

Pubblicato il 03/01/2024

**N. 00105/2024REG.PROV.COLL.
N. 09835/2018 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9835 del 2018, proposto da Andrea Bergamini, rappresentato e difeso dall'avvocato Lucia Carla Omazzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Cuggiono, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alberto Fossati e Giovanni Corbyons, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Cicerone n.44;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) n. 873/2018, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 24 ottobre 2023 il Cons. Roberta Ravasio e uditi per le parti gli avvocati Omazzi L. C. e Fossati A.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il sig. Andrea Bergamini è titolare dell'omonima Azienda agricola che utilizza il terreno sito nel Comune di Cuggiono, Via Novara n. 49: egli innalzava un cumulo di terra lungo il lato del fondo confinante con detta strada, al fine di arginare gli allagamenti del fondo medesimo che si verificavano in occasione di consistenti precipitazioni.
2. Con ordinanza n. 15 del 19 maggio 2015, il Comune di Cuggiono ordinava ai proprietari di immobili e terreni e a tutti i coltivatori dei fondi siti nel territorio di competenza, di eseguire interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria al fine di consentire lo smaltimento delle acque meteoriche superficiali su terreni privati e strade pubbliche, anche in ragione dei continui nubifragi che avevano provocato allagamenti del manto stradale per il mancato deflusso delle acque piovane lungo le strade adiacenti ai campi agricoli.
3. In data 10 marzo 2016 veniva notificato al sig. Bergamini un verbale di accertamento di violazione amministrativa. In particolare, il Comando di Polizia Locale accertava, in località Via Novara, dal civico 59 al civico 63, la presenza di un ristagno di acqua piovana che impediva il transito pedonale e rendeva pericoloso il transito veicolare, tanto da dover transennare la carreggiata, deviando la circolazione in senso unico alternato: nel verbale si dava atto che tale allagamento stradale era dovuto alla mancanza dello smaltimento delle acque meteoriche superficiali in carico al proprietario del fondo adiacente, così come previsto dalla lett. a), comma 1, dell'ordinanza dirigenziale n. 15 del 2015, conseguente alla presenza di un cumulo di terreno.

4. Con ordinanza sindacale n. 6 del 25 marzo 2016 il Comune ordinava al sig. Bergamini di rimuovere, entro 48 ore dalla notifica del provvedimento (notifica avvenuta a mani in data 30 marzo 2016) il cumulo di terra posto a margine del fondo.

5. Il sig. Bergamini proponeva ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, domandando l'annullamento dell'ordinanza sindacale summenzionata e il risarcimento del danno. In particolare, il Bergamini asseriva che, a causa di un'istruttoria inadeguata, non era stato accertato che l'allagamento stradale non era dipeso dall'esistenza del cumulo di terra, bensì dall'assenza di un idoneo sistema di deflusso delle acque; da ciò conseguiva anche la fondatezza della domanda di risarcimento del danno, proposta in relazione al danno asseritamente subito a causa sia della incuria dell'Amministrazione, sia della parziale esecuzione dell'ordinanza di rimozione, la quale avrebbe comportato l'impossibilità di seminare il campo. Da ultimo, l'odierno appellante l'illegittimità dell'ordinanza impugnata per difetto di motivazione, contraddittorietà, irragionevolezza, sproporzione, illogicità, ingiustizia manifesta e disparità di trattamento.

6. Con la sentenza in epigrafe indicata il TAR per la Lombardia respingeva il ricorso. In particolare, il giudice di prime cure rilevava che l'ordinanza oggetto di impugnazione si poneva in rapporto di stretta consequenzialità con l'ordinanza n. 15 del 2015, quale provvedimento d'urgenza adottato in conseguenza della violazione degli obblighi imposti dall'Amministrazione ai proprietari dei fondi limitrofi alla via ad uso pubblico. Pertanto, concludeva il TAR, da ciò non poteva che derivarne l'infondatezza del ricorso, essendo che l'istante, lungi dal contestare i presupposti assunti dall'Amministrazione a fondamento dell'ordinanza di rimozione, si lamentava di presunte inadempienze del Comune in alcun modo riferibili all'atto impugnato.

7. Il sig. Bergamini ha proposto appello innanzi a questo Consiglio di Stato, chiedendo la riforma della sentenza impugnata, reiterando la domanda di annullamento dell'ordinanza di rimozione e di risarcimento del danno.

8. Il Comune di Cuggiono si è costituito in giudizio chiedendo la reiezione del gravame, eccependo, altresì, l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, in seguito al fatto che i cumuli di terra presenti nell'area in questione sono stati rimossi (memoria di parte appellata depositata il 18/09/2023), nonché l'inammissibilità dell'impugnazione per genericità dei motivi.

