

Pubblicato il 20/05/2019

Sent. n. 624/2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 108 del 2018, proposto da [omissis], rappresentate e difese dagli avvocati Denis Marsan e Andrea Bettini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del secondo in Vicenza, Contra' Santa Corona 9;

contro

Comune di San Pietro in Gu, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Calegari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Padova, via San Marco n. 11/C; Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63;

nei confronti

[omissis], Azienda Ulss 6 Euganea, Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco Padova, Utg - Prefettura di Padova non costituitisi in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento n. [omissis] del [omissis], emesso dal Comune di San Pietro in Gu, notificato alla [omissis] in data [omissis] ed alla [omissis] in data [omissis], e recante revoca del “certificato di agibilità rilasciato in data [omissis] al prot. [omissis] oltre alla precedente autorizzazione sanitaria n. [omissis] del [omissis] relativo al fabbricato ad uso albergo ristorante bar sito in [omissis]”;

- della nota prot. [omissis] del Comune di San Pietro in Gu;

- della nota prot. [omissis] del Comune di San Pietro in Gu recante conferma dell'ordinanza [omissis] del Comune di San Pietro in Gu;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di San Pietro in Gu e del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2019 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

[omissis] è proprietaria di un albergo con ristorante sito nel Comune di San Pietro in Gu concesso in affitto alla [omissis].

Il Prefetto di Padova con nota 1 settembre 2016 ha comunicato l'arrivo di 36 richiedenti asilo presso la struttura.

Il Comune con ordinanza n. [omissis] ha diffidato le ricorrenti a ripristinare immediatamente la capacità ricettiva della struttura, contestando la presenza di 47 ospiti in luogo dei 24 per i quali la stessa è autorizzata, la mancanza dell'attestazione di verifica di alcuni estintori, la mancanza della copia del piano di autocontrollo HACCP, del piano di autocontrollo legionella, della certificazione di controllo della caldaia e della messa a terra dell'impianto elettrico.

[omissis] hanno replicato alle contestazioni producendo la documentazione e le certificazioni richieste, e in data 4 maggio 2017 hanno presentato una segnalazione certificata di inizio attività presso il comando dei vigili del fuoco di Padova per munirsi dell'autorizzazione ad una capacità ricettiva fino a 50 posti letto.

La Prefettura di Padova con nota del 9 maggio 2017 ha comunicato l'istituzione con effetto immediato di un centro di accoglienza straordinario presso l'immobile.

Il Comune con provvedimento prot. n. [omissis], ha revocato il certificato di agibilità e l'autorizzazione sanitaria alla struttura, contestando il mancato ripristino della capacità ricettiva del fabbricato.

Tale provvedimento, impugnato con ricorso straordinario al Capo dello Stato, è stato trasposto in sede giurisdizionale, ed è contestato con tre motivi.

Con il primo motivo le ricorrenti lamentano la violazione dell'articolo 26 del DPR 6 giugno 2001, n. 380, e dell'articolo 222 del R. D. 27 luglio 1934, n. 1265, nonché degli articoli 9 e 17 bis del R. D. 18 giugno 1931, n. 773.

Con tale motivo le ricorrenti premettono che la normativa vigente non prevede che l'agibilità di una struttura alberghiera e l'autorizzazione sanitaria ad essa relativa possano essere revocate nel caso della presenza di un numero di ospiti superiore a quello autorizzato, essendo al riguardo prevista una sanzione amministrativa pecuniaria.

Inoltre, proseguono le ricorrenti, l'agibilità di un immobile ha ad oggetto le sue caratteristiche oggettive e non l'uso che dello stesso venga fatto, e il fabbricato possiede tutti i requisiti che ne garantiscono la sicurezza, come attestato dal verbale redatto dai vigili del fuoco in data 3 agosto 2017. Parimenti l'autorizzazione sanitaria è subordinata solamente al rispetto delle norme in materia igienico sanitaria, che nel caso di specie sono rispettate, e ove il Comune avesse ritenuto fossero venute meno le condizioni di salubrità, avrebbe prima dovuto ordinare gli interventi necessari per rimuoverne le cause, e solo in caso di accertata inottemperanza alle prescrizioni avrebbe potuto procedere alla revoca dell'autorizzazione sanitaria.

Con il secondo motivo le ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 11 del Dlgs. 18 agosto 2015, n. 142, perché l'immobile è stato adibito a centro di accoglienza straordinaria e tale uso, essendo volto a fronteggiare situazioni eccezionali e temporanee, comporta ampie deroghe nella valutazione delle condizioni di salubrità ed igiene che vengono demandate in via esclusiva al Prefetto che nel caso di specie ha ritenuto sussistere condizioni idonee e sufficienti ad ospitare un numero di persone maggiore a 24, con la conseguenza che la sovrapposizione delle valutazioni del Comune deve ritenersi viziata da incompetenza.

