

Avv. Fabio Corvaja
Via A. Vesalio 10 – 35121 Padova
Tel. 0498753485 – Fax 0498784234

Avv. Francesca Leurini
Via A. Vesalio 10 – 35121 Padova
Tel. 0498753485 – Fax 0498784234

Avv. Marco Falcon
Via S.G. Barbarigo – 35141 Padova
Tel. 049660231 – Fax 0498776503

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL VENETO

VENEZIA

RICORSO

della **COMUNITÀ PER LE LIBERE ATTIVITÀ CULTURALI** (c.f. 92000330289), con sede in Padova, via Cornaro n. 1 B, in persona del Segretario generale e legale rappresentante *pro tempore* Salvatore Gentile (c.f. GNTSVT86A20I533T), nato a Sciacca (AG) il 20 gennaio 1986, residente in Padova, via Gattamelata n. 148/c, 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, dagli avvocati Fabio Corvaja (c.f. CRVFBA70A13G224H, PEC fabio.corvaja@ordineavvocatipadova.it) e Francesca Leurini (c.f. LRNFNC70M56D325S, PEC francesca.leurini@ordineavvocatipadova.it), entrambi con studio in Padova, via Andrea Vesalio n. 10, *telefax* per comunicazioni 049 8784234, e dall'avvocato Marco Falcon (c.f. FLCMRC89E08G224Z, PEC marco.falcon@ordineavvocatipadova.it), con studio in Padova, via san Gregorio Barbarigo n. 4, *telefax* per comunicazioni 049 8776503, domiciliata presso il domicilio digitale dei difensori, ai sensi dell'art. 25 c.p.a. e dell'art. 16-*sexies* del d.-l. 18 ottobre 2012, n. 179;

contro

il **COMUNE DI PADOVA**, cod. fisc. 00644060287, in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Padova, via del Municipio n. 1,

nonché, occorrendo, contro

il **MINISTERO DELL'INTERNO**, cod. fisc. 97149560589, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia, con sede in piazza san Marco n. 63, Venezia,

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

- 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**);

- di tutti gli atti precedenti, presupposti e connessi, ivi espressamente compresa la dichiarazione di inagibilità del 6 agosto 2019 (**doc. 2**), mai comunicata alla ricorrente.

* * *

FATTO

Il presente ricorso ha per oggetto l'ordinanza contingibile ed urgente con cui il Sindaco di Padova ha ordinato alla *Comunità per le libere attività culturali* (CLAC) lo sgombero, per asseriti motivi di incolumità pubblica, della palazzina dell'ex Macello di Padova in cui l'associazione ha sede da oltre quarant'anni.

1. Premessa sull'attività della Comunità per le libere attività culturali

La Comunità per le libere attività culturali (di seguito anche CLAC, secondo la denominazione ormai entrata nell'uso) è una associazione di enti ambientalisti e culturali costituita a Padova nel 1975 (v. Statuto, **doc. 4**). Sin dall'inizio essa ha costituito, e tuttora costituisce, un importantissimo punto di riferimento della vita associativa della città, riunendo i rappresentanti delle esperienze più significative nei rispettivi ambiti di operatività.

A titolo di esempio, hanno fondato la CLAC l'Associazione per la cooperazione didattica, il Comitato Difesa Ambiente, la Società Naturalisti Padova, il Gruppo Mineralogico Euganeo, il Fotoclub Padova, il TPR-CUT Teatro Popolare di ricerca, l'Archeoclub di Padova, il Comitato Italo-Euzkadi, il Club Alpino Italiano (CAI) sezione di Padova, l'Etnoclub associazione di cultura etnologica, l'associazione La giovane Montagna, il WWF gruppo di Padova, l'Associazione Italiana Museo Vivo sezione Veneto, l'Unione Micologica Italiana sezione di Padova, il Gruppo Astrofili Padova, la Associazione Giovanile Musicale AGIMUS – Padova.

Hanno fatto o tuttora fanno parte della CLAC la Associazione Comitato Mura di Padova, la Associazione Astronomica Euganea; la Lega Italiana Protezione Uccelli (L.I.P.U); il Planetario di Padova; il Club Sommozzatori, il Reparto scout "Ginko Biloby" CNGEI PD2; il Comitato Difesa Ambiente; il circolo padovano della associazione Nessuno Tocchi Caino; il Free Software Users Group Padova; il

Gruppo Speleologico Padovano del CAI; l'Associazione Liberi Artisti Creativi; CASO Arte Scienza Movimento; l'associazione I Semi del Tarassaco; l'associazione La Mente Comune; l'associazione di danza La Tresca; il Circolo Territoriale di Padova Movimento Decrescita Felice.

Il progetto nasce come “*esperimento di aggregazione sociale e di promozione della libera cultura... laboratorio di incontro e di scambio tra realtà culturali diverse operanti nei più disparati settori della conoscenza scientifica, tecnica, artistica, sociale o popolare...*”, nonché come “*idea di associazionismo ante litteram, multiforme e poliedrico, senza barriere, aperto a tutte le esperienze, raccolte in un unico luogo*”, come risulta dalla lettera che la stessa Associazione ha inviato al Presidente della Repubblica in data 5 febbraio 2020 (**doc. 5**).

Nel quadro della propria finalità primaria, espressa all'art. 2 dello Statuto (cfr. **doc. 4**), la Comunità ha dunque ricercato la disponibilità di una sede comune per tutte le associazioni aderenti, e in questo contesto ha individuato le potenzialità di quello che, all'epoca, era un bene comunale dismesso e destinato alla rovina, cioè dell'ex Macello di via Cornaro, 1.

Grazie alle molteplici competenze dei consociati, la Comunità ha anzitutto riconosciuto il valore culturale dell'edificio pubblico, raro esempio di architettura industriale dei primi del Novecento, e del parco circostante, altrettanto eccezionale modello di ecosistema naturale in area urbana.

Su questa base conoscitiva, essa ha poi curato il restauro materiale dei beni, recuperandoli, valorizzandoli e adoperandosi per ottenerne la futura tutela, tant'è che con deliberazione del 19 dicembre 1986 il Consiglio regionale del Veneto ha dichiarato l'intera area “*di notevole interesse pubblico*”, vincolandola ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1457 (**doc. 6**).

