

ECC.MO CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE

ROMA

RICORSO IN APPELLO CAUTELARE

della **COMUNITÀ PER LE LIBERE ATTIVITÀ CULTURALI - CLAC** (c.f. 92000330289), con sede in Padova, via Cornaro n. 1 B, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa, come da procura in calce al presente atto *ex art.* 8, comma 3, lett. b), d.P.C.m. n. 40/2016, dall'avvocato Fabio Corvaja (c.f. CRVFBA70A13G224H, PEC fabio.corvaja@ordineavvocatipadova.it) con studio in Padova, via Andrea Vesalio n. 10, *telefax* per comunicazioni 049 8784234, domiciliata presso il domicilio digitale del difensore, ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm. e dell'art. 16-*sexies* del d.-l. 18 ottobre 2012, n. 179;

contro

il **COMUNE DI PADOVA**, c.f. 00644060287, in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Padova, via del Municipio n. 1, rappresentato e difeso in primo grado dagli avvocati dell'Avvocatura civica Marina Lotto (c.f. LTTMRN60B64G224S , PEC marina.lotto-comunepd@ordineavvocatipadova.it), Vincenzo Mizzoni (c.f. MZZVCN65L25C957H, PEC vincenzo.mizzoni-comunepd@ordineavvocati padova.it) Paolo Bernardi (c.f. BRNPLA56A13F382F, PEC paolo.bernardi-comunepd@ordineavvocatipadova.it), e dall'avvocato Antonio Sartori (c.f. SRTNTN61M01L736H PEC antonio.sartori@venezia.pecavvocati.it) del foro di Venezia, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Venezia, San Polo n. 2988,

nonché, occorrendo, contro

il **MINISTERO DELL'INTERNO**, cod. fisc. 97149560589, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con sede in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

per l'annullamento o la riforma

dell'ordinanza cautelare del T.A.R. per il Veneto, sez. I, n. 214/2020, depositata il 23 aprile 2020, nel procedimento R.G. 324/2020, non notificata, con la quale il T.A.R. per il Veneto ha rigettato la domanda di sospensione dell'efficacia, ovvero di adozione di altra idonea misura cautelare, proposta dalla Associazione appellante, in relazione all'impugnazione dell'ordinanza sindacale n. 2 del 14 gennaio 2020, con la quale il Sindaco di Padova ha ordinato “*a chiunque lo sgombero immediato del fabbricato di proprietà comunale sito in via Cornaro 1 meglio individuato nella planimetria allegata alla nota prot. 368431 del 17.09.2019 del Comune di Padova, stante la dichiarazione di inagibilità dei locali suddetti*” (doc. 1 fasc. I grado) e di tutti gli atti precedenti, presupposti e connessi, ivi espressamente compresa la dichiarazione di inagibilità del 6 agosto 2019 (doc. 2 fasc. I grado), mai comunicata alla ricorrente.

* * *

Fatto e svolgimento del giudizio

1. Con ricorso notificato in data 16 marzo 2020, l'appellante **Comunità per le libere attività culturali (CLAC)**, importante punto di riferimento della vita associativa padovana, ha impugnato avanti al T.A.R. per il Veneto l'ordinanza contingibile ed urgente con cui il Sindaco di Padova ha ordinato lo sgombero, per asseriti motivi di incolumità pubblica, della palazzina dell'ex Macello di Padova, sede storica dell'associazione.
2. L'associazione Comunità per le libere attività culturali deduceva in fatto che:
 - L'edificio da oltre quarant'anni è la sede dell'associazione appellante e delle numerose associazioni culturali e ambientaliste che la compongono. In esso sono ospitati la biblioteca del Laboratorio culturale della CLAC, riconosciuta “*istituto di interesse locale, ai sensi degli Artt. 27 e 28 della Legge Regionale N. 82 del 5 Novembre 1979*” (doc. 12 fasc. I grado), una Biblioteca internazionale per l'infanzia, una Biblioteca sul Patrimonio (Fondo English Heritage e Pubblicazioni UNESCO) e una Biblioteca informatica. Il Parco dell'ex Macello, da sempre gestito dalla CLAC, è stato il parco didattico della città, visitato negli anni da migliaia di allievi delle scuole elementari e medie (per

una illustrazione delle attività della CLAC si veda la relazione dei primi 36 anni di attività, doc. 20 fasc. I grado).

