

**Il Consiglio di Stato interviene in tema di ordinanze contingibili e urgenti e bilanciamento tra interessi di rilievo costituzionale**  
(Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 9 gennaio 2026, n. 190)

In materia di tutela paesaggistica e ambientale, l'adozione da parte del sindaco di ordinanze contingibili e urgenti, finalizzate alla salvaguardia della pubblica incolumità, non consente di derogare in modo generalizzato al sistema dei vincoli paesaggistici e culturali, né di eludere le competenze delle autorità preposte alla tutela ambientale.

Il principio di integrazione delle tutele – riconosciuto, sia a livello europeo (art. 11 del T.F.U.E.), sia nazionale (art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006) – impone, infatti, che l'azione amministrativa persegua un bilanciamento sistemico tra la salvaguardia della pubblica incolumità, la tutela dell'ambiente e la protezione del paesaggio, senza che alcuno di tali interessi, ancorché costituzionalmente garantiti, possa assumere carattere assoluto o 'tirannico'.

I giudici di Palazzo Spada hanno avuto modo di precisare che la tutela del paesaggio, inteso quale valore culturale unitario e identitario, si fonda su valutazioni tecnico-specialistiche riservate alle autorità competenti, rispetto alle quali l'amministrazione comunale non può intervenire in maniera suppletiva con apprezzamenti discrezionali privi di adeguato supporto tecnico, né tantomeno con interventi dissonanti rispetto ai procedimenti ordinari di autorizzazione paesaggistica.

Ne discende che, ove dalla condotta dell'amministrazione emergano profili di responsabilità amministrativo-contabile, sia in relazione all'uso delle risorse pubbliche per iniziative giudiziarie infondate, sia in relazione ai costi derivanti dal ripristino di danni arrecati al patrimonio paesaggistico, il giudice amministrativo può disporre la trasmissione degli atti alla Procura regionale della Corte dei conti quale espressione dei poteri di collaborazione istituzionale a tutela dell'interesse pubblico.

\*\*\*

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Consiglio di Stato  
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)  
ha pronunciato la presente  
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8250 del 2024, proposto da:

Comune di Camerota, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Pasquale D'Angiolillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
contro

Ministero della Cultura - Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino, Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Salerno, Ente Parco Nazionale del Cilento Vallo di Diano e Alburni, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Regione Campania, Provincia di Salerno, Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di Per un Comune Migliore, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Speranza e Adolfo Domingo Scarano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Italia Nostra Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Adolfo Domingo Scarano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; per la riforma:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania - sezione staccata di Salerno (Sezione Terza) n. 00768/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura - Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino, della Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo Salerno, dell'Ente Parco Nazionale del Cilento Vallo di Diano e Alburni e delle associazioni già intervenienti in primo grado "Italia Nostra Onlus" e "Per Un Comune Migliore";

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2025 il Consigliere Lorenzo Cordì e uditi, per le parti, gli avvocati Pasquale D'Angiolillo, Vincenzo Speranza e l'avvocato dello Stato Daniela Canzoneri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Camerota ha appellato la sentenza n. 768/2024, con la quale il T.A.R. per la Campania - sezione staccata di Salerno (Sezione Terza) ha respinto il ricorso proposto avverso: i) la nota prot. n. 7547 del 30.3.2023 della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino (di seguito anche solo "Soprintendenza"), avente ad oggetto "Comune di Camerota (SA) - Strada Provinciale n. 562 tra Cala Finocchiara e spiaggia "La Vela". Ordine di sospensione dei lavori - Comunicazioni urgenti"; ii) la nota prot. n. 11118 del 12.5.2023 della Soprintendenza, avente ad oggetto "Completamento dei lavori di somma urgenza sul tratto stradale compreso tra Cala Finocchiara e spiaggia La Vela, all'altezza del Km 5+500 e il Km 5+700, della SP 562, ai sensi dell'articolo 163, comma 1, del D. Lgs. N. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i. - Ricontro Vs nota prot. 7547 del 30/03/2023. Comunicazioni urgenti"; iii) la nota prot. n. 9569-P del 26.4.2023 della Soprintendenza, avente ad oggetto "Completamento dei lavori di somma urgenza sul tratto stradale compreso tra Cala Finocchiara e spiaggia La Vela, all'altezza del Km 5+500 e il Km 5+700, della SP 562, ai sensi dell'articolo 163, comma 1, del D. Lgs. N. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i. Convocazione urgente per Accordo fra Pubbliche Amministrazioni ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990. Comunicazione - Trasmissione bozza di Accordo con le modifiche ed integrazioni ritenute necessarie"; iv) la nota prot. n. 9461-P del 21.4.2023 della Soprintendenza, avente ad oggetto "Comune

di Camerota (SA) - Ordinanza n. 15 del 20.04.2023 "Esecuzione di lavori di comma urgenza per la salvaguardia della pubblica incolumità - Completamento dei lavori di messa in sicurezza del tratto di N. 00952/2023 REG.RIC. Strada SP 562 tra Cala Finocchiara e spiaggia la Vela all'altezza del Km 5+500 e il Km 5+700". Comunicazioni urgenti"; v) "ove e per quanto di ragione", la nota prot. n. 9326-P del 20.4.2023 della Soprintendenza, avente ad oggetto "Riscontro nota n. 8303/2023 -U- del 15.04.2023 recante ad oggetto "Completamento dei lavori di somma urgenza sul tratto stradale compreso tra Cala Finocchiara e spiaggia La Vela, all'altezza del Km 5+500 e il Km 5+700, della SP 562, ai sensi dell'articolo 163, comma 1, del D.Lgs. n. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i". Richiesta trasmissione documentazione - Sollecito"; vi) la nota prot. n. 9005-P del 17.4.2023 della Soprintendenza, avente ad oggetto "Riscontro nota n. 8303/2023 -U- del 15.04.2023 recante ad oggetto "Completamento dei lavori di somma urgenza sul tratto stradale compreso tra Cala Finocchiara e spiaggia La Vela, all'altezza del Km 5+500 e il Km 5+700, della SP 562, ai sensi dell'articolo 163, comma 1, del D.Lgs. n. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i"; vii) "ove e per quanto di ragione e possa occorrere", la nota prot. n. 6614-P del 20.3.2023 della Soprintendenza, avente ad oggetto "Comune di Camerota (SA) - Lavori abusivi - falesia della Cala del Cefalo, adiacente alla strada provinciale Palinuro Marina di Camerota. Ordine di sospensione dei lavori"; viii) "ove e per quanto di ragione e possa occorrere", le note della Soprintendenza di chiarimenti prot. n. 6402 del 17.3.2023 e prot. n. 2200 del 30.1.2023; ix) "ove e per quanto di ragione e possa occorrere", la nota prot. n. 4828 del 31.3.2023 a firma del direttore del Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni (di seguito anche solo "Parco" o "Ente Parco"), avente ad oggetto "Lavori sulla falesia di Cala del Cefalo nel Comune di Camerota - Ordinanza di sospensione dei lavori (ns. prot. 4132 del 20.03.2023) - Comunicazione"; x) "ove e per quanto di ragione e possa occorrere", la nota prot. n. 4132 del 20.3.2023° firma del Direttore del Parco, avente ad oggetto "Lavori sulla falesia di Cala del Cefalo nel Comune di Camerota - Ordinanza di sospensione dei lavori", in quanto richiamata, in parte qua, a seguito di nuova istruttoria, nella nota prot. n. 4828 del 31.3.2023; xi) tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e consequenziali.

2. Nel procedere ad una preliminare esposizione della vicenda fattuale, ritiene il Collegio di poter mutuare, per il momento, la ricostruzione operata dal T.A.R., rinviando al prosieguo della decisione ogni ulteriore approfondimento necessario per la decisione della controversia.

2.1. A tal fine si osserva come il T.A.R. abbia evidenziato che il Sindaco del Comune di Camerota aveva adottato, *ex aliis*, l'ordinanza contingibile e urgente n. 13 del 27.03.2023, con la quale il Sindaco aveva prescritto l'esecuzione *ad horas* dei lavori indifferibili, finalizzati al ripristino delle condizioni di sicurezza e all'immediata riapertura di un tratto stradale della SP 562, in ragioni degli eventi di carattere calamitoso conseguenti alle forti piogge che avevano interessato quell'area, da sempre caratterizzata da un forte dissesto idro-geologico. Con il provvedimento del 30.03.2023, la Soprintendenza aveva: i) intimato "l'immediata sospensione delle attività previste nell'ordinanza n. 13 del 27.3.2023" e di "ogni altra attività connessa, salvo quanto strettamente necessario e indifferibile per scongiurare i pericoli derivanti dall'intervento in itinere e dunque nella sola rimozione "chirurgica" dei massi in imminente pericolo di crollo e nella pulizia della carreggiata dal materiale lapideo"; ii) inibito "ogni altra opera, ivi incluse quella prefigurata di riutilizzo del materiale lapideo per la protezione dell'asse stradale"; iii) diffidato l'ente locale "ad attivare per le opere illecitamente eseguite, nel più breve tempo possibile, le procedure di cui agli artt. 167 e 181 del D.Lgs. 42/2004 s.m.i. nonché a predisporre un progetto di restauro paesaggistico del sito inciso dalle demolizioni, nel quale [poteva] essere contemplata la protezione dell'asse stradale dai marosi, da sottoporre alle autorizzazioni di legge, eventualmente con il ricorso all'istituto della conferenza di servizi". Le Amministrazioni avevano, quindi, avviato un confronto tra di loro e la

Soprintendenza aveva, sostanzialmente, mantenuto ferme le determinazioni assunte. A causa di ulteriori fenomeni meteorologici avversi la situazione era peggiorata e il Sindaco aveva adottato una nuova ordinanza contingibile e urgente (n. 20 del 18.05.2023), con la quale aveva deciso di completare l'intervento per assicurare le condizioni di sicurezza per la pubblica incolumità, con la rimozione dei massi pericolanti residui ancora aggettanti sulla carreggiata stradale.

3. Il Comune di Camerota ha impugnato i provvedimenti con i quali la Soprintendenza e l'Ente Parco avevano intimato la sospensione dei lavori, deducendone l'illegittimità per plurimi motivi.

3.1. In particolare, il Comune aveva dedotto la nullità dei provvedimenti per difetto assoluto di attribuzione, essendosi la Soprintendenza sostituita alle valutazioni attribuire per legge al Comune (*rectius*, al Sindaco), al Prefetto, al Genio civile e ai Vigili del Fuoco, in relazione alla sussistenza delle condizioni di somma urgenza. L'erroneità delle valutazioni espresse dalla Soprintendenza sarebbe stata resa evidente dall'attività istruttoria compiuta e, in particolare, da una serie di sopralluoghi dai quali era emersa l'impossibilità di ricorrere agli strumenti ordinari di amministrazione attiva.

3.2. Il Comune aveva, inoltre, dedotto l'incompetenza e la violazione di legge da parte della Soprintendenza, ritenendo che i provvedimenti non potessero costituire applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 146 e 155 del D.Lgs. n. 42/2004. Secondo il Comune il procedimento di autorizzazione paesaggistica sarebbe stato di competenza della Regione o dell'Ente locale delegato, ai quali spettava, quindi, il dovere di verificare la necessità di acquisire il titolo paesaggistico. Nel caso di specie, il Sindaco aveva ritenuto necessario intervenire con i poteri straordinari previsti dall'ordinamento senza acquisire il titolo paesaggistico in quanto i lavori non avrebbero interessato il bene protetto ma un ammasso roccioso costituente un cumulo di frana. In ultimo, secondo il Comune non sarebbe stato configurabile il potere di vigilanza e sostituzione previsto dal D.Lgs. n. 42/2004 e attribuito al solo Ministero della Cultura.

3.2. Il Comune ha dedotto l'illegittimità dei provvedimenti per violazione di legge ed eccesso di potere, osservando che la posizione della Soprintendenza sarebbe stata priva di fondamento fattuale e giuridico, non potendosi ritenere necessaria la previa acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica solo perché i lavori di rimozione dell'ammasso roccioso erano insistenti nell'area interessata dal P.T.P. "*Cilento Costiero*" e compresa nel chilometrico tratto costiero richiamato nel decreto ministeriale di apposizione del vincolo del 18.2.1959. Secondo il Comune i lavori non avrebbero interessato la falesia e non avrebbero inciso su un potenziale interesse archeologico. Inoltre, si sarebbe trattato di lavori non fronteggiabili con gli strumenti di ordinaria amministrazione, stante il pericolo per le persone e per le cose. In ultimo, il Comune ha dedotto che: *i*) l'Autorità di tutela era stata costantemente informata degli eventi e invitata a partecipare alle riunioni prefettizie; *ii*) la demolizione mediante l'uso di esplosivi sarebbe stata prevista nelle relazioni tecniche inviate anche alla Soprintendenza; *iii*) l'interdizione al traffico veicolare sulla S.P. 562 (individuata come possibile soluzione dalla Soprintendenza nelle more della redazione di un progetto calibrato e dell'acquisizione delle autorizzazioni di legge) sarebbe stata in contrasto con il Piano di Protezione Civile, che avrebbe previsto la necessità di mantenere aperta l'arteria quale via di fuga in caso di emergenza; *iv*) considerata la situazione straordinaria e urgente non sarebbe stato possibile richiedere l'autorizzazione paesaggistica, neppure in sanatoria.

