

Sui limiti applicativi delle ordinanze contingibili ed urgenti.

Le cd. ordinanze “di necessità” sono state introdotte nel nostro ordinamento con l’art. 153¹ del T.U. 4 febbraio 1915, n. 148, che ha attribuito al Sindaco un generale potere *extra ordinem* per tutti i casi di urgenza e necessità in ambito locale.

Attualmente, il quadro normativo di riferimento è costituito dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 che, all’art. 54², comma 4°, dispone che “*Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, [anche] contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione*”³.

La norma, dunque, chiaramente definisce i presupposti del potere di ordinanza del sindaco, attraverso il riferimento a parametri ben determinati, i quali devono essere tutti accertati dalla Pubblica Amministrazione precedente ed adeguatamente evidenziati nella motivazione dell’atto.

In tale contesto, dunque, condizione ineludibile è che l’ordinanza sia precipuamente volta a porre rimedio ad una situazione di grave pericolo per l’incolumità dei cittadini, non evitabile mediante il ricorso agli ordinari mezzi dell’Amministrazione: da qui, deriva il principio della cd. “residualità” del potere di ordinanza, nel senso che trattasi di un potere esercitabile solo entro ben precisi limiti⁴.

Sul punto, la giurisprudenza è consolidata nell’affermare che “*la ratio sottesa al potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti risiede nella necessità per il legislatore di fornire uno strumento che*

¹ La citata disposizione prevedeva che “*Appartiene pure al sindaco di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica sulle materie di cui al n. 9 dell’art. 217, nonché d’igiene pubblica, e di far eseguire gli ordini relativi, a spese degli interessati, senza pregiudizio dell’azione penale in cui fossero incorsi*”.

² Recante: “*Attribuzioni del Sindaco nei servizi di competenza statale*”.

³ Preme precisare come la Corte Costituzionale, con sentenza 4 -7 aprile 2011, n. 115 (Gazz. Uff. 13 aprile 2011, n. 16 - Prima serie speciale), abbia dichiarato l’illegittimità costituzionale del presente comma, nella parte in cui comprende la locuzione «*anche*» prima delle parole «contingibili e urgenti».

⁴ In tal senso, vd. Cons. Stato, Sez. III, 29 maggio 2015, n. 2697, che fa riferimento alla “*configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimentale*”; nello stesso senso, cfr. Tar Campania - Salerno, Sez. I, 13 maggio 2015, n. 1000; Tar Lombardi Milano, Sez. IV, 14 maggio 2014, n. 1255; Tar Molise - Campobasso, Sez. I, 24 maggio 2013, n. 340; Tar Toscana - Firenze, Sez. III, 27 agosto 2012, n. 1484; Tar Sardegna - Cagliari, Sez. I, 17 giugno 2011, n. 605.

*possa colmare le lacune dell'ordinamento. In altri termini, il potere di ordinanza si rende necessario qualora non siano presenti strumenti atti a fronteggiare una determinata situazione di pericolo. Se, perciò, tale è la ratio, allora è chiaro come uno dei presupposti per il suo esercizio è proprio la mancanza di una norma, sia essa legislativa o regolamentare, che disciplina specificatamente l'intervento dell'amministrazione"*⁵.

Dunque, l'esercizio del potere di ordinanza contingibile ed urgente attribuito al Sindaco presuppone necessariamente la necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibili, cui non si potrebbe far fronte mediante l'utilizzo degli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento e che legittimano la P.A. ad esercitare poteri *extra ordinem*⁶.

Gli indefettibili presupposti per l'adozione delle ordinanze *de quibus* sono costituiti:

- dalla **contingibilità**, consistente nella straordinarietà, accidentalità e imprevedibilità dell'evento;
- dall'**urgenza**, intesa nel senso di indifferibilità dell'atto;
- dalla **temporaneità**, caratteristica, quest'ultima, che attiene agli effetti del provvedimento, nel senso che non si può imprimere un "*assestamento definitivo*"⁷ della situazione che ha dato luogo all'intervento dell'Autorità⁸.

In quanto espressione del potere autoritativo della P.A., tali ordinanze traggono la propria legittimità unicamente dalla finalità attribuita loro dalla legge e devono essere adottate "*nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento*".

Ulteriori limiti all'applicabilità delle cd. ordinanze necessitate sono stati poi ravvisati dalla giurisprudenza nei fondamentali canoni della ragionevolezza e della proporzionalità tra il provvedimento e la realtà circostante.

⁵ In tal senso, *ex multis*, Tar Lombardia - Milano, Sez. IV, 2 aprile 2008, n. 792.

⁶ Vd. Cons. St., Sez. IV, 23 gennaio 1991, n. 63.

⁷ In tal senso, Cons. St., Sez. V, 29 aprile 1991, n. 700.

⁸ In ordine ai presupposti delle ordinanze con tingibili ed urgenti vd. la Determinazione dell'Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici n. 1 del 14 gennaio 2004, secondo cui: "*I presupposti per l'adozione dei provvedimenti de quibus possono sostanzialmente essere individuati nell'urgenza (indifferibilità dell'atto dovuta alla situazione di pericolo inevitabile che minaccia gli interessi pubblici), nella contingibilità (intesa come straordinarietà, accidentalità ed imprevedibilità), nella temporaneità (che attiene agli effetti del provvedimento in relazione alla cessazione dello stato di necessità)*".

In ogni caso, le ordinanze in parola devono essere congruamente ed esaustivamente motivate, oltre che adottate all'esito di un'istruttoria quanto più completa ed adeguata.

In definitiva, trattasi di provvedimenti amministrativi che costituiscono un'eccezione rispetto alla regola della tipicità: *“quella di ordinanza è pertanto la potestà di creare provvedimenti atipici al di fuori della previsione normativa e necessariamente derogatori, sebbene **non contraddistinti da un'assoluta libertà di scelta**”*⁹.

Dunque, per quanto le ordinanze contingibili e urgenti appartengano al *genus* delle ordinanze cd. “libere”, cioè dei provvedimenti atipici e residuali, i relativi contenuti devono essere coerenti e proporzionati alla situazione di grave minaccia per l'incolumità pubblica e per la sicurezza urbana che sono dirette a fronteggiare: pertanto, il previsto potere sindacale *ex art. 54, comma 4, D.Lgs. n. 267/2000*, al di fuori dei casi in cui assuma carattere contingibile ed urgente, non può affatto avere una valenza *“creativa”*¹⁰.

Maggio 2018

⁹ Così, la cit. Determinazione dell'Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici n. 1 del 14 gennaio 2004.

¹⁰ Vd. Sul punto, la decisione del Cons. St., Sez. VI, 31 ottobre 2013, n. 5276.