

Atto Giudiziario di Diritto Amministrativo 2014-2015 - Traccia di Diritto Amministrativo

Il sindaco del comune alfa nella qualità di ufficiale del governo emetteva in data 24.11.2014 una ordinanza contingibile ed urgente di definitiva rimozione di un chiosco per l'esposizione di fiori e piante a suo tempo 1988 autorizzato in favore di Caio. Il provvedimento veniva emesso esclusivamente in base ad una relazione dei vigili urbani del 20.12.2013 nella quale si dava atto che la struttura versa in uno stato di fatiscenza e abbandono risulta ricettacolo di immondizie detriti e vegetazione spontanea determinando degrado ambientale. L'ordinanza veniva notificata a Caio mentre si trovava ricoverato in ospedale dal 25.10.13 e non era preceduta da comunicazione di avvio del procedimento. Il candidato assume le vesti del legale di Caio rediga l'atto ritenuto più idoneo alla tutela del proprio assistito illustrando gli istituti e le problematiche sottese alla fattispecie in esame.

Possibile soluzione: La soluzione (schematica) indicata è solo una delle possibili; ha mero valore orientativo.

Svolgimento della Seconda Traccia – Atto Giudiziario di Diritto Amministrativo

Ricorso per l'annullamento dell'ordinanza

In fatto:

- 1) Il sindaco del comune alfa nella qualità di ufficiale del governo emetteva in data 24.11.2014 una ordinanza contingibile ed urgente di definitiva rimozione di un chiosco per l'esposizione di fiori e piante a suo tempo 1988 autorizzato in favore di Caio.
- 2) L'ordinanza veniva notificata a Caio mentre si trovava ricoverato in ospedale dal 25.10.13 e non era preceduta da comunicazione di avvio del procedimento.

In diritto:

Legittimazione soggettiva nei giudizi proposti per l'annullamento dell'ordinanza contingibile e urgente adottate da un sindaco quando un sindaco, nell'adempimento delle sue funzioni, agisce quale ufficiale di governo, l'ordinamento disciplina un fenomeno di imputazione giuridica allo stato degli effetti dell'atto dell'organo

In caso di impugnazione di un provvedimento contingibile e urgente, adottato dal Sindaco quale ufficiale di Governo, è escluso che il relativo ricorso, se proposto solo per l'annullamento di atti, debba essere notificato anche al Ministero dell'interno, mentre diversamente deve essere ritenuto nel caso di contemporanea o successiva azione risarcitoria, affinché lo Stato non venga chiamato a rispondere dei danni senza aver potuto tempestivamente difendersi: deve ritenersi ammissibile il ricorso avverso ordinanze contingibili e urgenti nel caso in cui l'instaurazione del processo sia avvenuta con notifica al comune, in quanto, nel caso di adempimento di funzioni di ufficiale di

governo da parte del sindaco, l'ordinamento disciplina un fenomeno di imputazione giuridica allo Stato degli effetti di atti di un organo del comune, nel senso che il sindaco non diventa un organo di un'amministrazione dello Stato ma resta incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale.

In tema di funzioni del Sindaco e di conseguente legittimazione passiva del Comune in caso di provvedimenti con tingibili ed urgenti, merita di essere segnalata la decisione numero 4448 del 13 agosto 2007 emessa dal Consiglio di Stato CHE NON ESCLUDE UNA EVENTUALE LEGITTIMAZIONE PASSIVA ANCHE DA PARTE DELLO STATO NEL CASO DI RICHIESTA DI RISARCIMENTO DEI DANNI:

>La Sezione è consapevole delle difficoltà teoriche generali, concernenti l'esatto inquadramento sistematico del potere sindacale di ordinanza contingibile e urgente. Le notevoli incertezze sostanziali sulla ricostruzione sul fondamento del potere e sui suoi limiti si riflettono, fra l'altro, sulla corretta individuazione delle parti pubbliche necessarie del giudizio proposto per l'annullamento delle ordinanze contingibili.