3.3. Il Comune ha dedotto l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per difetto di istruttoria e di motivazione in quanto: *i*) la Soprintendenza non avrebbe effettuato alcuna valutazione concreta ma si sarebbe limitata a richiamare i vincoli esistenti sull'area; *ii*) la Soprintendenza non avrebbe effettuato alcun approfondimento sui lavori eseguiti e sulla tipologia di rimedi adottati, né avrebbe esaminato l'impatto delle attività sul contesto territoriale; *iii*) la Soprintendenza avrebbe evidenziato la sussistenza di un interesse archeologico senza considerare che nell'area non vi erano né grotte né cavità terrene; *iv*) la Soprintendenza avrebbe assunto una posizione in contrasto con le precedenti interlocuzioni con le altre amministrazioni interessate.

3.4. Il Comune ha, in ultimo, dedotto l'illegittimità dei provvedimenti del Parco del Cilento, Vallo di Diana e Alburni nelle parti in cui avevano aderito alla posizione della Soprintendenza.

4. Il T.A.R. per la Campania ha respinto il ricorso osservando, in primo luogo, come oggetto del giudizio fosse la legittimità dei provvedimenti adottati dalla Soprintendenza per inibire, conformare e reprimere le ordinanze emergenziali adottate dal Sindaco di Camerota.

4.1. Secondo il T.A.R. la legittimità di tali ordinanze poteva essere vagliata solo in via riflessa e l'omessa impugnazione delle stesse non era immediatamente rilevante per la definizione del giudizio, non interferendo con gli autonomi poteri conferiti alla Soprintendenza. Il Giudice di primo grado ha evidenziato, altresì, di ritenere di poter prescindere dalla disamina dell'eventuale difetto di interesse all'impugnazione (conseguente al mancato adeguamento da parte del Comune ai provvedimenti emessi dalla Soprintendenza), ma ha, comunque, osservato come la domanda giudiziale appariva volta ad ottenere un vaglio postumo di legittimità dei provvedimenti adottati dal Sindaco dello stesso Comune.

4.2. Operata questa premessa, il T.A.R. ha: *i*) respinto l'eccezione di inammissibilità dell'atto di intervento delle associazioni (ritenute legittimate ad intervenire in giudizio); *ii*) dichiarato tardiva l'ultima memoria depositata dalle stesse; *iii*) respinto l'eccezione di improcedibilità del ricorso per mancata integrazione del contraddittorio.

4.3. Nel merito il T.A.R. ha sottolineato, in primo luogo, come l'area ove erano stati realizzati gli interventi costituiva una vera "*singolarità geologica*" (riconducibile ai processi morfo-evolutivi che caratterizzavano sin dall'antichità più remota l'intero costone e all'interrelazione tra il mare, la gradinata di faglie dirette, le antiche stratificazioni di blocchi ciclopici di tipo calcareo e la felice invasione della vegetazione autoctona) ed era, per tale ragione, sottoposta ad una serie di vincoli di natura conservativa.

4.3.1. Il T.A.R. ha ritenuto che la Soprintendenza avesse agito esercitando, correttamente, i poteri conferiti dal D.Lgs. n. 42/2004, atteso che: *i*) il Comune non aveva esercitato le proprie competenze in materia paesaggistica tramite i due organi a tal fine preposti (Commissione Locale per il Paesaggio e Responsabile per la materia paesaggistica); *ii*) il Sindaco aveva adottato provvedimenti straordinari senza alcuna attività istruttoria e senza indicare le specifiche ragioni dell'intervento, procedendo ad interventi irreversibili su un'area sottoposta a plurimi vincoli, senza il supporto di documentazione specialistica (esiti di indagini strumentali, rilievi, prove) redatta da professionisti abilitati (geologo, geotecnico) e finalizzata ad accertare la sussistenza del pericolo concreto ed imminente (non fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento) e a definire le opere

da porre in essere con una progettazione in grado di prefigurare l'assetto a cui si sarebbe pervenuti; *iii*) questi interventi erano, inoltre, iniziati dopo molto tempo (13.1.2023) dal sopralluogo dell'architetto comunale (30.11.2022) e l'inizio dei lavori (13.01.2023), senza un'effettiva necessità (come confermato dall'affermazione contenuta nell'ordinanza sindacale n. 2059 del 21.12.2022, ove si era dato atto del ripristino delle condizioni di massima sicurezza) e con il coinvolgimento di figure tecniche (geologi e rocciatori) solo ad operazioni esplosive e meccaniche già avanzate e senza il formale coinvolgimento delle Autorità di tutela.

4.3.2. Secondo il T.A.R. la vicenda - per come declinata in termini spaziali e temporali - avrebbe consentito l'esercizio dell'ordinario potere di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, definendo gli interventi da attuare in modo proporzionale agli interessi in gioco. Una diversa conclusione non poteva affermarsi facendo riferimento al termine complessivo di durata del procedimento, trattandosi di un termine massimo dello stesso, che avrebbe, quindi, potuto concludersi anche prima, avvalendosi in caso delle procedure acceleratorie previste dalla L. n. 241/1990.

4.3.3. Il T.A.R. ha, quindi, ritenuto legittima l'attivazione dei poteri di vigilanza, controllo e sostituzione impiegati dalla Soprintendenza visto che i lavori erano stati eseguiti senza autorizzazione e arrecando un pregiudizio al paesaggio, in un sito sottoposto a vincoli. Secondo il T.A.R. doveva ritenersi legittima l'intimazione a richiedere l'accertamento di compatibilità paesaggistica stante l'obbligo di ricondurre a liceità l'area oggetto di interventi, anche in vista del suo auspicabile restauro paesaggistico. Quest'ultima condizione appariva imprescindibile anche in ragione dei procedimenti avviati per il restauro e la riqualificazione costiera, finanziati con fondi pubblici, che non avrebbe potuto essere assentito in presenza di una divaricazione tra lo stato di fatto e lo stato di diritto sulle aree colpite dagli interventi demolitivi.

4.3.4. In ragione del carattere plurimotivato del provvedimento il T.A.R. ha, invece, omesso di esaminare le deduzioni del Comune in ordine ai profili di carattere strettamente archeologico indicati dalla Soprintendenza e ha, altresì, ritenuto corretta la posizione espressa dall'Ente Parco in ordine agli interventi necessari per il ripristino della viabilità.

4.4.5. In sintesi, il T.A.R. ha ritenuto che: *i*) le Autorità di tutela avevano declinato la loro azione inibitoria, conformativa e repressiva in maniera legittima, coerente e ragionevole, nell'esercizio delle prerogative di vigilanza e sostituzione attribuite dal Codice di settore; *ii*) il Sindaco avrebbe potuto adottare un provvedimento contingibile e urgente (al di fuori, dunque, dell'ordinario procedimento di autorizzazione paesaggistica) ma solo per le opere strettamente necessarie a salvaguardare l'incolumità pubblica (e tali non erano le opere che si erano andate a sviluppare nell'arco di sei mesi anche con l'utilizzo di materiale esplosivo); *iii*) il Comune avrebbe dovuto attivare, da subito, il procedimento di autorizzazione paesaggistica per quegli interventi ultronei, in linea con quanto stava avvenendo nella conferenza di servizi avente ad oggetto l'assegnazione di un finanziamento di oltre cinque milioni di euro per il risanamento idro-geologico del costone roccioso a monte della S.P. 562/d.

5. Il Comune di Camerota ha appellato la sentenza del T.A.R. articolando nove motivi di seguito esaminati. Si sono costituiti in giudizio le Amministrazioni statali indicate in epigrafe e le associazioni "Italia Nostra onlus" e "Per un Comune migliore", chiedendo di respingere il ricorso in appello. In vista dell'udienza pubblica del 18.12.2025 le Amministrazioni statali e il Comune di

Camerota hanno depositato memorie conclusionali. Queste parti e le associazioni hanno depositato, altresì, memoria di replica. All'udienza del 18.12.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Preliminarmente il Collegio ritiene di poter prescindere dalla disamina dell'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio, reiterata dalle Amministrazioni statali nella memoria conclusionale (ff. 24-25), stante l'infondatezza nel merito del ricorso in appello.

6.1. Sempre in via preliminare è utile rammentare come, secondo la giurisprudenza prevalente (v. Consiglio di Stato n. 28 del 2016), in caso di adempimento delle funzioni di ufficiale di governo da parte del sindaco, pur verificandosi sul piano (solamente) formale un fenomeno di imputazione allo Stato degli effetti giuridici di atti di un organo comunale, il Sindaco rimane pur sempre incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale; del resto l'atto sindacale è istruito e redatto dagli uffici comunali che - deve ritenersi, anche per quanto si osserverà nel prosieguo - rispondono in proprio anche per gli atti emessi nell'esercizio dei poteri statali. Come sembra confermare anche la vicenda in esame nella quale il Comune, inteso quale ente, mostra di agire qui in giudizio anche a difesa, per così dire, degli atti del Sindaco che sono all'origine dei provvedimenti, qui più direttamente contestati, della Soprintendenza e dell'Ente Parco.

7. Prima di procedere ad esaminare i motivi articolati il Collegio ritiene necessario anteporre alcune considerazioni di carattere metodologico.

7.1. In primo luogo, si evidenzia come - in considerazione della particolare complessità della vicenda, della peculiare lunghezza degli atti processuali di alcune delle parti e dei plurimi atti difensivi depositati dalle stesse - ci si atterrà il più possibile nella redazione della presente motivazione al canone di sinteticità di cui all'art. 3, comma 2, c.p.a., effettuando, quindi, una trattazione analitica e integrale di tutte le censure senza, al contempo, disperdere la trattazione in aspetti di mero dettaglio, non influenti sulla decisione finale.

7.2. In secondo luogo, occorre evidenziare come l'Amministrazione comunale abbia anteposto alla redazione dei motivi un'analitica ricostruzione delle vicende in fatto ritenute decisive per la decisione della controversia. Tale ricostruzione verrà vagliata dal Collegio nella disamina del secondo motivo di appello, trattandosi di un quadro rilevante al fine di verificare la legittimità dei provvedimenti della Soprintendenza e dell'Ente Parco e, in particolare, l'aderenza di tali provvedimenti alla situazione di fatto esistente al momento dell'adozione di tali provvedimenti.

7.3. In ultimo, si evidenzia come il quadro istruttorio in atti risulti completo e sufficiente per la presente decisione. Non occorre, pertanto, acquisire copia integrale della relazione tecnica effettuata nel procedimento penale R.G.N.R. 645/2023 pendente presso il Tribunale di Vallo della Lucania che la Soprintendenza si è resa disponibile a depositare in giudizio su richiesta del Collegio, ma al cui deposito si è opposto il Comune di Camerota.

8. Operate queste precisazioni può, quindi, procedersi ad esaminare il primo motivo di appello con il quale il Comune ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto di poter esaminare la correttezza dell'azione amministrativa dell'Autorità di tutela, prescindendo dalla circostanza che i provvedimenti comunali non erano stati dalla stessa impugnati.

8.1. Il Comune ha evidenziato, sul punto, che: *i*) le ordinanze erano espressione del potere conferito al Sindaco e non potevano essere messe in discussione senza essere impugnate dinanzi al Giudice amministrativo competente; *ii*) il T.A.R. aveva operato un vaglio diretto - e non soltanto riflesso, come dallo stesso affermato - sui provvedimenti sindacali (non oggetto del giudizio e non impugnati) ritenendo gli stessi carenti nei presupposti, nell'istruttoria e nella motivazione; *iii*) questa valutazione era stata effettuata omettendo di considerare le circostanze di fatto, le motivazioni e gli accertamenti effettuati dagli uffici del Comune; *iv*) il T.A.R. aveva, in tal modo, violato la disposizione di cui all'art. 34, comma 2, c.p.a. (che preclude al Giudice di conoscere della legittimità di atti che la parte interessata avrebbe dovuto impugnare con l'azione di annullamento *ex art. 29* c.p.a.), emesso una pronuncia in violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato e disapplicato - in sostanza - provvedimenti esecutivi privi di contenuto regolamentare, in violazione della disposizione di cui all'art. 41 c.p.a.

8.2. Il motivo è manifestamente infondato per la dirimente ragione che la Soprintendenza e l'Ente Parco hanno esercitato poteri inibitori e conformativi direttamente conferiti loro dall'ordinamento sostanziale. L'attribuzione di tali poteri sostanziali esclude l'obbligo per le Autorità di dover instaurare un ricorso dinanzi al Giudice amministrativo per far valutare la legittimità di provvedimenti amministrativi che mettano a repentaglio i beni la cui cura e tutela è affidata dall'ordinamento a queste Autorità. Queste sono, quindi, abilitate dall'ordinamento ad agire mediante poteri di carattere sostanziale che realizzano l'interesse pubblico, senza necessità di adire il Giudice amministrativo.