- La concessione per l'utilizzo dei locali, stipulata nel 1990 (doc. 11 fasc. I grado), non è mai stata formalmente rinnovata, nonostante le varie amministrazioni che si sono succedute fossero pienamente a conoscenza dell'insediamento della CLAC nella struttura, e implicitamente o esplicitamente vi consentissero, continuando ad apprezzarne l'attività con patrocini ed altri riconoscimenti pubblici ed economici (docc. 12-19 fasc. I grado).
- Nel corso degli anni e anche recentissimamente la CLAC ha continuato a presentare al Comune i propri progetti per la valorizzazione del materiale del Museo didattico dell'informatica (doc. 23 fasc. I grado), per la "adozione del Parco" (docc. 24-26 fasc. I grado), ottenendo il **parere favorevole della Sovrintendenza** (il complesso dell'ex Macello è vincolato) ma dal Comune solo risposte interlocutorie e mai definitive (docc. 27-29 e 31-34 fasc. I grado).
- Per effetto del provvedimento impugnato l'Associazione è rimasta inaspettatamente, ingiustamente e *sine die* priva di sede ed è ora nella totale impossibilità di svolgere la propria attività sociale, essendole chiaramente interdetto di accedere ai locali e ai beni ivi contenuti. E ciò in ispregio alle innumerevoli istanze presentate nel corso dell'ultimo decennio proprio dalla CLAC per poter trovare con l'amministrazione nuove forme di collaborazione per mantenere in vita il patrimonio culturale raccolto in quasi cinquant'anni di attività.
- Il Comune non aveva informato la CLAC né della asserita inagibilità dei locali, dichiarata dal funzionario del Settore lavori pubblici in data 17 settembre 2019 con nota prot. 368431, mai comunicata alla ricorrente, né della nota del Settore Patrimonio prot. 409868 del 15 ottobre 2019, che ravvisava i presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente ai sensi dell'art. 54, comma 4, TUEL, a tutela della incolumità

pubblica, impedendo in tal modo qualsiasi contraddittorio utile alla ricerca di una soluzione più appropriata.

- In ogni caso, difettavano integralmente i presupposti per la dichiarazione di inagibilità e, a maggior ragione, per lo sgombero, in quanto le irregolarità rilevate non erano tali da determinare una impossibilità di utilizzo dei locali, ben potendo essere rapidamente ovviate con pochi semplici interventi.

* * *

3. Il ricorso contro l'ordinanza e contro la dichiarazione di inagibilità, quale atto presupposto, veniva affidato ai seguenti motivi di diritto:

I. Violazione di legge, per violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 e del principio di buon andamento dell'amministrazione, sancito dall'art. 97, secondo comma, Cost.

Il motivo deduce la violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 e del principio di buon andamento dell'amministrazione, osservando che l'ordinanza di sgombero è stata deliberata all'esito di un procedimento durato oltre cinque mesi senza alcuna forma di contraddittorio procedimentale con la CLAC.

L'ordine di sgombero, infatti, è stato adottato dal sindaco di Padova in data 14 gennaio 2020, su richiesta del settore Patrimonio del 15 ottobre 2019, a sua volta basata su una asserita inagibilità dei locali rilevata in data 6 agosto 2019 e comunicata internamente alle strutture competenti il 17 settembre 2019. Nel provvedimento, a parte la formula di rito, non sono esposte ragioni per le quali un procedimento avviato da mesi doveva concludersi improvvisamente, con un atto adottato ed eseguito senza che l'interessato fosse a conoscenza della esistenza del procedimento e fosse conseguentemente messo in condizione di interloquire.

Il ricorso rammenta che, secondo la giurisprudenza di codesto Ecc.mo Consiglio di Stato, l'ordinanza contingibile e urgente *ex art. 54 TUEL* non è in quanto tale e dunque in astratto sottratta alle garanzie di partecipazione al procedimento (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 9 febbraio 2001, n. 580) e che l'avviso di avvio del procedimento può essere pretermesso soltanto quando, in concreto, “*il*

contraddittorio con l'interessato snuoterebbe l'effettività del provvedimento” (Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 9 novembre 2019, n. 7665).

Evidenzia, nello specifico e dunque in concreto, da un lato che la tempistica del procedimento avrebbe pacificamente consentito l'interlocuzione procedimentale; dall'altro che l'apporto partecipativo dell'amministrato avrebbe messo a disposizione della amministrazione elementi ulteriori per la decisione.

*

II. Violazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 per carenza dei presupposti e violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

La seconda censura prospetta la violazione dell'art. 54, comma 4, TUEL, evidenziando che, nel caso di specie, l'ordinanza è priva sia dei requisiti di **contingibilità e urgenza** che ne legittimano l'emanazione, sia di quello della **temporaneità**.

Sotto il primo profilo, il ricorso evidenzia che la situazione dei locali del complesso ex Macello non era affatto imprevedibile al tempo dell'emanazione dell'ordinanza, né certamente configurava una situazione di urgenza.

Quanto alla assenza della temporaneità, essa risultava dalla circostanza che il provvedimento non facesse alcun riferimento alle tempistiche degli interventi di messa in sicurezza dell'immobile, limitandosi a sgomberarlo *sine die*.

