

## Il potere di ordinanza (contingibile e urgente) del sindaco

L'esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente del sindaco – ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, recentemente modificato dall'art. 6 della legge 24 luglio 2008, n. 125 (di conversione del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 82, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica") – è soggetto a presupposti che la giurisprudenza ha ormai chiaramente delineato; le diverse fattispecie oggetto di ordinanza presentano, tuttavia, singole peculiarità, destinate ad accentuarsi con l'entrata in vigore delle nuove norme sulle attribuzioni del sindaco in materia di sicurezza urbana e incolumità pubblica. Si propone, pertanto, una selezione delle più recenti pronunce in materia, a partire dalla sentenza del T.A.R. Toscana del 27 agosto 2008, n. 1889, che ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso l'ordinanza con cui il sindaco di Firenze aveva vietato su tutto il territorio comunale l'esercizio del mestiere girovago di lavavetri.

### **T.A.R. Toscana, sez. II, sentenza 27 agosto 2008, n. 1889**

1. Ricorso giurisdizionale – Mestiere girovago di lavavetri – Divieto di esercizio – Ordinanza del sindaco – Impugnativa – Inammissibilità – Ragioni – Riconducibilità della cosiddetta "figura del lavavetro" ad attività lavorativa giuridicamente riconosciuta – Impossibilità

2. Ricorso giurisdizionale – Mestiere girovago di lavavetri – Istanza di autorizzazione – Diniego – Impugnativa – Inammissibilità – Ragioni – Riconducibilità della cosiddetta "figura del lavavetro" ad attività lavorativa giuridicamente riconosciuta – Impossibilità

1. È inammissibile, per difetto di interesse ad agire, il ricorso avverso l'ordinanza con la quale il sindaco ha disposto, sul rilievo della "ravviata esigenza della tutela dell'incolumità pubblica", il divieto, su tutto il territorio comunale, "alle persone nelle strade cittadine e agli incroci semaforici, di avvicinarsi agli automobilisti, durante talune fasi della circolazione, per offrire attività di

pulizia vetri o fari dell'automezzo e aspettarsi, in conseguenza, l'elargizione di danaro", precisando che l'inosservanza di tale divieto sarebbe stata "punita ai sensi dell'art. 650 c.p. e con il sequestro delle attrezzature utilizzate durante la tenuta dei comportamenti" suddetti, in considerazione della circostanza della non riconducibilità della cosiddetta "figura del lavavetro", ad alcuna attività lavorativa giuridicamente riconosciuta; la sussistenza dell'interesse a ricorrere, per giurisprudenza pacifica, esige che il provvedimento impugnato abbia arrecato un concreto pregiudizio al ricorrente e che, dunque, vi sia una effettiva lesione della sfera di quest'ultimo. Va altresì rilevato che l'interesse processuale deve essere personale, cioè riferirsi alla persona del singolo ricorrente, non essendo assolutamente ammissibile la proposizione di un ricorso nell'interesse di terzi, come nella specie si presenta il ricorso proposto dalla ricorrente, dato che tale ricorso appare finalizzato, non alla tutela del-

la posizione di essa ricorrente, ma a quella degli appartenenti alla categoria dei cosiddetti "lavavetri".

2. È inammissibile, per difetto di interesse ad agire, il ricorso avverso il provvedimento con il quale il responsabile del servizio comunale competente non ha accolto l'istanza diretta a ottenere l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di "ambulante lavavetri di parabrezza d'auto", in considerazione della circostanza della non riconducibilità della cosiddetta "figura del lavavetro", ad alcuna attività lavorativa giuridicamente riconosciuta; tale non riconducibilità è comprovata anche dal fatto che alla pulitura del parabrezza o dei fari, da parte del cosiddetto "lavavetri" non consegue un obbligo di corrispettivo di danaro da parte dell'automobilista e, comunque, quand'anche questi elargisca una somma di danaro per tale pulizia, detta somma riveste mero carattere di liberalità non sussistendo, peraltro, al riguardo alcun tariffario. Del resto, esistono apposite strutture (garage, stazioni

di servizio, ecc.) debitamente autorizzate al lavaggio di automezzi.