9. La causa è stata chiamata per la discussione in occasione dell'udienza straordinaria del 24 ottobre 2023, a seguito della quale è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

10. L'appello è affidato a plurime censure; con il medesimo, inoltre, vengono riproposte le doglianze sollevate primo grado.

10.1. Con una prima censura l'appellante deduce l'erroneità della sentenza nella parte in cui rileva la non conferenza delle censure sollevate relativamente all'ordinanza di demolizione, le quali avrebbero potuto riguardare solo l'ordinanza n. 15 del 2015, non impugnata. In particolare, il Bergamini asserisce che l'interesse ad impugnare è sorto solo a seguito dell'adozione dell'ordinanza n. 6 del 2016, in quanto gli ordini e le indicazioni formulate nella precedente ordinanza n. 15/2015 erano rivolte ad una moltitudine di soggetti e, comunque, non erano lesivi di alcuna situazione giuridica soggettiva.

10.2. Con una seconda censura l'appellante deduce l'erroneità della sentenza nella parte in cui ritiene che l'appellante abbia formulato domanda di risarcimento del danno per illegittimo comportamento dell'amministrazione relativamente al proprio dovere di custodia: rileva invece l'appellante di aver chiesto, con il ricorso in primo grado, il risarcimento dei danni patiti in conseguenza dell'adempimento di quanto impostogli dall'ordinanza n. 6 del 2016.

10.3. Da ultimo, vengono riproposti i motivi di ricorso di primo grado. un idoneo sistema di deflusso delle acque; difetto di motivazione.

11. Le censure possono essere trattate congiuntamente, stante la loro stretta connessione.
12. L'appello è infondato in tutti i motivi.
 - 12.1 Può pertanto prescindersi dall'esame dall'eccezioni preliminari di rito sollevate in questa sede dall'amministrazione comunale.
 - 12.2. Giova rammentare che le ordinanze di necessità e urgenza sono espressione di un potere amministrativo *extra ordinem*, volto a fronteggiare situazioni di urgente necessità: esse presuppongono, pertanto, l'impossibilità o l'inutilità del ricorso agli strumenti ordinari previsti dalla legislazione vigente, a fronte della necessità di fronteggiare una situazione, non tipizzata dalla legge, di pericolo concreto, o anche solo potenziale, secondo quanto di seguito specificato; la sussistenza di tale pericolo deve emergere da un'istruttoria adeguata e da una congrua motivazione, tali da giustificare la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi (*ex multis* da ultimo Cons. Stato Sez. V, Sent., 10-11-2022, n. 9846).
 - 12.3. I presupposti che consentono il legittimo esercizio del potere di ordinanza ex art. 54 del D.Lgs. n. 267 del 2000 sono quelli (i) della contingibilità, intesa nell'accezione di necessità che implica l'insussistenza di rimedi tipici e nominati per fronteggiare efficacemente il pericolo, oppure nella inadeguatezza di quelli esistenti a fronteggiare il pericolo in maniera adeguata e tempestiva; nonché (ii) dell'urgenza, consistente nella materiale impossibilità di differire l'intervento ad altra data e dell'interesse pubblico da salvaguardare (Cons. Stato Sez. IV, 25/03/2022, n. 2193).
 - 12.4. Secondo la consolidata giurisprudenza *"i presupposti per l'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente risiedono nella sussistenza di un pericolo irreparabile ed imminente per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento, nonché nella provvisorietà e la temporaneità dei suoi effetti, nella proporzionalità del provvedimento, non essendo pertanto possibile adottare ordinanze contingibili e urgenti per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti o quando non vi sia urgenza di provvedere, intesa come assoluta necessità di porre in essere un intervento non*

rinviiabile, a tutela della pubblica incolumità" (cfr. Cons. Stato, II, 11 luglio 2020, n. 4474; conforme, III, 29 maggio 2015, n. 2697).

12.5. Peraltro, come statuito dal Consiglio di Stato, sez. I - 30/7/2018, n. 1983, il potere in esame, attribuito al Sindaco dagli artt. 50 e 54 del D.Lgs. n. 267 del 2000, può essere utilizzato non solo a fronte di un pericolo reale, ma anche di una situazione di rischio potenziale, al fine di prevenire l'inveramento di un evento dannoso. Inoltre, la tutela della pubblica incolumità si realizza non solo attraverso l'eliminazione delle minacce dei pericoli, ma anche attraverso l'adozione delle opportune misure di prevenzione.