Tale ultima circostanza, denunciata nel secondo motivo come profilo di violazione dell'art. 54, comma 4, del TUEL, è ripresa nei motivi come vizio rilevante per profili diversi (violazione del canone di proporzionalità, III motivo, difetto di motivazione, eccesso di potere per sviamento, IV motivo).

*

III. Violazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 ed eccesso di potere, per violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa.

Il terzo motivo deduce la violazione del canone di proporzionalità, e in particolare il principio della *necessarietà del mezzo* o del *minor sacrificio*, cioè il principio in base al

quale l'amministrazione, a parità di mezzi idonei al conseguimento dello scopo, deve adottare quello che incide in misura minore sulla posizione dell'amministrato.

Il ricorso osserva che il provvedimento impugnato configura un mezzo eccessivo e non necessario per il conseguimento del fine esposto nell'atto, vale a dire l'incolumità pubblica, giacché tale scopo poteva essere egualmente conseguito mediante ordini conservativi e non distruttivi dell'interesse del soggetto privato, ordini che sarebbero stati parimenti idonei a proteggere l'incolumità pubblica.

Il motivo evidenzia che, anche qualora fossero davvero esistiti i problemi riscontrati dalla "dichiarazione di inagibilità" (impugnata come atto presupposto), essi avrebbero potuto essere risolti mediante interventi correttivi, senza necessità di espellere la CLAC dalla sede in cui era insediata dal 1980.

Tutti gli inconvenienti rilevati, infatti, non essendo strutturali, potevano essere superati mediante semplici interventi che non richiedono l'espulsione forzosa dall'immobile di coloro che lo utilizzavano, tanto più che l'utilizzo della palazzina avveniva come sede associativa e non come abitazione.

La ricorrente dimostrava poi che la segnalazione di taluni dei problemi (come ad esempio l'opportunità di stoccare altrove parte del materiale) era avvenuta *su iniziativa della stessa CLAC* (**docc. 31-34**) e documentava che nel recente passato essa era stata destinataria di ordini di messa in sicurezza da parte del Comune, regolarmente eseguiti (**doc. 40**).

*

IV. Insufficienza e contraddittorietà della motivazione e ulteriore carenza dei requisiti dell'art. 54, d.lgs. n. 267 del 2000. Violazione dell'art. 64, comma 5, del regolamento edilizio del Comune di Padova. Sviamento di potere.

Il quarto motivo deduce l'insufficienza e la contraddittorietà della motivazione, la violazione dell'art. 54 TUEL per difetto dei presupposti, la violazione dell'art. 64, comma 5, del regolamento edilizio del Comune di Padova, osservando che il provvedimento è privo di qualunque indicazione rispetto allo svolgimento dei lavori necessari – richiamati invece nella dichiarazione di inagibilità integrata *per relationem* nell'ordinanza n. 2 del 14 gennaio 2020 – e più in generale è omesso qualsiasi

accenno al futuro dell'immobile, nonché ai tempi in cui esso verrà restituito alle sue (o ad altre) funzioni.

L'ordinanza, infatti, passa sopra la circostanza che nella palazzina dell'ex Macello la CLAC svolga da quarant'anni attività di chiaro interesse pubblico; circostanza pacificamente nota al Comune, come risulta dalla documentazione versata in atti (la CLAC è registrata tra associazioni *no profit* del Comune, cfr. **doc. 19**. v. anche **docc. 9-21**).

Il motivo allega, inoltre, che la CLAC è sempre stata nel **possesso pacifico e pubblico degli immobili nei quali ha operato fino allo sgombero**, senza che il Comune abbia mai contestato tale situazione.

In tale contesto il Sindaco di Padova, nell'ordinare lo sgombero, non ha dato alcuna informazione sul *futuro dell'immobile* e sul termine finale del provvedimento, che è elemento indefettibile delle ordinanze contingibili ed urgenti, né ha disposto le “*le prescrizioni volte a ripristinare le condizioni di sicurezza degli immobili interessati*”, richieste dall'art. 64, comma 5, del regolamento edilizio comunale per le ordinanze sindacali di sgombero degli immobili, che la norma regolamentare configura comunque come ***ultima ratio***.

La ricorrente lamentava poi lo **sviamento di potere** osservando che la costruzione della ordinanza come un ordine di espulsione *sine die* provava il fatto che il Comune avesse in realtà *voluto recuperare un immobile sgomberandolo da soggetti da esso ritenuti “abusivi”*, utilizzando a tal fine anziché le forme ordinarie o i poteri di cui all'art. 823 c.c. lo strumento dell'ordinanza ex art. 54 TUEL, che l'ordinamento intesta al Sindaco quale ufficiale del Governo ad altri fini.