Con il terzo motivo le ricorrenti lamentano l'incompetenza del dirigente a disporre la revoca dell'agibilità e dell'autorizzazione sanitaria che possono essere disposte solo dal Sindaco ai sensi degli artt. 222 e 232 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265.

Con il quarto motivo lamentano la violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e la carenza di istruttoria perché manca nell'epigrafe l'indicazione delle norme che giustificano l'adozione del provvedimento impugnato, e non vi è menzione delle memorie difensive prodotte in sede procedimentale.

Si è costituito in giudizio il Comune di San Pietro in Gu eccependo l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in quanto le ricorrenti, decidendo di utilizzare l'immobile come centro di accoglienza straordinario, hanno di fatto rinunciato al suo utilizzo come ristorante albergo, e pertanto i provvedimenti del Comune, che si riferiscono all'attività alberghiera facendo comunque salvi gli atti della Prefettura che qualificano la struttura come centro di accoglienza, sono privi di lesività.

Nel merito il Comune ha replicato alle censure proposte concludendo per la reiezione del ricorso.

Si è altresì costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, per il Comando dei Vigili del Fuoco, per fare rilevare la sua sostanziale estraneità al contenzioso e la regolarità della struttura sotto il profilo della normativa antincendio

Con ordinanza n. 103 dell'8 marzo 2018, è stata accolta la domanda cautelare.

Alla pubblica udienza del 16 aprile 2019, in prossimità della quale le parti hanno depositato memorie a sostegno delle proprie difese, la causa è stata trattenuta in decisione.

In via preliminare deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse.

L'eccezione è infondata e deve essere respinta.

Infatti l'istituzione di un centro di accoglienza straordinario non produce effetti definitivi rispetto all'attività alberghiera e non comporta l'estinzione dei titoli autorizzatori in base ai quali la stessa è stata assentita.

[omissis] hanno pertanto interesse a contestare la legittimità dei provvedimenti che gli inibiscono di riprendere l'attività alberghiera e di ristorazione una volta che sia venuto meno l'utilizzo della struttura come centro di accoglienza.

Inoltre, contrariamente a quanto dedotto dal Comune nelle proprie difese, il provvedimento impugnato non si limita a revocare l'agibilità e l'autorizzazione sanitaria necessarie allo svolgimento dell'attività alberghiera, ma contiene anche l'avvertimento che, in mancanza dell'acquisizione di un nuovo provvedimento che attesti l'idoneità del fabbricato a svolgere le funzioni di centro di accoglienza straordinaria, lo stesso non avrebbe più potuto essere ulteriormente adibito al ricovero e all'alloggio di persone.

Anche sotto tale profilo il provvedimento impugnato palesa pertanto la sua lesività.

Il terzo motivo, che deve essere delibato prioritariamente, con il quale le ricorrenti lamentano il vizio di incompetenza perché la revoca dell'agibilità e dell'autorizzazione sanitaria è stata emanata dal dirigente anziché dal Sindaco, è infondato e deve essere respinto.

Infatti, come è stato condivisibilmente affermato in giurisprudenza "la competenza in ordine ai provvedimenti di cui all'art. 222 del r.d. n. 1265/1934 è da ricondursi al personale dirigente, come risulta indirettamente confermato dal testo dell'art. 24, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001, il quale, sostituendo gli artt. 220 e 221 del r.d. n. 1265/1934, prevede che <<il certificato di agibilità viene rilasciato dal dirigente o dal responsabile del competente Ufficio comunale>>: dal che deve ritenersi che anche un'eventuale dichiarazione di inagibilità non possa che essere adottata da tali organi (cfr. Tar Piemonte, Sez. II, 25 ottobre 2017; negli stessi termini Tar Lombardia, Milano, Sez. I, 29 dicembre 2016, n. 2486; Tar Campania, Salerno, Sez. II, 7 settembre 2005, n. 1513).

Il terzo motivo deve pertanto essere respinto.

Nel merito sono fondati e devono essere accolti il primo ed il secondo motivo che hanno carattere assorbente del quarto motivo.

Con il primo motivo le Società ricorrenti lamentano che, quand'anche fosse ravvisabile una violazione della capacità ricettiva, non sarebbero applicabili la revoca dell'agibilità e dell'autorizzazione sanitaria, che hanno ad oggetto aspetti strutturali del fabbricato, ma sarebbe applicabile una sanzione amministrativa pecuniaria.