8.3. In particolare, i provvedimenti impugnati dal Comune trovano fondamento nella generale previsione di cui all'art. 150 del D.Lgs. n. 42/2004 che consente alla Regione o al Ministero di inibire che si eseguano lavori senza autorizzazione o comunque capaci di recare pregiudizio al paesaggio e di ordinare, anche quando non sia intervenuta la diffida, la sospensione di lavori iniziati. Secondo la condivisibile giurisprudenza di questo Consiglio *“il potere di sospensione o inibizione, a salvaguardia dal pregiudizio ai valori culturali e paesaggistici compendiate nei luoghi oggetto degli interventi, deve considerarsi un potere a carattere generale che non si limita alle singole fattispecie in cui è espressamente contemplato (artt. 28 e 150, in sistema con l'art. 155 del codice) le quali, lungi dal rappresentare ipotesi tassative e non ampliabili, costituiscono piuttosto il punto di emersione di tale generale principio”*; inoltre, *“il riconoscimento della spettanza di tale potere al Ministero competente e alle sue articolazioni periferiche[...] è anche coerente con una interpretazione del sistema costituzionalmente orientata [;] infatti, sarebbe del tutto incongruo supporre che, nel predisporre un quadro di specifica tutela di beni che godono di una particolare protezione costituzionale, il legislatore abbia poi inteso accordare una tutela avanzata ai soli beni culturali (art. 28) riservando invece ai beni paesaggistici, in linea di massima e salve specifiche eccezioni, la sola tutela ripristinatoria (art. 167), con una distinzione che, priva di qualsiasi comprensibile fondamento, sarebbe oltretutto di dubbia ragionevolezza”* (Consiglio di Stato, Sez. IV, 8 gennaio 2018, n. 67; *cfr.*, inoltre, Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 marzo 2014, n. 1144).

8.5. Secondo questo Consiglio sussiste, quindi, il potere di emanare ordini di inibizione dei lavori da parte della Soprintendenza sia per l'insussistenza di un valido titolo abilitativo che per la necessità di apprestare, comunque (e, quindi, indipendentemente dalla questione relativa al titolo), una tutela cautelare e preventiva-interinale, da riferire con riconoscibile evidenza alle disposizioni circa i poteri cautelari generali in materia, e, quindi, alle disposizioni di cui agli artt. 28 (misure cautelari e

preventive, per i beni culturali) e 150 (inibizione o sospensione dei lavori, per il paesaggio) del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, a salvaguardia dal pregiudizio ai valori culturali e paesaggistici (Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 settembre 2018, n. 5191).

8.6. Né in senso contrario depone la previsione di cui all'art. 150, comma 2, del D.Lgs. n. 42/2004 (la quale prevede il termine di cessazione dell'efficacia dei provvedimenti di inibizione o di sospensione, collegandolo all'avvio del procedimento per l'imposizione del vincolo), che non per questo esclude che il potere possa essere esercitato per la tutela di beni già vincolati (o, per l'effetto del c.d. irradimento, su beni ad essi contermini), considerato che una diversa interpretazione: i) *“per un verso, e paradossalmente, offrirebbe una tutela maggiore a beni non ancora vincolati, tralasciando invece ogni tutela preventiva per i beni già oggetto di vincolo”*; ii) *“per altro verso, limitando la tutela dei beni paesaggistici alla sola tutela ripristinatoria, si porrebbe inevitabilmente in contrasto con l'art. 9 Cost., il quale, espressivo di un principio fondamentale della Costituzione, impone di assicurare adeguatamente la tutela del vincolo, mediante l'esercizio, ove occorra, di poteri anche interdittivi”* (Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 settembre 2018, n. 5191; v., inoltre, Consiglio di Stato, Sez. IV, 23 maggio 2012, n. 3039).

8.7. Deve, inoltre, escludersi che il Giudice di primo grado abbia violato la disposizione di cui all'art. 34, comma 2, c.p.a., avendo conosciuto della sola legittimità dei provvedimenti emessi dalla Soprintendenza e dall'Ente Parco, valutando la correttezza dell'agire di tali Enti in relazione ai presupposti per l'esercizio dei poteri loro conferiti dall'ordinamento, anche nella parte in cui questi - e, non quindi, direttamente il Giudice di primo grado - avevano contestato al Comune il corretto esercizio dei poteri di ordinanza. Questa situazione è stata, quindi, vagliata dal T.A.R. esclusivamente al fine di verificare la legittimità dei provvedimenti delle Autorità di tutela, che avevano - nell'esercizio dei poteri sostanziali conferiti dall'ordinamento - inibito e conformato (*recte*: cercato di inibire e conformare) l'azione comunale. Il Giudice di primo grado non ha, quindi, conosciuto provvedimenti estranei all'oggetto del giudizio ma ha valutato la legittimità delle misure adottate dalle Autorità di tutela per contrastare i provvedimenti sindacali, ritenuti dalla Soprintendenza e dall'Ente Parco lesivi dei beni tutelati. La pronuncia si è, quindi, mantenuta nel solco delle domande articolate, senza incorrere in alcun vizio di ultrapetizione, né ha disapplicato provvedimenti esecutivi di carattere non regolamentare, avendo circoscritto il perimetro decisorio entro i confini sin qui delineati dal Collegio.

9. Con il secondo motivo il Comune di Camerota ha dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto legittimo l'esercizio dei poteri attribuiti alla Soprintendenza per aver il Sindaco adottato provvedimenti straordinari *“al di fuori di qualunque iter istruttorio e motivazionale, procedendo ad interventi irreversibili, su un'area sottoposta a plurimi vincoli, senza il supporto di documentazione specialistica (esiti di indagini strumentali, rilievi, prove...) redatta da professionisti abilitati (geologo, geotecnico), al fine di accertare la sussistenza del pericolo concreto ed imminente (non fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento) e definire le opere da porre in essere con una progettazione in grado di prefigurare l'assetto a cui si sarebbe pervenuti”*.

9.1. Secondo il Comune il T.A.R. avrebbe omesso di valutare le circostanze poste alla base dell'intervento, e, in particolare, sia le circostanze antecedenti all'adozione dell'ordinanza n. 13 del 27.3.2023, sia le verifiche effettuate in occasione dell'adozione delle varie ordinanze intervenute. Il T.A.R. avrebbe, quindi, omesso di verificare la documentazione versata in atti, dalla quale si evinceva l'indifferibile necessità di porre in sicurezza l'area, con l'eliminazione del rischio scaturente

dall'ammasso roccioso accumulatosi ai piedi della falesia di "Cala del Cefalo". Tale situazione di pericolo sarebbe stata comprovata: *i)* dal verbale di sopralluogo del responsabile dell'Area tecnica del 6.12.2022, dal verbale di somma urgenza del 27.12.2022 e dalla relazione allegata; *ii)* dai verbali redatti dai Vigili del Fuoco; *iii)* dai verbali redatti dal Responsabile del Genio civile - Presidio di protezione civile di Salerno; *iv)* dalla delibera della Giunta comunale; *v)* dal Prefetto di Salerno, nell'ambito dei tavoli di coordinamento istituzionale del 19.12.2022 e del 22.3.2023; *vi)* dalla nota prot. n. 8303 del 15.4.2023 della Provincia di Salerno; *viii)* dalle relazioni dei tecnici geologi e rocciatori nelle relazioni di consulenza geotecnica e nel "progetto di intervento per la rimozione del pericolo imminente", inviate anche alla Soprintendenza; *ix)* dagli atti adottati dal Sindaco del Comune.

9.2. Secondo l'appellante sarebbe stato dirimente il verbale prot. n. 9332 del 19.1.2023, stilato dagli uffici prefettizi all'esito della riunione del 19.12.2022, nella parte in cui: *i)* il Prefetto aveva evidenziato che la pericolosità sul costone sembrava evidente e grave, come si evinceva dalla lettura della nota n. 25513/2022 del Comune di Camerota con relativa relazione tecnica; *ii)* il Referente dei Vigili del fuoco aveva riferito che il costone che incombe sulla SP 562 poteva precipitare sulla strada in ogni momento, costituendo un grave pericolo per la pubblica e privata incolumità e ritenendo che, nelle more della messa in sicurezza, la strada dovesse essere chiusa al transito. Il Prefetto aveva, quindi, invitato gli Enti competenti ad adottare ogni provvedimento di competenza, provvedendo alla celere messa in sicurezza del costone. Il Sindaco aveva, quindi adottato, l'ordinanza n. 2061 del 22.12.2022, disponendo "opere urgenti e indifferibili per la salvaguardia della pubblica e privata incolumità, sul tratto stradale Provinciale SP 562 tra Cala Finocchiarà e spiaggia La Vela, all'altezza del Km 5+500 e il Km 5+700, consistenti in un intervento finalizzato al ripristino delle condizioni di sicurezza del tratto stradale su cui aggettano i versanti rocciosi in questione mediante attività di disaggio delle porzioni più pericolanti e prossime al crollo, da eseguire garantendo la sicurezza delle maestranze e l'efficacia dell'intervento, utilizzando tecniche idonee a conseguire la messa in sicurezza e l'eliminazione dell'attuale situazione di pericolo ma anche compatibili con il contesto paesaggistico-ambientale dell'area".

9.3. Secondo il Comune era, inoltre, significativo quanto accertato dal Comando provinciale dei Vigili del fuoco con la nota prot. n. 30922 del 22.12.2022, nella quale era stata constatata la presenza sulla strada di pietre staccatesi dal costone, disponendo la chiusura e il transennamento del tratto interessato nelle more dei lavori di ripristino delle condizioni di sicurezza "sotto la direzione di tecnici abilitati e qualificati", come riportato anche nella nota prot. n. 106 del 2.1.2023.

9.4. Inoltre, il Comune ha evidenziato come il Prefetto, nell'incontro tenutosi in data 22.3.2023, avesse richiamato la precedente riunione del 19.12.2022 e ricordato quanto in quella sede dichiarato dal Referente dei Vigili del Fuoco. Il Sindaco aveva presentato la relazione comunale e il Genio civile aveva evidenziato come fosse necessario mantenere la strada aperta, costituendo l'unica via di fuga possibile secondo il Piano di Protezione civile comunale. Il Comune appellante ha osservato come della necessità di mantenere aperta l'arteria stradale e di eseguire opere di somma urgenza aveva preso atto anche il Commissario dell'Ente Parco, che aveva suggerito di adottare una nuova ordinanza contingibile e urgente, da valutare alla luce della documentazione che sarebbe stata trasmessa dal Comune. Il Sindaco di Camerota aveva, quindi, adottato l'ordinanza n. 13 del 27.3.2023, con la quale aveva prescritto l'esecuzione *ad horas* dei lavori urgenti ed indifferibili finalizzati al ripristino delle condizioni di sicurezza e alla immediata riapertura del tratto stradale. In ragione dei successivi eventi franosi si era reso necessario adottare la nuova ordinanza n. 20 del

18.5.2023, con la quale lo stesso Sindaco aveva valutato, in base al Piano di Protezione Civile, il carattere di urgenza e indifferibilità delle opere necessarie a completare l'intervento per assicurare le condizioni di sicurezza per la pubblica incolumità, con la rimozione dei massi pericolanti residui ancora aggettanti sulla careggiata stradale.

9.5. Operata la ricostruzione della vicenda fattuale, il Comune appellante ha ritenuto provata la necessità dell'intervento, che non sarebbe stato possibile affrontare con normali strumenti di Amministrazione attiva. Circostanza della quale il T.A.R. non si sarebbe avveduto, ritenendo "prevalenti" le valutazioni sull'insussistenza della somma urgenza indicate dalla Soprintendenza senza, però, considerare gli accertamenti e l'istruttoria effettuati. Secondo il Comune, la Soprintendenza si sarebbe sovrapposta alle valutazioni degli Enti competenti, adottando provvedimenti nulli per difetto di attribuzione. Il Comune ha, quindi, ribadito come: *i)* la competenza in materia spettasse al Sindaco, quale ufficiale del Governo; *ii)* il distacco lapideo legittimava l'intervento sindacabile, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza amministrativa; *iii)* gli interventi urgenti erano sottoposti *ex artt.* 54 del D.Lgs. n. 267/2000 e 165 del D.Lgs. n. 5072016, soltanto, al rispetto dei principi generali del procedimento e non richiedevano, pertanto, la preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica; *iv)* la previsione di cui all'art. 163 del D.Lgs. n. 50/2016 contemplava tra le circostanze di somma urgenza anche il verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 [ora art. 7 del D.Lgs. n. 1/2018], ovvero la ragionevole previsione dell'imminente verificarsi di detti eventi, che richiede l'adozione di misure indilazionabili.

10. I rilievi dell'appellante non possono essere condivisi risultando, per converso, esenti da vizi di legittimità i provvedimenti adottati dalla Soprintendenza con i quali la stessa ha, sin dalla nota del 30.3.2023, ordinato al Comune l'immediata sospensione dei lavori e diffidato lo stesso ad avviare le procedure di cui agli artt. 167 e 181 del D.Lgs. n. 42/2004 per le opere già eseguite e, in ultimo, predisporre un progetto di restauro paesaggistico del sito inciso dalle demolizioni, nel quale avrebbe potuto essere contemplata la protezione dell'asse stradale dai marosi, da sottoporre alle autorizzazioni di legge, eventualmente con il ricorso all'istituto della conferenza di servizi, "*salvo quanto necessario e urgente ad assicurare la pubblica incolumità da pericolo imminente e in quanto tale non procrastinabile*" (nota prot. 0006614-P del 20.3.2023). Su questi provvedimenti occorre incentrare l'attenzione del Collegio (trattandosi dei provvedimenti oggetto del giudizio) valutando, propriamente, le deduzioni del Comune come censure rivolte alle valutazioni della Soprintendenza e dell'Ente Parco e non come un'inammissibile vaglio di legittimità postuma del proprio operato, non consentito dall'ordinamento processuale.