In questo modo l'Associazione ritiene di poter ascrivere a proprio maggior merito l'aver salvato l'area dell'ex Macello, ottenendo l'apposizione – non scontata in tempi in cui la sensibilità per il recupero del patrimonio architettonico e per l'ambiente era affatto diversa da quella attuale – del vincolo paesaggistico, nonché l'aver restituito tale bene alla collettività quale sede per ogni associazione che avesse aderito al progetto. E proprio il connubio tra la comunità di associazioni culturali libere e

interconnesse, la loro attività volontaristica e appassionata e il contesto monumentale in cui operavano fu riconosciuto “*Tesoro del Mondo*” nel 1991 dalla Federazione Mondiale dei Club Unesco (**doc. 7** e v. i link <http://www.fwtunesco.org> e http://www.fwtunesco.org/?FWT_ATM_Treasure_List:News:Ex-Macello%2C_World_Treasure_Dakar_1991).

*

Così come può dirsi che solo grazie all’impegno civico delle Associazioni che componevano la CLAC l’ex Macello di Padova è giunto integro sino ad oggi, va sottolineato che altrettanto è vero che la nuova ed attuale vita della struttura è inscindibilmente connessa alla funzione pubblica che la CLAC le ha impresso, funzione che l’amministrazione comunale ha riconosciuto sin dalla metà degli anni Settanta, concedendo l’immobile come sede delle Associazioni (**docc. 8-11**).

Il valore del progetto intrapreso dalla CLAC è stato più volte oggetto di pubblico riconoscimento. In data 30 gennaio 1984, per esempio, il Sindaco di Padova ha dichiarato la biblioteca del Laboratorio culturale della CLAC “*istituto di interesse locale, ai sensi degli Artt. 27 e 28 della Legge Regionale N. 82 del 5 Novembre 1979*” (**doc. 12**). Innumerevoli volte il Comune di Padova ha concesso il proprio contributo e patrocinio alle iniziative dell’associazione (**docc. 13-17**), e nel 2010 ha accolto la sua richiesta di iscrizione nel registro comunale delle Associazioni di promozione sociale (**docc. 18 e 19**).

All’interno dell’ex Macello, la CLAC ha costituito negli anni una Biblioteca di cultura ed ambiente veneto, una Biblioteca internazionale per l’infanzia, una Biblioteca sul Patrimonio (Fondo English Heritage e Pubblicazioni UNESCO) e una Biblioteca informatica; il Parco didattico di città, approdo negli anni di migliaia di allievi delle scuole elementari e medie; il Museo didattico di storia dell’informatica, che colleziona un ingente e prezioso patrimonio di carattere vario (per una illustrazione delle attività della CLAC si veda la relazione dei primi 36 anni di attività, **doc. 20**).

Nei locali recuperati, le consociate hanno potuto promuovere attività didattiche e di cultura scientifica, tecnica, artistica, naturalistica e sportiva. Nei primi anni Ottanta venne installato all’interno della struttura l’Osservatorio astronomico pubblico,

successivamente, negli anni Novanta venne aperto il primo Planetario, mentre il Club sommozzatori trovò il luogo idoneo per l'installazione di una camera iperbarica.

Ciò che preme evidenziare è come ognuna delle strutture insediate nel complesso dell'ex Macello di Padova contenga un patrimonio culturale di interesse pubblico che ha impresso al luogo stesso una destinazione permanente.

*

I locali che ospitano le strutture hanno purtroppo, ma naturalmente, subito il deterioramento dovuto al decorso del tempo, tant'è che alcuni plessi (il Planetario nel 2009, la camera iperbarica nel 2016) sono stati ristrutturati in accordo con il Comune, il quale ha provveduto a formalizzare gli atti di concessione alle Associazioni di competenza.

Peggior sorte è toccata al Museo didattico di storia dell'informatica, che ha dovuto interrompere la propria attività nel 2007, a causa dei lavori di restauro del corpo a "I" (**doc. 21**), e al Parco didattico, pesantemente deturpato da un distruttivo intervento di manutenzione da parte del Comune nel 2004 e nel 2013 (foto **doc. 22**). Da allora la CLAC ha presentato alle varie amministrazioni che si sono avvicinate i propri progetti per la valorizzazione del materiale del Museo (**doc. 23**), per la "adozione del Parco" (**docc. 24-26**), chiedendo interventi rivolti alla tutela del patrimonio ambientale e culturale recuperato negli anni. Sul punto l'amministrazione ha per lo più interloquito, anche dimostrando apprezzamento per le proposte avanzate (si veda il parere favorevole della Soprintendenza **doc. 27**), senza tuttavia prendere alcuna decisione a riguardo (**docc. 28 e 29**).

Dal canto suo, la CLAC ha provveduto per quanto possibile alla manutenzione delle sedi: è del 2010 la messa a norma del quadro elettrico esterno (**doc. 30**).

Peraltro, la CLAC ha continuato a dialogare con il Comune anche di recente: solo nel giugno scorso il Comitato per il Museo didattico di storia dell'informatica ha inviato al Comune una lettera – rimasta invero senza alcun riscontro – con la quale si chiedevano rassicurazioni circa la tutela e il destino del materiale informatico custodito all'ex Macello (**doc. 31**). E ancor più di recente, con due lettere inviate rispettivamente il 20 novembre e il 23 dicembre 2019, il rappresentante della

Comunità chiedeva al Comune, con preghiera di espressa risposta, la formalizzazione di un “*tavolo di lavoro*” al fine di “*facilitare il dialogo e la progettazione tra la CLAC la cittadinanza e l’Amministrazione pubblica, con argomento la messa in sicurezza e la riprogettazione degli spazi comprendenti l’area dell’ex Macello*” allegando il proprio progetto con indicazione anche delle possibili fonti di finanziamento **(docc. 32 - 34)**.

Da tutto ciò risulta anche che il Comune non solo era pienamente a conoscenza dell’insediamento della CLAC nella struttura, ma implicitamente o esplicitamente vi consentiva.

