica, ha scarsa rilevanza e non è idoneo, comunque, a inficiare le determinazioni assunte dall'Amministrazione, atteso che si tratta di certificati emessi, quanto ai pareri igienico sanitari dal 1998 al 2008, e comunque aventi una efficacia temporanea limitata. Risulta dai fatti di causa, inoltre, che il certificato di idoneità statica, che ha corredato la presentazione della CILA del 13 marzo 2015, è stato contestato dal responsabile dell'Ufficio Tecnico circa la assunta garanzia di stabilità e sicurezza della parte dell'immobile destinato a scuola di infanzia. Mentre i certificati di idoneità statica del 2020, appaiono superati dagli esiti accertativi dei Vigili del Fuoco, sopra richiamati, come pure delle conclusioni della perizia svolta nell'ambito del procedimento penale per i reati di cui all'art. 328 c.p., promosso nei confronti dei firmatari delle ordinanze gravate, i cui contenuti verranno richiamati

nel prosieguo.

In definitiva, si tratta di atti non idonei a confutare il dato di fatto costituito dalle carenze strutturali dell'immobile.

9. Con la seconda censura, gli appellanti lamentano l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto la denuncia di carenza dei presupposti legali di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2020 dell'ordinanza gravata, in specie l'imminenza della situazione di pericolo per l'incolumità pubblica che intendeva fronteggiare, e la provvisorietà degli effetti, essendo priva di un termine finale.

9.1. Le critiche non sono fondate.

Secondo l'indirizzo condiviso della giurisprudenza, 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 dei ricorrenti in ordine al rilascio o meno del certificato di agibilità della struttura non assumono rilievo, 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).

Come sopra precisato, va rammentato che, con nota prot. n. 5484 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.

A tale riguardo, le diffuse deduzioni difensive delle parti appellanti, illustrate anche con memorie, su questioni che riguardano l'assunto rilascio del certificato di agibilità degli immobili sono ininfluenti, a fronte della precisata possibilità del Comune di ordinare lo sgombero dell'immobile nell'ipotesi in cui si accerti e/o si paventi il pericolo per la sicurezza pubblica.

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 utilizzano la struttura, la cui permanenza all'interno del fabbricato li avrebbe esposti ad un serio e probabile pregiudizio.

Il Collegio ravvisa, nella specie, i presupposti per l'emissione delle ordinanze di sgombero *ex art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000*, stante il pericolo per la sicurezza 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 di fatto interessato successivamente da interventi significativi idonei a superare le gravi conseguenze derivanti da un eventuale evento sismico, in un territorio notoriamente a rischio, per gli studenti dell'Istituto scolastico gestito dall'Associazione Sacro Cuore, tutti bambini di età inferiore a cinque anni.

Tale circostanza di fatto è stata evidenziata da questo Consiglio di Stato, con la sentenza n. 4459 citata, che, con riferimento alla legittimità dell'ordinanza n. 9 del 2016, precisa: *'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 insidenza a vincolo sismico'.*

Un potere di ordinanza, espressamente previsto dalla legge, è una forma straordinaria di intervento *extra ordinem* finalizzato a salvaguardare interessi primari dei singoli o della collettività a fronte di situazioni di urgente necessità, qualora si accerti che gli strumenti ordinari posti dall'ordinamento risultino insufficienti.

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, 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 interdicendola al transito dei passanti in sua prossimità'.*

Un successivo intervento del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Potenza, in data 1.4.2020, ha segnalato 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'.*

Le critiche pertanto non hanno pregio, in ragione della rilevata situazione di criticità dello stabile, oltre al fatto che il potere attribuito al Sindaco, ai sensi

dell'art. 54, comma 4, del TUEL, può essere utilizzato non solo a fronte di un pericolo reale, ma anche di una situazione di rischio potenziale, al fine di prevenire la probabilità che accada un evento dannoso, ovvero in chiave preventiva. In sostanza, 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*, atteso che 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 allorquando il pericolo stesso non sia imminente, ma sussista una ragionevole probabilità che possa divenirlo, ove non si intervenga prontamente.

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).