10.1. Muovendo, quindi, dai provvedimenti impugnati, si osserva come la Soprintendenza abbia contestato, in primo luogo, la sussistenza dei presupposti di urgenza per attivare il rimedio straordinario in luogo delle procedure ordinarie per gli interventi specifici indicati dalla stessa Soprintendenza e, quindi, per le operazioni di messa in sicurezza del costone, al di là, quindi, di quanto necessario e urgente ad assicurare la pubblica incolumità (v. *ff.* 6 ss. della nota del 30.3.2023 e v., sul punto, nota prot. 0006614-P del 20.3.2023, indicata al punto 10 della presente sentenza). In sostanza, la Soprintendenza non ha denegato integralmente la possibilità di adottare misure che assicurassero la tutela della pubblica incolumità ma ha contestato la sussistenza dei presupposti e le modalità dei lavori sul contesto paesaggisticamente tutelato, ritenendo necessario seguire la

procedura ordinaria al fine di poter effettuare le verifiche tecniche necessarie propedeutiche all'intervento e valutare la conformità e la compatibilità (per i lavori già eseguiti) con le esigenze di tutela del bene protetto.

11. Le valutazioni espresse dalla Soprintendenza risultano condivisibili ed esenti dai vizi dedotti dal Comune.

11.1. Esaminando l'intera vicenda nel suo sviluppo diacronico deve osservarsi come il Comune abbia ritenuto gli interventi realizzati *"legittimati"* dalla situazione di fatto che si era verificata alla fine del mese di novembre del 2022 (v. punti 1-6 della ricostruzione in fatto e ff. 16 ss. del ricorso in appello). Osserva il Collegio come seguito di tali eventi calamitosi: i) il Prefetto avesse chiesto ai vari enti territoriali di segnalare le aree a rischio idrogeologico sulle quali vi erano rischi per l'incolumità e di indicare i progetti infrastrutturali o di tutela dell'ambiente e del paesaggio, richiamando, sul punto, l'art. 9 della Costituzione (v. nota del 6.12.2022 della Prefettura - Ufficio territoriale di Governo); ii) il responsabile dell'ufficio aveva effettuato un sopralluogo e redatto una relazione nella quale aveva evidenziato come i versanti interessati fossero *"già censiti nel Piano stralcio per l'assetto idrogeologico"* quali area *"a pericolosità da frana molto elevata P4 ed a rischio elevato R3"*, confermando, all'esito del sopralluogo, lo *"scenario attuale di estrema criticità"* con il rischio di incolumità, che rendeva *"urgente ed indifferibile la realizzazione di un intervento per fronteggiare lo stato di dissesto in atto scongiurando il pericolo di crolli o distacchi di blocchi rocciosi anche di rilevanti dimensioni, provvedendosi a realizzare tutte le attività necessarie ad una messa in sicurezza in tempi brevi dei versanti"*, e, *"previa l'esecuzione dei rilievi eventualmente ritenuti necessari (geomeccanici, geotecnici, topografici, fotogrammetrici, etc.) da parte di operatori specializzati"*, l'esecuzione di messa in sicurezza in tempi brevi *"dei versanti nelle parti dove il rischio crolli e/o distacchi è maggiore, provvedendo al disaggio di tali blocchi rocciosi labili e prossimi a crolli mediante le tecniche tecnologicamente più efficaci che saranno oggetto di valutazione da parte di operatori specializzati (geologi, rocciatori, etc.)"*.

11.1.1. Da questa documentazione emerge, in primo luogo, come la Prefettura avesse posto l'attenzione degli enti locali non solo sull'esigenza di tutela dell'incolumità ma anche sulla necessità di assicurare la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Dalla nota della Prefettura si evince, quindi, come l'Ufficio del Governo fosse consapevole della necessità di assicurare la tutela della pubblica incolumità ma anche la salvaguardia del contesto ambientale e paesaggistico, con una chiara integrazione e convergenza delle tutele che, come si esporrà, non è stata, invece, attuata dal Comune, inducendo la Soprintendenza all'adozione dei vari provvedimenti impugnati ma rimasti, tuttavia, privi di seguito da parte del Comune.

11.1.2. Dalla lettura della relazione comunale si evince, invece, che la situazione era particolarmente grave da molto tempo, come confermava il censimento nei versanti nel P.S.A.I. nonché la stessa deduzione del Comune che, al punto 4 della ricostruzione in fatto, ha fatto riferimento ad *"analoghi avvenimenti verificatesi"* nel 2018.

11.1.2.1. Su quest'ultima circostanza occorre evidenziare come il Comune abbia richiamato la dichiarazione resa - in occasione di una riunione tenutasi nel 2019 - da un rappresentante della Soprintendenza, il quale aveva evidenziato come, *"dopo aver approntato uno specifico studio e individuato le azioni a farsi"*, fosse necessaria solo una comunicazione alla Soprintendenza, non occorrendo un'autorizzazione *"trattandosi di un intervento necessario"*.

11.1.2.2. Questa affermazione è stata enfatizzata dal Comune (v., inoltre, punto 6.2 dei motivi di appello; ff. 31-32 del ricorso), che l'ha ritenuta in linea con la tesi sostenuta in ricorso e indice della contraddittorietà e della perplessità dell'azione amministrativa della Soprintendenza. Osserva, tuttavia, il Collegio come - fermo restando la necessità di verificare la dichiarazione resa in relazione allo specifico e concreto intervento - la stessa smentisce e non conferma gli assunti del Comune. La Soprintendenza ha fatto riferimento alla necessità di uno specifico studio e all'individuazione delle azioni da porre in essere; attività che, nel caso di specie, sono state omesse, come si esporrà nel prosieguo della presente sentenza. Inoltre, la Soprintendenza ha fatto riferimento alla non necessità di un'autorizzazione per gli interventi necessari e, quindi, per attività di immediata messa in sicurezza rientranti nell'alveo dei presupposti del potere di emettere ordinanze contingibili e urgenti, senza, quindi, ricomprendere attività estranee a tale potere, come quelle poste in essere dal Comune di Camerota.

11.1.3. Proseguendo nella disamina della relazione del tecnico comunale si osserva come lo stesso avesse, da un lato, affermato la necessità di un immediato intervento per preservare l'incolumità degli utenti della S.P. 562 e, dall'altro, fatto riferimento alle necessità di interventi di messa in sicurezza, coinvolgendo operatori specializzati (v.: ff. 4.5 della relazione).

11.2. A fronte di questa indicazione il Sindaco ha adottato l'ordinanza sindacale n. 2059 del 21.12.2022, nella quale - come evidenziato dal T.A.R. - si dava atto del fatto che erano *“state ripristinate le condizioni di massima sicurezza (prima degli interventi contestati dalla Soprintendenza a.b.a.p., i quali [erano stati] disposti con la successiva ordinanza sindacale n. 2061 del 22.12.2022 e [erano] proseguiti in virtù degli ulteriori provvedimenti emergenziali [...]”* (punto 7.3.2 della sentenza di primo grado).

11.2.1. Questa statuizione del T.A.R. è stata contestata dal Comune appellante, secondo il quale l'ordinanza n. 2059 del 21.12.2022 era diretta a regolare, esclusivamente, la circolazione stradale ma tale deduzione contrasta con il tenore letterale dell'ordinanza (per come riportata nella successiva ordinanza n. 2061/2022) e configura, altresì, un'aporia logica, essendo evidente come la regolazione della circolazione postulasse il ristabilimento delle condizioni di sicurezza, non rendendo imminenti e improcrastinabili interventi sul sostrato materiale oggetto di tutela paesaggistica nelle forme e con le modalità adottate dal Sindaco. Inoltre, lo stesso tecnico comunale aveva fatto riferimento alla necessità di avvalersi di personale munito di specifiche competenze tecniche in ragione delle caratteristiche degli interventi da realizzare. Il punto è di particolare rilievo in quanto dimostra la consapevolezza da parte dell'amministrazione comunale della necessità di ricorrere a competenze tecniche specialistiche, che sono state, tuttavia, coinvolte solo quando l'intervento era già stato avviato e si erano già realizzati danni al sostrato materiale oggetto di tutela.

11.3. Le considerazioni esposte trovano conferma nel verbale di intervento dei Vigili del Fuoco del 22.12.2022 ove si legge che, all'arrivo sul posto, vi era del *“pietrisco che cadendo dal costone roccioso occupava la sede stradale”* (f. 2 della relazione di intervento). Nella relazione redatta in data 22.12.2022 i Vigili del Fuoco avevano evidenziando di aver rimosso le pietre e liberato la sede stradale. I Vigili avevano ritenuto necessaria solo *“la chiusura e il transennamento del tratto interessato dall'evento”* *“nelle more dei lavori di ripristino delle condizioni di sicurezza sotto la direzione di tecnici abilitati e qualificati”*. Pertanto, i Vigili del Fuoco avevano suggerito solo la chiusura della strada e ribadito, in ogni caso, le necessità di effettuare lavori di ripristino sotto la guida di personale qualificato.

11.4. A fronte di queste indicazioni il Sindaco aveva deciso di adottare l'ordinanza n. 2061 del 22.12.2022, con la quale aveva disposto l'esecuzione di lavori urgenti ed indifferibili, per la salvaguardia della pubblica e privata incolumità, sul tratto stradale Provinciale S.P. 562 tra Cala Finocchiara e spiaggia La Vela, all'altezza del Km 5+500 ed il km 5+700, consistenti *"in un intervento finalizzato al ripristino delle condizioni di sicurezza del tratto stradale su cui aggettano i versanti rocciosi in questione mediante attività di disgaggio delle porzioni più pericolanti e prossime al crollo"*.

11.4.1. In sostanza, il Sindaco aveva disposto un primo intervento facendo uso dei poteri straordinari nonostante: *i)* nel verbale e nella relazione dei Vigili del Fuoco si fosse indicata come misura necessaria la sola momentanea chiusura della strada; *ii)* nell'ordinanza del 21.12.2022 (e, quindi, del giorno immediatamente antecedente all'adozione dell'ordinanza n. 2061/2022) lo stesso Sindaco avesse affermato di aver ripristinato le condizioni di massima sicurezza; *iii)* la relazione del tecnico comunale e quella dei Vigili del Fuoco avessero indicato la necessità di svolgere i lavori sotto la direzione di tecnici abilitati e qualificati. La prima ordinanza contingibile e urgente adottata dal Sindaco poggiava, quindi, su un quadro istruttorio deficitario e contrastante con le indicazioni fornite dai Vigili del Fuoco e dallo stesso tecnico comunale, che aveva fatto riferimento alla necessità di avvalersi di personale munito di specifiche competenze tecniche in ragione delle caratteristiche degli interventi da realizzare.

11.5. Né risulta condivisibile l'assunto del Comune, secondo il quale l'intervento sarebbe stato legittimato dagli esiti della riunione svoltasi in Prefettura in data 19.12.2022, che avrebbero, quindi, smentito la tesi della Soprintendenza. Da una lettura integrale del verbale si evince, invece, un quadro contrario alla tesi del Comune. Deve, infatti, considerarsi che, in quella sede, il Referente dei Vigili del Fuoco aveva sì ribadito la sussistenza di un grave pericolo ma aveva, altresì, suggerito, anche in quell'occasione, la sola chiusura della strada nelle more di ogni possibile attività di messa in sicurezza. In relazione al tema specifico dei lavori di messa in sicurezza (incidenti, quindi, sul contesto paesaggistico) il Dirigente del settore viabilità della Provincia aveva suggerito al Sindaco di procedere alla definizione di un quadro più preciso delle attività da porre in essere nonché di procedere all'affidamento di un incarico per eseguite indagini preliminari e non direttamente lavori. Questa impostazione era stata condivisa dal Prefetto che si era, altresì, limitato a invitare gli Enti a provvedere alla celere sicurezza del costone al fine di evitare una chiusura prolungata dall'arteria viaria. Né la Provincia né la Prefettura avevano, quindi, suggerito al Sindaco del Comune di procedere immediatamente con l'affidamento e l'esecuzione dei lavori; al contrario, il Referente della Provincia aveva suggerito di effettuare un'istruttoria preliminare per comprendere i lavori e le attività da eseguire. Il Prefetto aveva invitato a porre in essere una *"celere"* ma non immediata attività di messa in sicurezza, condividendo l'impostazione del Referente della Provincia.

11.6. La ricostruzione effettuata conferma, quindi, gli assunti della Soprintendenza in ordine alla mancanza di un'adeguata attività istruttoria preliminare all'intervento. Istruttoria richiesta anche dal Referente della Provincia e dal Prefetto, che avevano rimarcato la necessità di tracciare un quadro completo delle attività da svolgere - evidentemente prima di dare inizio ai lavori e di svolgere, per l'appunto, indagini tecniche preliminari.

11.7. L'inadeguatezza dell'istruttoria emerge anche da un ulteriore dato relativo a questa prima fase dell'azione comunale e, anch'esso, stigmatizzato dalla Soprintendenza. Il riferimento è al mancato coinvolgimento dell'Autorità di tutela nonostante l'area ove l'intervento doveva essere realizzato

fosse sottoposta a plurimi vincoli (v., sui vincoli esistenti, ff. 2-3 della memoria conclusionale delle Amministrazioni statali). Nella nota del 30.3.2023 la Soprintendenza aveva evidenziato di non aver ricevuto il verbale dell'incontro in Prefettura, l'ordinanza n. 2061/2022 e il verbale di consegna dei lavori e di essere stato, quindi, estromessa da una fase decisiva e rilevante quale quella di individuazione degli interventi da realizzare sul contesto paesaggisticamente tutelato. Inoltre, la Soprintendenza aveva sottolineato un ulteriore aspetto - già emerso nella trattazione sin qui effettuata - consistente nella mancanza di un'adeguata verifica tecnica preliminare prima di dare inizio ai lavori. La richiesta della Soprintendenza era - a parere del Collegio - del tutto legittima considerato che la necessità di verifiche tecniche preliminari era stata indicata dal Referente della Provincia, dal Prefetto e dallo stesso comunale ed era attività necessaria per modulare l'intervento anche in ragione del rilievo paesaggistico e ambientale dell'area, valori che lo stesso Prefetto aveva ricordato nella nota del 6.12.2022.