*

2. Sennonché, invece di proseguire o rendere effettivo il dialogo con la Comunità e le sue Associazioni, in data 14 gennaio 2020, il Sindaco di Padova, con provvedimento adottato ai sensi dell’art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, recante il Testo unico degli enti locali, notificato il giorno successivo al legale rappresentante della CLAC, ordinava “*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, stante la dichiarazione di inagibilità dei locali suddetti*” dando incarico alla forza pubblica di verificare l’esecuzione del provvedimento e precisando che:

“in caso di accertata inottemperanza si procederà all’esecuzione coatta dello sgombero, nonché al deferimento dei responsabili all’Autorità giudiziaria per il reato di cui all’art. 650 c.p.; copia del presente provvedimento verrà affissa sulle parti esterne del fabbricato di via Cornaro 1 in posizione tale da renderne conoscibile il contenuto ad ogni persona eventualmente interessata; l’eventuale successivo riutilizzo dell’immobile è subordinato al rilascio di nuova dichiarazione di inagibilità da parte del Comune di Padova, previa la realizzazione di tutte le opere necessarie al completo ripristino delle condizioni di sicurezza in tutto il fabbricato e le sue pertinenze, e di ogni altro adempimento previsto dalla legge; ...”

3. Motivo dello sgombero sarebbe l’asserita inagibilità dei locali, dichiarata dal funzionario del Settore lavori pubblici in data 17 settembre 2019 con nota prot. 368431, sulla base di un sopralluogo avvenuto il 5 agosto 2019, secondo il quale risulterebbe che “*gli impianti ivi presenti non sono a norma, il carico d’incendio ammassato nei locali costituisce elemento di rischio elevato sia in quanto carico sulle strutture esistenti sia in quanto*

materiale combustibile con rischio aggravato dalla presenza di pavimenti e strutture in legno, il controsoffitto è danneggiato cosicché esiste pericolo di caduta materiale dall'alto, le balaustre dei terrazzi essendo più basse di quanto previsto e in alcuni punti lesionate costituiscono elemento di rischio di caduta dall'alto, i locali destinati a cucina e dispensa non rispettano le norme igienico sanitarie'.

4. Il provvedimento, si legge inoltre, sarebbe stato sollecitato dal Settore Patrimonio, Partecipazioni e Avvocatura, con propria nota prot. 409868 del 15 ottobre 2019, il quale avrebbe ravvisato i presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente ai sensi dell'art. 54, comma 4, TUEL, a tutela della incolumità pubblica, dato che i locali risultavano arredati e frequentati da persone, come risultava dalle foto allegate alla nota prot. 368431.
5. Né la dichiarazione di inagibilità, né la nota del Settore Patrimonio sono mai stati portati a conoscenza della CLAC o da questa altrimenti conosciuti, se non attraverso l'ordinanza di sgombero che qui si impugna e tramite il successivo accesso agli atti richiesto all'amministrazione.
6. I locali oggetto del provvedimento, individuati come da planimetria, erano adibiti a sede della CLAC e, precisamente, contenevano la segreteria, la biblioteca, un'aula riunioni, un'aula per i lavori manuali e i servizi igienici al piano terreno e otto aule al primo piano, di cui una cucina, utilizzate per gli scopi associativi della CLAC e delle sue Consociate (cfr. piantina al **doc. 35**).

Per effetto del provvedimento, dunque, l'Associazione è rimasta improvvisamente e inaspettatamente 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.

*

L'ordinanza di sgombero, la dichiarazione di inagibilità, la nota del Settore Patrimonio n. 409868 e gli atti materiali di esecuzione forzata appaiono illegittimi e se ne chiede l'annullamento per i 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.

Come esposto nella parte in Fatto, l'ordine di sgombero che forma oggetto della presente controversia è stato sottoscritto in data 14 gennaio 2020, su richiesta del settore Patrimonio del 19 ottobre 2019, a sua volta basata su una asserita inagibilità dei locali rilevata dichiarata in data 6 agosto 2019, quale esito di un sopralluogo avvenuto il 5 agosto 2019, e comunicata internamente alle strutture competenti il 17 settembre 2019.

Ciò significa, all'evidenza, che il Comune di Padova ha condotto un procedimento durato *ben oltre cinque mesi*, senza mai avvertirne la Comunità e le associazioni aventi sede nella struttura interessata.

Risulta dunque non meno evidente che la comunicazione dell'ordinanza di sgombero non è stata preceduta dall'avviso di avvio del procedimento, il che non è stato certo impedito da ragioni di urgenza (la quale, se vi fosse stata, avrebbe richiesto un'emanazione ben più tempestiva del provvedimento!), ma dalla negligente inerzia del Comune.

Del resto, neppure il provvedimento espone in alcun modo le particolari ragioni di urgenza che hanno impedito all'amministrazione di comunicare previamente alla ricorrente la propria intenzione di intervenire con il provvedimento di sgombero.

Il presente motivo, dunque, censura la violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990, a mente del quale, ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti.

Censura altresì la violazione del canone di buon andamento della amministrazione, che esige anch'esso di acquisire, se non altro come elemento istruttorio, il punto di vista dell'amministrato, in relazione a provvedimenti connotati da ampia discrezionalità.

*

I.1. La ricorrente osserva, anzitutto, che non esiste alcuna astratta incompatibilità logica tra il potere di adottare ordinanze contingibili ed urgenti e la garanzia del contraddittorio procedimentale, la quale può essere pretermessa solo qualora, in concreto, l'effettiva urgenza dell'intervento impedisca alla amministrazione di coinvolgere il destinatario del provvedimento.

L'insegnamento del Consiglio di Stato conferma che *“l'ordinanza contingibile ed urgente dev'essere assistita da tutte le garanzie che siano effettivamente compatibili con i presupposti e gli effetti dell'atto e, tra di esse, non può che essere assorbita anche la fondamentale garanzia di partecipazione al procedimento”* (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 9 febbraio 2001, n. 580). Ancora, il Consiglio di Stato ha precisato, sempre nella pronuncia citata, che *“l'inciso iniziale dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990, relativo alla sussistenza di ragioni derivanti da particolari esigenze di celerità, non ha l'effetto di esentare una categoria astratta di provvedimenti amministrativi, quelli la necessità ed urgenza, dall'obbligo di comunicare l'inizio del procedimento, ma impone solo la verifica delle effettive e peculiari ragioni di ogni singolo caso”*.