*

V. Violazione di legge, per violazione e falsa applicazione dell'art. 64 del regolamento edilizio comunale. Incompetenza.

Il quinto motivo prospetta la violazione dell'art. 64 del regolamento edilizio comunale, secondo cui “*il Dirigente, nel caso si verifichi una situazione di pericolo per la stabilità e la sicurezza degli immobili, ha facoltà di imporre ai proprietari o altri aventi titolo, l'esecuzione di opere, la rimozione di elementi o altre prescrizioni finalizzate al mantenimento o al*

ripristino di condizioni di sicurezza” (comma 4) e, “nel caso la situazione sia di gravità tale da costituire un imminente pericolo per l’incolumità dei cittadini, il Sindaco, ai sensi dell’art. 54 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, previa istruttoria degli uffici competenti, emana un provvedimento contingibile e urgente contenente le prescrizioni volte a ripristinare le condizioni di sicurezza degli immobili interessati”, aggiungendo che “in caso di inottemperanza si procede d’ufficio, con l’addebito delle spese ai destinatari del provvedimento e l’eventuale segnalazione all’autorità giudiziaria per responsabilità penale” (comma 4).

La ricorrente contestava che la situazione dell’immobile fosse tale da costituire un imminente pericolo per l’incolumità dei cittadini, e dunque denuncia sia la incompetenza del sindaco, essendo prevista per le ipotesi ordinarie di pericolo la competenza del dirigente, sia la violazione dell’art. 64, commi 4 e 5, del regolamento comunale.

In subordine, censurava il provvedimento impugnato per violazione dell’art. 64, comma 5, del regolamento, perché anche in presenza di pericoli gravi il Sindaco sarebbe dovuto intervenire con *“provvedimento contingibile e urgente contenente le prescrizioni volte a ripristinare le condizioni di sicurezza degli immobili interessati”*, non con uno sfratto amministrativo che lascia aperto il problema *sine die*.

*

VI. Illegittimità della dichiarazione di inagibilità del 6 agosto 2019, per difetto di istruttoria, per travisamento dei fatti e per carenza dei presupposti. Violazione di legge, per violazione dell’art. 62 del regolamento edilizio comunale. Incompetenza. Illegittimità derivata dell’ordinanza n. 2/2020.

La CLAC, con il sesto motivo, impugna anche la dichiarazione di inagibilità di data 6 agosto 2019, a firma di un funzionario comunale, da questi trasmessa al Settore patrimonio, partecipazioni e avvocatura con nota del 17 settembre 2019, prot. 368431.

Tale dichiarazione è stata conosciuta dalla ricorrente solo successivamente alla notifica della ordinanza sindacale del 14 gennaio 2020.

In relazione all’atto presupposto la CLAC ha dedotto il vizio di eccesso di potere per travisamento dei fatti, per difetto di istruttoria e per carenza dei presupposti,

contestando che la palazzina di via Cornaro n. 1 B fosse “inagibile” (la ricorrente osservava che le irregolarità rilevate, infatti, in primo luogo non sussistono nei termini di cui alla dichiarazione di inagibilità, e in secondo luogo non sono tali da determinare una impossibilità di utilizzo dei locali)

La ricorrente deduceva anche la violazione di legge, per violazione dell’art. 62 del regolamento edilizio comunale, non essendo stato acquisito il parere della Azienda Sanitaria Locale, prescritto come obbligatorio dal regolamento comunale (la disposizione regolamentare stabilisce che il Dirigente del competente Settore comunale può dichiarare inagibile un immobile o una parte di esso qualora sia riscontrata l’assenza dei requisiti di sicurezza, igiene e salubrità, come previsto dall’art. 26 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, “*a seguito di verifica tecnica da parte della struttura comunale competente, dopo aver acquisito il parere dell’Azienda Sanitaria Locale*”).

Un secondo profilo di violazione dell’art. 62 del regolamento è ravvisato nella incompetenza del funzionario che ha sottoscritto il provvedimento di inagibilità, provvedimento che la disposizione regolamentare richiamata espressamente riserva al Dirigente del settore.

Un terzo profilo di violazione dell’art. 62 del regolamento comunale edilizio consiste nel fatto che questo, al secondo comma, dispone che, salvi i casi di indifferibilità e urgenza previsti dall’art. 54, comma 2, TUEL, il dirigente competente possa assegnare un termine per eseguire i lavori di adeguamento e, in caso di mancato adeguamento, possa ordinare lo sgombero dell’immobile.

Anche in occasione della dichiarazione di inagibilità il Comune ha omesso di assegnare un termine per gli interventi, rimanendo inattivo per mesi, per poi utilizzare ricorrente ai poteri dell’ufficiale del governo per lo sgombero.