**T.A.R. Puglia, Bari, sez. III,  
sentenza 26 agosto 2008, n. 1986**

Enti locali – Sindaco – Ordinanze contingibili e urgenti – In caso di emergenze sanitarie e di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale – *Ex art. 50, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000* – Presupposti – Situazione di effettivo e concreto pericolo per l'incolumità pubblica debitamente motivata a seguito di approfondita istruttoria – Necessità – Ordinanza che dispone lo sgombero di cani randagi da una sede comunale – Illegittimità – Fattispecie

L'esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente in caso di emergenze sanitarie e di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, riconosciuto al sindaco dall'art. 50, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, non può prescindere dalla sussistenza di una situazione di effettivo e concreto pericolo per l'incolumità pubblica la quale non sia fronteggiabile con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva, debitamente motivata a seguito di approfondita istruttoria (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, n. 2109 dell'8 maggio 2007). Ne consegue l'illegittimità dell'ordinanza con la quale il sindaco ha ordinato, per motivi igienico sanitari, lo sgombero dei cani randagi custodi presso la sede dell'*ex* macello comunale, nel caso in cui dagli esiti delle verifiche igienico-sanitarie effettuate nel corso del tempo dal servizio di polizia sanitaria veterinaria della Asl competente, non trovi riscon-

tro alcuno la situazione di degrado e pericolo igienico sanitario indicata nell'ordinanza gravata, risultando invece descritta una situazione di generale stato di adeguatezza e pulizia del rifugio nonché di buona condizione igienica dei recinti che ospitano i cani.

**Consiglio di Stato, sez. V,  
sentenza 25 agosto 2008, n. 4041**

Enti locali – Sindaco – Ordinanze contingibili e urgenti – *Ex art. 54 d.lgs. n. 267/2000* – Ordinanza che inibisce al titolare di una gelateria la fruizione dell'orario di chiusura estiva fino alle 2,00 e fissa per le ore 24,00 l'orario di chiusura estiva – Legittimità – Fattispecie

Gli schiamazzi notturni degli avventori di un esercizio pubblico possono essere un elemento in base al quale il sindaco adotta un'ordinanza di necessità, allorché il disagio provocato agli abitanti del posto raggiunge un grado di intollerabilità, oggettivamente accertato, tale da assurgere a una forma di vero e proprio inquinamento acustico con danno alla salute delle persone. In siffatta situazione, qualora, cioè, si raggiunga tale stato di emergenza, deve riconoscersi al sindaco il potere di intervenire con i mezzi eccezionali che l'ordinamento pone a sua disposizione con l'art. 38, comma 2-*bis*, introdotto dall'art. 11 della legge 3.8.1999, n. 265 (oggi trasfuso dell'art. 54 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267), che lo facoltizza "a modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici" per fronteg-

giare l'inquinamento acustico. Ne consegue che è legittima l'ordinanza con la quale il sindaco ha inibito al titolare di una gelateria la fruizione dell'orario di chiusura estiva fino alle 2,00, previsto da deliberazione della giunta municipale, e ha fissato per le ore 24,00 l'orario di chiusura estiva, sulla base di una situazione di emergenza accertata dai vigili urbani, rappresentata dalla presenza di una moltitudine di persone chiosose sul marciapiede antistante la gelateria.

**T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I,  
sentenza 18 luglio 2008, n. 2246**

1. Enti locali – Tutela dell'igiene pubblica – Poteri degli organi comunali – Attivazione in relazione all'esercizio di attività che non presuppongono la previa autorizzazione dell'ente locale – Possibilità
2. Enti locali – Ordinanza del sindaco recante divieto di volantinaggio – Illegittimità – Fattispecie

1. I poteri spettanti agli organi comunali in materia di tutela dell'igiene pubblica possono in astratto essere configurati, anche a prescindere dal fatto che la loro concreta attivazione concerna l'esercizio di attività che non presuppongono, per il loro esercizio, la previa autorizzazione dell'ente locale.

2. È illegittima l'ordinanza con la quale il sindaco, premesso che la pubblicità mediante distribuzione di volantini "crea insudiciamento alle strade cittadine", ha disposto il divieto della pubblicità "effettuata mediante volantinaggio o distribuzione a mano, o porta a porta di

opuscoli di qualsiasi genere”, qualora dalla motivazione dell’atto non emerga alcun elemento concreto atto a dimostrare che i necessari fenomeni di pulizia rappresentino conseguenza diretta dell’attività di volantinaggio “porta a porta”. E infatti, in applicazione di generali principi, sarebbe nella specie risultato necessario che l’amministrazione comunale esplicitasse le ragioni specifiche in base alle quali un’attività svolta su aree private risulterebbe in concreto idonea a determinare i lamentati fenomeni di sporcizia sulle aree pubbliche. Del pari, sarebbe stato necessario dare contezza delle indagini istruttorie svolte nella fase preparatoria del procedimento conclusosi con l’adozione dell’atto impugnato.