La censura è fondata perché effettivamente l'agibilità e l'autorizzazione sanitaria fanno riferimento a caratteristiche oggettive dell'immobile e le ricorrenti comprovano di possedere tutti i requisiti per l'agibilità, di carattere igienico sanitario e relativi alla normativa antincendio, ed inoltre l'ospitalità di un numero di ospiti superiore alla capacità ricettiva massima consentita, ove fosse astrattamente contestabile (il che, come precisato nel prosieguo, in concreto è da escludere perché è stato istituito un centro di accoglienza straordinario), non comporterebbe in ogni caso la chiusura della struttura, essendo soggetta solamente alla sanzione amministrativa pecuniaria prevista dalla fattispecie legale tipica e speciale di cui all'art. 49 della legge regionale 14 giugno 2013, n. 11.

Il primo motivo deve pertanto essere accolto.

Parimenti fondato è anche il secondo motivo, con il quale le ricorrenti lamentano l'illegittimità del provvedimento impugnato per non aver tenuto conto che, una volta istituito nella struttura un centro

di accoglienza straordinario, ogni valutazione sulle condizioni di salubrità ed igiene del fabbricato è sottratta al Comune perché spetta in via esclusiva alla Prefettura.

Infatti l'art. 11 della legge 18 agosto 2015, n. 142, prevede che i centri di accoglienza straordinaria possano essere istituiti, qualora sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno dei centri di prima accoglienza a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, in strutture temporanee, appositamente allestite, e che tali strutture debbano soddisfare le esigenze essenziali di accoglienza (seguendo i principi del rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado) rimettendo alle Prefetture le relative valutazioni.

L'ospitalità in tali strutture è inoltre limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento dei richiedenti nei centri di prima accoglienza.

Sulla base di tali disposizioni la giurisprudenza (cfr. Tar Toscana, Firenze, Sez. III, 30 gennaio 2018, n.153; id. 6 giugno 2018, n. 809) ha chiarito che è da escludere che l'utilizzazione di un fabbricato come centro temporaneo di accoglienza possa dar luogo ad un mutamento di destinazione d'uso rilevante sotto il profilo edilizio e urbanistico ed ha affermato che tale utilizzo, in quanto provvisorio ed eccezionale, non presuppone che si tratti di fabbricati già idonei allo scopo né vale ad imprimere agli stessi in via definitiva una particolare destinazione d'uso, dato che l'ospitalità temporanea richiede un mero "allestimento" atto ad assicurare le esigenze essenziali dell'accoglienza e non certo tale da comportare una definitiva trasformazione tipologica del fabbricato (che richiederebbe, invece, un apposito titolo edilizio).

Su tali premesse è pertanto necessario affermare che il provvedimento prefettizio istitutivo di un centro straordinario di accoglienza in un immobile non incide sulla sua destinazione edilizia che, una volta venuta a cessare la necessità alloggiativa, ritorna ad essere a tutti gli effetti quella prevista dal relativo titolo abilitativo, e che dalla lettura delle norme sopra riportate si evince quindi che è riservata alla competenza del Ministero dell'Interno – Prefettura l'individuazione delle strutture da adibire all'accoglienza degli immigrati irregolari e la valutazione in ordine alla idoneità delle stesse a soddisfare le esigenze richieste oltre che al possesso dei requisiti indicati (cfr. Tar Lazio, Latina, 4 luglio 2017, n. 370).

In definitiva, poiché il superamento del numero di ospiti della capacità ricettiva non comporta la revoca dell'agibilità e dell'autorizzazione sanitaria, e l'istituzione del centro di accoglienza straordinario comporta una mera sospensione della preesistente attività alberghiera e non la sua cessazione, il ricorso deve essere accolto per le assorbenti censure di cui al primo e al secondo motivo. Per il principio della soccombenza le spese di giudizio sono poste a carico del resistente Comune di San Pietro in Gu e sono liquidate nella misura indicata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati. Condanna il Comune di San Pietro in Gu alla rifusione delle spese di giudizio in favore delle [omissis] ricorrenti liquidandole nella somma di € 3.000,00, a titolo di competenze e spese oltre ad iva e cpa. Compensa le spese di giudizio nei confronti dell'Amministrazione dell'Interno.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

Mariagiovanna Amorizzo, Referendario

L'ESTENSORE
Stefano Mielli

IL PRESIDENTE
Alberto Pasi

IL SEGRETARIO