Anche più recentemente, nella sentenza della Sezione IV del 9 novembre 2019, n. 7665, il Consiglio di Stato ha ribadito che l'obbligo di avviso di avvio del procedimento non sussiste *“quando l'ordinanza contingibile ed urgente non possa tollerare il previo contraddittorio con l'interessato a pena di svuotamento di quella effettività e particolare rapidità cui la legge preordina l'istituto in questione e di conseguente la compromissione di valori fondamentali quali quello della tutela della salute”*, con ciò confermando che negli altri casi tale obbligo sussiste.

Questa impostazione è stata condivisa anche da codesto T.A.R. per il Veneto, che a proposito di una ordinanza di urgenza dirigenziale ha evidenziato che *“la P.A., nell'ipotesi in cui si determini nel senso del mancato ricorso alle prescritte garanzie partecipative, ha l'onere di specificare le ‘ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del*

procedimento' che giustificano l'omissione di dette garanzie, ex art. 7, comma 1, cit. (v. T.A.R. Liguria, Sez. II, 17 maggio 2010, n. 2677)", essendo per contro "illegittima l'omissione dell'avviso di avvio del procedimento motivata da esigenze di celerità del procedimento indicate genericamente (v. T.A.R. Valle d'Aosta, 16 gennaio 2002, n. 5)" (così T.A.R. per il Veneto, Sez. I, sentenza 30 ottobre 2018, n. 1018). Anche in precedenza, nella sentenza della Sezione III, 24 gennaio 2006, n. 125, codesto T.A.R. aveva ritenuto viziata altra ordinanza d'urgenza, perché non era stata preceduta "da un avviso d'avvio del procedimento, né tale omissione risulta in qualche modo motivata".

Nello stesso senso si sono orientati anche gli altri Tribunali amministrativi regionali: si vedano, tra le sentenze più recenti, T.A.R. Umbria, sentenza 17 gennaio 2017, n. 95, ove si conferma che *"il ricorso all'ordinanza contingibile ed urgente non giustifica di per sé l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento, essendo al contrario necessaria un'urgenza qualificata in relazione alle circostanze del caso concreto, debitamente esplicitata in specifica motivazione"*; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, sentenza 21 dicembre 2011, n. 1772, la quale sottolinea che *"il dichiarato ... carattere di necessità ed urgenza di una ordinanza non vale per ciò solo ad esentarla dall'avviso"* e ribadisce che l'art. 7 della legge n. 241 del 1990 *"non esenta dalla comunicazione di avvio intere categorie di procedimenti, ma soltanto singoli casi di volta in volta individuati, per mezzo di una congrua motivazione nella specie mancante"*, ricordando che l'esenzione dalle garanzie di partecipazione procedimentale per categorie di atti è contenuta nell'art. 13 della stessa legge sul procedimento amministrativo, che come è noto la prevede per gli atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione e per i procedimenti tributari.

*

I.2. Facendo applicazione di questi principi al caso di specie, risulta con evidenza che qui la pretermissione del contraddittorio procedimentale è motivata in modo generico ed astratto con la necessità di *"dare immediata tutela alle esigenze della incolumità pubblica"*, ma tale urgenza è smentita da tutte le circostanze fattuali.

Infatti, come sopra esposto, l'ordinanza sindacale impugnata (i) pone a proprio fondamento le risultanze di un sopralluogo effettuato in data 5 agosto 2019 (i cui esiti non sono mai stati portati a conoscenza della ricorrente e che sono stati

comunicati solo in data 20 febbraio 2020, in seguito a formale istanza di accesso agli atti); (ii) richiama una relazione istruttoria che ancora in data 15 ottobre 2019, e dunque tre mesi prima dell'intervento del comune, suggeriva al Sindaco l'adozione di una ordinanza ai sensi dell'art. 54 del testo unico.

Ora, se la distanza temporale tra il presupposto e l'intervento d'urgenza può certamente comportare una violazione e falsa applicazione dell'art. 54 del TUEL (v. il motivo II del presente ricorso), in ogni caso, anche qualora al momento di adozione della ordinanza sussistano ancora i presupposti di urgenza, certamente viziata è l'azione amministrativa che non ha coinvolto il soggetto privato nell'ambito di un procedimento che è durato oltre cinque mesi e che in tutto questo tempo è sempre stato tenuto riservato, per poi colpire a sorpresa l'amministrato con il provvedimento, messo in esecuzione prima ancora che fosse conoscibile dallo stesso.

*

I.3. Guardando al risvolto sostanziale della violazione denunciata, si osserva con altrettanta chiarezza che l'apporto del soggetto privato non sarebbe stato affatto inutile.

Se fosse stata avvisata dell'avvio del procedimento, infatti, la ricorrente avrebbe ben potuto (i) sia rappresentare una diversa situazione di fatto, aggiungendo elementi istruttori; (ii) sia suggerire una regolazione degli interessi e l'adozione di specifiche misure tecniche per la soluzione dei problemi rilevati dall'ordinanza (ad esempio, la messa in sicurezza delle balaustre); (iii) sia intervenire materialmente su talune criticità alla base dell'ordinanza, almeno per i profili in relazione ai quali la CLAC poteva farlo (alleggerimento del carico di incendio, già compensato spontaneamente con l'acquisto di estintori); sostituzione degli elementi asseritamente non a norma dell'impianto elettrico, peraltro in buona pare già rinnovato su iniziative e a spese della CLAC, come emerge dal **doc. 30**).

L'utilità del contraddittorio procedimentale, nella presente vicenda, è comprovata dal fatto che nel recentissimo passato – con lettera del 18 giugno 2019 – proprio la CLAC aveva spontaneamente suggerito al Comune una soluzione per lo spostamento e lo

stoccaggio del materiale informatico, librario ed accessorio custodito al Museo didattico dell'informatica (**doc. 31**).

D'altro canto, la necessità di una forma di contraddittorio previo è resa assolutamente chiara dal fatto che lo sgombero, eseguito letteralmente da un giorno all'altro, ha costretto le associazioni facenti parte della CLAC ad abbandonare presso la propria sede numerosi beni di loro spettanza.

* * *

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.

II.1. L'art. 54, comma 4, TUEL, prevede che *“il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta 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”*, precisando che *“i provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione”*.