## **T.A.R. Piemonte, sez. II, sentenza 2 luglio 2008, n. 1441**

1. Enti locali – Sindaco – Ordinanze contingibili e urgenti – Ex art. 54 d.lgs. n. 267 del 2000 – Presupposti – Situazione eccezionale e imprevedibile – Criterio di interpretazione – Ordinanza recante divieto di transito su strada agro-silvo-pastorale ad autoveicoli, motoveicoli e mezzi operativi meccanici, esclusi motoslitte, gatti delle nevi o mezzi simili autorizzati – legittimità – fattispecie  
2. Enti locali – Sindaco – Ordinanze contingibili e urgenti – Ex art. 54 d.lgs. n. 267 del 2000 – Caratteri – Provvisorieta – Ordinanza recante divieto di transito su strada agro-silvo-pastorale ad autoveicoli, motoveicoli e mezzi operativi meccanici, esclusi motoslitte, gatti delle nevi o mezzi simili autorizzati – Legittimità – Fattispecie

3. Enti locali – Sindaco – Ordinanze contingibili e urgenti – Ex art. 54 d.lgs. n. 267 del 2000 – Natura extra ordinem – Ordinanza recante divieto di transito su strada agro-silvo-pastorale ad autoveicoli, motoveicoli e mezzi operativi meccanici, esclusi motoslitte, gatti delle nevi o mezzi simili autorizzati – Legittimità – Fattispecie – Mancata realizzazione di opere per la messa in sicurezza della strada – Irrilevanza

1. Pur non essendo dubitabile che l’emanazione di un’ordinanza ai sensi dell’art. 54, comma 2, del d.lgs. 2000 n. 267 presupponga l’esistenza di una situazione eccezionale e imprevedibile, tale presupposto va interpretato nel senso che “ciò che rileva non è la circostanza, estrinseca, che il pericolo sia correlato a una situazione preesistente ovvero a un evento nuovo e imprevedibile, ma la sussistenza della necessità e della urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi pubblici da tutelare, a prescindere sia dalla prevedibilità che dalla stessa imputabilità all’amministrazione o a terzi della situazione di pericolo che il provvedimento è rivolto a rimuovere” (Cons. Stato, sez. V, 9 novembre 1998, n. 1585; Cons. Stato, sez. V, 6 febbraio 2001 n. 1904; T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 27 marzo 2000, n. 813; T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 18 maggio 2005, n. 8328). In definitiva, il decorso del tempo non consuma il potere di ordinanza, perché ciò che rileva è la dimostrazione dell’attualità del pericolo e della idoneità del provvedimento a porvi rimedio, sicché l’immediatezza dell’intervento urgente del sindaco va rapportata

all’effettiva esistenza di una situazione di pericolo al momento di adozione dell’ordinanza (cfr. in argomento Cons. Stato, sez. V, 6 febbraio 2001 n. 1904; T.A.R. Sardegna, Cagliari, sez. II, 30 aprile 2007 n. 728). In relazione a tale profilo deve dunque ritenersi legittima l’ordinanza del sindaco con la quale, ai sensi dell’art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, è stato istituito divieto di transito su una strada agro-silvo-pastorale ad autoveicoli, motoveicoli e mezzi operativi meccanici, esclusi motoslitte, gatti delle nevi o mezzi simili autorizzati, considerato che l’amministrazione ha assunto la determinazione impugnata considerando le condizioni della pista al tempo del provvedimento e rilevando, sulla base degli atti istruttori, la pericolosità del transito veicolare, a causa delle recenti nevicate e della presenza di ghiaccio. Ne deriva che, seppure l’impraticabilità della strada si era già verificata in passato durante la stagione invernale, resta fermo che il fatto posto a fondamento del provvedimento è la ritenuta presenza di un pericolo attuale per l’incolumità pubblica al momento di adozione dell’ordinanza. In altri termini, il fatto che le vicende degli anni precedenti rendessero prevedibile che il transito sulla strada sarebbe divenuto pericoloso in conseguenza dell’innnevamento invernale, non preclude, né rende in sé illegittimo, l’esercizio del potere di ordinanza del sindaco, diretto a fronteggiare uno stato di ritenuto attuale pericolo per l’incolumità pubblica.

2. Pur non essendo dubitabile che le ordinanze d’urgenza siano neces-

sariamente provvisorie, non essendo idonee, per il loro carattere *extra ordinem*, a disciplinare in modo stabile la situazione concreta sulla quale incidono (cfr. tra le tante T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Trieste, 20.10.2005, n. 828), la necessaria previsione di un termine di efficacia può essere realizzata non solo mediante l'indicazione di una data fissa, ma anche in correlazione con la durata dell'urgenza. In relazione a tale profilo deve dunque ritenersi legittima l'ordinanza del sindaco con la quale, ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, è stato istituito divieto di transito su una strada agro-silvo-pastorale ad autoveicoli, motoveicoli e mezzi operativi meccanici, esclusi motoslitte, gatti delle nevi o mezzi simili autorizzati, e ordinato al presidente del consorzio cui è stata affidata la gestione della strada di apporre sulla medesima ostacoli e impedimenti idonei a precludere il transito "dalla data odierna sino al termine dei mesi invernali e comunque sino alla revoca del presente provvedimento". Tale delimitazione temporale dell'efficacia dell'ordinanza, seppure stabilita nel contesto di una sola delle quattro prescrizioni in cui si articola il dispositivo del provvedimento, ha evidentemente valenza generale, in quanto la previsione dell'obbligo di frapporre ostacoli al transito veicolare dipende dal correlato divieto di transito, disposto nella prima parte del dispositivo. Ne deriva che l'ordinanza impugnata delimita temporalmente la propria efficacia, dettando una disciplina provvisoria, al fine di risolvere una situazione di pericolo temporanea. Del resto, è del tutto ragionevole che le prescri-

zioni assunte siano state temporalmente delimitate senza l'individuazione di una data fissa, in quanto il pericolo da fronteggiare è collegato alle condizioni meteorologiche e, pertanto, solo la loro stabilizzazione "al termine dei mesi invernali" si pone come riferimento temporale adeguato alla situazione concreta.

3. Le ordinanze di cui all'art. 54, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 sono degli strumenti *extra ordinem*, che, come tali, non possono essere utilizzati in sostituzione degli ordinari poteri amministrativi, ma solo per fronteggiare un pericolo imminente per l'incolumità pubblica. A ben vedere, tale principio non preclude all'amministrazione, investita di un determinato potere per il raggiungimento dell'interesse pubblico, di adottare ordinanze contingibili e urgenti al fine di garantire la tutela del medesimo interesse in condizioni di urgente necessità, ossia in presenza di tutti i presupposti di emanazione di tali ordinanze, ma si limita a escludere che l'amministrazione possa arbitrariamente utilizzare il potere di ordinanza in luogo degli ordinari poteri amministrativi, finalizzati alla tutela di un certo interesse pubblico (cfr. in argomento T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 14 febbraio 2007, n. 1352). In relazione a tale profilo deve dunque ritenersi legittima l'ordinanza del sindaco con la quale, ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, è stato istituito divieto di transito su una strada agro-silvo-pastorale ad autoveicoli, motoveicoli e mezzi operativi meccanici, esclusi motoslitte, gatti delle nevi o mezzi simili autorizzati, anche nel caso in cui l'amministrazione avrebbe potuto

ovviare alla situazione di pericolo con gli interventi di messa in sicurezza della pista indicati nella relazione tecnica citata nel provvedimento, considerato che la scelta di realizzare delle opere per la messa in sicurezza di una strada attiene a valutazioni di opportunità, inerenti alla gestione della strada medesima e riservate all'amministrazione, cui spetta di decidere se realizzare le opere, quando porle in essere e secondo quali modalità, tenendo conto di tutti gli interessi rilevanti, compresa, per esempio, la disponibilità economica. Di conseguenza, la possibilità per l'amministrazione di effettuare degli interventi di messa in sicurezza della strada, non incide sull'esercitabilità del potere di ordinanza, che, a fronte di una situazione di attuale e urgente pericolo per l'incolumità pubblica, rimane uno strumento utilizzabile dall'amministrazione.

## **Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 19 giugno 2008, n. 3076**

1. Enti locali – Ordinanza del sindaco che vieta l'utilizzo del velo che copre il volto (c.d. "burqa") – Decreto di annullamento del prefetto – Legittimità – Ragioni
2. Enti locali – Divieto di comparire mascherati in luogo pubblico – Ex art. 85 r.d. n. 773/1931 – Utilizzo del velo che copre il volto (c.d. "burqa") – Inapplicabilità – Ragioni
3. Enti locali – Divieto di utilizzo di caschi protettivi in luogo pubblico o aperto al pubblico – Ex art. 5 l. n. 152/1975 – Utilizzo del velo che copre il volto (c.d. "burqa") – Inapplicabilità – Ragioni
4. Enti locali – Divieto di utilizzo di caschi protettivi in luogo pubblico o aper-

to al pubblico – Ex art. 5 l. n. 152/1975  
– Interpretazione

1. È legittimo il decreto del prefetto di annullamento dell'ordinanza con la quale il sindaco, in qualità di Ufficiale di governo, ha ordinato di adeguarsi alle norme che fanno divieto di comparire mascherati in pubblico, includendo tra i mezzi idonei a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona anche il velo che copre il volto, considerato che con riferimento alle funzioni esercitate dal sindaco in materia di pubblica sicurezza vi è un rapporto di dipendenza dal Prefetto. In tale rapporto il prefetto non ha solo il compito di sovrintendere all'attuazione delle direttive, ma conserva rilevanti poteri finalizzati a incidere in modo diretto sulla gestione della pubblica sicurezza. Per esempio, l'art. 15 della legge n. 121/1981 prevede che quando eccezionali esigenze di servizio lo richiedono, il prefetto, o il questore su autorizzazione del prefetto, può inviare funzionari della polizia di Stato, nei comuni dove non sono istituiti commissariati di polizia, per assumere temporaneamente la direzione dei servizi di pubblica sicurezza. Resta in tale caso sospesa la competenza dell'autorità locale di pubblica sicurezza. Il potere del Prefetto si spinge, dunque, fino a sospendere le competenze in materia del sindaco e, più in generale, è diretto ad assicurare unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure occorrenti (art. 13, comma 3). Spetta al prefetto promuovere ogni misura

idonea a garantire tale unità di indirizzo, svolgendo una fondamentale funzione di garante dell'unità dell'ordinamento in materia. L'adozione di ogni misura non può che includere anche il potere di annullamento d'ufficio degli atti adottati dal sindaco quale ufficiale di governo, che risultano essere illegittimi o che comunque minano la menzionata unità di indirizzo.

2. Il divieto di comparire mascherato in luogo pubblico, di cui all'art. 85 del r.d. n. 773/1931 non include il *burqa*, in quanto quest'ultimo non costituisce una maschera, ma un tradizionale capo di abbigliamento di alcune popolazioni, tuttora utilizzato anche con aspetti di pratica religiosa.

3. La *ratio* dell'art. 5 della legge n. 152/1975, che vieta l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo, è quella di evitare che l'utilizzo di caschi o di altri mezzi possa avvenire con la finalità di evitare il riconoscimento. Tuttavia, un divieto assoluto vi è solo in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino. Negli altri casi, l'utilizzo di mezzi potenzialmente idonei a rendere difficoltoso il riconoscimento è vietato solo se avviene "senza giustificato motivo". Con riferimento al "velo che copre il volto", o in particolare al *burqa*, si tratta di un utilizzo che generalmente non è diretto a evitare il riconoscimento, ma costituisce attuazione di una tradizione di determinate popolazioni e culture.

4. L'art. 5 della legge n. 152/1975 consente nel nostro ordinamento che una persona indossi il velo per motivi religiosi o culturali; le esigenze di pubblica sicurezza sono soddisfatte dal divieto di utilizzo in occasione di manifestazioni e dall'obbligo per tali persone di sottoporsi all'identificazione e alla rimozione del velo, ove necessario a tal fine. Resta fermo che tale interpretazione non esclude che in determinati luoghi o da parte di specifici ordinamenti possano essere previste, anche in via amministrativa, regole comportamentali diverse incompatibili con il suddetto utilizzo, purché ovviamente trovino una ragionevole e legittima giustificazione sulla base di specifiche e settoriali esigenze.

## **T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, sentenza 13 marzo 2008, n. 593**

1. Enti locali – Sindaco – Ordinanze contingibili e urgenti – Presupposti – Individuazione

2. Enti locali – Sindaco – Ordinanza contingibile e urgente avente come oggetto "problematica cani morsicatori" – Illegittimità – Fattispecie

1. Sebbene il potere sindacale di emanare ordinanze contingibili e urgenti di cui all'art. 50, comma 5 e all'art. 54, comma 2, d.lgs. 267/2000, permetta anche l'imposizione di obblighi di fare a carico dei destinatari, tuttavia il potere *extra ordinem* ivi previsto presuppone, da un lato, una situazione di pericolo effettivo, da esternare con congrua motivazione, e, dall'altro, una situazione eccezionale e imprevedibile, cui non sia possibile far fronte con i mezzi previsti in via ordinaria dall'ordi-

namento. L'ordinanza contingibile e urgente non può, pertanto, essere utilizzata per soddisfare esigenze che siano invece prevedibili e ordinarie. In particolare il sindaco può ricorrere al detto strumento al fine di fronteggiare un'emergenza con rimedi eccezionali in attesa dell'espletamento delle ordinarie misure previste dall'ordinamento per il corretto esercizio dell'azione amministrativa; ma comunque presuppone sempre la necessità di provvedere con immediatezza in ordine a una situazione di natura eccezionale e imprevedibile (in tal senso *ex plurimis*: T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-ter, 4.5.2007, n. 4000).  
2. È illegittima l'ordinanza contingibile e urgente con cui il sindaco, preso atto della presenza, sul territorio comunale, di cani randagi aggressivi e "morsicatori" - presenza e pericolosità denunciate, più volte, nell'arco temporale di un anno, da vari cittadini alla pubblica autorità - e constatato che il canile municipale non dispone di ulteriori celle per accogliere altri cani, ha ordinato alla associazione di protezione animali, titolare della gestione del canile municipale, la reimmissione sul territorio di un numero imprecisato di animali, previa sterilizzazione e applicazione di microchip, al fine di accogliere quelli randagi mantenendo invariato il numero dei capi ospitati dal canile, nel caso in cui l'amministrazione abbia avuto tutto il tempo per sopperire alla necessaria temporaneità della misura nella fattispecie adottata, con un provvedimento da assumersi all'esito di un regolare procedimento amministrativo, considerato che la Ausl aveva segnalato al sindaco la

necessità di individuare o eventualmente costruire 10 celle da destinare al ricovero di cani morsicatori quasi un anno prima della data di adozione dell'ordinanza ed erano inoltre pervenute alle autorità municipali numerose segnalazioni e denunce riguardanti la presenza sul territorio di cani randagi e pericolosi; l'amministrazione comunale, al contrario, ha invertito i termini del problema, lasciando trascorrere, dall'insorgenza dei primi segnali di pericolo, un lasso di tempo tale da far, essa stessa, aggravare quel pericolo per poi adottare un provvedimento, ascrivibile alla tipologia delle ordinanze *extra ordinem*, essendo ormai fuori dal circoscritto perimetro di legittimità disegnato dalla legge per l'adozione di detto tipo di provvedimenti.

## **Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 4 marzo 2008, n. 870**

Enti locali – Sindaco – Ordinanza di sospensione dell'attività di una discoteca – *Ex art. 100 r.d. n. 773/1931* – Legittimità – Fattispecie

È legittimo il provvedimento con cui il sindaco ha ordinato l'immediata sospensione per mesi tre di ogni e qualsiasi attività a carico del soggetto gestore di una discoteca, in applicazione dell'art. 100 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773, a norma del quale il Questore (ora il sindaco, sotto la vigilanza del prefetto, *ex art. 19 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616*) può sospendere la licenza di un esercizio che costituisca, fra l'altro, "un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza

dei cittadini", qualora dagli atti di accertamento dei Carabinieri risulti ben chiaro che nel locale in questione si svolgevano spettacoli e attività pericolose per la pubblica moralità. Nel caso di specie, il provvedimento adottato deve ritenersi ragionevole alla luce dei fatti accertati, consistenti nella promozione del coinvolgimento dello spettatore in gesti e comportamenti afferenti alla sfera sessuale. Un qualche profilo di irragionevolezza della valutazione dell'amministrazione avrebbe potuto ravvisarsi solo se si fosse provato che nel locale si svolgevano soltanto comuni esibizioni di ballerine, sia pure in numeri di intonazione erotica, ma rispetto ai quali il frequentatore del locale conservava il ruolo di spettatore.

## **T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, sentenza 14 febbraio 2008, n. 840**

Enti locali – Ordinanze contingibili e urgenti – Ordine di sgombero coatto e immediato delle aree occupate dai rom nonché di immediata messa in sicurezza del sito ove risultano abbandonati i rifiuti – Ordinanza dirigenziale – Illegittimità – competenza – Spetta al sindaco in qualità di ufficiale di governo

È illegittima l'ordinanza dirigenziale con la quale è stato ordinato lo sgombero coatto e immediato delle aree occupate dai Rom nonché l'immediata messa in sicurezza del sito ove risultano abbandonati i rifiuti, considerato che, trattandosi di ordinanza contingibile e urgente emanata ai sensi, anche se non menzionato, dell'art. 54, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, la competenza

appartiene al sindaco quale Ufficiale di governo e non già ai dirigenti degli enti locali. Tra l'altro, l'art. 38, comma 2, della legge n. 142/1990, al pari del vigente art. 54, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, demandando esclusivamente al sindaco il potere *extra ordinem* di emanare i provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità e igiene, edilizia e polizia locale, individua una prerogativa tipica del sindaco quale ufficiale di Governo, come tale non delegabile ad altri (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 15 gennaio 2007, n. 276; Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2006, n. 1537; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 3 ottobre 2003, n. 835).

## **T.A.R. Veneto, sez. III, sentenza 30 novembre 2007, n. 3807**

1. Enti locali – Ordinanze contingibili e urgenti – Riduzione di orario di un esercizio pubblico (bar) per situazioni di disturbo alla pubblica quiete e di pericolo per la pubblica incolumità – Mancata previsione di una scadenza finale adeguatamente prestabilita – Illegittimità – Ragioni

2. Enti locali – Esercizi commerciali – Potere dell'amministrazione di limitare gli orari per tutelare l'interesse alla quiete pubblica – Sussistenza – Condizioni

1. È illegittima l'ordinanza contingibile e urgente con la quale il sindaco ordina alla ditta titolare di un esercizio pubblico (bar) la "riduzione di orario di attività per situazioni di disturbo alla pubblica quiete e di pericolo per la pubblica incolumità", se priva di una

scadenza finale adeguatamente prestabilita. La giurisprudenza è, in tal senso, univoca, e il Collegio non vede motivo di discostarsene: come osserva da ultimo T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 15 settembre 2006, n. 8614, tali ordinanze, "oltre al carattere della contingibilità, intesa come urgente necessità di provvedere con efficacia e immediatezza in casi di pericolo attuale od imminente, presentano il carattere della provvisorietà, intesa nel duplice senso di imposizione di misure non definitive e di efficacia temporalmente limitata. Sicché oltre a non ammettersi che le ordinanze in questione vengano emanate per fronteggiare esigenze prevedibili e permanenti non è ammesso che le stesse vengano adottate per regolare stabilmente una situazione od assetto di interessi (Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2001, n. 580)".

2. L'interesse alla quiete pubblica, strettamente connessa alla salute individuale e collettiva, prevale sugli interessi commerciali dei pubblici esercizi, e sulla gratificazione dei loro frequentatori: prevalenza che, una volta comunque accertata la lesione di quel bene, impone alle autorità preposte di avvalersi di ogni strumento idoneo a tutelarlo, inclusa senza dubbio la limitazione degli orari.