12.6. La giurisprudenza ha inoltre chiarito, quanto alla legittimazione passiva, che le ordinanze *extra ordinem* proprio per il loro contenuto atipico, possono rivolgersi a chiunque abbia, con il bene che minaccia la pubblica incolumità, una relazione tale da consentirgli di disporre e quindi effettuare gli interventi necessari a ripristinare le condizioni di sicurezza.

12.7. In definitiva, ai fini della adozione di ordinanze ex art. 54 T.U.E.L., stante l'indispensabile celerità che caratterizza l'intervento, si può prescindere dalla verifica della responsabilità di un determinato evento dannoso provocato dal privato interessato (Cons. di Stato., Sez. V, 15 febbraio 2010. n. 820; id. Sez. VI, 5 settembre 2005, n. 4525: nello stesso senso v. altresì, Cons. di Stato., Sez. II, 31 gennaio 2011, n. 387).

13. Ciò premesso, nel caso di specie, anche a non voler ritenere sussistente un rapporto di stretta consequenzialità tra l'ordinanza n. 15 de 2015 e quella oggetto di impugnazione, come correttamente affermato dal T.a.r., l'ordinanza di demolizione si fonda su una pluralità di motivi che afferiscono ad un pericolo reale per la pubblica e privata incolumità, accertato nei "*rapporti di servizio redatti (...) dal personale di Comando di P.L. inerenti agli allagamenti stradali sulla Via Novara (...)*"; motivi i quali non sono stati fatti oggetto di contestazione da parte del Bergamini. In particolare, con l'ordinanza impugnata si evidenzia la sussistenza di un pericolo per la circolazione

stradale, derivante dagli allagamenti causati dai continui nubifragi che hanno colpito la zona.

13.1. Sennonché, con il ricorso di primo grado l'appellante si era limitato a sollevare censure, riproposte in questa sede, di presunte inadempienze del Comune relativamente alla custodia e gestione del manto stradale, le quali, tuttavia, risultano inconferenti rispetto al contenuto del provvedimento impugnato. Come correttamente affermato dal T.a.r., *“il fine di accertare la titolarità degli obblighi di manutenzione e di regimentazione delle acque meteoriche superficiali e, quindi, (...) l'imputabilità degli inadempimenti ai predetti obblighi”*, risulta *“estraneo all'oggetto dell'ordinanza n. 6 del 2016”*, la quale si fonda su ragioni sue proprie che non vengono in alcun modo censurate dall'appellante.

13.2. Da ciò discende l'infondatezza della doglianza relativa alle inadempienze imputate al Comune, trattandosi di questioni che non risultano in alcun modo riferibili all'ordinanza in oggetto.

14. Prive di pregio risultano, altresì, le censure di travisamento dei fatti e vizio di istruttoria.

14.1. Come correttamente affermato dal T.a.r., l'amministrazione, con l'ordinanza impugnata, *“si è semplicemente limitata ad imporre all'interessato, entro 48 ore, la rimozione del cumulo di terra realizzato in violazione di obblighi in precedenza posti suo a carico, causando così una situazione di pericolo per la pubblica incolumità”*. Peraltro, nella motivazione dell'ordinanza impugnata il Comune fa esplicito riferimento ad accertamenti pregressi effettuati dal comando di polizia locale in ordine allo stato dei luoghi.

14.2. Inconferenti sono le considerazioni in ordine ad attività di verifica che l'amministrazione avrebbe dovuto/potuto espletare: 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 un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri può/deve tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche" (Consiglio di Stato sez. III, 3 ottobre 2019, n. 6655).

14.3. Il Collegio rileva, ancora, che la dianzi accertata legittimità dell'ordinanza impugnata impedisce di qualificare il danno, asseritamente patito dall'appellante, come danno ingiusto, ai sensi dell'art. 2043 c.c.; la domanda risarcitoria va dunque respinta per difetto degli elementi costitutivi della responsabilità, dovendosi rammentare che la responsabilità della pubblica amministrazione da atto illegittimo si inserisce nel paradigma della responsabilità aquiliana, che trova la sua fonte nell'art. 2043 c.c., il quale richiede, per la risarcibilità, che il danno sia "ingiusto".

15. In conclusione, i motivi d'appello sono infondati, dal che consegue la conferma della impugnata sentenza.

14. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo

P.Q.M.

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

Condanna l'appellante al pagamento, nei confronti del Comune di Cuggiono, delle spese relative al presente grado di giudizio, che si liquidano in €. 4.000,00 (quattromila), oltre accessori, se per legge dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2023, celebrata in videoconferenza ai sensi del combinato disposto degli artt. 87, comma 4 bis, c.p.a. e 13 quater disp. att. c.p.a., aggiunti dall'art. 17, comma 7, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante "*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*", convertito,

con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Carmelina Addesso, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere

L'ESTENSORE
Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE
Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO