

**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - BUON ANDAMENTO - ORDINANZA CONTINGIBILE E URGENTE - ART. 54 D.LGS. 267/2000 - PRESUPPOSTI - LEGITTIMITÀ - DESTINATARI - VERIFICA - PROPRIETÀ - DISPONIBILITÀ DEL BENE - EFFETTIVA - DA EFFETTUARE**

L'urgenza e l'indifferibilità dell'ordinanza sindacale ex art. 54 d.lgs. 267/2000 non esonera l'Amministrazione dallo svolgere le adeguate verifiche e dall'individuare i soggetti che possano effettivamente intervenire per rimuovere la situazione di criticità e pericolo. L'Amministrazione, dunque, ha l'onere non solo di individuare il proprietario e possessore del bene - in quanto potrebbe mancare la legittimazione passiva in capo ad essi - ma ha anche l'onere di individuare chi è nella concreta posizione di intervenire per eliminare gli elementi di pericolo.

**Tar Campania, Sez. V<sup>^</sup>, sentenza n. 5187/2024**

Publicato il 02/10/2024

**N. 05187/2024 REG.PROV.COLL.**

**N. 00665/2024 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**

**(Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 665 del 2024, proposto da

██████████, rappresentati e difesi dagli avvocati ██████████, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio ██████████

*contro*

Comune di [REDACTED], in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

[REDACTED], non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

- dell'ordinanza sindacale [REDACTED], denominata: "Ordinanza per la salvaguardia della pubblica e privata incolumità relativa ad immobile [REDACTED]", notificata in data:

[REDACTED]  
[REDACTED];

- e, in ogni caso, di ogni altro atto/provvedimento presupposto, connesso e consequenziale ancorché non conosciuto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di [REDACTED];

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 settembre 2024 il dott. [REDACTED] e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- L'oggetto del presente giudizio verte sulla legittimità dell'ordinanza [REDACTED] con cui il Sindaco del Comune di [REDACTED] ha ingiunto, ex art. 54 IV comma TUEL, agli odierni ricorrenti, nella loro asserita qualità di comproprietari dell'immobile sito in [REDACTED] [REDACTED], alla via [REDACTED], di provvedere "a proprie cure e spese, secondo le rispettive competenze: - alla messa in sicurezza delle aree e del fabbricato e delle aree di interesse; - agli interventi volti ad eliminare lo stato di potenziale pericolo, a garanzia, disponendo

altresì il monitoraggio continuo del fabbricato al fine di poter evidenziare tempestivamente ogni eventuale aggravio della situazione riscontrata, precisando che entro il termine massimo di sette giorni dalla notifica doveva essere resa fruibile l'area circostante il fabbricato, almeno con un corridoio pedonale in sicurezza sul lato opposto all'edificio, ovvero fronte civico ■”.

In particolare, l'impugnata ordinanza era stata adottata in forza della Relazione Tecnica del ■■■■■■, nonché del verbale di intervento dei VV.FF. del ■■■■■■, essendo stata accertata la necessità di predisporre le opportune misure per la messa in sicurezza dell'area finitima al fabbricato sito nella via ■■■■■■ in ■■■■■■, stante l'incombente minaccia di crollo riconducibile, a parere dell'Amministrazione, alla compromissione delle condizioni statiche dell'immobile, tale da aver determinato lo sgombero di alcune unità immobiliari e l'interdizione al passaggio veicolare e pedonale dell'area antistante il fabbricato.

Nel contestare la legittimità dell'adottata ordinanza, i ricorrenti hanno sollevato le censure così rubricate:

“Violazione e/o falsa applicazione di legge. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 459, 475, 476 e 479 c.c. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per travisamento dei fatti”. Violazione e/o falsa applicazione di legge. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990. Eccesso di potere per insufficienza di motivazione. Eccesso di potere per difetto di istruttoria;

Violazione e/o falsa applicazione di legge. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 476 c.c. e 479 c.c.. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per travisamento dei fatti; Violazione e/o falsa applicazione di legge. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 54, comma IV, d.lgs. n. 267 del 2000. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per travisamento dei fatti.