È noto che la Corte costituzionale – proprio su questione sollevata da codesto Tribunale amministrativo – ha dichiarato, con sentenza 7 aprile 2011, n. 115, l'illegittimità costituzionale del comma in esame, nella parte in cui comprende la locuzione *“, anche”* prima delle parole *“contingibili e urgenti”*. Ciò perché, *“nel prevedere un potere di ordinanza dei sindaci, quali ufficiali del Governo, **non limitato ai casi contingibili e urgenti** – pur non attribuendo agli stessi il potere di derogare, in via ordinaria e temporalmente non definita, a norme primarie e secondarie vigenti – viola la riserva di legge relativa, di cui all'art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati”* (così 1.5 in diritto).

La Corte, di conseguenza, stabiliva due differenti principi – strettamente connessi tra loro – riguardo al potere sindacale di cui all'art. 54, comma 4, TUEL: da una parte, eliminando l'inserimento dell'*“anche”* operato dal legislatore del 2008, fissava chiaramente il limite inerente all'*occasione* dell'ordinanza (quindi all'*inizio* della sua esistenza), che deve collocarsi in una situazione di *urgenza* e di *contingibilità*, ossia di

imprevedibilità; dall'altra parte, sanciva anche i termini della sua *durata* (e quindi rispetto alla *fine* dell'esistenza dell'ordinanza), disponendo che essa non può produrre effetti irreversibili.

*

II.2. Posto tale scenario legislativo di base, risulta di tutta evidenza che, nel caso di specie, l'ordinanza risulta carente sia sotto il profilo dei requisiti di contingibilità e urgenza che ne legittimano l'emanazione, sia sotto quello della durata.

Quanto al primo aspetto, è pacifico che la situazione in cui versano i locali del complesso ex Macello non era affatto imprevista al tempo dell'emanazione dell'ordinanza, né certamente era dotata di urgenza.

Alla sussistenza dei requisiti, infatti, ostano i dati inoppugnabili che dimostrano la conoscenza che il Comune di Padova aveva da lungo tempo della situazione in cui versavano gli immobili, e più in generale della condizione di (asserita, come si vedrà) inagibilità.

Prima di tutto, infatti, la stessa dichiarazione di inagibilità (trasmessa dal Settore lavori pubblici al Settore Patrimonio, Partecipazioni e Avvocatura, nonché al Settore Polizia Locale, Protezione civile e Mobilità in data 17 settembre 2019: cfr. **doc. 2**) è datata **6 agosto 2019, ossia il giorno successivo al sopralluogo del 5 agosto 2019.**

Al 14 gennaio 2020, oltre cinque mesi dopo (e, come si è detto, tre mesi dopo il 15 ottobre 2019, quando è stato “suggerito” al Sindaco di adottare un’ordinanza ex art. 54 TUEL: cfr. doc. 3) – in chiara violazione del canone di buon andamento che dovrebbe innervare l’operato delle amministrazioni ex art. 97 Cost. –, quando è stata emanata l’ordinanza qui impugnata, la situazione non era dunque sicuramente imprevista.

La ricorrente è consapevole che, di per sé, la prevedibilità della situazione emergenziale – qui non sussistente, come si è visto – è stata talvolta reputata non sufficiente a inficiare le ordinanze sindacali ex art. 54, comma 4, TUEL.

La giurisprudenza più attenta ai corretti confini dello strumento, tuttavia, ha posto in evidenza che i poteri in esso contenuti “*sono esercitabili solo quando si tratti di affrontare **situazioni, di carattere eccezionale ed imprevisto, costituenti concreta minaccia***”

*per la pubblica utilità, per le quali sia **impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico**; il potere esercitabile dal Sindaco in base alla disciplina normativa ora detta, invero, presuppone una situazione di pericolo effettivo, da esternare con congrua motivazione, che non possa essere affrontata con nessun altro tipo di provvedimento e **tale da risolvere una situazione comunque temporanea**, non potendosi ad essa farsi ricorso se non per prevenire gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, sulla base di prove concrete e non di mere presunzioni, mentre non può essere utilizzata per soddisfare esigenze prevedibili e ordinarie (cfr. Cons. St., Sez. V, 12 giugno 2009, n. 3765; A.P., 30 luglio 2007, n. 10; Sez. V, 11 dicembre 2007, n. 6366; 28 maggio 2007, n. 2109; Sezione IV, 24 marzo 2006, n. 1537)"* (così Cons. Stato, Sez. VI, sentenza 9 febbraio 2010, n. 642).

Non è inutile ricordare che in quel caso – proprio come in quello di cui è causa – il provvedimento sindacale **non era “destinato a rimuovere una situazione imprevedibile di pericolo effettivo repentinamente presentatasi, bensì ad incidere, in termini paralizzanti e a tempo indeterminato, su di una complessa fattispecie giuridica, di lontane origini”**.

Di qui, dunque, l'ulteriore illegittimità del provvedimento per carenza dei requisiti prescritti.

*

In questo caso, comunque, alla evidente prevedibilità corrispondono contestualmente la *manca di urgenza* e la *non necessità di un rimedio extra ordinem*, che risulta del tutto sproporzionato.

La prima è stata già dimostrata, mentre sulla seconda gioverà ora soffermarsi.

* * *

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

L'ordinanza impugnata viola infatti il principio di proporzionalità, che vincola l'agire delle pubbliche amministrazioni in forza del rinvio contenuto nell'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990 ai “*principi del ordinamento comunitario*”, tra i quali va annoverato il principio di proporzionalità della azione amministrativa.

Il canone di proporzionalità ha il suo baricentro nel 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.

Con tale contenuto precettivo del principio di proporzionalità si pone in conflitto il provvedimento impugnato, che adotta un mezzo non necessario per il conseguimento del fine esposto nell'atto, vale a dire l'incolumità pubblica. Lo stesso scopo, infatti, 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.