All'origine della tradizionale previsione normativa, secondo cui la funzione esercitata si collega alla qualifica di Ufficiale del Governo attribuita al Sindaco, si possono indicare due ragioni essenziali.

La prima, di carattere oggettivo e funzionale, intende stabilire una giustificazione razionale della profondità e ampiezza del potere di ordinanza, che (secondo una certa impostazione) può comportare anche deroghe all'ordinamento vigente. Si afferma, allora, che un potere di questo tipo, idoneo

a superare precetti di rango legislativo e regolamentare (seppure nei rigorosi limiti tracciati dalla Corte costituzionale e dalla giurisprudenza di legittimità), potrebbe essere ammesso dall'ordinamento solo se ricondotto alla categoria generale del "potere di Governo", inteso, in senso lato, come cura degli interessi indifferibili ed essenziali della comunità.

La seconda ragione, di carattere strutturale e soggettivo, muove dalla antica idea secondo cui tutto il sistema delle autonomie locali troverebbe la propria base organizzativa unitaria nell'apparato statale, nel quadro complessivo dell'ordinamento giuridico. Il sindaco esercita poteri tipicamente riconducibili all'autonomia riconosciuta alla comunità territoriale, ma svolge anche compiti spettanti, in origine, allo Stato centrale.

L'avvento del "federalismo amministrativo", prima, e della riforma costituzionale del Titolo Quinto, dopo, non avrebbero cancellato del tutto la rilevanza di questi due argomenti tradizionali. Infatti, il rafforzamento delle autonomie locali, si accompagnerebbe, pur sempre, all'affermazione dei principi di sussidiarietà verticale e di indispensabile garanzia dell'unità dell'ordinamento giuridico nazionale.

Senza approfondire ulteriormente le questioni riguardanti la natura sostanziale del potere di ordinanza sindacale nel contesto del nuovo assetto costituzionale, sembra ragionevole affermare, tuttavia, che il nuovo Titolo Quinto attenui notevolmente il rilievo soggettivo e strutturale della qualifica del sindaco quale "ufficiale del Governo". Questa posizione assume, ormai, una rilevanza essenzialmente funzionale, riflettendosi anche sulla dibattuta questione della legittimazione soggettiva nei giudizi proposti per l'annullamento dell'ordinanza contingibile e urgente.>

Sentenze di riferimento:

TAR Campania-Napoli, sez. V, sentenza 19.04.2007 n° 4992

La pronuncia del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania – Sezione di Napoli qui annotata, si segnala all’attenzione del lettore per l’attenta riflessione sullo strumento giuridico dell’ordinanza contingibile ed urgente (ovvero “di necessità”), adottabile ai sensi dell’art. 38, comma 2, L. 8 giugno 1990 n. 142 (oggi sostituito dall’art. 54, comma 2, D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 [Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali](#)).

Nel caso di specie, il T.A.R. partenopeo ha annullato l’ordinanza del Comune di Tufino del 04 gennaio 2007, a firma del Commissario prefettizio sindaco ai sensi dell’art. 54, comma 2, [D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267](#), con la quale disponeva a carico della ricorrente l’analisi dei manufatti “*verosimilmente*” contenenti amianto ed il loro successivo smaltimento, ritenendo non sussistenti i presupposti legittimanti l’adozione del provvedimento in parola.

Disattendendo le eccezioni delle Amministrazioni resistenti, il T.A.R. ha accolto il ricorso, rilevando come nella fattispecie *de quo*, si sia addirittura verificata un’ipotesi di “*illegittima interferenza dell’amministrazione, con abusivo ricorso all’invasivo strumento sussidiari dell’ordinanza contingibile e urgente*”.

Prima di addentrarci negli aspetti di maggiore interesse della sentenza in esame, pare opportuno fissare le principali coordinate ermeneutiche per la corretta qualificazione dello strumento in parola.

