



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 464 del 2010, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Futuro di Cassi Ornella & C. S.n.c., in persona del legale rappresentante p.t.,
rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Dagna, con domicilio eletto presso lo
studio dell'avv. Roberto Mancinelli in Torino, largo Tirreno, 115;

contro

Comune di Alessandria, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e
difeso dagli avvocati Orietta Bocchio e Roberto Calcagni, con domicilio eletto
presso lo studio dell'avv. Daniela Sannazzaro in Torino, corso Re Umberto I, 6;

nei confronti di

Condominio Agora' di Alessandria, in persona del legale rappresentante p.t.,
rappresentato e difeso dagli avvocati Riccardo Ludogoroff, Bruno Maria Casanova
e Fausto Bellato, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Torino, corso
Montevecchio, 50;

per l'annullamento

- dell'ordinanza n. 81 del 5.2.2010 emessa dal Sindaco della Città di Alessandria di chiusura a tempo indeterminato dei cancelli colleganti i percorsi pedonali dalla via Cavour a Corso Borsalino con attraversamento del giardino del Condominio denominato Agorà, non conosciuta e non notificata;
- dell'ordinanza n. 320 del 27.4.2010 emessa dal Sindaco della Città di Alessandria di chiusura dei cancelli colleganti i percorsi pedonali dalla via Cavour a Corso Borsalino con attraversamento del giardino del Condominio denominato Agorà, notificata l'11.5.2010;
- nonché di ogni altro atto presupposto, preparatorio, connesso e conseguenziale all'atto impugnato.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Alessandria e del Condominio Agora' di Alessandria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2016 il dott. Giovanni Pescatore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società ricorrente è proprietaria di un'unità immobiliare ad uso bar sita nel "Centro Agorà", edificio Prometeo B, con accesso da Corso Borsalino 48 (ora Piazza Ambrosoli n.15) e giardino interno, costituente il Condominio Agorà. L'unità immobiliare affaccia sul cortile interno attraverso ampie vetrate e una porta d'accesso.

A sua volta, il Condominio gode di diversi accessi alla strada pubblica e, in particolare, di tre varchi pedonali delimitati da altrettanti cancelli. In forza della convenzione urbanistica del 1985 sulla cui base è stata rilasciata la concessione per l'edificazione del fabbricato, il giardino interno condominiale è gravato da servitù di uso pubblico a favore del Comune di Alessandria.

2. Con ricorso notificato al Comune di Alessandria in data 02.04.2010, la società ricorrente ha impugnato l'ordinanza sindacale n. 81 del 05.02. 2010, avente ad oggetto la chiusura a tempo indeterminato dei cancelli colleganti i percorsi pedonali dalla via Cavour a corso Borsalino con attraversamento del giardino del Condominio Agorà.

L'ordinanza è stata adottata *“per motivi di sicurezza urbana e per contrastare le forme di degrado urbano verificatesi in tale area”*.

Successivamente alla notifica del ricorso il Comune di Alessandria, con provvedimento n. 319 del 27.04.2010, ha revocato l'ordinanza n. 81, avendone rilevato la mancata notificazione ai soggetti interessati e controinteressati.

In data 27.04.2010 il Sindaco di Alessandria ha emanato un nuovo ordine di chiusura dei cancelli colleganti i percorsi pedonali dalla via Cavour a corso Borsalino con attraversamento del giardino del condominio denominato Agorà, questa volta motivato da ragioni di igiene e sicurezza pubblica connesse all'esigenza di contrastare il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato.

3. Detto ulteriore provvedimento - adottato ai sensi dell'art. 54 comma 4 d.lgs. 26//200 e del decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008 - è stato impugnato nel presente giudizio con motivi aggiunti.

La ricorrente premette che nel corso degli anni è stata costantemente avvertita l'esigenza di regolazione dell'accesso pubblico al cortile interno attraverso i tre varchi pedonali. La posa dei cancelli fu autorizzata dal Comune nel 1997 e in allora ne fu prevista l'apertura esclusivamente nel periodo diurno 7,00-21,00. Le opere di

delimitazione dell'area verso l'esterno furono incrementate nel 2001 con la posa di una cancellata e con l'ampliamento dell'orario di chiusura dei cancelli dalle ore 20,00 alle ore 7,30. Nel 2008, a seguito di atti vandalici verificatisi nei box sottostanti il cortile, il Comune di Alessandria autorizzò la chiusura temporanea dei tre accessi pedonali. Gli stessi furono riaperti nel 2009, dalle ore 8,00 alle ore 18,00, su istanza del titolare del bar sito nei locali di proprietà ricorrente. Da quel momento in poi, lo stato dei luoghi non subì variazioni sino all'adozione dei provvedimenti oggetto del presente giudizio.