*

III.1. Proprio in ragione del fatto che i poteri di ordinanza *ex art. 54 TUEL* sono poteri atipici e sostanzialmente liberi, le imprescindibili esigenze di legalità dell'azione amministrativa (art. 97, secondo comma, Cost.) e allo stesso tempo la necessaria garanzia giurisdizionale per gli amministrati (artt. 24, primo comma, e 113 Cost.) possono essere assicurate soltanto da un limite di contenuto a tali atti, che la giurisprudenza amministrativa ha individuato, appunto, nel canone di proporzionalità. Soccorrono, in proposito, le ricorrenti affermazioni che si leggono nelle sentenze dei giudici amministrativi secondo cui l'ordinanza contingibile ed urgente è *“ontologicamente connotata dai caratteri della provvisorietà e temporaneità, quanto alla efficacia, nonché da quello della proporzionalità, relativamente al quid e al quomodo”* (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, sentenza 14 marzo 2019, n. 560) o secondo cui il provvedimento in questione è connotato *“da proporzionalità rispetto al pericolo cui ovviare”* (T.A.R. Sardegna, Sez. I, sentenza 4 maggio 2018, n. 406).

III.2. Ora, guardando al provvedimento impugnato si osserva che anche ammesso che davvero sussistessero i problemi riscontrati dalla “dichiarazione di inagibilità” (atto che è comunque contestato dalla ricorrente e che è oggetto di impugnazione come atto presupposto) gli stessi problemi potevano essere risolti mediante semplici interventi, senza necessità di espellere la CLAC dalla sera alla mattina dalla sua sede

storica, che la CLAC aveva cominciato a curare nel 1975 e in cui la Comunità si era insediata dal 1980.

Se è sensato l'ordine di sgombero di un edificio pericolante in procinto di crollare, è del tutto sproporzionato il provvedimento che ordini l'immediato abbandono di un immobile quando i presunti pericoli per l'incolumità "pubblica" sono rappresentati, a detta dello stessa autorità: (i) dall'impianto elettrico, asseritamente non a norma; (ii) dal carico di incendio rappresentato da materiale accumulato in taluni dei locali; (iii) dalle condizioni igienico-sanitarie della cucina; (iv) dal possibile cedimento di un controsoffitto in arelle e cartongesso in una stanza; (v) dall'altezza delle balaustrate delle terrazze, che in oltre cento anni (dal 1908) mai hanno provocato alcun problema. È evidente che a tutti questi problemi si poteva ovviare egualmente senza necessità di adottare un provvedimento distruttivo della vita associativa della CLAC e delle associazioni in esse consorziate: per esempio, mediante la messa in sicurezza dell'impianto elettrico; con lo stoccaggio di parte del materiale in altri locali non accessibili (di cui lo stesso ex Macello è ricco); con interventi di sanitarizzazione delle cucine; con l'eventuale eventuale puntellamento del controsoffitto (o la più con la chiusura della stanza interessata); di interdizione delle terrazze. Non sarebbe stato impossibile, anche alla luce della più recente giurisprudenza, indicare proprio alla CLAC gli interventi da eseguire (per una situazione di questo tipo si v. Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 22 gennaio 2020, n. 536).

È dato di esperienza e quindi notorio che di interventi di questo genere potevano, e possono tuttora essere adottati, senza necessità di espellere forzatamente dall'immobile coloro che lo utilizzavano, tanto più che l'utilizzo della palazzina avveniva come sede associativa e non come abitazione (e dunque i minimi ma inevitabili disagi che si vivono in occasione di lavori manutentivi sarebbero stati sicuramente tollerabili).

La sproporzione del provvedimento risulta altresì dal fatto 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 che altri

interventi, come ad esempio la sostituzione del quadro elettrico, erano stati *spontaneamente operati dalla CLAC a proprie spese (doc. 30)*.

Tale condotta della ricorrente dimostra con assoluta limpidezza l'atteggiamento cooperativo della Associazione, e rende di contro ancora più evidente la sproporzione del provvedimento, perché l'Amministrazione non può giustificarlo con la necessità di rendere possibili lavori altrimenti preclusi od ostacolati in fatto dalla presenza di una associazione riottosa.

* * *

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.

IV.1. Il provvedimento impugnato, per giunta, 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 carente di qualsiasi accenno al futuro dell'immobile, nonché ai tempi in cui esso verrà restituito alle sue (o ad altre) funzioni.

L'ordinanza, difatti, si limita a disporre che *“l'eventuale successivo riutilizzo dell'immobile è subordinato al rilascio di nuova dichiarazione di agibilità da parte del Comune di Padova, previa realizzazione di tutte le opere necessarie al completo ripristino delle condizioni di sicurezza in tutto il fabbricato e sue pertinenze, e di ogni altro adempimento previsto dalla legge”* (cfr. **doc. 1**).

Com'è documentalmente provato, il Comune non ignora però affatto che nell'immobile sgomberato si svolgono attività di chiaro interesse pubblico, malgrado nel provvedimento si affermi genericamente che *“i locali risultano arredati e frequentati da persone”*, quasi che essi fossero abitualmente occupati da bivacchi e conventicole.

Viceversa, il Comune – e lo stesso Settore Lavori Pubblici che l'inagibilità ha dichiarato – ben sa che CLAC (la cui sede è fissata proprio in via Cornaro n. 1 B) è annoverata tra le associazioni *no profit* collocate in territorio comunale, iscritta al n. di registro 2141 (cfr. **doc. 19**), con attività precipua di tipo culturale e, segnatamente, di educazione e formazione nonché di tutela dell'ambiente. CLAC è sempre stata nel possesso pacifico e pubblico degli immobili nei quali ha operato fino allo sgombero

avvenuto *manu militari*, e nessuno ha mai contestato tale situazione, e meno ancora ha richiesto la restituzione nelle forme giuridicamente prescritte (ossia tramite i rimedi privatistici ordinari o, se del caso, con quelli contemplati dall'art. 823 c.c.).

Ora, di fronte a tale situazione il Sindaco di Padova, nell'ordinare lo sgombero, non ha dato alcuna informazione sul *futuro dell'immobile*, inficiando il provvedimento per carenza istruttoria e motivazione.

Del resto, se l'atto fosse stato emanato in previsione di trattenere l'immobile – e quindi di adibirlo a un pubblico uso *diverso* da quello attualmente impresso dalla CLAC –, esso si porrebbe in aperta violazione di legge rispetto ai presupposti dell'art. 54 TUEL – nonché eventualmente dell'art. 823 c.c. – e costituirebbe un caso classico di *sviamento di potere*, avendo per obiettivo reale quello della riappropriazione dei locali, e non del loro sgombero per esigenze contingibili e urgenti.

