

Pubblicato il 06/12/2022

N. 00830/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00785/2021 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 per la Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 785 del 2021, proposto da Maria Antonietta Nocente, Vanda Nocente, Vilma Nocente, Marcello Nocente e Sergio Nocente, rappresentati e difesi dagli avvocati Pierluigi Guerriero e Francesco Mambrini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Sindaco del Comune di Sedini in qualità di Ufficiale del Governo, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Cagliari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico in Cagliari, via Dante, 23; Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Sassari, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Cagliari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico in Cagliari, via Dante, 23; Comune di Sedini, non costituito in giudizio;

nei confronti

Valentina Manenti e Augusta Marchesini, non costituite in giudizio;

per l'annullamento:

- dell'ordinanza contingibile e urgente n. 8 del 15 luglio 2021, adottata dal Sindaco del Comune di Sedini per la messa in sicurezza dell'immobile sito in via La Marmora 18, catastalmente censito al foglio 75 mappale 82 sub 1 e sub 2, trasmessa in copia ai ricorrenti con raccomandate A/R, tutte spedite il 9 agosto 2021;
- della relazione di sopralluogo dell'Ufficio tecnico del Comune intimato, datata 15 aprile 2021, prot. 2345, presso l'immobile oggetto di ordinanza, “per quanto occorrer possa”;
- della nota prot. 2513 del 21 aprile 2021 del Comune intimato, contenente richiesta di intervento immediato per la messa in sicurezza, “per quanto occorrer possa”;
- della nota dell'Ufficio tecnico del Comune resistente, datata 19 maggio 2021, in riscontro alla comunicazione dell'avv. Guerriero del 13.5.2021, “per quanto occorrer possa”;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale ancorché di contenuto sconosciuto laddove lesivo degli interessi del ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Sindaco del Comune di Sedini in qualità di ufficiale del Governo e della Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo Sassari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 giugno 2022 il dott. Oscar Marongiu e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti, tutti tra loro fratelli e figli della medesima madre, la sig.ra Eleonora Fresi, nata il 30 giugno 1923 e deceduta il 28 luglio 1994, hanno impugnato gli atti indicati in epigrafe, tra cui in particolare l'ordinanza n. 8/2021 del 15.7.2021, con cui

il Sindaco del Comune di Sedini, in qualità di Ufficiale del Governo ai sensi dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000, ha ordinato agli stessi l'esecuzione, in solido fra loro e altresì con altri soggetti, di interventi di messa in sicurezza e sanificazione dell'immobile situato in via La Marmora 18, catastalmente censito al foglio 75 mappale 82 sub 1 e sub 2.

2. I ricorrenti deducono in fatto che:

- l'immobile oggetto dell'ordine contenuto nella gravata ordinanza di messa in sicurezza afferiva al patrimonio della sig.ra Francesca Fresi, sorella della loro madre;
- sono tutti nati a Roma e cresciuti nella relativa provincia, dove per la maggior parte risiedono tutt'ora, e non hanno mai avuto praticamente quasi alcun rapporto con la sig.ra Francesca Fresi, riguardo alla quale sanno solo che essa è deceduta da circa quarant'anni;
- non hanno mai saputo se sono stati o meno chiamati all'eredità della sig.ra Francesca Fresi, ma comunque non hanno mai accettato la stessa, in alcuna delle forme previste dal codice civile;
- i ricorrenti non hanno nemmeno accettato l'eredità della loro madre Eleonora Fresi per la quale non è stata nemmeno presentata dichiarazione di successione;
- il Comune deve aver proceduto, a loro dire, ad una mera ricostruzione "genealogica" dei discendenti, collaterali e relativi discendenti dell'ultima proprietaria accertata dell'immobile in questione (ossia, come visto, la sig.ra Francesca Fresi), supponendo per ciò solo che essi abbiano acquisito l'eredità della stessa;
- il Comune, infatti, con missiva del 21.4.2021, ha chiesto ai ricorrenti la messa in sicurezza dell'immobile e successivamente, a seguito di uno scambio di corrispondenza con gli interessati (nel corso del quale questi ultimi rimarcavano la loro estraneità alla vicenda successoria e l'insussistenza della loro qualifica di eredi, contestando peraltro la necessità di provare la mancata accettazione dell'eredità, per

escludere la qualifica di erede, nelle sole forme della rinuncia formale espressa, come invece preteso dal Comune), ha adottato la gravata ordinanza a carico degli “eredi Fresi Francesca – Fu Gavino Agostino”, includendo fra gli stessi anche i ricorrenti.

3. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi.

1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 470 ss. nonché 527, 2648, 2699, 2702 c.c. e dei principi e delle norme generali in tema di successioni; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241; violazione e falsa applicazione degli artt. 24, 42 e 97 Cost.; violazione e falsa applicazione dei principi di proporzionalità, legalità, affidamento e buon andamento; eccesso di potere per violazione del procedimento, illogicità manifesta, arbitrarietà, carenza, erroneità e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, manifesta ingiustizia, difetto di istruttoria e irragionevolezza di motivazione.