Il vizio dell’atto presupposto è stato invocato nella forma della illegittimità derivata anche come vizio dell’ordinanza sindacale.

*

VII. Illegittimità dell’ordinanza e degli atti esecutori, per violazione dell’art. 21-ter della legge n. 241 del 1990.

Il settimo motivo di ricorso denuncia il fatto che l'ordinanza fosse stata eseguita immediatamente e coattivamente, prima ancora della comunicazione al soggetto direttamente interessato (la ricorrente) e prima che fosse perfezionata la sua pubblicazione, in violazione dell'art. 21-ter della legge n. 241 del 1990, secondo cui *“il provvedimento costitutivo di obblighi indica il termine e le modalità dell'esecuzione da parte del soggetto obbligato”* e *“qualora l'interessato non ottemperi, le pubbliche amministrazioni, previa diffida, possono provvedere all'esecuzione coattiva nelle ipotesi e secondo le modalità previste dalla legge”*.

La ricorrente segnalava che l'ordinanza impugnata, anziché *ordinare all'amministrato e consentire a questo la spontanea esecuzione*, aveva immediatamente eseguito lo sgombero, senza dare tempo e modo all'intimato di provvedere autonomamente alla ottemperanza dell'ordine.

Evidenziava che non si tratta di un una mera irregolarità formale, giacché la violazione procedimentale aveva avuto enormi risvolti negativi sulla attività associativa, *ex abrupto* interrotta senza necessità alcuna.

Si aggiunge che tale violazione, e cioè la sostituzione dell'ordine con la sua esecuzione, ha privato – se si segue la logica del T.A.R. per il Veneto nella ordinanza qui appellata – la CLAC della tutela cautelare in primo grado, visto che il giudice di prime cure ritiene impossibile tale tutela una volta che il provvedimento è stato eseguito.

Ma tale impossibilità è oggetto delle critiche che la ricorrente muove alla ordinanza appellata.

*

In via cautelare, la ricorrente allegava che il provvedimento, pur essendo stato eseguito prima ancora della sua notifica, aveva effetti permanenti, in quanto continuava ad impedire alla CLAC e alle sue consociate di rientrare nella sede e dunque di riprendere la propria azione di promozione sociale. Descriveva quindi il danno derivante dall'impedimento della propria attività sociale e chiedeva quindi al T.A.R. la sospensione degli effetti del provvedimento o altra idonea misura

cautelare, che consentisse alla Associazione, nelle more della decisione di merito, il rientro nell'immobile da essa utilizzato in modo pacifico e incontestato da decenni.

* * *

4. Il Comune si costituiva in giudizio e, con successiva memoria, deduceva (i) il difetto di legittimazione e di interesse ad agire della ricorrente, sul presupposto della asserita presenza *sine titulo* della CLAC nei locali; (ii) la legittimità del procedimento seguito, non essendo, a suo dire, la CLAC un interlocutore qualificato; (iii) la legittimità del provvedimento impugnato, il quale avrebbe avuto, in tesi, contenuto vincolato.

Si evidenzia che il Comune di Padova non ha contestato le allegazioni della ricorrente in punto di difetto del contraddittorio procedimentale, confermando dunque che non è stato dato alcun avviso di avvio del procedimento. Inoltre, il Comune non ha prodotto (né ha anche solo allegato la sua esistenza) il parere della Azienda sanitaria locale, prescritto nel procedimento di dichiarazione di inagibilità, sia stato reso. L'amministrazione ha inoltre ammesso che la situazione di asserita inagibilità non era causata da problemi strutturali dell'immobile, bensì dalla “presenza di bombole di gas, cavi elettrici volanti e ammassamento di materiali e arredi” (cfr. memoria Comune pag. 12).

*

Anche il Ministero dell'interno si costituiva in giudizio, sollecitando il Giudice amministrativo a dichiarare il difetto di legittimazione passiva della Amministrazione statale.

5. Nei termini del rito, l'appellante depositava una memoria in vista della camera di consiglio fissata per la discussione della domanda cautelare in cui contestava le difese delle amministrazioni convenute, ribadendo la fondatezza di tutte le censure sollevate.

In particolare, la CLAC confermava la propria legittimazione e il proprio interesse ad agire, e rilevava come il travisamento dei fatti e la violazione del principio di proporzionalità risultassero dimostrati dalla stessa documentazione prodotta dal Comune, ove non era segnalato alcun pericolo connesso a problemi strutturali

dell'immobile, ma solo criticità facilmente superabili mediante la rimozione dei materiali considerati pericolosi (quali le due bombole di gas parzialmente piene e i cavi volanti, che per inciso erano in massima parte cavi di rete e non cavi elettrici), oltre che relative ad una parte limitatissima dei locali della palazzina.