In particolare, hanno sostenuto il loro difetto di legittimazione passiva rispetto all'impartito ordine, avendoli la civica amministrazione erroneamente identificati quali comproprietari degli indicati cespiti, sul presupposto che gli stessi, quali eredi di [REDACTED], avessero acquistato la proprietà del cespite in questione.

Al riguardo, hanno sostenuto che né loro né il loro avente causa avevano mai accettato, né in forma espressa né tacitamente, alcuna eredità della sig.ra [REDACTED], originaria proprietaria dello stabile interessato dal dissesto, precisando ulteriormente di non avere espresso la volontà di accettare alcuna eredità con atto pubblico o con scrittura privata e di non aver assunto alcun comportamento che potesse lasciar presupporre la loro volontà di assumere la qualifica di eredi, non acquisendo mai il possesso dell'immobile in questione.

Difatti, l'immobile oggetto di causa costituiva il compendio ereditario della sig.ra [REDACTED], nata a [REDACTED] il [REDACTED] ed ivi deceduta in data [REDACTED], come poteva evincersi dalla loro intestazione catastale, sebbene la visura dei registri immobiliari avesse rivelato l'annotazione della denuncia di successione di quest'ultima, datata [REDACTED], ( Rep. [REDACTED] ), in favore del sig. [REDACTED], genitore dei ricorrenti, deceduto, in data anteriore, in [REDACTED] il [REDACTED]. Pertanto, non poteva ragionevolmente desumersi che il de cuius e gli odierni ricorrenti avessero compiuto atti di accettazione tacita dell'eredità, non potendosi considerare tale la menzionata denuncia di successione e non essendo stata mai conseguita la disponibilità materiale del predetto cespite.

L'amministrazione era, quindi, incorsa sia nel vizio di violazione di legge, che di eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti, in quanto, laddove avesse svolto un'istruttoria esauriente e completa, non avrebbe potuto che escludere in capo ai ricorrenti la qualità di proprietari dell'immobile oggetto dell'ordinanza.

L'illegittimità dell'ordinanza è stata stigmatizzata anche sotto un diverso profilo, ovverosia della carenza dei presupposti della necessità e dell'urgenza, atteso che l'accertata situazione di pericolo, tale da non potere essere fronteggiata se non con interventi immediati e

indilazionabili, da un lato, era stata ritenuta integrare una situazione di mero “potenziale pericolo”, non riscontrandosi pertanto i requisiti dell’attualità e dell’effettività; dall’altro, non scaturiva da un evento del tutto imprevedibile, essendo ampiamente consolidata la situazione di pericolo in cui versava lo stabile de quo.

Si è costituito in resistenza il Comune intimato, il quale ha difeso la legittimità dell’ordinanza gravata, chiedendo che il ricorso sia respinto.

All’esito dell’udienza pubblica, il Collegio ha riservato la decisione in camera di consiglio.

2.- Il ricorso dev’essere accolto, riconoscendo il Collegio la dirimente fondatezza dei sollevati profili di insufficiente istruttoria e di difetto motivazionale con specifico riguardo alla non puntuale e corretta ricostruzione, da parte della civica amministrazione, della situazione dominicale/possessoria riguardante l’immobile interessato dall’accertata situazione di pericolo.

In altri termini, la civica amministrazione non ha valutato in modo completo, o, comunque, motivando adeguatamente in relazione alle risultanze delle visure catastali e dei sopralluoghi eseguiti dai tecnici competenti, la disponibilità, giuridica e/o fattuale, in capo ai ricorrenti, dell’area di intervento.