*

IV.2. In tutti i casi e indipendentemente dagli intendimenti comunali, il provvedimento, com'è evidente, *difetta di qualsiasi indicazione di un termine finale* – quand'anche lo si volesse intendere in senso lato, come *riferimento alle operazioni che permetteranno la ripresa dell'utilizzo dei luoghi* –, omettendo di chiarire qualsivoglia dettaglio in relazione alla pur menzionata *“realizzazione di tutte le opere necessarie al completo ripristino delle condizioni di sicurezza in tutto il fabbricato e sue pertinenze”*.

Come recentemente ribadito, infatti, *“elemento indefettibile”* delle ordinanze *ex art. 54 TUEL* *“è ... la precisa indicazione del limite temporale di efficacia, in quanto solo in via temporanea può essere consentito l'uso di strumenti extra ordinem, che permettono la compressione di diritti ed interessi privati con mezzi diversi da quelli tipici indicati dalla legge (TAR Campania, Salerno, sez. II 20 maggio 2014, n. 942)”*, indicazione cui *“giòva aggiungere (TAR Lazio, Roma, sez. II ter, 18 febbraio 2015, n. 2773) che **il carattere della contingibilità esprime l'urgente necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza in casi di pericolo attuale ed imminente e a ciò è correlato necessariamente il carattere della provvisorietà, che implica che le misure previste devono avere efficacia temporalmente limitata**”*.

D'altra parte, quanto al caso dell'agibilità il Tribunale ha evidenziato che *“tale conclusione si estende anche all'ipotesi in cui l'ordinanza impugnata non sia ascrivibile al genus delle ordinanze contingibili ed urgenti, non potendo essere inibita l'agibilità di un immobile a tempo indefinito”*: pur essendo riconosciuto all'Amministrazione *“un generale potere – desumibile dall'art. 21 quater, L. 7 agosto 1990, n. 241 – di natura cautelare e di durata temporanea, consistente nella sospensione degli effetti dell'atto amministrativo precedentemente adottato (nella specie, l'agibilità dell'edificio), in vista di una più adeguata ponderazione dei presupposti di fatto e di diritto in sede di determinazioni definitive”*, infatti, *“è tuttavia necessaria la prefissione di un termine che salvaguardi l'esigenza di certezza della posizione giuridica della parte, restando così scongiurato il rischio di una illegittima sospensione sine die (T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 15 settembre 2011, n. 4443)”*. Ciò poiché *“diversamente opinando le ordinanze cautelari diverrebbero strumenti del tutto generici e, in ultima analisi, arbitrari, con grave compromissione del principio di legalità”* (così T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I quater, sentenza 31 agosto 2018, n. 9106).

Tale orientamento, peraltro, è stato adottato anche da codesto ecc.mo T.A.R. in un suo precedente (segnatamente, in T.A.R. Veneto, Sez. III, sentenza 29 giugno 2017, n. 606), nel quale ha precisato che la *“fisionomia peculiare dell'ordinanza rende necessaria la fissazione di un termine finale di efficacia del provvedimento allo scopo evidente di non istituzionalizzare situazioni emergenziali”*.

Quand'anche non proprio un termine finale si volesse esigere dalle ordinanze *ex art. 54 TUEL*, deve pur sempre essere possibile evincerne la *“provvisorietà e temporaneità quanto agli effetti”* (Cons. Stato, Sez. V, sentenza 14 novembre 2017, n. 5239), che è pacificamente elemento indefettibile per la loro legittimità.

Ciò, peraltro, è ribadito in una recentissima pronuncia del T.A.R. di Napoli, nel quale si affronta un caso per molti versi sovrapponibile a quello che involge la CLAC: quello di un'ordinanza che *“non indica alcun termine finale presentando un'efficacia sine die, o meglio, produce effetti sino alla contestata eliminazione del pericolo senza che residui alcuno spazio per l'esercizio dei poteri ordinari”*, di fronte alla quale il citato Tribunale amministrativo ha chiarito che essa *“contrastava proprio con il carattere eccezionale e temporaneo tipico del*

provvedimento di carattere straordinario” (così T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, sentenza 4 febbraio 2020, n. 540).

Anche in quel caso, come in quello presente, il Comune non solo aveva omesso ogni indicazione del termine finale, dando al provvedimento un’efficacia potenzialmente illimitata, ma aveva rinviato la fine del provvedimento alla generica eliminazione del pericolo – indicata senza alcun tratto di urgenza –, in palese contrasto con la straordinarietà dell’ordinanza.

Pertanto, la violazione dell’art. 54 TUEL è ancora una volta evidente, seppure sotto un profilo diverso da quelli sin qui visti, come anche la carente e contraddittoria motivazione rispetto alle necessità indicate nella dichiarazione di inagibilità: l’assenza di qualsiasi riferimento *operativo* alla ripresa delle funzioni dell’immobile liberato rende infatti l’ordinanza di sgombero gravemente illegittima.

*

IV.3. Del resto, emerge con evidenza anche la violazione dell’art. 64, comma 5, del regolamento edilizio del Comune di Padova, poiché il Sindaco – anche ammessa la presenza di gravi pericoli, nei fatti del tutto insussistenti – sarebbe dovuto intervenire con “*provvedimento contingibile e urgente contenente le prescrizioni volte a ripristinare le condizioni di sicurezza degli immobili interessati*”: ripristino che, come si è visto, è totalmente assente, mentre si dispone semplicemente una chiusura *sine die*.

Anche rispetto al regolamento edilizio il provvedimento è dunque illegittimo.

* * *

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

L’art. 64 del regolamento edilizio comunale, concretizzando il requisiti di proporzionalità in relazione ai poteri di ordinanza relativi alla sicurezza degli immobili prevede che “*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 che “*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).

Nel presente caso si contesta che la situazione fosse di gravità tale da costituire un imminente pericolo per l’incolumità dei cittadini, posto che nessuno dei problemi evidenziati dalla ordinanza rappresenta un pericolo serio per la incolumità pubblica: sicché si denuncia la incompetenza del sindaco, essendo prevista per le ipotesi ordinarie di pericolo la competenza del dirigente, e la violazione dell’art. 64, comma 4 e 5, del regolamento comunale.