Gli esiti processuali conducono a considerare marginali gli elementi addotti dagli appellanti a sostegno della tesi che esclude la sussistenza di una situazione di pericolo e comunque di una condizione precaria dell'immobile, dovendosi considerare che, come sopra anticipato, anche il perito nominato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lagonegro, nell'ambito del procedimento promosso a carico dei firmatari delle ordinanze del 2013 e del 2016, per i reati di

cui agli artt. 323 e 328 c.p., concluso con sentenze assolutoria n. 158 del 2022, ha attestato che: *“L’edificio in parola è stato realizzato nel 1200 ed 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”*. Tali esiti accertativi, resi nell’ambito di un processo penale, non sono inficiati dalle conclusioni della comunicazione prot. 9862/24AA del 14.1.2021 del Dipartimento Infrastrutture Mobilità Ufficio Difesa del Suolo che invece assume, a dire degli appellanti, ‘il superamento delle condizioni di criticità strutturale rilevate dall’Ing. Mango con il verbale del 20.10.2017’, dovendosi condividere le conclusioni del perito, fondate su argomentazioni scientifiche rese nel contraddittorio delle parti processuali.

Quanto al termine di durata degli effetti finali del provvedimento, appare all’evidenza che lo sgombero è condizionato all’esecuzione dei lavori di rimozione dei rischi per l’incolumità pubblica, atteso che il Sindaco ha altresì ingiunto l’esecuzione di opere di consolidamento e di ripristino delle parti interessate e, quindi, implicitamente individuato la cessazione della situazione di pericolo che ha giustificato l’iniziativa *extra ordinem*.

10. Con il terzo mezzo, gli appellanti denunciano l’erronea valutazione del materiale probatorio da parte del Collegio di prima istanza, che avrebbe ritenuto infondato il terzo motivo del ricorso di primo grado, con il quale si era contestato che, nell’ipotesi in cui si dovesse ritenere che la base normativa dell’ordinanza di sgombero fosse l’art. 50 del d.lgs. n. 267 del 2000, l’atto sarebbe comunque illegittimo per carenza dei requisiti.

10.1. La denuncia non può trovare accoglimento.

Va, infatti, condiviso quanto precisato dal T.A.R. in relazione al contenuto

dell'ordinanza n. 27, come rettificata dall'ordinanza n. 30 del 2020, qualificabile espressione del potere di cui all'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, con la conseguenza che le critiche illustrate con mezzo sono mal riposte essendo riferite ad un dato normativo inconferente.

11. Con il quarto motivo di appello, si contesta che il Giudice di prime cure avrebbe omesso di valutare correttamente il materiale probatorio, avendo ritenuto infondato il quarto motivo del ricorso introduttivo, con il quale si era dedotto che il Comune avrebbe potuto adottare misure meno incisive dello sgombero, in applicazione del principio di proporzionalità. I ricorrenti deducono che l'assenza di provvedimenti interdittivi del transito veicolare e pedonale lungo la strada di accesso al Largo Cesare Donnaperna e su via Mazzini, che costeggia il plesso immobiliare oggetto di sgombero, confermerebbe la mancanza di pericoli reali per l'incolumità pubblica. Inoltre, non essendo l'Associazione Sacro Cuore (comodatario e gestore dell'istituto scolastico ospitato nell'immobile) tra i destinatari dell'ordinanza *de qua*, la stessa sarebbe concretamente ineseguibile da parte degli appellanti, privi dei poteri coercitivi nei confronti del suddetto comodatario.

11.1. Le denunce sono infondate.

Il Collegio richiama la motivazione già espressa con riferimento alle precedenti censure in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'emissione dell'ordinanza sindacale impugnata, alla luce delle emergenze processuali. 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 di pregiudizio nei confronti di 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 interviene e il pregiudizio che potrebbe arrecare. Nel caso in esame, come precisato dal T.A.R., sussistendo i presupposti per l'attivazione dei poteri *extra ordinem* di cui all'art. 54, comma 4,

d.lgs. n. 267 del 2000, doveva ritenersi esclusa la possibilità, per l'Amministrazione, di mitigare la portata dell'iniziativa intrapresa, stante il grave pericolo per gli utenti dell'istituto scolastico.

Né si può ritenere che le ordinanze gravate siano illegittime in quando non specificamente indirizzate al comodatario dell'immobile, dovendosi rammentare che l'ordinanza contingibile e urgente adottata a norma dell'art. 54 comma 4 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 cui si trovi nella posizione di poter 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.