I provvedimenti d’urgenza, al pari delle altre categorie di provvedimenti amministrativi, rappresentano strumenti della Pubblica Amministrazione in grado di produrre modificazioni nella sfera dei diritti e dei doveri soggettivi nei confronti dei destinatari cui sono rivolte e sono caratterizzati da una situazione di immanenza, trovando il proprio presupposto in una situazione necessitata.

Espressione del potere autoritativo della Pubblica Amministrazione, in quanto svincolate dal consenso dei soggetti da esse direttamente interessati, traggono la propria legittimità dalla finalità attribuita loro dalla legge, consistente, in ultima analisi, nella tutela dell’interesse pubblico.

Nondimeno, caratteristica distintiva delle ordinanze contingibili e urgenti rispetto agli altri provvedimenti amministrativi è la loro “straordinarietà”. Esse, infatti, costituiscono uno strumento eccezionale di intervento, atto a consentire alla Pubblica Amministrazione di prevenire o eliminare gravi pericoli per l’incolumità dei cittadini in presenza di situazioni impreviste di emergenza, non fronteggiabili per mezzo dei normali provvedimenti amministrativi.

Le ordinanze di necessità sono state introdotte nel nostro ordinamento con il T.U. 4 febbraio 1915 n. 148, art. 153, che ha attribuito al Sindaco un generale potere *extra ordinem* per tutti i casi di urgenza e necessità in ambito locale.

Il quadro normativo di riferimento è attualmente costituito dal [Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), (Testo Unico Enti Locali) che all'articolo 50 (competenze del Sindaco e della Provincia), comma 5, stabilisce che “(...) *in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal Sindaco, quale rappresentante della Comunità locale (...)*”, mentre all'articolo 54 (attribuzioni del Sindaco nei servizi di competenza statale), dispone che “*il Sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al Prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica*”. La norma definisce i presupposti del potere di ordinanza del sindaco, attraverso il riferimento ad una pluralità di parametri, i quali devono essere tutti accertati dalla Pubblica Amministrazione procedente ed adeguatamente evidenziati nella motivazione dell'atto.

In tale contesto, pertanto, condizione ineluttabile è che l'ordinanza sia destinata a porre rimedio ad una situazione di grave pericolo per l'incolumità dei cittadini, non evitabile mediante il ricorso agli ordinari mezzi dell'amministrazione. Non è sufficiente, quindi, che il provvedimento miri, genericamente, a realizzare un miglioramento delle condizioni igieniche ed ambientali, occorrendo anche la dimostrazione della esistenza di una effettiva situazione di pericolo.

In questo senso, gli stessi magistrati di Palazzo Spada hanno puntualizzato che l'esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente attribuito al sindaco **presuppone la necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale e imprevedibili** (indipendentemente dal mero dato temporale, atteso che la situazione di pericolo, quale ragionevole probabilità che l'evento dannoso accada, può protrarsi anche per un lungo periodo senza cagionare il fatto temuto: cfr. Consiglio Stato, sez. V, 04 febbraio 1998, n. 125), **cui non si potrebbe far fronte col ricorso agli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento.**

Il presupposto per l'adozione risiede dunque, nella necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile (eventi straordinari sopravvenuti (naturali e non), che presentino il carattere dell'eccezionalità, quali, a titolo di esempio, terremoti, inondazioni, incendi, epidemie, ecc.), cui non si potrebbe far fronte mediante ricorso agli strumenti ordinari (cfr. Consiglio Stato, sez. V, 9 ottobre 2002, n. 5423), con il conseguente obbligo per il Sindaco di provvedere con urgenza (Consiglio Stato, sez. IV, 23 gennaio 1991, n. 63).