Lamentano i ricorrenti che il provvedimento impugnato è stato indirizzato ad una pletora di soggetti, tra i quali gli odierni ricorrenti, sull'erroneo presupposto della titolarità in capo ai medesimi della proprietà dell'area di cui si discute in ragione della presunta riconducibilità agli stessi della qualifica di “eredi di Fresi Francesca – Fu Gavino Agostino”.

Il Comune non avrebbe illustrato o spiegato sulla base di quali criteri e indici si è compiuta tale errata identificazione nelle persone degli odierni istanti.

Sostengono i ricorrenti che né loro né i loro aventi causa hanno mai accettato, né in forma espressa né tacitamente, alcuna eredità della sig.ra Francesca Fresi, come evidenziato dagli stessi nello scambio di note precedenti all'avvio del procedimento che ha condotto all'ordinanza impugnata; precisano ulteriormente, al riguardo, di non avere espresso la volontà di accettare alcuna eredità con atto pubblico o con scrittura privata, e di non aver assunto alcun comportamento che in qualche modo potesse lasciar presupporre la loro volontà di assumere la qualifica di eredi, non acquisendo nemmeno il possesso dell'immobile in questione.

Secondo tale prospettazione il Comune resistente, prima di dar corso all'ordinanza impugnata, avrebbe dovuto compiere una più analitica e adeguata istruttoria, dalla quale sarebbe necessariamente risultato che i ricorrenti non vantano alcun titolo di proprietà o di altro genere sull'area di cui si discute e, oltretutto, non dispongono nemmeno materialmente dell'immobile *de quo*.

2) Violazione e falsa applicazione degli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000 e dei principi e delle norme generali in tema di ordinanze contingibili e urgenti; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241; violazione e falsa applicazione degli artt. 24, 42 e 97 Cost.; violazione e falsa applicazione dei principi di proporzionalità, legalità, affidamento e buon andamento; eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica, violazione del procedimento, perplessità, arbitrarietà, carenza ed erroneità dei presupposti di fatto e di diritto, manifesta ingiustizia, difetto di istruttoria e irragionevolezza della motivazione.

Lamentano i ricorrenti che l'Amministrazione:

- non ha condotto alcun accertamento istruttorio idoneo a comprovare l'esistenza dei presupposti – *in primis* quello della residualità – previsti dalla legge per l'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente;
- non ha in alcun modo motivato in ordine all'opportunità e appropriatezza delle misure individuate come da adottarsi a carico dei destinatari.

Inoltre, gli obblighi di *facere* ordinati sarebbero poi anche del tutto sproporzionati, incidendo sui soggetti privati individuati in misura evidentemente maggiore di quella strettamente necessaria e con ciò violando il limite intrinseco di uso “misurato” dello strumento *de quo*.

3) Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, 7, 8 e 10 della l. 7 agosto 1990, n. 241, nonché degli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000 sotto altro profilo e dei principi e delle norme generali in tema di partecipazione e giusto procedimento; violazione e falsa applicazione degli artt. 24 e 97 Cost.; violazione e falsa applicazione dei

principi di proporzionalità, partecipazione, legalità, affidamento e buon andamento; eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica, violazione del procedimento, arbitrarietà, carenza ed erroneità dei presupposti di fatto e di diritto, manifesta ingiustizia, difetto di istruttoria e irragionevolezza di motivazione.

I ricorrenti lamentano che, in ogni caso, il Comune non ha nemmeno rispettato le disposizioni di legge in ordine alla necessaria comunicazione agli interessati dell'avvio del procedimento *ex art. 7 della l. n. 241/1990*.

Nel caso di specie, soggiungono i ricorrenti, l'Amministrazione non ha provveduto ad indicare le particolari esigenze di celerità che avrebbero giustificato l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento, ma ha adoperato una mera clausola di stile che fa riferimento ad una non spiegata "urgenza a provvedere"; sarebbe stato quindi disatteso il rispetto di quella "soglia minima" di contraddittorio endoprocedimentale per gli interessati garantita dall'art. 7 della l. n. 241/1990, sicché l'ordinanza *de qua* risulterebbe viziata anche sotto il profilo formale.

In quest'ottica, la comunicazione di avvio del procedimento avrebbe consentito ai ricorrenti di partecipare al procedimento fornendo elementi di conoscenza e di giudizio (illustrati nel presente ricorso) tali da poter conformare diversamente le scelte dell'Amministrazione, sia con riguardo al difetto di legittimazione passiva dei ricorrenti sia in relazione alla corretta individuazione del potere azionato.

4. Si sono costituiti per resistere al ricorso il Sindaco, in qualità di Ufficiale del Governo, e la Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Sassari.