Nel corso degli anni, pertanto, si sono fronteggiate le esigenze del Condominio, in larga parte favorevole ad una chiusura il più estesa possibile dei varchi pedonali al fine di preservare la sicurezza degli spazi condominiali; e le contrapposte esigenze degli esercizi commerciali che accedono al cortile, interessati a garantirne il libero accesso diurno da parte del pubblico.

4. Con un unico articolato motivo di ricorso, la ricorrente lamenta l'improprio utilizzo da parte del Comune del potere di ordinanza sindacale di cui all'art. 54 d.lgs. 267/2000, esercitato nell'intento di contenere fenomeni di degrado e vandalismo che, tuttavia, l'amministrazione ha il compito di fronteggiare attraverso gli strumenti ordinari di tutela e sorveglianza dell'ordine pubblico.

Vengono poi censurate la genericità e l'inconsistenza dei fatti addotti a giustificazione delle esigenze di tutela della igiene e della sicurezza urbana menzionate nel provvedimento impugnato, nonché la sostanziale indeterminatezza del limite temporale di vigenza del divieto.

5. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Alessandria e il Condominio Agorà, per resistere alle domande della parte ricorrente.

La difesa dell'amministrazione comunale ha eccepito in via preliminare la carenza di legittimazione ad agire della ricorrente, in quanto soggetto inciso solo indirettamente dal provvedimento impugnato, che esplica la sua lesività immediata

nei confronti del conduttore dei locali destinati ad uso bar; nonché l'inammissibilità dei motivi aggiunti, in quanto recanti semplici deduzioni in replica alla memoria del Comune, e non nuovi rilievi di illegittimità.

6. A seguito di rinuncia all'istanza cautelare, il ricorso è stato discusso e posto in decisione all'udienza pubblica del 26 ottobre 2016.

DIRITTO

1. Per effetto dell'intervenuta revoca in autotutela dell'ordinanza n. 81 del 05.02.2010 il ricorso principale deve essere dichiarato improcedibile, essendo venuto meno, in relazione allo stesso, l'interesse ad agire della ricorrente.

2. Permane invece l'interesse alla definizione del giudizio relativamente all'impugnativa dell'ordinanza n. 320 del 27.04.2010, sopravvenuta nel corso del giudizio e ritualmente gravata ai sensi dell'art. 43 c.p.a..

3. In relazione alle domande formulate non pare potersi dubitare della legittimazione ad agire della ricorrente, in qualità di proprietaria dell'unità immobiliare con accesso sul cortile interno. Si tratta infatti di posizione qualificata e differenziata da uno specifico interesse alla regolamentazione dell'utilizzo degli spazi condominiali, che trascende l'analogo interesse del soggetto conduttore dei locali, in quanto afferisce alla definizione dell'assetto dei limiti di esercizio delle facoltà di godimento implicate nel diritto di proprietà, assetto destinato a perpetuarsi anche a seguito della cessazione del rapporto di locazione che attualmente interessa l'unità immobiliare.

4. Nel merito, il ricorso appare fondato in relazione alla dedotta violazione dei limiti di esercizio del potere sindacale come definiti dall'art. 54 comma 4 d.lgs. 267/2000 e dal decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008 (adottato per meglio definire l'ambito applicativo delle nozioni di incolumità pubblica e sicurezza urbana).

La previsione di legge, nella sua originaria versione, consentiva al sindaco, quale ufficiale del Governo, di adottare *“con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”*.

Prima di giungere nel 2011 al vaglio della Corte Costituzionale, il testo della disposizione aveva dato adito a contrasti interpretativi, in dottrina e in giurisprudenza, originati dal significato attribuibile alla congiunzione *"anche"*. Da un lato si sosteneva che la prevista possibilità di adozione da parte del sindaco di provvedimenti *"anche"* contingibili e urgenti dovesse essere intesa come volta a riconoscergli, nell'esercizio di funzioni statali, due ordini di poteri: da una parte il potere (già esistente, secondo il vecchio testo della norma) di adottare con atto motivato provvedimenti contingibili ed urgenti allo scopo di prevenire ed eliminare pericoli contingenti per l'incolumità pubblica o la sicurezza urbana; dall'altra il potere (assolutamente nuovo) di adottare, nella stessa materia e con le medesime finalità di prevenzione e di repressione, provvedimenti non contingibili ed urgenti, ma di *"ordinaria amministrazione"*, sia pur finalizzati agli obiettivi di prevenzione e sicurezza urbana. Nella giurisprudenza amministrativa sono prevalse le decisioni volte a fornire una lettura restrittiva della disposizione, negandosi la possibile attribuzione al sindaco di poteri di ordinanza non vincolati a presupposti di contingibilità ed urgenza, in quanto contrastanti con il principio di tipicità che presiede alla configurazione dei provvedimenti amministrativi e al conferimento del potere di emanazione degli stessi (cfr. ex multis TAR Toscana, sez. II, 21 gennaio 2009, n. 71).