I presupposti per l'adozione dei provvedimenti *de quibus* possono, pertanto, essere individuati **nell'urgenza**, intesa quale indifferibilità dell'atto, dovuta alla situazione di pericolo inevitabile che minaccia gli interessi pubblici, **nella contingibilità**, e cioè nella straordinarietà, accidentalità ed imprevedibilità dell'evento, **nella temporaneità**, caratteristica quest'ultima che attiene agli effetti del provvedimento in relazione alla cessazione dello stato di necessità (Cfr Determinazione Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici 14 gennaio 2004, n. 14).

La straordinarietà, pertanto, contraddistingue e differenzia le ordinanze contingibili e urgenti dagli altri provvedimenti amministrativi, e proprio questa peculiarità fa sì che i provvedimenti d'urgenza si collochino in una posizione singolare all'interno del nostro ordinamento. Questi infatti, al pari di altre categorie di provvedimenti amministrativi, rappresentano strumenti della Pubblica

Amministrazione in grado di produrre modificazioni nella sfera dei diritti e dei doveri soggettivi dei destinatari cui sono rivolte.

Tuttavia, la particolare finalità dell'ordinanza, che non svolge una funzione sanzionatoria di comportamenti od omissioni, ma mira esclusivamente a salvaguardare le esigenze primarie della collettività, spiega perché essa è idonea a sacrificare anche interessi giuridicamente protetti di soggetti determinati, entro ragionevoli limiti oggettivi e temporali, e con il rispetto di rigorose garanzie sostanziali (i principi generali dell'ordinamento) e formali (la motivazione e l'adeguata istruttoria) (cfr. Consiglio Stato, sez. V, 2 aprile 2001, n. 1904).

All'interno di queste coordinate ermeneutiche, il potere di ordinanza può svolgersi con una relativa ampiezza.

L'attuale Testo Unico, nel riprodurre sostanzialmente la precedente normativa, ha omesso di specificare le materie (sanità, igiene, edilizia e polizia locale) in cui il potere sindacale può estrinsecarsi, determinandone in conseguenza l'ampliamento: si tratta nuovamente di un potere che spetta al Sindaco nella sua qualità di ufficiale di governo. Come si evince dalla formulazione della norma, i provvedimenti in oggetto costituiscono atti a contenuto indeterminato: per l'effetto, essi devono in primo luogo rispettare i principi generali dell'ordinamento giuridico, *sub specie* di conformità ai precetti costituzionali, come quelli relativi a materie coperte da riserva assoluta di legge, nonché gli altri principi generali dell'ordinamento non deducibili da norme costituzionali.

In altre parole, stante il principio generale di gerarchia delle fonti, le ordinanze non possono derogare alla Costituzione ed alle norme imperative primarie, ma possono interagire con quelle dispositive o suppletive, proprio in base ai principi generali che in rapporto a queste consentono maggiori possibilità di intervento.

Ed invero, in quanto espressione del potere autoritativo della Pubblica Amministrazione, tali ordinanze traggono la propria legittimità dalla finalità attribuita loro dalla legge, e devono essere adottate "*nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico*" (art. 5, comma 2, L. 225/1991). Benché siano ricomprese nel principio di legalità, costituiscono, tuttavia, un'eccezione rispetto alla regola della tipicità.

Dette ordinanze, infatti, a causa della situazione di particolare eccezionalità e urgenza cui sono chiamate a far fronte, non solo sfuggono ad una definizione normativa del loro contenuto, ma possono esplicarsi liberamente, ove ciò si renda necessario, anche *contra legem*, in tutte le materie non coperte da riserva assoluta di legge.

Neppure in questo caso, però, il principio della legalità viene effettivamente trasgredito. L'effetto delle ordinanze, infatti, non è mai abrogativo, ma meramente derogatorio: esse non modificano la disciplina vigente, ma ne sospendono soltanto l'applicazione, in via temporanea, fino alla cessazione della situazione di grave necessità e urgenza.