In subordine si censura 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 ricorrente 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, da essa conosciuta solo successivamente alla notifica della ordinanza sindacale del 14 gennaio 2020.

La CLAC, dunque, censura anche tale atto presupposto, in quanto viziato da eccesso di potere per travisamento dei fatti, per difetto di istruttoria e per carenza dei presupposti, giacché essa contesta che la palazzina di via Cornaro n. 1 B fosse “inagibile”. 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 deduce anche la violazione di legge, per violazione dell'art. 62 del regolamento edilizio comunale, che consente al Dirigente del competente Settore comunale di 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***”. Nel presente caso non risulta che la dichiarazione di inagibilità sia stata adottata con il parere della azienda sanitaria locale, sicché il provvedimento è viziato da violazione di legge per violazione del regolamento edilizio comunale.

Un secondo profilo di violazione dell'art. 62 del regolamento sta 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 va ravvisato 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. Esso è stato inattivo per mesi, per poi utilizzare i poteri di ufficiale del governo per lo sgombero.

Tale vizio dell'atto presupposto si riflette nella forma della illegittimità derivata anche sull'ordinanza impugnata, che risulta dunque a sua volta viziata.

* * *

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

L'ordinanza è stata eseguita immediatamente e coattivamente, prima ancora della comunicazione al soggetto direttamente interessato (la ricorrente) e prima che fosse perfezionata la sua pubblicazione.

Ora, l'art. 21-*bis* della legge n. 241 del 1990 prevede che gli atti urgenti possano produrre effetti fin dal momento del loro perfezionamento, in deroga alla regola che richiede la previa comunicazione agli interessati; l'art. 21-*ter* della legge n. 241 del 1990 consente poi, nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge, alle pubbliche amministrazioni di imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi prescritti. Tuttavia, lo stesso art. 21-*ter* dispone che *“il provvedimento costitutivo di obblighi indica il termine e le modalità dell'esecuzione da parte del soggetto obbligato”* e stabilisce che solo *“qualora l'interessato non ottemperi, le pubbliche amministrazioni, previa diffida, possono provvedere all'esecuzione coattiva nelle ipotesi e secondo le modalità previste dalla legge”*.

Nel nostro caso, invece, l'ordinanza, anziché *ordinare all'amministrato e consentire a questo la spontanea esecuzione*, ha *eseguito*, senza dare tempo e modo all'intimato di provvedere autonomamente alla ottemperanza dell'ordine.

La censura qui svolta non lamenta una mera irregolarità formale, ma denuncia una violazione procedimentale che ha avuto enormi risvolti negativi sulla attività associativa, che è stata *ex abrupto* interrotta senza necessità alcuna.

La CLAC e le sue associazioni consorziate si sono così trovate non solo prive della sede ma anche private del materiale necessario per lo svolgimento dei propri fini, e ciò è oltretutto avvenuto in modo repentino e inaspettato.

* * *

Istanza cautelare

La CLAC chiede che codesto Tribunale amministrativo adito voglia disporre la sospensione degli effetti del provvedimento impugnato, il quale, pur essendo stato eseguito coattivamente (senza neppure dal tempo agli interessati di conformarsi spontaneamente), produce anche *l'effetto permanente o comunque sine die di precludere alla ricorrente e alle sue associate l'accesso alla sede sociale*.

In punto di *fumus boni iuris* ci si richiama ai motivi svolti nel ricorso e in particolare a quelli di pronta rilevazione, e cioè ai quei motivi la cui sussistenza è evidente anche

ammettendo l'esistenza dei presupposti alla base del provvedimento impugnato, presupposti che sono in ogni caso contestati in altri motivi e in particolare nel motivo VI.

La gravità del danno è palese, posto che né la CLAC né le sue associate dispongono di ulteriori sedi nelle quali spostare la propria attività. Tutte le associate, poi, sono associazioni senza scopo di lucro e per loro natura dotate di minimi mezzi economici, sicché è difficile, per esse, trovare una sede sul mercato immobiliare di una città come Padova. Tanto più difficile è, per loro, trovare una sede comune, che le accolga tutte, nello spirito collaborativo della CLAC che costituisce il modo d'essere di questa antica associazione padovana.

Il danno, poi, non è recuperabile, perché il provvedimento, se non sarà sospeso nella sua efficacia, significa la pratica interruzione della attività sociale per tutto il tempo del processo, e dunque dispersione del patrimonio culturale e di socialità custodito dalla CLAC.

Si aggiunge, richiamando la ricostruzione effettuata in premessa, che la CLAC è il *genius loci* dell'ex Macello monumentale di Padova e che l'ex Macello è una delle ragioni sociali della CLAC, sicché questa non è genericamente privata di una sede, bensì della *sua sede storica*. Di qui l'interesse urgente della ricorrente a rientrare – eventualmente con le cautele del caso – nell'immobile dal quale è stata forzosamente allontanata per mezzo dell'ordinanza impugnata.

* * *

Per le ragioni esposte la ricorrente, come sopra rappresentato e difeso, chiede che l'ecc.mo Tribunale amministrativo adito voglia, ogni contraria eccezione e difesa, **in via cautelare**, sospendere l'efficacia degli atti impugnati e degli atti presupposti, connessi e consequenziali, o adottare altro idoneo provvedimento cautelare; **nel merito**, accogliere il presente ricorso in relazione ai motivi di impugnazione svolti e, per l'effetto, annullare l'ordinanza del Sindaco di Padova n. 2 del 14 gennaio 2020 e tutti gli atti precedenti, presupposti, connessi e consequenziali, ivi espressamente compresa la dichiarazione di inagibilità del 6 agosto 2019.

Con vittoria di spese e compensi professionali di causa e con rifusione del contributo unificato.


*

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 il presente giudizio è di valore indeterminabile ed è assoggettato al contributo unificato di 650,- euro.

*

Padova, 16 marzo 2020


avv. Fabio Corvaja

 CORVAJA FABIO
Avvocato
16.03.2020 16:53:39 UTC

avv. Marco Falcon

Firmato digitalmente da:FALCON MARCO
Data:16/03/2020 17:41:02

avv. Francesca Leurini

 LEURINI FRANCESCA
Avvocato
16.03.2020 16:55:39
UTC