Produceva ulteriore documentazione a sostegno delle proprie allegazioni e a dimostrazione dello stato dei locali, ben diverso da quanto descritto dalla difesa del Comune.

Rilevava, infine, come il complesso delle difese del Comune confermasse l'erroneità dell'*iter* decisionale seguito e la fondatezza di tutti i vizi dedotti.

In particolare, la negazione, a dispetto di ogni evidenza anche documentale (si vedano le precedenti convenzioni, in atti come **docc. 8-11**), che la CLAC fosse nel pacifico possesso dell'immobile, arrivando a sostenere che la medesima CLAC non avesse legittimazione ad impugnare il provvedimento che la espelleva dalla sede nella quale sta dal 1980, dimostrava l'illegittima pretermissione del contraddittorio, la violazione del principio del buon andamento e lo sviamento.

La laconica e solo asserita non applicabilità agli immobili di proprietà pubblica del procedimento tipico disciplinato dal regolamento edilizio comunale dimostrava l'illegittimità, per carenza dei presupposti, del ricorso all'ordinanza *extra ordinem*, lo sviamento, l'incompetenza e la violazione del principio di proporzionalità, del quale la disposizione comunale è **attuativa, graduando gli interventi** secondo una scala di gravità che è logicamente applicabile anche agli immobili di proprietà pubblica che sono nel pacifico godimento di soggetti privati, la cui posizione viene incisa.

L'ammissione che l'inagibilità non riguardava elementi strutturali dell'immobile, ma solo un presunto "uso irresponsabile fatto dagli occupanti" (cfr. memoria Comune pag. 13), uso che mai in precedenza stato contestato o anche solo rilevato e che, anzi, era documentalmente smentito dagli interventi di manutenzione personalmente eseguiti dalla CLAC su richiesta del Comune, dimostrava il travisamento dei fatti e, ancora una volta, lo sviamento, la totale carenza di presupposti e la violazione di tutti i principi di buona amministrazione.

La ricorrente insisteva per l'accoglimento della domanda cautelare della sospensione o la concessione di altra misura cautelare idonea e, in subordine, chiedeva la fissazione, ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm., dell'udienza pubblica per la discussione del ricorso nel merito per una data sufficientemente prossima.

6. In data 22 aprile 2020 si teneva la camera di consiglio per la trattazione della domanda cautelare con il rito disciplinato dall'art. 84, comma 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, senza possibilità per la ricorrente di illustrare oralmente le proprie istanze.
7. Con ordinanza n. 214 del 23 aprile 2020 il T.A.R. per il Veneto, prescindendo espressamente dall'accertamento anche sommario della sussistenza del *fumus boni iuris*, rigettava la domanda cautelare per difetto del presupposto del *periculum in mora*, rilevando “*che l'impugnata ordinanza sindacale di sgombero è stata eseguita tra il 15 e il 16 gennaio 2020, cosicché non emergono residui profili di grave ed irreparabile pregiudizio, capaci di giustificare l'adozione della misura cautelare, neppure nei limiti della più circoscritta istanza volta a consentire il rientro (benché con le cautele del caso) nei locali ormai liberati, vertendosi, in quest'ultima accezione, di una richiesta formulata in termini meramente pretensivi?*”.

* * *

La CLAC, ritenendo che la decisione del T.A.R. sia ingiusta ed errata per tutti i profili che di seguito si illustrano, ricorre a codesto Ecc.mo Consiglio di Stato chiedendo l'annullamento o la riforma dell'ordinanza impugnata per i seguenti.

MOTIVI

I. *Erroneità dell'ordinanza del T.A.R. per il Veneto n. 214/2020 nella parte in cui non ravvisa il periculum in mora e ritiene non tutelabili in via cautelare gli interessi della CLAC.*

L'appellante osserva che la motivazione dell'ordinanza qui gravata è errata ed illegittima nella parte in cui afferma che, essendo stata l'ordinanza sindacale di cui è causa “*eseguita tra il 15 e il 16 gennaio 2020*”, difetterebbero “*residui profili di grave ed irreparabile pregiudizio, capaci di giustificare l'adozione della misura cautelare, neppure nei limiti della più circoscritta istanza volta a consentire il rientro (benché con le cautele del caso) nei locali*

ormai liberati, vertendosi, in quest'ultima accezione, di una richiesta formulata in termini meramente pretensivi?

Secondo il T.A.R., dunque, essendo l'ordinanza *già eseguita*, essa non sarebbe più giustiziabile in via cautelare, nemmeno nelle forme atipiche contemplate dal Codice del processo amministrativo, quali, ad esempio, una richiesta di riesame rivolta al Comune di Padova e diretta a sollecitare una riedizione del provvedimento che tenga conto dei motivi del ricorso e, che, nel caso, avrebbe potuto portare ad un provvedimento che consentisse il rientro della Associazione nella propria sede con tutte le cautele e le misure di precauzione necessarie secondo la .

In ogni caso e in primo luogo l'ordinanza erra nel ritenere che l'**ordine di sgombero**, una volta eseguito, equivalga ad un *fatto esaurito*, come sarebbe un ordine di demolizione cui sia stata data esecuzione, i cui effetti non potrebbero mai essere sospesi in via cautelare, ma solamente essere compensati *ex post* con una tutela risarcitoria.

L'ordinanza, in altri termini, non ha considerato che l'ordine di sgombero contiene anche un *divieto di reingresso che ha effetti permanenti* e che tali effetti sono attuali e causa di *periculum* per la vita associativa e dunque ben potevano essere sospesi.

L'immobile sgomberato – l'ex Macello di via Cornaro a Padova –, infatti, non è stato demolito, ma esiste ed è disponibile, e ancora contiene i beni delle associazioni riunite nella CLAC, le quali per recuperare i beni di cui sono state spogliate debbono volta a volta chiedere una autorizzazione al Comune.

È pacifico, allora, che le associazioni sono fuori dalla loro sede *perché il Comune tiene chiusa loro la porta*, e non certo perché, ormai, non sia più possibile, *in rerum natura*, accedervi, di talché **il danno permane tuttora e per tutto il tempo in cui la CLAC sarà tenuta fuori dagli immobili.**

*

Del resto, a ragionare altrimenti, un ordine di sgombero come quello impugnato non potrebbe *mai* essere contestato in via cautelare, ove il Comune precedente fosse abbastanza avveduto da procedere a un'esecuzione in forma di *Blitz*.

Ciò risulterebbe evidentemente assurdo, soprattutto se si pensa che simili ordinanze ben possono colpire anche immobili privati di abitazione, con effetti devastanti sulla vita delle persone, sicuramente meritevoli – ove assistiti da *fumus boni iuris* – di tutela cautelare.

È significativo codesto Ecc.mo Consiglio di Stato ha concesso la tutela cautelare rispetto all'ordinanza – in quel caso, dirigenziale – di **rilascio degli immobili già eseguita**, pur essendo allora in gioco di tipo esclusivamente patrimoniale: cfr. Cons. Stato, ord. 21 dicembre 2018, n. 6273).

L'ordinanza sindacale n. 2 del 2020 è stata emanata ed eseguita letteralmente “dalla sera alla mattina”, e in un orario volutamente precedente all'arrivo dei rappresentanti della CLAC *in loco*, i quali sono stati informati a sgombero già pressoché concluso.

La CLAC, dunque, non avrebbe mai potuto tutelarsi *prima* dell'esecuzione del provvedimento; *dopo*, seguendo il T.A.R. Veneto, sarebbe comunque troppo tardi, con la conseguenza di un totale diniego di giustizia rispetto all'ordinanza sindacale. Si ritiene dunque errata l'ordinanza cautelare, nella parte in cui ritiene ormai espliciti e conclusi gli effetti dell'ordinanza del Sindaco di Padova, e dunque ritiene di non poterli sospendere.

*

II. *Erroneità della ordinanza del TAR per il Veneto n. 214/2020 per violazione dell'art. 55, comma 1, cod. proc. amm., nella parte in cui non riconosce la tutelabilità della situazione della CLAC tramite misure cautelari atipiche*

L'errata impostazione del giudice di primo grado si riflette anche nella seconda parte della pronuncia. Come si ricorderà, infatti, la cautela è stata negata pure “*nei limiti della più circoscritta istanza volta a consentire il rientro (benché con le cautele del caso) nei locali ormai liberati*”. Secondo il T.A.R., tale richiesta sarebbe “*formulata in termini meramente pretensivi*”.

L'interpretazione, tuttavia, non corrisponde alle richieste della CLAC e ai poteri riconosciuti al Giudice amministrativo.

L'istanza, infatti, fa riferimento all'impianto normativo risultante dalla riforma operata con la l. n. 205 del 2000, che ha definitivamente introdotto le misure cautelari atipiche nel processo amministrativo, giunte oggi a codificazione.

Secondo l'art. 55, comma 1, cod. proc. amm., infatti, il ricorrente può chiedere – e il giudice ovviamente può concedere – *“l’emanazione di misure cautelari, compresa l’ingiunzione a pagare una somma in via provvisoria, che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso, il collegio si pronuncia con ordinanza emessa in camera di consiglio”*.

Dunque, la ricorrente, nel sollecitare in subordine alla sospensione degli effetti provvedimento la emanazione di una misura idonea ad assicurare interinalmente l'interesse della Associazione a recuperare la propria sede nelle more della decisione sul ricorso, non ha affatto proposto domanda che eccedesse i poteri del Giudice amministrativo.

Questi, ove avesse ritenuto la sospensione pura e semplice degli effetti dell'ordinanza sindacale eccessivamente pregiudizievole rispetto agli scopi *dichiarati* del provvedimento, avrebbe potuto emanare altra misura diretta a salvaguardare l'interesse della Associazione a riprendere l'attività nella propria sede.

Questa misura atipica, ad esempio, ben avrebbe potuto consistere nel rinvio della questione all'amministrazione procedente, impartendo le opportune indicazioni “esterne” per una decisione legittima che considerasse anche il legittimo interesse della CLAC.

Per tali ragioni, in subordine rispetto alla domanda di sospensione cautelare, si chiede che codesto Ecc.mo Consiglio di Stato, in riforma dell'ordinanza del T.A.R. Veneto, adotti le misure cautelari che paiono più opportune, non escluso l'ordine all'amministrazione di riconsiderare la situazione alla luce delle istruzioni che codesto Giudice vorrà dare.

*

III. In subordine. Erroneità della ordinanza appellata nella parte in cui non fissa un'udienza di merito a breve, per violazione dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm.

La situazione sin qui descritta, peraltro, è ulteriormente aggravata dalla scelta del T.A.R. Veneto di non concedere un'udienza di merito a breve termine: richiesta, questa, espressamente formulata dalla CLAC nella memoria del 18 aprile 2020 (cfr. p. 14), che – può essere aggiunto – nel presente momento storico avrebbe altresì permesso la discussione della causa, preclusa *ex lege*, al momento della pronuncia cautelare, in ragione dell'art. 84, comma 5, d.-l. 18 del 2020.

La concessione di un'udienza a breve avrebbe peraltro consentito alla CLAC – così come al Comune, del resto – di ottenere una decisione rapida, e permesso alle associazioni di determinarsi anche in merito all'eventuale necessità di individuare una nuova sede.

Viceversa, la decisione cautelare negativa rinvia di fatto *sine die* la decisione del ricorso nel merito, costringendo la CLAC al presente appello cautelare, con il quale si chiede espressamente, in subordine all'accoglimento della domanda articolata in via principale, che codesto Ecc.mo Consiglio di Stato voglia indicare al TAR per il Veneto la sollecita fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm.

*

IV. Sulla perdurante attualità del periculum in mora

Sia concessa una considerazione finale.

Va evidenziato che il *periculum in mora*, presente al tempo dell'ordinanza di primo grado, è oggi ancora più pressante.

Mentre in quel momento si era alle porte di una limitata ripresa delle attività umane sospese in ragione dell'epidemia da Covid-19, oggi il venir meno del cd. *lockdown* rende la privazione della sede sociale ancora più intollerabile per le associazioni riunite nella CLAC, che ben potrebbero riprendere le proprie attività, tanto più che il Comune stesso dichiara nella memoria depositata in primo grado di aver ovviato ai problemi riscontrati, rimuovendo il materiale a suo avviso pericoloso.

Anche per tale ragione è vieppiù urgente la concessione della sospensione cautelare del provvedimento impugnato in primo grado, in riforma dell'ordinanza emanata al suo esito, o comunque la concessione delle misure che codesto ecc.mo Consiglio di

Stato riterrà più opportune, e, in subordine, la fissazione di un'udienza di merito nei tempi più brevi.

* * *

Il difensore chiede di essere sentito nella camera di consiglio che verrà fissata per la discussione dell'appello cautelare.

* * *

Conclusioni

Per tutti i motivi esposti, la ricorrente CLAC, come sopra rappresentata e difesa,
chiede

che l'Ecc.mo Consiglio di Stato adito in sede giurisdizionale voglia accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, annullare o riformare l'ordinanza del T.A.R. per il Veneto e, in accoglimento della domanda cautelare presentata dalla CLAC, sospendere gli effetti della ordinanza del Sindaco del Comune di Padova n. 2 del 2020 o concedere altra idonea misura cautelare o, in subordine, rinviare al T.A.R. per il Veneto per la sollecita fissazione di una udienza di merito a breve, ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm.

Con vittoria di spese e onorari di entrambi i gradi del giudizio cautelare.

*

Ai fini e per gli effetti di cui all'art. 13, comma 6-*bis*, lett. e), del d.P.R. n. 115 del 2002 si dichiara che i giudizi di appello cautelare sono esenti dal versamento del contributo unificato.

*

Con il ricorso in appello sarà depositata copia autentica della ordinanza appellata, estratta dal fascicolo telematico del giudizio di primo grado.

*

Padova, 22 giugno 2020

avv. Fabio Corvaja



CORVAJA
FABIO
Avvocato
22.06.2020
14:47:25 UTC