Altri limiti, poi, sono stati ravvisati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale nei canoni della ragionevolezza, della proporzionalità tra il provvedimento e la realtà circostante, dell'obbligo di

motivazione (dovendo, infatti, fondarsi su una congrua motivazione, all'esito di un'istruttoria adeguata) e dell'eventuale pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non sia a contenuto individuale, infine nell'indicazione di un preciso termine finale, non essendo configurabili effetti di durata indefinita, in quanto un'efficacia *sine die* contrasterebbe con il carattere eccezionale e temporaneo del provvedimento.

Unitamente a tali presupposti, la giurisprudenza è concorde nell'individuare altri quattro, la cui sussistenza è oggetto di puntuale ed approfondito accertamento: **la contingibilità**, intesa come attualità o imminenza di un fatto eccezionale, quale causa da rimuovere con urgenza; **il previo accertamento**, da parte degli organi competenti, **della situazione di pericolo o di danno** che s'intende fronteggiare, corredato da una congrua motivazione che tale presupposto evidenzi; **la mancanza di strumenti alternativi**, previsti dall'ordinamento, stante il carattere *extra ordinem* del potere sindacale in oggetto; **la necessità che**, in relazione al suo scopo, **il provvedimento non rivesta il carattere della continuità e stabilità di effetti** e, pertanto, non ecceda le finalità di un momentaneo rimedio alla situazione contingente (tra gli altri, si veda Consiglio di Stato, sez. V, 8 maggio 2007, n. 2109, Consiglio Stato, sez. VI, 27 febbraio 2001, n. 1374; TAR Toscana, sez. I, 23 febbraio 2000, n. 323; Consiglio Stato, sez. V, 29 luglio 1998, n. 1128; TAR Piemonte, sez. I, 15 gennaio 1998, n. 12).

Ne consegue che per essere legittima, l'ordinanza deve rivelarsi idonea alla situazione di rischio ed essere emanata entro ragionevoli limiti temporali dati dalla persistenza della situazione eccezionale verificatasi.

Non deve poi, risultare sproporzionata. Pertanto, **sotto il profilo del merito amministrativo, le ordinanze contingibili e urgenti devono far fronte alle situazioni di pericolo utilizzando, ove possibile, misure che salvaguardino l'interesse pubblico con il minor sacrificio di quello privato** (cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 16 aprile 2003, n. 1990), **mentre la situazione di pericolo deve essere attuale e concreta**: l'ordinanza non può mirare genericamente a realizzare un miglioramento in assenza di un'effettiva minaccia per l'incolumità dei cittadini.

Nondimeno, a fondamento del provvedimento d'urgenza, non è richiesta la sussistenza di un danno, ma il rischio oggettivo che questo si realizzi (Consiglio Stato, sez. V, 2 dicembre 2002, n. 6624). Parimenti, ai fini del corretto esercizio del potere sindacale d'ordinanza contingibile ed urgente, non è necessario che la situazione pregiudizievole si sia verificata in epoca prossima all'adozione dell'atto, atteso che il requisito d'urgenza è riferito al pericolo in sé e non al fatto generatore del rischio, con conseguente legittimità dell'ordinanza emessa in relazione ad una situazione di pericolo già in atto da tempo.

Portando ora l'attenzione sul caso di specie, cui è stato chiamato a pronunciarsi il Giudice campano, l'esame della parte motiva della sentenza ha permesso di evidenziare l'assenza dei presupposti indefettibili per l'emanazione dei provvedimenti in parola.

Ed invero come puntualmente rilevato dal T.A.R. *“se è vero che nella nozione di incolumità dei cittadini può includersi anche il caso di minaccia grave e attuale alla incolumità di soggetti privati che si verifichi esclusivamente entro ambiti di proprietà privata, senza riflessi diretti sulla pubblica*

incolumità, vale a dire senza che il pericolo minacci anche aree di pubblico transito e accesso, è altresì vero che, in siffatte, eccezionali evenienze, il pericolo deve presentare una consistenza e una evidenza particolarmente gravi e univoche, tali in definitiva da non consentire neppure la prosecuzione dell'uso o dell'abitazione dello spazio o del volume di pertinenza privata interessato dallo stato di pericolo, sì da giustificare piuttosto lo sgombero, e non il mero ordine di esecuzione dei lavori”.

La discrezionalità di cui gode la Pubblica Amministrazione, infatti, non implica che essa possa esimersi dall'attenersi ai criteri fondamentali di prudenza e diligenza richiesti per la tutela dei beni valutati dall'ordinamento come oggetto di diritti assoluti. La discrezionalità dei criteri e dei mezzi con cui la Pubblica amministrazione realizza gli effetti di un provvedimento contingibile e urgente sono così soggetti ad un giudizio di diligenza e di prudenza, così che, all'inosservanza ed alla violazione di tali parametri consegue la ineludibile responsabilità dell'amministrazione stessa per i danni arrecati.

L'emanazione da parte dell'Autorità di un provvedimento d'urgenza (già per sua natura non riconducibile nell'alveo degli schemi tipici) senza i requisiti formali e sostanziali che ne giustificano l'adozione determina, infatti, l'illegittimità del provvedimento stesso.

Lo stesso Collegio ricorda, infatti, che *“quando si tratti, dunque, di un caso di pericolo gravante esclusivamente su beni privati sottratti a qualsiasi forma di uso e transito pubblici, il vaglio di legittimità dell'esercizio del suddetto potere di ordinanza ex art. 54 cit. deve essere ancor più penetrante e severo, soprattutto al fine di impedire che il ricorso a tale invasivo strumento imperativo, sviando dalla funzione pubblica, si risolva in una inutile e indebita interferenza in liti tra privati (magari già incardinate dinanzi al competente giudice civile)”.*

Dunque, nell'ordinanza sindacale in contestazione, un qualsiasi generico collegamento con le esigenze ambientali è, a tale scopo, del tutto inadeguato, ed ancora più inadeguato si presenta laddove viene ad innestarsi su di una controversia meramente privata. Conseguentemente, il provvedimento veniva annullato sulla scorta del fatto che *“la vicenda in esame ricade appieno nell'ipotesi, testé tratteggiata, di illegittima interferenza dell'amministrazione, con abusivo ricorso all'invasivo strumento sussidiario dell'ordinanza contingibile e urgente, in una lite in corso tra privati, in un'ipotesi sostanzialmente priva dei caratteri di urgenza e indifferibilità di intervento a tutela della pubblica e provata incolumità, atteso che nella fattispecie concreta all'esame del Collegio il pericolo per l'incolumità dei cittadini è circoscritto ad un immobile di proprietà privata e risulta eventualmente causato da fatti di carente o cattiva manutenzione e dalla conseguente lite condominiale sulla responsabilità e sulla spettanza dell'esecuzione dei connessi lavori di ordinaria o di straordinaria manutenzione”.*

Risulta così fondata la censura su cui muove il ricorso, rivolta a dimostrare come l'atto gravato, più che tutelare la pubblica incolumità sarebbe preordinato a perseguire finalità ultronee rispetto a quelle cui è naturalmente deputata la Pubblica Amministrazione. Il T.A.R. Napoli, pertanto, offre all'operatore del diritto un validissimo metro di giudizio onde valutare la legittimità di provvedimenti quali le ordinanze “di necessità”, strumento che per la sua invasività non può essere

utilizzato per soddisfare esigenze che nulla hanno a che vedere con la tutela dell'incolumità dei cittadini.

Ordinanze contingibili ed urgenti: nessuna comunicazione di avvio del procedimento quando l'ordinanza extra ordinem non possa tollerare il previo contraddittorio con l'interessato a pena di svuotamento dell'effettività e particolare rapidità necessaria

Consiglio di Stato Sez. V del 27.10.2014

La Quinta Sezione del Consiglio di Stato ha accolto l'appello in esame in virtù della giurisprudenza che ha da tempo ritenuto che non sussista l'obbligo di avviso di avvio del procedimento quando l'ordinanza contingibile ed urgente non possa tollerare il previo contraddittorio con l'interessato a pena di svuotamento di quella effettività e particolare rapidità cui la legge preordina l'istituto in questione e di conseguente la compromissione di valori fondamentali quali quello della tutela della salute (Cons. St., Sez. I, 29 ottobre 2008, n. 2442). Né del resto ricorre quell'eccezione che ha caratterizzato il giudizio concluso con la sentenza citata dal primo giudice (Cons. St., V, 9 febbraio 2001, n. 580), relativa ad un'ordinanza contingibile ed urgente avente ad oggetto la realizzazione di opere per contrastare l'elevata soglia di inquinamento acustico provocato dal passaggio dei veicoli lungo l'autostrada. Infatti, nella motivazione della citata pronuncia si legge: "Il collegio è consapevole che proprio in materia di ordinanza contingibile ed urgente questo Consiglio ha ritenuto non necessario l'avviso di avvio del procedimento, in considerazione dell'eccezione normativa relativa alle esigenze di particolare celerità (Cons. Stato, V Sez., 14 aprile 1997 n. 354). Però tali concrete esigenze, come dimostrato, non ricorrono nel caso di specie, sicché vale il principio più sopra affermato, secondo cui l'ordinanza contingibile ed urgente dev'essere assistita da tutte le garanzie che siano effettivamente compatibili con i presupposti e gli effetti dell'atto e, tra di esse, non può che essere assorbita anche la fondamentale garanzia di partecipazione al procedimento. L'inciso iniziale dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990, relativo alla sussistenza di ragioni derivanti da particolari esigenze di celerità, non ha l'effetto di esentare una categoria astratta di provvedimenti amministrativi, quelli la necessità ed urgenza, dall'obbligo di comunicare l'inizio del procedimento, ma impone solo la verifica delle effettive e peculiari ragioni di ogni singolo caso. Oltretutto, come anticipato, la partecipazione del destinatario era necessaria rispetto ad un procedimento che si prefiggeva di provvedere in via definitiva alla situazione denunciata dall'Amministrazione comunale. La varietà degli interessi coinvolti, l'obiettivo difficoltà di individuare le concrete misure tecniche e la specificazione del soggetto obbligato avrebbero non solo richiesto la partecipazione del destinatario, ma anche favorito l'adozione di moduli procedurali fondati sul contatto diretto se non addirittura sull'accordo tra interessati". Nel caso in esame, invece, l'ordinanza contingibile ed urgente ha l'effetto di sospendere un'attività industriale insalubre priva della necessaria autorizzazione, sicché la situazione di pericolo per la salute pubblica ha giustificato un intervento immediato, differendo ad un momento successivo alla sospensione dell'attività pericolosa non autorizzata il contraddittorio con l'amministrazione. Del resto ciò che rileva nell'adozione dell'ordinanza sindacale contingibile ed urgente è l'attualità della situazione di pericolo nel momento in cui il Sindaco provvede, e non anche il tempo trascorso dal momento in cui detta situazione si è per la prima volta manifestata, posto che il decorso del tempo, nella fattispecie un anno da quando era stata denegata l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività, può solo aggravare e non certo sanare il riscontrato pericolo.

Consigli pratici per la redazione di atti giudiziari in materia di diritto amministrativo

- 1. Individuare l'atto più idoneo**
- 2. Esaminare con attenzione tutte le norme che disciplinano l'atto prescelto**
- 3. Individuare gli elementi favorevoli al proprio assistito**
- 4. Rielaborare la giurisprudenza favorevole evitando il sistema "taglia e incolla"**
- 5. Evitare di utilizzare elementi di fatto non contenuti nella traccia**
- 6. Graduare in modo opportuno le domande proposte**