## **Corte di Cassazione, sez. civile, lavoro sez. I, sentenza 5 ottobre 2006, n. 21432**

Enti locali – Sindaco – Art. 7 codice della strada – Ordinanza che vieta a chiunque di contrattare prestazioni

sessuali a pagamento a bordo di veicoli su tutto il territorio comunale – In relazione a esigenze di sicurezza stradale – Illegittimità – Ragioni

È illegittima l'ordinanza con la quale il sindaco, sulla base dell'art. 7 del codice della strada (oltre che dell'art. 36 della l. n. 142/1990 e della l. n. 689/1981), ha stabilito – in relazione a esigenze preordinate a una maggiore sicurezza stradale nonché a un ordinario utilizzo del demanio stradale – che "in tutto il territorio comunale è fatto divieto a chiunque di contrattare prestazioni sessuali a pagamento a bordo di veicoli circolanti sulla pubblica via". Tale ordinanza risulta viziata da eccesso di potere, avendo il sindaco, sulla base delle facoltà riconosciutegli dalla sopra richiamata normativa del codice della strada, emesso un provvedimento riguardante, invece, l'ordine pubblico; in particolare, ha fatto ricorso a un provvedimento apparentemente finalizzato alla regolamentazione della circolazione stradale di autoveicoli, per vietare il meretricio sessuale, con estensione, e tale aspetto è ancor più decisivo, in modo indiscriminato su tutto il territorio del comune; ciò conferma che con detto provvedimento non si è affatto voluto imporre il divieto di fermata agli autoveicoli in relazione alle esigenze di tutela di una determinata strada o di una determinata zona (così come "impone" il tenore letterale degli artt. 6 e 7 c.d.s. e come emerge dalla relativa *ratio legis*), ma si è voluto sanzionare, in modo illegittimo per le ragioni esposte, l'attività riguardante le prestazioni

sessuali a pagamento in genere e, in modo indiscriminato, su tutto il territorio comunale.

## **Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 25 settembre 2006, n. 5639**

1. Enti locali – Sindaco – Ordinanze contingibili e urgenti – Presupposti – Individuazione – Tempo trascorso dal momento in cui la situazione di pericolo si è per la prima volta manifestata – Irrilevanza
2. Enti locali – Sindaco – Ordinanze contingibili e urgenti – Adozione – Presupposti – valutazione – criteri
3. Enti locali – Sindaco – Ordinanze contingibili e urgenti – Ordine di sospensione dell'attività didattica in ragione della situazione di degrado dell'immobile di proprietà privata e affittato dal comune per usi scolastici – Legittimità – Fattispecie

1. Presupposto per l'adozione da parte del sindaco dell'ordinanza contingibile e urgente è il pericolo di un danno grave e imminente per l'incolumità pubblica al quale, per il suo carattere di eccezionalità, non possa farsi fronte con i rimedi ordinari e che richiede

interventi immediati e indilazionabili, che si sostanziano nell'imposizione di obblighi di fare o di non fare a carico del privato (Cons. Stato, sez. V, n. 377/1998); ciò che rileva nell'ordinanza contingibile e urgente è l'attualità della situazione di pericolo nel momento in cui il sindaco interviene 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 può solo aggravare e non certo sanare il riscontrato pericolo e che pertanto non è illegittimo un provvedimento contingibile in relazione a una situazione di pericolo già in atto da tempo (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 125/1998). Ai fini dell'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente non rileva neanche chi o cosa abbia determinato la situazione di pericolo che il provvedimento è volto a rimuovere.

2. Nell'adozione dei provvedimenti contingibili e urgenti non esiste, in astratto, un metro di valutazione fisso da seguire, ma la soluzione va individuata di volta in volta, secondo la natura del rischio da fronteggiare (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 580/2001); l'ele-

mento di maggiore criticità insito nell'adozione dei provvedimenti contingibili e urgenti è costituito dal delicato bilanciamento tra la necessità di provvedere con urgenza e quella di far precedere provvedimenti che potrebbero incidere anche fortemente su situazioni giuridiche di privati da una adeguata istruttoria (Cons. Stato, sez. V, n. 4767/2004).

3. È legittima l'ordinanza contingibile e urgente con cui il sindaco, a seguito di esposti e proteste studentesche e dopo sopralluogo tecnico, ordina la sospensione dell'attività didattica svolta in un edificio adibito a scuola di proprietà privata, in considerazione della ritenuta inadeguatezza dei locali in questione e della mancata osservanza della normativa di sicurezza, tenuto conto che dalla documentazione agli atti emergono inequivoci elementi di prova della situazione di degrado dell'immobile, di proprietà privata e affittato al comune per usi scolastici, protrattasi a lungo e con tale incuria da condurre all'assoluta insufficienza dell'immobile dal punto di vista igienico, strutturale e dal punto di vista della sicurezza.