Il perimetro di esplicazione dei poteri del sindaco nella materia della sicurezza urbana è stato definitivamente tracciato dalla pronuncia della Corte Costituzionale 4-7 aprile 2011, n. 115, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 4 nella parte in cui comprende la locuzione *«anche»* prima delle parole

«*contingibili e urgenti*», in quanto intesa come recante il fondamento di un potere discrezionale vasto e indeterminato, in assenza di concrete condizioni di contingibilità e urgenza e di elementi utili a delimitarne l'ambito applicativo (al di fuori dei limiti vigenti di legge).

La disposizione è stata quindi letta come genericamente orientata ad un principio-valore attuabile attraverso una indeterminata varietà di prestazioni esigibili dai destinatari dell'ordinanza, senza una precisazione dei contenuti e dei modi che possono consentire all'azione amministrativa di limitare la sfera generale di libertà dei cittadini. Un potere siffatto, libero nei contenuti e nelle modalità, in quanto abilitato ad esplicarsi semplicemente in forza del dichiarato orientamento a fini di protezione della sicurezza urbana, è stato ritenuto in contrasto con il principio di legalità sostanziale che presiede ad ogni conferimento di poteri amministrativi, e quindi privo di una valida base legittimante alla luce della riserva di legge posta dall'art. 23 della Costituzione.

L'effetto della pronuncia di illegittimità costituzionale è stato quello di ricondurre le ordinanze originate da esigenze di tutela della sicurezza urbana nella tipologia comune a tutte le ordinanze libere e necessitate adottabili dal sindaco quale ufficiale del governo, le cui indefettibili caratteristiche strutturali sono: a) l'esistenza di un pericolo grave e concreto; b) lo stretto legame alle ragioni di necessità ed urgenza, il che ne consente il ricorso solo quando non vi sia la possibilità di provvedere con mezzi diversi; c) la temporaneità delle misure adottate.

L'impugnativa qui all'esame si è sviluppata su atti antecedenti al pronunciamento della Corte Costituzionale, che traevano fondamento dalla lettura dell'art. 54 comma 4 poi superata dalla declaratoria di illegittimità parziale della disposizione.

La stessa difesa del Comune di Alessandria nei propri atti difensivi ha replicato alle censure avversarie rivendicando come legittima una lettura dell'art. 54, comma 4, che autorizzi l'esercizio di un potere "ordinario" di emanazione di ordinanze a

tutela della sicurezza urbana; a tal fine ha sottolineato come gli atti qui impugnati siano riconducibili a tale tipologia di provvedimenti “ordinari”, in quanto privi di connotazione emergenziale, cioè non destinati a fronteggiare situazioni di urgenza e necessità, ma volti a governare in modo stabile le criticità della sicurezza urbana.

I contenuti dell’ordinanza n. 320 del 27.4.2010 esibiscono siffatta impostazione logica, in quanto non menzionano in modo specifico gli episodi di danneggiamento o vandalismo che ne hanno originato l’emanazione; descrivono come “costante” nel tempo e non fronteggiabile con altri strumenti di ordine pubblico il problema di sicurezza al quale si intende porre rimedio; non fissano alcun limite temporale all’ordine di chiusura dei cancelli; in definitiva, attraverso la misura interdittiva adottata puntano a governare in modo stabile e strutturale i problemi di igiene e di sicurezza riscontrati nel corso degli anni nell’area condominiale.

Si tratta, tuttavia, di una esplicazione del potere di ordinanza del sindaco non consentita da una lettura costituzionalmente conforme dell’art. 54 e, come tale, legittimamente contestata da parte ricorrente che ne ha evidenziato l’assenza di limiti temporali, la carenza del carattere emergenziale, la vaghezza dei presupposti di pericolo e la loro esorbitanza rispetto ai limiti della necessità e urgenza.

Per tutte ragioni esposte, i motivi aggiunti meritano accoglimento e determinano l’annullamento dell’ordinanza n. 320 del 27 aprile 2010.

La peculiarità delle questioni trattate e i mutamenti interpretativi determinatisi nel corso del giudizio giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara improcedibile il ricorso principale;

- accoglie i motivi aggiunti e per l'effetto annulla l'ordinanza n. 320 del 27 aprile 2010;

- compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Silvana Bini, Consigliere

Giovanni Pescatore, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Pescatore

IL PRESIDENTE
Domenico Giordano

IL SEGRETARIO