Costituisce *ius receptum* che, sebbene l’amministrazione non sia tenuta a svolgere un’approfondita istruttoria circa la proprietà dei beni stessi, - rimanendo beninteso impregiudicata ogni questione inerente al definitivo accollo economico dei costi dell’intervento urgente, che competerà agli effettivi responsabili della situazione -, l’ordinanza contingibile e urgente adottata dal Sindaco a norma dell’art. 54 d.lgs. n. 267/2000 allo scopo di fronteggiare una situazione di pericolo, pur non avendo carattere sanzionatorio e non implicando alcun accertamento in ordine all’individuazione di eventuali responsabilità, presuppone comunque il suo indirizzamento nei confronti di chi si trovi nella posizione di poter intervenire tempestivamente per eliminare la situazione di pericolo; tale è la condizione di chi abbia a qualsiasi titolo la materiale disponibilità dei beni dai quali il pericolo origina (fra le altre, cfr. Cons. Stato, sez. II, 22 gennaio 2020, n. 536; T.A.R.

Lombardia - Milano, sez. IV, 5 agosto 2021, n. 1889; T.A.R. Campania - Napoli, sez. V, 7 ottobre 2020, n. 4313).

Invero, per poter essere eseguita, l'ordinanza contingibile e urgente può dirigersi nei confronti del destinatario esclusivamente per la realizzazione di lavori su beni di cui lo stesso è proprietario e/o che rientrino nella sua disponibilità, ovverosia che si trovi in rapporto tale con la fonte di pericolo da consentirgli di eliminare la riscontrata situazione di rischio.

Nonostante il soggetto destinatario di ordinanza contingibile e urgente, preordinata alla immediata messa in sicurezza dei luoghi in ragione dell'esigenza di tutela della pubblica e immediata incolumità, non debba essere necessariamente il proprietario dell'area, comunque deve essere dimostrato che almeno tale soggetto ne abbia la materiale disponibilità, la quale rappresenta il necessario (ma anche sufficiente) presupposto (logico e materiale) per l'esecuzione degli interventi per la rimozione della situazione di pericolo (Consiglio di Stato, V, 15 marzo 2023, n. 2732).

3.- Applicando i menzionati principi all'odierna fattispecie, osserva il Collegio come la civica amministrazione abbia individuato gli odierni ricorrenti quali comproprietari dello stabile interessato dall'accertata situazione di pericolo in ragione della loro qualità di eredi di ██████████ che, secondo l'assunta prospettazione, a sua volta, avrebbe accettato l'eredità di ██████████, intestataria catastale del cespite in questione, essendone l'originaria proprietaria.

Tuttavia, tale deduzione non può ritenersi idonea a corroborare la tesi sostenuta dal resistente Comune, non essendo supportata, neppure sul piano meramente indiziario, da un adeguato riscontro probatorio. Ai sensi dell'art. 459 del c.c. l'eredità si acquista solo con l'accettazione (artt. 470 ss. c.c.), il cui effetto, retroattivo, risale al momento dell'apertura della successione (art. 456 c.c., art. 1146 c.c.).

L'accettazione, in particolare, ai sensi dell'art. 474 cc., può essere espressa o tacita: è espressa quando, in un atto pubblico (art. 2699 c.c.) o in una scrittura privata (art. 2702 c.c.), il

chiamato all'eredità ha dichiarato di accettarla oppure ha assunto il titolo di erede (art. 2648 c.c.); è, di contro, tacita quando il chiamato all'eredità compia un atto che presuppone necessariamente la sua volontà di accettare e che non avrebbe il diritto di fare se non nella qualità di erede (art. 527 c.c.).

Come precisato dalla giurisprudenza di legittimità, al fine di ritenere un bene rientrante nell'asse ereditario e, quindi, oggetto di accettazione tacita, non è sufficiente la mera dichiarazione di successione, atteso che quest'ultima, pur essendo un elemento con valore indiziario, necessita di ulteriore corredo probatorio al fine di dimostrare l'appartenenza di determinati beni al patrimonio ereditario, in assenza del quale non può considerarsi sufficientemente provata la sussistenza del diritto (Cassazione civile, sez. II, 05/03/2024, n. 5876).