5. Alla camera di consiglio del giorno 3 novembre 2021 la Sezione ha accolto l'istanza cautelare, disponendo contestualmente incombenti istruttori a carico delle parti, che sono stati adempiuti in data 3.1.2022.

6. In vista dell'udienza di discussione i ricorrenti hanno ribadito le proprie difese con memoria.

7. Alla pubblica udienza del giorno 8 giugno 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Il ricorso è fondato.

Di seguito le motivazioni della sentenza, rese nella forma redazionale semplificata di cui all'art. 74 c.p.a.

8.1. Ai sensi dell'art. 459 del c.c. l'eredità si acquista solo con l'accettazione (artt. 470 ss. c.c.), il cui effetto, retroattivo, risale al momento dell'apertura della successione (art. 456 c.c., art. 1146 c.c.).

L'accettazione, in particolare, ai sensi dell'art. 474 cc., può essere espressa o tacita: è espressa quando, in un atto pubblico (art. 2699 c.c.) o in una scrittura privata (art. 2702 c.c.), il chiamato all'eredità ha dichiarato di accettarla oppure ha assunto il titolo di erede (art. 2648 c.c.); è, invece, tacita quando il chiamato all'eredità compie un atto che presuppone necessariamente la sua volontà di accettare e che non avrebbe il diritto di fare se non nella qualità di erede (art. 527 c.c.).

8.2. I ricorrenti non risulta che abbiano mai assunto la qualità di eredi della sig.ra Francesca Fresi, sorella della loro madre, atteso che, alla luce degli atti di causa, non risulta che siano mai stati chiamati all'eredità né risulta che abbiano mai accettato l'eredità, nemmeno in forma tacita.

In particolare non consta, giova ribadirlo, che i ricorrenti abbiano in alcuna occasione espresso la volontà di accettare l'eredità di cui è causa con atto pubblico o con scrittura privata né che abbiano assunto comportamenti che in qualche modo potessero presupporre la volontà di assumere la qualifica di erede della loro comune ascendente, non acquisendo, peraltro, nemmeno il possesso dell'immobile oggetto dell'ordinanza impugnata.

Né risulta che l'immobile in questione sia stato loro trasmesso dalla madre Eleonora Fresi per la quale non risulta nemmeno presentata la dichiarazione di successione (come da documentazione in atti).

8.3. Né alcun valore può assumere la tesi, sostenuta dalla difesa di parte resistente, secondo cui i ricorrenti sarebbero stati correttamente individuati come legittimati passivi quali chiamati all'eredità, sia perché tale tesi non è coerente con quanto riportato nel provvedimento impugnato, nel quale si fa espresso riferimento agli "eredi" e non ai meri "chiamati all'eredità", sia perché, come già sopra rilevato, non risulta nemmeno che i ricorrenti siano mai stati chiamati all'eredità in questione. E ciò senza considerare, peraltro, che il disposto di cui all'art. 460, comma 2, c.c., a norma del quale il chiamato all'eredità (delato) è già titolare di una serie di poteri conservativi, di vigilanza e di amministrazione, non sarebbe comunque sufficiente a fondare la legittimazione passiva dei ricorrenti, poiché tale disposizione contempla una mera facoltà e non un obbligo in capo al delato, tanto che, in caso di successiva rinuncia, le spese eventualmente sostenute sono a carico esclusivo dell'eredità (T.A.R. Puglia-Lecce, Sez. III, n. 672/2014).

8.4. Ciò posto, deve ritenersi che i ricorrenti, in quanto non proprietari né titolari di altro diritto reale sull'immobile necessitante la messa in sicurezza, non possano essere ritenuti legittimi destinatari dell'ordinanza gravata.

Il primo motivo, pertanto, coglie pienamente nel segno e riveste carattere dirimente ai fini della decisione.

8.5. In definitiva, il ricorso deve essere accolto, potendo restare assorbite le ulteriori censure dedotte, con il conseguente annullamento, per quanto di ragione, dell'ordinanza impugnata nella parte in cui individua come destinatari della stessa (anche) i ricorrenti.

8.6. La peculiarità della vicenda, nella quale il Comune ha dovuto fronteggiare con urgenza una situazione di pericolo per l'incolumità pubblica, induce il Collegio ad escludere che ricorrano i presupposti per l'accoglimento della richiesta dei ricorrenti di una condanna severa sulle spese dell'Ente, anche per lite temeraria, ai sensi degli artt. 26 c.p.a. e 96 c.p.c.

Le spese seguono comunque la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e per gli effetti indicati in motivazione, con il conseguente annullamento, per quanto di ragione, dell'ordinanza impugnata nella parte in cui individua come destinatari della stessa (anche) i ricorrenti.

Condanna il Comune resistente al pagamento di € 1.300,00 in favore dei ricorrenti oltre al rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Dante D'Alessio, Presidente

Tito Aru, Consigliere

Oscar Marongiu, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Oscar Marongiu

IL PRESIDENTE
Dante D'Alessio

IL SEGRETARIO