11.8. Parimenti corretto era il rilievo della Soprintendenza in ordine all'assenza di un'adeguata motivazione che giustificasse l'immediato affidamento dei lavori (al di là, quindi, degli interventi immediati a tutela della pubblica incolumità). Va, infatti, considerato che il Sindaco aveva evocato una situazione di emergenza che, come esposto in precedenza, nell'ordinanza emessa il giorno antecedente, appariva cessata e aveva, altresì, prescritto azioni *"compatibili con il contesto paesaggistico-ambientale dell'area"*. Questa prescrizione era, tuttavia, del tutto inidonea ad assicurare la tutela del contesto e si riduceva - in difetto di una puntuale progettazione o anche mera descrizione degli interventi e dell'ausilio di personale specializzato - ad una formula priva di reali contenuti.

11.9. Le considerazioni sin qui esposte evidenziano, quindi, la correttezza dei rilievi articolati dalla Soprintendenza che, nei provvedimenti impugnati, aveva stigmatizzato anche il difetto di un'attività istruttoria strumentale e funzionale alla realizzazione di interventi che garantissero la messa in sicurezza senza, tuttavia, trascinare nell'alterazione del contesto paesaggistico tutelato.

12. Proseguendo nella disamina si osserva come l'avvio dei lavori di cui all'ordinanza contingibile e urgente del 22.12.2022 era avvenuto solo in data 13.1.2023, trascorso un mese e mezzo dall'accertamento da parte del tecnico comunale. Anche dell'avvio dei lavori non era stata data notizia alla Soprintendenza, tanto che la stessa si era, persino, rivolta al Comune affinché lo stesso effettuasse un accertamento per riscontrare la fondatezza di una segnalazione, con la quale erano stati segnalati lavori di demolizione di tratti del costone roccioso di Cala del Cefalo. Il Comune aveva omesso di dare riscontro alla richiesta della Soprintendenza (che, non messa a conoscenza dei provvedimenti adottati, aveva ipotizzato che le attività fossero state condotte da privati) e aveva proseguito nei lavori usando mezzi meccanici di particolare potenza.

12.1. Di seguito il Comune aveva fatto effettuare la prima esplosione in data 14.3.2023, nonostante l'uso di esplosivi non fosse stato previsto nel verbale di consegna dei lavori del 27.12.2023. Anche in relazione a questo aspetto risultano fondate le doglianze che erano state espresse dalla Soprintendenza, che aveva evidenziato: *i)* uno specifico *deficit* istruttorio sul punto, non essendo state svolte verifiche tecniche preventive che accertassero l'adeguatezza del ricorso all'esplosivo, nonché l'estensione e la portata delle esplosioni; *ii)* un *deficit* nella motivazione dei provvedimenti, che non avevano spiegato le ragioni del ricorso all'esplosivo in un contesto già fragile oltre che sottoposto a tutela. Infatti, anche le specifiche richieste della Soprintendenza e dell'Ente Parco sul

punto erano rimaste inevase da parte del Comune, proseguendo in una condotta chiaramente contraria ai principi di leale collaborazione e correttezza nei rapporti tra istituzioni della Repubblica.

12.2. Anche in relazione alla specifica circostanza consistente nell'uso degli esplosivi emerge, quindi, un palese difetto di istruttoria e di motivazione, correttamente stigmatizzato dalle Autorità di tutela. Il riferimento alle esplosioni era comparso solo nel verbale del 22.3.2023 dell'incontro in Prefettura e nella relazione tecnica predisposta nella stessa data. Un simile operato è stato, giustamente, censurato dalla Soprintendenza (v. f. 7 della nota del 30.3.2023) in quanto il ricorso all'esplosivo avrebbe dovuto essere oggetto di uno specifico e puntale accertamento istruttorio preliminare, coinvolgendo, altresì, preliminarmente le Autorità di tutela onde evitare di arrecare pregiudizio al sostrato materiale che costituiva l'oggetto della tutela.

12.3. Rileva, inoltre, il Collegio come, solo nel verbale del 22.3.2023 (e, quindi, in un momento in cui le attività erano già in corso) si era fatto riferimento all'importanza dell'arteria S.P. 562 per il Piano di protezione civile comunale. Argomento che era stato evidenziato dal rappresentante del Genio civile, di cui il Sindaco aveva preso atto. Su questo punto (che, nella prospettiva comunale, disvelerebbe l'incongruenza e l'inadeguatezza della posizione delle Autorità di tutela) occorre effettuare alcuni approfondimenti. Deve, infatti, ribadirsi, in primo luogo, come la circostanza non fosse stata posta a fondamento dell'ordinanza n. 2061 del 22.12.2022, ove l'Amministrazione si era limitata a far riferimento all'importanza della strada per l'accesso a Marina di Camerota, senza, quindi, indicare l'indispensabilità dell'accesso per finalità di protezione civile. In secondo luogo, deve osservarsi come questa affermazione non sia stata suffragata da evidenze documentali, nonostante la puntuale contestazione da parte del Ministero che ha evidenziato come il Piano avesse individuato località Mingardo come zona a rischio idraulico e la strada non fosse stata indicata quale via di fuga per gli abitanti di Marina di Camerota dovendo essere, invece, interdetta al transito attraverso la predisposizione di appositi cancelli (v. f. 14 della memoria conclusionale delle Amministrazioni statali). In ogni caso, va considerato come l'affermata importanza dell'arteria stradale (e persino la sua valenza per finalità di protezione civile) non potesse escludere la necessità di un puntuale accertamento tecnico sulle modalità con le quali eseguire l'intervento nonché sulla necessità, sulla portata e sugli effetti derivanti dall'utilizzo dell'esplosivo in un contesto paesaggisticamente protetto. Attività istruttoria che, invece, non era stata compiuta, né erano state accertate possibile di preservare in altro modo le dedotte esigenze di protezione civile, individuando vie alternative o modulando l'intervento in modo tale da assicurare un corretto temperamento tra questa esigenza e quella di mettere in sicurezza il costone. Né in senso diverso depone la nota della Provincia di Salerno del 7.4.2023 che si era limitata a richiedere al Comune come lo stesso ritenesse di procedere per la definitiva eliminazione, indicando i tempi per la messa in sicurezza della strada e la sua possibile riapertura.

12.4. Alla luce della ricostruzione effettuata deve, quindi, ritenersi che fossero stati, correttamente, indicati i presupposti per l'intervento delle Autorità di tutela e che le ragioni dedotte da tali Autorità fossero prive dei vizi indicati dal Comune.

13. Omologhe considerazioni valgono per la successiva ordinanza del 27.3.2023, oggetto della nota della Soprintendenza del 30.3.2023. Tale ordinanza aveva, infatti, disposto l'esecuzione di ulteriori opere indicando - a fondamento dell'esercizio del potere - le circostanze già esaminate dal Collegio nonché affermando la sussistenza di un perdurante pericolo per la pubblica incolumità. Inoltre, il

provvedimento aveva precisato di ritenere soddisfatte le esigenze conoscitive della Soprintendenza e dell'Ente Parco in ragione di quanto esposto nel corso della riunione del 22.3.2023.

13.1. Procedendo con ordine si osserva come quest'ultima indicazione contenuta nel provvedimento sindacale fosse stata, correttamente, censurata dalla Soprintendenza. Infatti, si rileva come, dal verbale di quella riunione, risulti che le Amministrazioni statali avevano richiesto puntuali informazioni sugli interventi (v. ff. 5-6 del verbale), ritenendo, quindi, non soddisfatta la loro legittima esigenza conoscitiva. Del resto, le stesse Amministrazioni avevano, successivamente, ordinato la sospensione dei lavori indicando la necessità di conoscere puntualmente gli interventi che si sarebbero andati a realizzare. Il Sindaco aveva, invece, disposto l'esecuzione *ad horas*, sul tratto stradale compreso tra Cala Finocchiaro e spiaggia La Vela, all'altezza del Km 5+500 e il Km 5+700, della strada provinciale S.P. 562, di lavori consistenti nel completamento dell'intervento già in atto mediante attività di disgaggio dei massi pericolanti residui, pulizia della carreggiata dal materiale lapideo, posizionamento dello stesso a rifiorimento della scogliera di protezione del rilevato stradale fortemente erosa e danneggiata dal mare, ripristino della pavimentazione bituminosa. Nonostante le Autorità di tutela avessero, quindi, richiesto specifica e puntuale documentazione sugli interventi, il Sindaco aveva proceduto a nuovi lavori, di completamento degli interventi già eseguiti, che - come esposto - difettavano di un'adeguata istruttoria e di una puntuale motivazione sulla necessità, adeguatezza e conformità degli stessi alle esigenze di tutela del contesto. Su quest'ultimo punto occorre, altresì, rilevare come anche tale ordinanza avesse fatto riferimento alla necessità di tener conto del contesto paesaggistico ma, pure in questo caso, l'ordinanza non aveva indicato quale fosse stata l'istruttoria compiuta per preservarlo, né aveva indicato quali apporti tecnici specifici - in relazione alla materia paesaggistica - erano stati acquisiti. Inadeguata a questi fini doveva ritenersi la relazione tecnica della Società Fea, che, come risulta dalla disamina della stessa, non si era occupata in alcun modo degli effetti delle lavorazioni e delle esplosioni sul contesto paesaggistico.

13.2. Dopo l'adozione della nuova ordinanza la Soprintendenza aveva, quindi, ordinato l'immediata sospensione dell'intervento e diffidato il Comune ad attivare le procedure di legge ordinarie per i lavori già eseguiti, in linea, del resto, con la posizione che risultava esser stata espressa nell'incontro in Prefettura. Questo provvedimento non era stato, tuttavia, ottemperato dal Comune che non aveva provveduto a sospendere i lavori né ad attivare le procedure ordinarie, nonostante il sollecito espresso dalla Soprintendenza in data 21.04.2023. A questo sollecito aveva fatto seguito, soltanto, la convocazione ad un tavolo tecnico già fissato per il 27.04.2023 presso la Presidenza della Provincia di Salerno con lo scopo di definire un accordo, ai sensi dell'art. 15 della legge 241/1990, "*finalizzato a condividere la tecnica utilizzabile per rimuovere l'ammasso roccioso ancora aggettante sulla S.P..562*". Alla nota di convocazione erano state allegate: *i*) una relazione tecnica redatta da un ingegnere incaricato dal Comune; *ii*) la bozza dell'accordo da sottoscrivere all'incontro.

13.2.1. In relazione a queste circostanze il Collegio deve rilevare la fondatezza dei rilievi esposti nelle successive note della Soprintendenza. La relazione tecnica indicata era stata redatta in adempimento di un incarico conferito solo in data 14.3.2023, e, quindi, solo dopo aver iniziato i lavori con le demolizioni meccaniche e solo dopo aver effettuato due esplosioni. Questa istruttoria "*postuma*" del Comune evidenzia, ulteriormente, il *deficit* istruttorio delle precedenti ordinanze, che, come già evidenziato dal Collegio, non erano state precedute né dalle verifiche preliminari auspiccate dal Referente della Provincia e dal Prefetto, né, in ogni caso, da accertamenti tecnici specialistici sulle

modalità di esecuzione dell'intervento. Questa relazione tecnica era stata commissionata, quindi, in un momento in cui - come dichiarato dallo stesso Sindaco nell'incontro in Prefettura del 22.3.2023 - le lavorazioni avevano raggiunto già la soglia dell'80 per cento dell'intervento programmato, e, pertanto, in un momento in cui l'apporto tecnico era, certamente, scarsamente significativo e, comunque, non incidente sui lavori già effettuati. Inoltre, la relazione non aveva esaminato l'impatto sul contesto paesaggistico e aveva proposto un ulteriore uso di esplosivi. Occorre, in ultimo, notare come la stessa consulenza avesse stigmatizzato i potenziali pericoli derivanti dall'intervento *in itinere* (f. 38 della relazione), confermando, quindi, i rischi indicati dalla Soprintendenza per le azioni già effettuate che rischiavano di compromettere (come accaduto) il contesto paesaggistico.

13.2.2. L'iniziativa assunta dalla Soprintendenza con la nota del 12.5.2023 si rileva - ad una puntuale analisi - esente, quindi, dai vizi prospettati. La Soprintendenza aveva, infatti, evidenziato come l'intervento fosse eccedente rispetto ai limiti tracciati nella precedente ordinanza, che aveva consentito la sola rimozione dei massi in imminente pericolo di crollo e la pulizia della carreggiata, inibendo l'uso di materiale esplosivo nonché il riutilizzo del materiale lapideo per la protezione dell'asse stradale. La Soprintendenza aveva, altresì, chiarito di intendere per "*intervento chirurgico*" un'operazione esatta e meno invasiva possibile, che, in quanto tale, non consentiva l'utilizzo di tecniche i cui effetti e potenziali scenari sul paesaggio sottoposto a tutela non potevano essere preventivamente e puntualmente controllabili. Inoltre, la Soprintendenza aveva evidenziato l'insussistenza dei presupposti per una nuova ordinanza contingibile e urgente atteso che, con l'ordinanza comunale n. 15 del 20.4.2023, era già stata riaperta l'arteria stradale pur in modo temporaneo e parziale. Circostanza che, come correttamente rilevato, evidenziava l'insussistenza del presupposto dell'urgenza per l'esecuzione di questi nuovi lavori. Inoltre, la Soprintendenza aveva stigmatizzato la mancata attivazione delle procedure previste dal D.Lgs. n. 42/2004 che - evidenzia il Collegio - sono le sole procedure che avrebbero consentito all'Autorità di tutela di verificare sul piano tecnico gli interventi da eseguire e dettare, altresì, le prescrizioni necessarie per evitare danni al contesto paesaggistico. La Soprintendenza aveva, altresì, censurato l'assenza di indicazioni puntuali e specialistiche sullo stato *ante operam* e sui possibili scenari a cui le esplosioni avrebbero potuto condurre. Giudizio che il Collegio condivide, considerato che - come esposto - le relazioni tecniche non avevano effettuato alcun accertamento sull'incidenza delle operazioni sul contesto paesaggistico. La Soprintendenza aveva, quindi, diffidato il Comune ad attivare le procedure di legge per consentire una valutazione da parte dell'Organo di tutela dell'incidenza degli interventi sul bene protetto ma, anche in tal caso, il Comune era rimasto inerte.