D'altronde, la delazione che segue l'apertura della successione, non è di per sé sola sufficiente all'acquisto della qualità di erede, in quanto a tale effetto è necessaria - da parte del chiamato - l'accettazione mediante aditio oppure per effetto di pro herede gestio, oppure nella ricorrenza delle condizioni di cui all'art. 485 c. c.. In considerazione di ciò, spetta a colui che agisca in giudizio nei confronti del preteso erede per debiti del de cuius, l'onere di provare, in applicazione del principio generale contenuto nell'art. 2697 c.c., la qualità di erede della controparte.

È stato ancora precisato che la mera circostanza di aver provveduto alla dichiarazione di successione o al pagamento delle relative imposte, oppure ancora alla richiesta di registrazione del testamento ed alla sua trascrizione non equivalgono ad accettazione tacita dell'eredità, trattandosi di adempimenti di prevalente contenuto fiscale, potendo l'accettazione tacita di eredità essere desunta dal comportamento del chiamato che ponga in essere atti che non abbiano solo natura meramente fiscale, quale la denuncia di successione, ma che siano, al contempo, fiscali e civili, come la voltura catastale che presuppone la volontà del chiamato di accettare tutte le volte in cui non costituisca una conseguenza automatica della dichiarazione di successione ovvero una scelta di uno dei successibili che

per ragioni meramente burocratiche comporta la voltura a favore di altri (Cassazione civile, sez. VI, 29/04/2022, n.13550; Cassazione civile, sez. III, 6/07/2020, n. 13851; Cassazione civile, sez. trib., 30/05/2018, n. 13639; Cassazione civile, sez. trib., 14/10/2020, n. 22178; Cassazione civile, sez. trib., 12/04/2022, n. 11832; Cassazione civile, sez. VI, 19/10/2022, n. 30761).

Tali principi sono stati disattesi nell'odierna fattispecie, dovendosi in merito osservare quanto segue:

i cespiti oggetto dell'ordinanza risultavano catastalmente intestati ancora alla Sig.ra [REDACTED] e, pertanto, alcuna voltura era stata compiuta dopo la sua morte;

non era stata rinvenuta alcuna trascrizione in favore di [REDACTED] dell'accettazione dell'eredità della Sig.ra [REDACTED] né era stato richiamato altro atto idoneo a dimostrare l'acquisto del diritto di proprietà dell'immobile per cui è causa;

a favore di [REDACTED] era stata rinvenuta la sola nota di trascrizione (Reg. Gen n° [REDACTED], Reg. part. [REDACTED]) di una denuncia di successione della [REDACTED], datata [REDACTED], ovvero compiuta due anni dopo la morte del [REDACTED], denuncia che, in ogni caso, per le ragioni indicate, evidentemente neppure riconducibile al preteso de cuius, di per sé sola non poteva costituire atto di accettazione di eredità.

Alla luce delle superiori osservazioni, si evince chiaramente che non è stato dimostrato, neppure in via indiziaria, che il de cuius dei ricorrenti abbia manifestato la volontà di accettare l'eredità di [REDACTED], intestataria catastale del cespite in oggetto, con atto pubblico o con scrittura privata, né che abbia assunto comportamenti che potessero presupporre la volontà di assumere la qualifica di erede della comune ascendente, non acquisendo, peraltro, nemmeno il possesso dell'immobile oggetto dell'ordinanza impugnata. Non risulta, dunque, che l'immobile in questione sia stato trasmesso ai ricorrenti, come sostenuto dalla civica amministrazione, dal padre, [REDACTED].

Né alcun valore può assumere la tesi, sostenuta dalla difesa di parte resistente, secondo cui i ricorrenti sarebbero stati correttamente individuati come legittimati passivi quali chiamati

