

Con sentenza n. 282 del 17 aprile 2023, il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana ha affermato che le ordinanze contingibili e urgenti sono segnate da profili di tensione interna tra i presupposti dell'istituto e la sua *ratio* che si riflette in percorsi giurisprudenziali non chiaramente univoci.

Secondo un orientamento, più timoroso di un eventuale uso abusivo di tale potere, si propende a valorizzare il carattere eccezionale dell'istituto ed una visione rigorosa dei presupposti: imprevedibilità del pericolo, impossibilità di farvi fronte con l'esercizio degli ordinari poteri amministrativi, temporaneità degli effetti della misura e sua proporzionalità nel bilanciamento con gli interessi coinvolti, oltre che un'istruttoria adeguata ed una congrua motivazione. Il vaglio dei presupposti assume poi inevitabilmente un carattere più stringente in caso di "reiterazione" delle ordinanze, ove sembra ulteriormente allontanarsi la ricorrenza dell'imprevedibilità, dell'impossibilità di farvi fronte con l'esercizio degli ordinari poteri amministrativi e la stessa temporaneità degli effetti, con una sostanziale stabilizzazione di un rimedio che dovrebbe avere carattere di eccezionalità. Basti, tra altre, il riferimento, di recente, alle seguenti pronunce: Cons. Stato, sez. V, 10 novembre 2022 n. 9846, ove, tra l'altro, si nega che il "potere di ordinanza contingibile e urgente sarebbe legittimamente esercitabile anche per rimuovere situazioni risalenti nel tempo" o che sia "sufficiente la permanenza ... della situazione di pericolo al momento dell'emanazione dell'atto" sicché va ritenuta "chiaramente l'insussistenza dei presupposti necessari per l'emissione delle ordinanze sindacali in esame, posto che la situazione incisa dalle stesse, ben nota all'Amministrazione, si protraeva da svariati anni, nel corso dei quali si erano, di fatto, susseguiti molteplici provvedimenti"; Cons. Stato, sez. II, 11 luglio 2020 n. 4474, ove, tra l'altro, si afferma che "se, quanto alla fattispecie all'esame, è incontestata la presenza di una situazione di pericolo connotata da attualità e gravità (ovvero, di un rischio concreto di un danno grave e imminente), nondimeno non è dato ravvisare alcun carattere di imprevedibilità (ovvero, aliter non prevenibile) nell'emersione fattuale che ha determinato l'adozione delle gravate ordinanze, attesa non soltanto la pregressa reiterazione di provvedimenti della specie (preordinati a fronteggiare omogenee emergenze, parimenti occasionate dalle criticità rivelate dal collettore fognario), ma anche la prolungata omissione, da parte dell'Amministrazione, dell'esercizio degli "ordinari" poteri, volti a promuovere interventi di carattere "strutturale", suscettibili di ricondurre in condizioni di stabile sicurezza l'impianto predetto". In altro orientamento, più sensibile alla *ratio* dell'istituto e dunque all'imperiosa necessità di fronteggiare un pericolo involgente interessi pubblici primari, si assiste invece ad un "allentamento" di taluni presupposti: diviene così irrilevante che la fonte del pericolo risalga nel tempo, che fosse nota da tempo o che sia perdurante. Già Cons. Stato, sez. V, 27 ottobre 1986 n. 568: "è legittima l'ordinanza contingibile e urgente emanata dal sindaco per far fronte a una situazione di pericolo anche se questa perdurava da tempo"; Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 1991 n. 700: "le ordinanze contingibili ed urgenti presuppongono la necessità, e cioè uno stato di fatto per cui è indispensabile derogare a diritto, e l'urgenza sulla cui base non è possibile fronteggiare la situazione con gli ordinari strumenti di intervento. Deve ritenersi, quindi, che possa essere ravvisabile l'urgenza pur quando la situazione sia da tempo esistente, evidenziandosi in tale evenienza la mancata e tempestiva attuazione delle forme di intervento da parte dell'amministrazione. Pertanto il perdurare nell'atmosfera di sostanze inquinanti in misura superiore ai limiti di cui al d.P.C. 28 marzo 1983 non preclude l'adozione di siffatto provvedimento a tutela della salute pubblica"; Cons. Stato, sez. V, 19 settembre 2012 n. 4968: "l'attualità della minaccia per incolumità pubblica e l'igiene, esclude rilevanza al fatto che la situazione di pericolo fosse nota da tempo. La giurisprudenza ha precisato più volte che presupposto per l'adozione dell'ordinanza contingibile è la sussistenza e l'attualità del pericolo, cioè del rischio concreto di un danno grave e imminente per l'incolumità pubblica e per l'igiene, a nulla rilevando neppure che la situazione di pericolo fosse nota da tempo", con conseguente attenuazione del presupposto dell'imprevedibilità; Cons. Stato, sez. V, 9 settembre 2022, n. 7885: "la circostanza che la vicenda fosse già nota all'amministrazione non ha di per sé rilevanza sull'esistenza o meno del pericolo di danno, sia in relazione al suo aspetto ontologico, sia in rapporto alle vicende della situazione stessa, siano esse di aggravamento o comunque di modifica. Infatti, l'assoluta imprevedibilità della situazione da affrontare non può considerarsi un presupposto indefettibile per l'adozione delle ordinanze", sicché ciò che conta è la sussistenza del pericolo al momento dell'adozione dell'ordinanza medesima e l'impossibilità di farvi fronte con rimedi ordinari; Cons. Stato, sez. V, 12 ottobre 2010 n. 7411: "il presupposto necessario per l'adozione dell'ordinanza

consiste nell'attualità del pericolo al momento in cui intervenga il provvedimento"; Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 2020, n. 1670; "ciò che rileva è l'attualità della situazione di pericolo al momento dell'adozione del provvedimento sindacale nonché l'idoneità del provvedimento a porvi rimedio", sino a far perdere di rilievo la causa del pericolo, foss'anche imputabile alla stessa Amministrazione; Cons. Stato, sez. II, 22 luglio 2019 n. 5150: "l'emanazione di un'ordinanza contingibile ed urgente, infatti, ai sensi degli artt. 50 o 54 del T.U.E.L., indifferentemente, presuppone l'esistenza di una situazione eccezionale ed imprevedibile: tale presupposto, tuttavia, va interpretato nel senso che rileva non la circostanza (estrinseca) che il pericolo sia correlato ad una situazione preesistente ovvero ad un evento nuovo ed imprevedibile, ma la sussistenza (intrinseca) della necessità e dell'urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi pubblici da tutelare, a prescindere sia dalla prevedibilità, che, soprattutto, dall'imputabilità se del caso perfino all'Amministrazione stessa della situazione di pericolo che il provvedimento è rivolto a rimuovere".

Le suddette indicazioni – secondo i giudici amministrativi – più che un vero e proprio contrasto giurisprudenziale esprimono, come si è detto, un'ineludibile tensione interna all'istituto, sicché non si tratta invero di optare per l'uno o per l'altro orientamento, bensì di temperare, in ciascuno di essi, ciò che potrebbe apparire di assoluto nell'astrattezza o pregiudizialità degli assunti e di coniugare le diverse esigenze in un ragionevole bilanciamento che deve trovare il suo punto di coagulazione nella disamina della fattispecie concreta.

Riferimenti Normativi:

- art. 50, D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 (.T.U. Enti Locali)
- art. 54, D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 (.T.U. Enti Locali)