14. Nonostante il chiaro tenore della nota della Soprintendenza il Sindaco aveva ritenuto di poter adottare una nuova ordinanza contingibile e urgente in data 18.5.2023, ritenendo ancora sussistente uno stato di somma urgenza e indifferibilità delle opere, anche in considerazione delle ulteriori precipitazioni. Il nuovo intervento consisteva nel completamento dei lavori in atti "*mediante rimozione dei massi pericolanti residui ancora aggettanti sulla carreggiata stradale, pulizia della carreggiata e dei luoghi dal materiale lapideo giacente, ripristino della pavimentazione bituminosa, installazione di guard-rail a margine della carreggiata stradale*".

14.1. Osserva il Collegio come fossero fondati i rilievi espressi dalla Soprintendenza atteso che: *i)* anche in questa ordinanza non erano state indicate le modalità di esecuzione dell'intervento e non erano stati allegati elaborati progettuali; *ii)* nonostante l'esigenza di valutare ancora la compatibilità

dei lavori già eseguiti e di modulare l'intervento in modo da non arrecare pregiudizi, i lavori avevano avuto inizio il giorno successivo e avevano comportato il ricorso a due esplosioni. L'esito finale degli interventi era consistito - come emerge anche dalla documentazione fotografica versata in atti - nella distruzione, per migliaia di metri cubi, del complesso di rilevante interesse paesaggistico costituito dalla falesia e dai massi ciclopici secolari, nella frantumazione e nell'asportazione del materiale lapideo di risulta e nella rimozione della vegetazione autoctona arborea e arbustiva e, in ultimo, nell'ampliamento della scogliera di protezione del rilevato stradale e del parcheggio adiacente alla strada.

14.2. L'epilogo della vicenda conferma, con ogni evidenza, che erano sussistenti i presupposti per l'esercizio del potere inibitorio da parte della Soprintendenza e che erano, altresì, corretti i rilievi dalla stessa formulati in ordine all'insufficienza dell'istruttoria compiuta e alla necessità di supportare ogni intervento di messa in sicurezza da adeguate analisi tecniche e da verifiche di carattere paesaggistico, del tutto assenti negli atti comunali. Risulta, quindi, condivisibile l'affermazione del T.A.R. che ha osservato come la situazione creatasi non escludeva in radice la possibilità di ricorrere a poteri straordinari per assicurare l'incolumità pubblica ma non imponeva, in alcun modo, attività ulteriori non supportate da adeguata istruttoria e non adeguate e proporzionate al contesto paesaggistico. Le Autorità di tutela avevano, del resto, stigmatizzato l'operato del Comune proprio nella parte in cui era andato, in sostanza, oltre i limiti di stretta necessità, proporzionalità e adeguatezza, che - osserva il Collegio - presidiano ogni potere pubblico e, in particolare, poteri di carattere straordinario che - proprio in quanto esercitati *extra ordinem* - richiedono particolare attenzione e cura e sono limitati a quanto, effettivamente, necessario per assicurare la tutela del bene che ne giustifica l'esercizio. L'agire del Sindaco quale ufficiale del Governo o quale Autorità di protezione civile non lo esonera dal rispetto di questi fondamentali principi dell'azione amministrativa ma, al contrario, impone - *a fortiori* - peculiare responsabilità e attenzione nel modulare tale azione e nel non ledere, per il tramite di essa, beni e valori costituzionalmente tutelati. Allo stesso modo, l'intento di preservare la pubblica incolumità non legittima qualsiasi azione anche ulteriore alle misure strettamente necessarie, ragionevoli e proporzionate alla finalità che si intende perseguire, utilizzando - se indispensabili - solo per tali misure i poteri straordinari e affidando alle procedure ordinarie quanto non sia immediatamente indispensabile e richieda, per la complessità dell'intervento e per il rilievo dei valori coinvolti adeguata istruttoria e attenta ponderazione dell'azione amministrativa, nonché il coinvolgimento di tutti gli Enti deputati alla cura dei vari interessi che vengono in rilievo. L'emergenza è tale se richiede un intervento non procrastinabile - che nel caso di specie poteva consistere nella chiusura della strada e/o in un'attenta regolazione del traffico veicolare e nella realizzazione di interventi mirati e specifici - e non se si auto-alimenta con azioni non sorrette da adeguata istruttoria che, come tali, la trasformano indebitamente in una "*perenne emergenza*", compromettendo i beni e i valori coinvolti dall'azione amministrativa e denegando i principi su cui questa deve, comunque, reggersi. Del resto, persino per le emergenze civili di rilievo nazionale l'ordinamento prevede che le ordinanze funzionali al coordinamento dell'attuazione degli interventi "da effettuare durante lo stato di emergenza" debbano, comunque, rispettare i principi generali dell'ordinamento giuridico e le norme dell'Unione europea.

14.3. Inoltre, in relazione all'esigenze di tutela ambientale che sono state poste a fondamento degli interventi dell'Ente Parco, vige il principio di integrazione delle tutele - riconosciuto, sia a livello

europeo (art. 11 del T.F.U.E.), sia nazionale (art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006) – in virtù del quale le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche (v. Consiglio di Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167). L'azione amministrativa avrebbe dovuto, quindi, integrare la tutela della pubblica incolumità con quella dell'ambiente, modulando l'azione e gli interventi in modo tale da preservare entrambi i valori.

14.4. Omologhe considerazioni valgono per il diverso bene, costituito dal paesaggio, atteso che, negli ordinamenti democratici e pluralisti si richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi; così come per i “*diritti*” (sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013), anche per gli “*interessi*” di rango costituzionale (vieppiù quando assegnati alla cura di corpi amministrativi diversi) va ribadito che a nessuno di essi la Carta garantisce una prevalenza assoluta sugli altri. La loro tutela deve essere «*sistemica*» e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca. La primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici (Consiglio di Stato, Sez. VI 23 settembre 2022, n. 8167).

15. La legittimità dei provvedimenti assunti dalla Soprintendenza si apprezza anche sotto un altro e concorrente profilo, connesso a quanto sinora esposto. Come evidenziato dalla Sezione la tutela del patrimonio culturale (comprensivo sia dei beni culturali che dei beni paesaggistici che hanno nel loro valore culturale la ragione fondante, il parametro e la causa del sistema di tutela) trova realizzazione mediante poteri che si nutrono di un sapere tecnico, ed è solo la dimensione tecnica (e neutrale) della tutela che inverte il principio fondamentale dell'art. 9 della Costituzione e consente una salvaguardia che prescindendo dal cedimento per opportunità rispetto ad altri interessi. Il corretto esercizio della discrezionalità tecnica nella cura del patrimonio culturale è, quindi, essenziale per concretare il precetto dell'art. 9, comma 2, della Costituzione; realizza l'inflessibile funzione pubblica richiesta da questa eredità collettiva (il “*patrimonio*”) e ne assicura la rispondenza al suo “*valore primario e assoluto*” (Consiglio di Stato, Sez. VI, 14 ottobre 2025, n. 8035). La cura di questo valore esige, quindi, competenze tecniche specialistiche ed è in tale ottica che si apprezza la piena legittimità degli ordini impartiti dalla Soprintendenza che aveva, più volte, intimato al Comune di avviare e seguire procedure che - fermo restando quanto strettamente indispensabile per la tutela dell'incolumità pubblica - consentissero di modulare e progettare gli interventi di messa in sicurezza avendo riguardo anche alla tutela del contesto paesaggistico. Questi ordini non erano stati eseguiti dal Comune, il cui Sindaco, con l'ausilio degli uffici, aveva adottato le prime ordinanze senza neppure ricorrere ad un generale apporto tecnico specialistico e, comunque, aveva, completamente, obliterato le specifiche esigenze di tutela paesaggistica, estromettendo l'Autorità a tal fine istituita e non consentendo, quindi, alla stessa di effettuare - nell'ambito dei procedimenti appositamente previsti dall'ordinamento - le valutazioni paesaggistiche di sua competenza. Le ordinanze comunali contestate dalla Soprintendenza e dall'Ente Parco non si erano, quindi, fondate su alcuna specifica valutazione tecnica (se non tardivamente e, comunque, senza alcuna disamina del contesto paesaggistico, che, in ogni caso, non competeva che all'Autorità di tutela) e, quindi, senza gli accertamenti tecnici necessari richiesti dalla giurisprudenza di questo Consiglio evocata dallo stesso Comune appellante (v., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, 24 febbraio 2023, n. 1942). Né il semplice

distacco di materiale lapideo poteva giustificare da solo gli interventi progressivamente realizzati (Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 ottobre 2024, n. 7919). Come spiegato, un conto era l'adozione di misure finalizzate alla tutela dell'incolumità pubblica, altro l'effettuazione di interventi e opere ultronee in difetto di competenze e valutazioni specialistiche e senza alcuna programmazione, disamina e modulazione che consentisse la tutela degli altri valori costituzionalmente protetti che venivano in gioco.

16. In definitiva il secondo motivo di ricorso in appello deve respingersi in quanto infondato.

17. Con il terzo motivo di ricorso in appello il Comune ha dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui la stessa aveva individuato quattro circostanze legittimanti gli interventi della Soprintendenza. Secondo il T.A.R., la vicenda, per come declinata in termini spaziali e temporali, avrebbe consentito l'esercizio del potere di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, *“definendo gli interventi da attuare in chiave proporzionale nel bilanciamento degli interessi in gioco”*.

17.1. Il Comune ha contestato la decisione deducendo, in primo luogo, l'infondatezza del rilievo del T.A.R., secondo luogo il lungo lasso di tempo trascorso tra il sopralluogo e l'inizio dei lavori avrebbe smentito la sussistenza delle ragioni di straordinarietà ed urgenza.

17.2. Le deduzioni del Comune non possono essere condivise, considerato che: *i)* non può ritenersi fondato il rilievo secondo cui il Comune avrebbe *medio tempore* eseguito ulteriori accertamenti per approfondire lo stato del costone roccioso ed eseguire gli interventi più appropriati per le ragioni già esposte in ordine all'assenza di un'adeguata verifica istruttoria e tecnica (*f.* 22 del ricorso in appello), anche in relazione agli aspetti di tutela paesaggistica; *ii)* i controlli effettuati dai Vigili del Fuoco avevano constatato solo la presenza di materiale lapideo sulla strada (prontamente rimosso) e suggerito nelle more la chiusura dell'arteria stradale, senza alcuna indicazione sulle procedure da seguire e sulle modalità di messa in sicurezza; *iii)* le dichiarazioni del Genio civile erano state rese solo in data 19.2.2023 (allorquando l'intervento era già stato avviato) e avevano fatto esclusivo riferimento all'importanza della sede stradale, senza fornire indicazioni sulle modalità o sulla portata dell'intervento, le cui conseguenze sono ascrivibili, esclusivamente, all'azione del Comune; *iv)* le dichiarazioni della Genio civile non potevano costituire, logicamente, uno dei presupposti della prima ordinanza contingibile e urgente del 22.12.2022 (anteriore di quasi due mesi), che, come evidenziato, era anche in contraddizione con l'ordinanza n. 2059 del 21.12.2022; *v)* la sussistenza di un perdurante stato di pericolo non poteva far deflettere dall'esigenza di apprestare le operazioni di messa in sicurezza effettuando le verifiche tecniche preliminari e coniugando, come spiegato in precedenza, tale esigenza con le ragioni di tutela del contesto paesaggistico, evitando interventi ultronei rispetto a quanto strettamente necessario; *vi)* l'ordinanza n. 2069/2022 aveva dato atto del ripristino delle condizioni di massima sicurezza nella circolazione e ciò suggeriva un'azione amministrativa mirata, proporzionata e tecnicamente assentita, mentre quella posta in essere era andata oltre i limiti di stretta necessità e non si era limitata al disaggio delle porzioni più pericolanti ma aveva comportato anche l'uso di esplosivo creando ulteriori potenziali pericoli, come affermato anche nella relazione tecnica commissionata dal Comune in data 14.4.2023; *vii)* i lavori si erano protratti per un lungo lasso temporale e avevano comportato l'adozione di plurime ordinanze in luogo di un unico procedimento ordinario che avrebbe consentito alle Autorità di tutela di verificare consistenza e portata degli interventi, a tutela del bene protetto; *viii)* non ha rilievo la dedotta acquiescenza ai provvedimenti sindacali, per le ragioni già spiegate nella disamina del primo