A tale riguardo, va evidenziato che l'Associazione Sacro Cuore è stata comunque a conoscenza delle ordinanze impugnate, posto che in data 23.01.21 ha presentato al Comune una SCIA per l'ubicazione della propria attività scolastica in altra sede.

Né si può predicare che questa circostanza sia stata in maniera non corretta adottata dal T.A.R. ai fini della declaratoria di improcedibilità del motivo, posto che la doglianza è stata comunque esaminata nel merito, con esito di infondatezza, sicché le argomentazioni circa la sussistenza di un interesse dei ricorrenti ad una pronuncia giudiziale a fini risarcitori non colgono nel segno, stante il rigetto della critica, perché la situazione di pericolo per l'incolumità pubblica è stata ritenuta ostativa all'adozione di provvedimenti meno incisivi per la sfera giuridica del ricorrente.

12. Con il quinto motivo, gli appellanti contestano la sentenza impugnata nella parte in cui il Collegio di prima istanza ha ritenuto infondato il quinto motivo del ricorso introduttivo, con il quale si è dedotto che le precedenti 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.

12.1. La critica non è meritevole di apprezzamento.

Come precisato dal T.A.R. *‘le richiamate vicende penali, che, peraltro, come documentato dal Comune di Senise, si sono di recente concluse, in primo grado, con la piena assoluzione dei funzionari imputati (Tribunale di Lagonegro, sez. pen., 17/2/2022, n. 158), non hanno alcuna diretta incidenza con l’oggetto del giudizio (che riguarda il sindacato di legittimità degli atti amministrativi)’*.

Né si può ritenere che vi sia alcun intento persecutorio da parte dell’Amministrazione comunale nei confronti dell’Associazione Sacro Cuore, dovendosi condividere le argomentazioni espresse a tale riguardo dal Tribunale di Lagonegro nella sentenza n. 158 del 2022, finalizzate ad escludere *‘elementi di sorta che potrebbero far ipotizzare un dolo intenzionale di danno nei confronti dell’Associazione Sacro Cuore ovvero della sua legale rappresentante, atteso che proprio quest’ultima ha negato l’esistenza di rapporti preesistenti’*.

13. Con la sesta doglianza si contesta la sentenza impugnata nella parte in cui il Collegio di prima istanza ha ritenuto infondato l’ottavo motivo di ricorso, con il quale si era denunciato che i provvedimenti impugnati, interessando un immobile vincolato ex d.lgs. n. 42 del 2004, avrebbero dovuto essere notificati anche al MIBAC, onde consentire l’eventuale esercizio di poteri di spettanza.

13.1. La critica è infondata, tenuto conto che non è rinvenibile alcuna prescrizione normativa che impone, ai fini della validità, la notifica delle ordinanze gravate al Ministero dei beni culturali, atteso che l’Amministrazione svolge poteri di vigilanza e controllo e di tutela dei beni sottoposti a vincolo ex d.lgs. n. 42 del 2004.

14. Con il settimo motivo di appello, si denuncia che il Giudice di prime cure avrebbe errato nel respingere il settimo motivo di ricorso introduttivo, con il quale si era denunciato il vizio di disparità di trattamento dei provvedimenti impugnati, essendo unicamente indirizzata ai proprietari dell’immobile ubicato nell’unità minima di intervento n. 41 del vigente Piano Integrativo di Recupero e non già anche a quelli delle unità minime di intervento nn. 8 e 11 contigue alla prima e incluse in medesimo comparto.

14.1. Il mezzo va respinto.

Il Collegio osserva che le emergenze processuali non hanno consentito di verificare con certezza che le unità minime di intervento nn. 8 e 11 incluse nel medesimo comparto si trovano nelle medesime condizioni di precarietà strutturale in cui versa l'immobile oggetto dell'ordinanza di sgombero. Né si può ravvisare alcuna disparità di trattamento, tenuto conto che gli immobili assumibili a comparazione sono autonomi e caratterizzati da una situazione differente, né le parti appellanti hanno allegato e provato circostanze contrarie.

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

16. 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 le parti appellanti alla rifusione delle spese di lite del grado a favore del Comune di Senise che si liquidano 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**