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

La giurisprudenza amministrativa, allineandosi agli orientamenti della giurisprudenza civile, ha sostenuto che "poiché nelle successioni mortis causa la delazione, che segue l'apertura della successione, pur rappresentandone un presupposto, non è di per sé sola sufficiente all'acquisto della qualità di erede, per la necessità anche di accettazione da parte del chiamato, chi agisce in giudizio nei confronti del preteso erede è onerato, in base al principio generale di cui all'art. 2697 c.c., dell'onere di provarne l'assunzione della qualità, non desumibile dalla sola chiamata all'eredità, ma conseguendo alla sua accettazione espressa o tacita. Ne deriva che la sua ricorrenza rappresenta un elemento costitutivo del diritto azionato nei confronti del soggetto convenuto in giudizio in detta qualità. Gli stessi principi debbono pertanto valere in relazione agli atti amministrativi adottati sulla base del presupposto dell'acquisto della qualità di erede, essendo onere dell'Amministrazione provare l'acquisto di detta qualità" (T.A.R. Lombardia, Milano; IV, 20 dicembre 2023, n. 3129; T.A.R. Piemonte, I, 23 novembre 2023, n. 937; T.A.R. Campania, Napoli, V, 28 marzo 2018, n. 1963).

È stata pertanto ritenuta illegittima l'ordinanza comunale impositiva nei confronti dei discendenti dell'obbligo di provvedere all'esecuzione di tutti i lavori atti alla messa in sicurezza di un fabbricato catastalmente intestato al de cuius, laddove l'Ente procedente non

abbia fornito la prova dell'avvenuta accettazione di eredità attraverso la presa di possesso dell'immobile ovvero ancora prima dell'inclusione del bene nell'asse ereditario devoluto, essendo a tal fine privi di rilevanza tutti quegli atti che, ammettendo, come possibile, altra interpretazione, non denotino in maniera univoca un'effettiva assunzione della qualità di erede (cfr. T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 12 aprile 2018, n. 130).

Orbene, nel caso di specie, il Comune di [REDACTED] non ha dimostrato di aver acclarato, prima dell'emanazione dell'ordinanza impugnata, l'avvenuta accettazione, da parte del de cuius dei ricorrenti, dell'eredità dell'intestatario catastale del cespite fonte dell'accertata situazione di pericolo, avendo peraltro i ricorrenti evidenziato non solo la non avvenuta accettazione, neppure tacita, ma anche l'avvenuto decorso del termine decennale di prescrizione per l'accettazione dell'eredità.

Infine, trascorrendo al piano procedimentale, la non agevole ricostruzione della situazione dominicale del cespite de quo, peraltro ammessa dalla stessa civica amministrazione, avrebbe imposto una preventiva instaurazione del contraddittorio procedimentale, atteso che le ordinanze contingibili ed urgenti devono comunque essere assistite da tutte le garanzie compatibili in concreto con i presupposti e gli effetti dell'atto, ivi compresa la partecipazione al procedimento. Ne consegue 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 (Cons. Stato, sez. V, 9 febbraio 2001, n. 58; Tar Umbria, 24 febbraio 2005, n. 57), ed imponendosi, tanto più stanti le difficoltà ricostruttive, l'instaurazione del contraddittorio.

Nella specie, la summenzionata difficoltà riscontrata nell'accertamento della situazione dominicale e possessoria avrebbe evidentemente dovuto indurre ad un preventivo confronto procedimentale con i ricorrenti, così da consentire all'amministrazione, persistendo l'insuperabilità dell'incertezza nell'individuazione dei potenziali destinatari dell'ordinanza nonché l'accertata situazione di un pericolo per la pubblica incolumità, al fine

di individuare i soggetti tenuti a eseguire le misure di messa in sicurezza, l'eventuale attivazione della procedura di cui all'art. 481, cod. civ., secondo cui "chiunque vi ha interesse può chiedere che l'autorità giudiziaria fissi un termine entro il quale il chiamato dichiari se accetta o rinuncia all'eredità. Trascorso questo termine senza che abbia fatto la dichiarazione, il chiamato perde il diritto di accettare".

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

4.- La peculiarità della vicenda, nella quale il Comune ha dovuto fronteggiare con urgenza una situazione di pericolo per l'incolumità pubblica nonché l'indubbia difficoltà nell'individuazione dei soggetti proprietari del cespite in questione, induce il Collegio a disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini indicati in motivazione;

spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere

Fabio Maffei, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Fabio Maffei**

**IL PRESIDENTE**  
**Maria Abbruzzese**

IL SEGRETARIO