motivo di ricorso in appello; ix) il coinvolgimento di figure tecniche è avvenuto solo ad operazioni esplosive e meccaniche già effettuate e non poteva essere surrogato dalle altre valutazioni indicate dal Comune atteso che né i Vigili del Fuoco, né il Prefetto di Salerno e né, in ultimo, il Genio civile avevano effettuato valutazioni tecniche sulle modalità dell'intervento; x) adeguate verifiche tecniche non erano state svolte neppure dal tecnico comunale, che, al contrario, aveva evidenziato la necessità di ulteriori approfondimenti, come esposto in precedenza; xi) il Giudice di primo grado non ha dato "credito alla immaginifica asserzione della Soprintendenza" ma ha, correttamente, affermato l'assenza di vizi nell'operato dell'Autorità di tutela, la quale non ha neppure espresso "apprezzamenti soggettivi, privi di qualsivoglia base scientifica, neppure suffragati da eventuali elaborati e perizie che dimostrassero l'eventuale carenza delle condizioni emergenziali" per la semplice ragione che le valutazioni tecniche relative alla tutela paesaggistica dell'area non erano state consentite proprio dalla condotta del Sindaco e degli uffici del Comune che avevano lasciato inevaso ogni ordine della Soprintendenza, proseguendo nell'azione intrapresa; xii) la Soprintendenza era stata informata solo dopo due mesi circa dall'inizio dei lavori, partecipando all'incontro del 22.3.2023 in Prefettura, tenutosi, quindi, dopo tre mesi dall'adozione della prima ordinanza e non era stata coinvolta mediante la sola strada prevista dalla legge e, cioè, l'avvio di un rituale procedimento amministrativo finalizzato all'accertamento delle modalità di tutela paesaggistica, non surrogabile dalla tardive note inviate dal Comune; xiii) l'affermazione del T.A.R. - secondo il quale non poteva condividersi l'assunto del Comune in ordine alla durata del procedimento ordinario atteso che il termine riguardava un arco temporale massimo e, quindi, non precludeva una più celere definizione, considerati anche i meccanismi di superamento del dissenso che non potevano essere obliterati in via di fatto al di fuori di uno stringente onere motivazionale e senza che le figure istituzionali preposte potesse svolgere una sufficiente istruttoria - non è una valutazione non consentita al Giudice amministrativo, riguardando, al contrario, un tassello necessario della verifica di legittimità dei provvedimenti della Soprintendenza che avevano contestato tale aspetto; xiv) il riferimento alla possibile minor durata del procedimento non è una "mera supposizione" del T.A.R. ma è affermazione che riflette la disponibilità delle Autorità di tutela - espressa nell'incontro in Prefettura del 22.3.2023 - di assicurare, comunque, tempestività alla procedure, essendosi tali Autorità dette consapevoli di tale esigenza senza, correttamente, deflettere dall'assicurare la tutela per cui sono predisposte; xv) il deficit istruttorio dei provvedimenti comunali - correttamente stigmatizzato dalla Soprintendenza - è stato riscontrato in precedenza dal Collegio, con la conseguenza che può rinviarsi a quanto già esposto per decretare l'infondatezza dell'ultima deduzione racchiusa nel motivo.

18. Con il quarto motivo di ricorso in appello il Comune ha dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto legittimi i provvedimenti della Soprintendenza facendo riferimento alle competenze e alle fasi del procedimento di autorizzazione paesaggistica.

18.1. Il Comune ha evidenziato, in primo luogo, come non fosse necessario l'intervento della Commissione locale per il Paesaggio e che il Responsabile per la materia paesaggistica del Comune era il responsabile dell'area tecnica che aveva redatto e sottoposto al Sindaco le relazioni propedeutiche all'intervento. Secondo l'appellante la competenza in materia paesaggistica spettava, quindi, al Comune e la Soprintendenza aveva una funzione meramente consultiva che non riguardava i presupposti di contingibilità ed urgenza. Il Comune ha esposto, altresì, di aver valutato (il Sindaco) le necessità di intervenire in regime di straordinarietà considerando che gli interventi

non avevano riguardo al bene protetto e che la tempistica dell'urgenza non era compatibile con il procedimento ordinario.

18.2. Le deduzioni sono infondate atteso che: *i*) i provvedimenti della Soprintendenza sono stati espressione del potere cautelare e inibitorio indicato nella disamina del primo motivo di ricorso in appello; *ii*) l'apporto tecnico della Soprintendenza - indispensabile, come spiegato, per inverare la tutela *ex art. 9* della Costituzione - è stato precluso dalle iniziative comunali e dalla mancata ottemperanza dello stesso alle diffide ad avviare il procedimento per la verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi già eseguiti e della conformità degli interventi in programma; *iii*) i provvedimenti della Soprintendenza avevano, correttamente, stigmatizzato i presupposti e le modalità di esercizio del potere comunale, che era stato esercitato oltre i limiti di stretta necessità e in modo inadeguato e sproporzionato, come illustrato in precedenza; *iv*) la tempistica dell'urgenza era tale per gli interventi propriamente rivolti alla tutela dell'incolumità pubblica e non per gli interventi sul contesto paesaggistico, che avrebbero potuto seguire le vie ordinarie ed essere sorretti da apposite valutazioni tecniche, mancanti nel caso di specie; *v*) la tutela del contesto paesaggistico non è stata realmente attuata dal tecnico comunale né tanto meno dal Sindaco che hanno omesso di effettuare ogni concreta e reale verifica della conformità e adeguatezza degli interventi con il contesto tutelare, come dimostra, *ex aliis*, l'esito disastroso degli interventi.

18.3. Parimenti infondata è la deduzione con la quale il Comune ha contestato la sussistenza del potere inibitorio e cautelare della Soprintendenza (punto 4.2 del ricorso in appello) per le ragioni già illustrate nel primo motivo a cui si rinvia.

18.4. Il Comune ha, inoltre, dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto legittima la richiesta della Soprintendenza di attivare un procedimento di verifica della compatibilità paesaggistica delle opere eseguite.

18.4.1. Le deduzioni del Comune non possono essere condivise atteso che: *i*) gli interventi non si erano limitati alla rimozione di massi pericolanti, ma, come illustrato in precedenza, avevano investito direttamente il contesto paesaggistico ed erano stati realizzati con modalità particolarmente incisive, compreso l'uso di quattro cariche esplosive; *ii*) le attestazioni del Sindaco del 21.3.2023 non aveva rappresentato l'effettiva portata dell'intervento che, diversamente da quanto affermato, aveva comportato la demolizione di parti del contesto tutelato, come agevolmente evincibile dalla documentazione fotografica versata in atti; *iii*) la relazione tecnica del 23.3.2023 - al pari dell'invio delle altre note indicate dal Comune - non era un succedaneo al procedimento normativamente previsto per la verifica della conformità e compatibilità paesaggistica; *iv*) l'invio della nota del 9.5.2023 (contenente la consulenza geo-tecnica e il progetto di intervento) non era - anch'esso - un valido succedaneo al procedimento di verifica paesaggistica che riguarda, con ogni evidenza, l'incidenza dei lavori sul contesto del bene tutelato e che spetta all'Autorità di tutela a tal fine preposta; *v*) la richiesta di avviare il procedimento di compatibilità paesaggistica era, del tutto, legittima e doverosa trattandosi del procedimento nel cui ambito sarebbe stata vagliata la compatibilità degli interventi realizzati con il contesto tutelato ed era ancora più necessaria considerato che gli interventi erano andati oltre lo stretto necessario per garantire la pubblica incolumità, come evidenziato in precedenza dal Collegio.

19. Con il quinto motivo il Comune ha dedotto l'erroneità e l'inconferenza dei rilievi del T.A.R., secondo il quale: i) *“l'obbligo di ricondurre a liceità l'area oggetto degli interventi”* avrebbe costituito una condizione *“imprescindibile a seguito delle conferenze di servizi attivate nelle more del giudizio, atteso che il progetto di riqualificazione costiera, finanziato con fondi pubblici, non potrebbe essere assentito in presenza di una divaricazione tra lo stato di fatto e lo stato di diritto sulle aree colpite dagli interventi demolitivi”*; ii) lo stesso Comune aveva evidenziato di aver richiesto preventivamente i pareri necessari, rischiando, diversamente, di non poter accedere alla risorse statali.

19.1. Le deduzioni del Comune non possono essere condivise atteso che le statuizioni del T.A.R. hanno costituito, esclusivamente, un ulteriore tassello delle ragioni esposte in ordine alla necessità di effettuare la valutazione di compatibilità paesaggistica, che il Giudice di primo grado ha ancorato, in primo luogo, all'obbligo di ricondurre a liceità l'area oggetto degli interventi. Le affermazioni del T.A.R. riportate dall'appellante sono state, quindi, esclusivamente funzionali ad avvalorare la necessità di ricondurre a legalità gli interventi effettuati, facendo riferimento, sul punto, ai procedimenti volti al restauro paesaggistico del contesto.

20. Con il sesto motivo il Comune ha dedotto l'erroneità della decisione di primo grado nella parte in cui ha assorbito la disamina dei motivi con i quali era stata dedotta la carenza di motivazione in ordine al concreto giudizio di compatibilità paesaggistica e agli aspetti di interesse archeologico dell'area.

20.1. In relazione alle tematiche di carattere paesaggistico il motivo è infondato avendo la Soprintendenza esercitato un potere di carattere cautelare e inibitorio e illustrato, nei plurimi provvedimenti adottati, le ragioni per le quali riteneva che gli interventi andassero ad incidere (come, effettivamente, hanno inciso) su un contesto tutelato, rischiando di compromettere la percezione del bene e non solo la sua consistenza materiale, che della percezione è il necessario presupposto. Questi provvedimenti sono stati congruamente motivati facendo riferimento al rischio di compromissione del valore espresso nei provvedimenti di tutela. Proprio la natura interinale e cautelare dei provvedimenti non esigeva un corredo motivazionale particolarmente analitico, essendo sufficiente constatare la peculiare valenza dell'area e il rischio di compromissione della stessa.

20.2. Il riferimento alla peculiare valenza dell'area era, altresì, sufficiente tenendo conto di come il percorso normativo in tema di tutela dei beni paesaggistici abbia mosso da una concezione relazionale delle ragioni del valore culturale, cui la tutela è funzionale. Il paesaggio non è, infatti, considerato nella sua dimensione strettamente territoriale e indifferenziata, ma, dando continuità alla matrice dell'accezione storicistica di paesaggio (manifesta nei lavori preparatori della L. n. 1497/1939 e nella L. n. 733/1922), nell'essere *“rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”* (art. 131, comma 2, del D.Lgs. n. 42/2004). Il paesaggio ha, quindi, un immanente valore culturale che emerge, del resto, dalla stessa disposizione di cui all'art. 9, comma 2, della Costituzione, ove l'espressione *“della Nazione”*, figura - come notato in dottrina - come specificazione speculare, connotativa sia in relazione al patrimonio storico e artistico che al paesaggio. Come osservato dalla Sezione, la concezione relazionale del valore culturale del paesaggio che permea il sistema normativo vigente si articola in plurime direzioni, con diversità di intensità e di sfumature; in sostanza, i beni paesaggistici, pur nell'unitaria valenza culturale e identitaria che l'ordinamento riconosce loro, possono esprimere peculiari valori in ragione, ad

esempio, delle particolari qualità naturalistiche del luogo, del costituire lo stesso oggetto di rappresentazione pittorica o letteraria, o teatro di vicende storiche o di un determinato ambiente socio-economico e del suo evolversi nel tempo. In simili situazioni, l'esigenza di giuridificazione del valore da preservare risulta, chiaramente, più accentuata e, conseguentemente, le concrete misure di tutela risultano particolarmente stringenti. In altri casi, al contrario, le caratteristiche del concreto paesaggio potrebbero risultare tali da richiedere una tutela meno intensa (Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 marzo 2023, n. 2559).

20.3. Nel caso di specie, il riferimento ai plurimi vincoli relativi all'area era già di per sé sufficiente e adeguata indicazione delle ragioni a fondamento del potere esercitato, volto - come spiegato - ad inibire interventi su un'area indicata come *“uno dei più suggestivi tratti costieri del Tirreno inferiore”* e patrimonio dell'Unesco. Come spiegato dalla Sezione, il paesaggio attiene alla sfera della percezione umana e dell'elaborazione concettuale, ed è questo l'oggetto proprio della tutela, non le matrici fisiche e naturalistiche oggetto di percezione (Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 luglio 2024, n. 6477). Inoltre, come efficacemente espresso, il paesaggio è l'occhio che vede, non il solo sostrato materiale oggetto di percezione, che la Soprintendenza aveva cercato di salvaguardare al fine di mantenere integro l'oggetto di quella percezione e, quindi, il valore tutelato.

20.4. Infondate sono, inoltre, le censure relative all'assorbimento dei motivi relativi all'interesse archeologico dell'area, avendo il T.A.R. fatto corretta applicazione del principio secondo il quale *“in caso di impugnazione giurisdizionale di determinazioni amministrative di segno negativo fondate su una pluralità di ragioni ciascuna delle quali di per sé idonea a supportare la parte dispositiva del provvedimento, è sufficiente che una sola di esse resista al vaglio giurisdizionale perché il provvedimento [...] nel suo complesso resti indenne dalle censure articolate ed il ricorso venga dichiarato infondato o meglio inammissibile per carenza di interesse alla coltivazione dell'impugnativa avverso l'ulteriore ragione ostativa, il cui esito resta assorbito dalla pronuncia negativa in ordine alla prima ragione ostativa”* (Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 marzo 2015, n. 1532; Id., 23 settembre 2022, n. 8182; Id., 13 maggio 2025, n. 4084).

21. Risulta, altresì, infondata la deduzione relativa alla contraddittorietà dell'azione amministrativa in ragione di quanto dichiarato da un funzionario della Soprintendenza in altro procedimento e, in particolare, nel corso di una riunione tenutasi in data 18.3.2019. Trattandosi di questione già esaminata si rinvia alle considerazioni esposte, evitando un'inutile duplicazione.

22. Con il settimo motivo il Comune ha dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto legittimi i provvedimenti adottati dall'Ente Parco. Il Comune ha evidenziato di aver impugnato tali provvedimenti nella parte in cui l'Ente Parco aveva mutuato la posizione assunta dalla Soprintendenza, con la conseguenza che questo avrebbe ripetuto e reiterato i vizi già dedotti e che tali provvedimenti avrebbero dovuto essere annullati *“per i motivi di diritto già articolati”*.

22.1. La decretata infondatezza dei motivi già esaminati consente di escludere l'illegittimità in *parte qua* dei provvedimenti adottati dall'Ente Parco. Inoltre, la tesi dell'appellante secondo la quale non sarebbe stato necessario richiedere il nulla osta dell'Ente Parco in ragione del carattere urgente e contingibile dei provvedimenti adottati risulta infondata alla luce delle precisazioni già effettuate in ordine all'impossibilità di predicare la necessità di tali ulteriori interventi ulteriori, non limitando

l'azione comunale a quanto necessario per salvaguardare l'incolumità pubblica, riservando ad un procedimento ordinario le operazioni di messa in sicurezza dell'area.

23. Con l'ottavo motivo il Comune ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto i provvedimenti adottati dalle Autorità di tutela esenti dai vizi dedotti dal Comune, che aveva censurato il carattere apodittico, generico e incomprensibile delle motivazioni addotte.

23.1. Le censure del Comune non possono essere condivise considerato che: *i)* le Autorità di tutela avevano esercitato poteri inibitori e cautelari intimando anche al Comune l'invio della documentazione necessaria per la compiuta valutazione dell'intervento e il Comune aveva omesso di fornire loro in modo tempestivo e seguendo i procedimenti previsti dalla legge tale documentazione; *ii)* le deduzioni del Comune non tengono conto di come fosse stata propria la condotta serbata dallo stesso a precludere alle Autorità di tutela di esprimere compiutamente le valutazioni a tutela del bene; *iii)* la necessità e le caratteristiche dell'intervento da realizzare e, in particolare, il carattere "chirurgico" dello stesso era stata spiegata dalla Soprintendenza nella nota del 12.5.2023, allorquando il Comune aveva fornito la relazione tecnica sugli interventi ancora da eseguire; *iv)* il riferimento alla carenza di proporzionalità degli interventi era implicito nelle plurime affermazioni con le quali la Soprintendenza aveva contestato la necessità dei lavori, non limitati a quanto indispensabile per assicurare la tutela dell'incolumità; *v)* i disagi patiti dalla popolazione del Comune di Camerota non poteva inibire l'intervento della Soprintendenza a tutela del bene, dovendosi, come spiegato, integrare e coordinare la tutela dei vari valori coinvolti.

24. Con il nono motivo il Comune ha dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui ha disatteso l'eccezione di inammissibilità degli interventi formulati dalle associazioni "Italia Nostra" e "Per un Comune migliore".

24.1. Con una prima censura il Comune ha evidenziato come gli interventi avessero superato i limiti previsti dal codice del processo amministrativo, ampliando il *thema decidendum*. Tale censura è infondata avendo il T.A.R. esaminato le censure articolate dal Comune senza prendere in considerazioni eventuali deduzioni e censure ulteriori rispetto all'oggetto del giudizio, come delineato dal ricorso introduttivo dell'Amministrazione comunale.

24.2. Con una seconda censura il Comune ha dedotto la carenza di legittimazione e di interesse ad intervenire delle due associazioni e, in particolare, dell'associazione "Per un Comune migliore", che non avrebbe fornito prova mediante la produzione dell'atto costitutivo, dello statuto e di altri elementi documentali, delle finalità statutarie, della consistenza organizzativa, dell'adeguata rappresentatività e della stabilità territoriale.

24.3. Osserva il Collegio che, con più specifico riferimento all'ammissibilità nel giudizio amministrativo dell'intervento (non litisconsortile ma) *ad opponendum* o *ad adiuvandum*, la giurisprudenza amministrativa che si è occupata dei presupposti di ammissibilità dell'intervento nel giudizio amministrativo - (*cfr.*: Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 28 gennaio 2015, n. 1; Id., 2 novembre 2015 n. 9, nonché, più di recente, Id., 20 febbraio 2020, n. 6, con riferimento all'intera gamma della legittimazione attiva delle associazioni "ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, e in particolare l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, indipendentemente da un'espressa previsione di legge in tal

senso”) - ha precisato le seguenti condizioni di ammissibilità da soddisfare: i) con riferimento all'intervento di associazioni, occorre che la questione oggetto di controversia nel giudizio al quale l'associazione intende partecipare attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione medesima, nel senso che *“la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non nella mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati”* (cfr., in tal senso, Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, n. 9/2015); ii) ancora con riferimento alle associazioni, che *“l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati”* cioè che *“non siano configurabili conflitti interni all'associazione [...] che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio”* (cfr., in tal senso, Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, n. 9/2015, nonché, per ulteriori precisazioni, Consiglio di Stato, Sez. IV, 18 novembre 2013 n. 5451, con la quale, approfondito il concetto di *“interesse collettivo”* e tenuto distinto da quello di *“interesse superindividuale”*, si è anche affermato che *“l'ente, godendo di una titolarità sua propria di posizione giuridica soggettiva, gode ex se di legittimazione ad agire e può anche rappresentarsi il caso che la sua azione, volta alla tutela dell'interesse collettivo della categoria, possa porsi in contraddizione/contrasto, con l'interesse del singolo componente della collettività”*); iii) con riferimento, poi, ai presupposti per consentire ad un privato di intervenire in un giudizio amministrativo *ad opponendum* e quindi a supporto della legittimità del provvedimento (da altri) impugnato, la giurisprudenza consolidata è dell'avviso che, nel processo amministrativo, tale tipo di intervento possa essere giustificato anche dalla titolarità di un interesse di mero fatto che consenta alla parte di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso (cfr.: Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 agosto 2025, n. 6912; Id., Sez. IV, 15 marzo 2021 n. 2179; Id., 7 agosto 2020, n. 4973; Id, 10 febbraio 2020, n. 573).

24.4. Nel caso di specie, le due associazioni devono ritenersi legittimate all'intervento, essendo sussistente sia la qualificazione della posizione protetta che la sua differenziazione.

24.4.1. In particolare, Italia Nostra ha comprovato di essere associazione riconosciuta avente lo scopo di concorrere alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e naturale della Nazione, e, quindi, di essere associazione che persegue la cura di quegli interessi a fondamento dell'azione della Soprintendenza. Si tratta, inoltre, di associazione operante sull'intero territorio nazionale e, quindi, anche nell'area oggetto dell'intervento.

24.3.2. L'Associazione *“Per un Comune migliore”* è, invece, un'associazione di cittadini del Comune e, quindi, un ente collettivo a dimensione locale che ha come dedotta finalità *“la promozione di qualsiasi iniziativa necessaria per tutelare, proteggere e promuovere il patrimonio paesaggistico e marino del Comune di Camerota, di tutto il basso Cilento e della Costa della Masseta”*. Si tratta, quindi, di un'associazione di cittadini che, come tale, risulta legittimata ad intervenire nel presente giudizio al fine di far valere il proprio interesse alla mera conferma della decisione di primo grado (e, prima ancora, alla reiezione del ricorso di primo grado), che ha escluso l'illegittimità dei provvedimenti della Soprintendenza, sostenuti e condivisi dall'associazione che ha, altresì, dedotto di esser stata ammessa a costituirsi parte civile nel procedimento penale instaurato per i fatti oggetto esaminati dal Collegio.

25. In definitiva, il ricorso in appello deve essere respinto in quanto infondato.

26. Deve, invece, accogliersi l'istanza di cancellazione di frasi sconvenienti e offensive articolata dal Comune in relazione alle espressioni contenute nella memoria di costituzione delle associazioni

intervenienti. Osserva il Collegio come, secondo un consolidato orientamento, non giustificano l'applicazione dei provvedimenti di cui all'articolo 89 c.p.c. espressioni che non siano dettate da un passionale e scomposto intento dispregiativo meramente offensivo nei confronti della controparte e che siano connesse anche in modo indiretto con la materia controversa e volte, pertanto, a stigmatizzare l'attendibilità delle affermazioni avversarie (*cfr.*, *ex multis*, Cassazione civile, sez. II, 06.8.2019, n. 21019; Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 giugno 2025, n. 5357).

26.1. Tuttavia, nel caso di specie la stigmatizzata gravità dell'operato del Sindaco e del Comune da parte delle associazioni non giustifica l'uso di espressioni scomposte, sconvenienti e non adeguate ad un contesto giudiziario. Devono ritenersi tali le espressioni: i) “-OMISSIS-” (f. 1 delle memorie in esame), che stigmatizza la gravità dell'accaduto in termini inutilmente denigratori; ii) “-OMISSIS- [...] -OMISSIS- [...]” (ff. 1-2 delle memorie in esame), che risulta lesiva della reputazione dei pubblici funzionari coinvolti, ipotizzando responsabilità estranee alla cognizione di questo Giudice e per il cui accertamento l'ordinamento appresta diversi e appositi rimedi; iii) “-OMISSIS-” (f. 2 delle memorie in esame), “-OMISSIS-” (f. 5 delle memorie in esame), “-OMISSIS-” (f. 8 delle memorie in esame) e “c-OMISSIS-” (f. 4 delle memorie in esame), che postulano l'avvenuta falsificazione degli atti pubblici, accertabile in sede diversa dal presente giudizio e recano offese al pubblico funzionario; iv) “-OMISSIS-” (f. 3 delle memorie in esame), “i-OMISSIS-” (f. 6 delle memorie in esame), che descrivono l'azione amministrativa facendo uso di un verbo inappropriato al contesto processuale e ipotizzano la responsabilità del Prefetto i cui atti e le cui azioni non sono oggetto del presente giudizio; v) “-OMISSIS-” (f. 6 delle memorie in esame), “-OMISSIS-” (f. 9 delle memorie in esame), “-OMISSIS-?” (f. 10 delle memorie in esame), che ipotizzano la commissione di fatti di reato, estranei al controllo di legittimità a cui è chiamato questo Giudice e, quindi, estranei all'oggetto del giudizio; vi) “-OMISSIS-” (f. 7 delle memorie in esame), che è espressione meramente ingiuriosa; vii) “-OMISSIS- [...] -OMISSIS-” (f. 8 delle memorie in esame) e “-OMISSIS-” (ff. 8-9 delle memorie in esame), che sono affermazioni meramente denigratorie del funzionario comunale.

27. In ultimo, il Collegio osserva come le ordinanze sindacali e più in generale la condotta del Comune lascino intravedere possibili profili di responsabilità per danno erariale sia in relazione all'azione giudiziaria intrapresa (che fa gravare sul bilancio comunale i costi - anche in termini di spese di lite - per la domanda giudiziale articolata da un ente pubblico, sul quale grava un obbligo di particolare attenzione nell'uso delle risorse della collettività) sia in relazione ai costi necessari per l'intervento di restauro paesaggistico oggetto dei procedimenti illustrati dalle parti (che fanno gravare sulla collettività le spese per ripristinare un danno cagionato dall'Amministrazione comunale con i provvedimenti e le azioni esaminate). Si impone, pertanto, la trasmissione di copia della presente sentenza nonché di tutti gli atti del fascicolo di primo grado e del presente grado di giudizio alla Procura regionale presso la Corte dei Conti della Regione Campania, istituzionalmente deputata all'accertamento di tale responsabilità e alle successive azioni a ristoro dell'eventuale danno erariale cagionato.

28. Si precisa - anche in considerazione della lunghezza degli scritti difensivi del Comune e delle parti intervenienti - che le questioni esaminate esauriscono la disamina dei motivi, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (*cfr.*, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 2.9.2021, n. 6209; Id., 13.9.2022, n. 7949), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente

esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

29. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo. Nulla sulle spese nei confronti delle altre parti evocate e non costituite in giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto:

*i)* respinge il ricorso in appello;

*ii)* ordina la cancellazione delle frasi offensive o sconvenienti indicate in motivazione;

*iii)* condanna il Comune di Camerota a rifondere le spese del presente grado di giudizio alle Amministrazioni statali costituite in giudizio, che liquida in complessivi euro 10.000,00 (diecimila/00), oltre accessori di legge, nonché a rifondere le spese del presente giudizio in favore delle associazioni intervenienti "Italia Nostra" e "Per un Comune Migliore" che liquida in complessive euro 5.000,00 (cinquemila/00), da distrarsi in favore dei procuratori dichiaratisi antistatari.

*iv)* nulla sulle spese di lite nei confronti della Regione Campania, della Provincia di Salerno, dell'Autorità di Bacino dell'Appennino Meridionale e del Ministero dell'Interno, non costituiti in giudizio;

*v)* invita la Segreteria della Sezione a trasmettere copia della presente sentenza nonché tutti gli atti di causa (ivi compresi gli atti del primo grado di giudizio) alla Procura regionale presso la Corte dei Conti della Campania, per l'eventuale seguito di competenza

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere, Estensore

Marco Poppi, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 09 GEN. 2026.

