



# Comune di Uta

## Città Metropolitana di Cagliari

Piazza S'Olivariu – 09010 Uta (CA)  
Telefono +39 07096660201 | Fax +39 07096660217  
Sito istituzionale: [www.comune.uta.ca.it](http://www.comune.uta.ca.it)

Ai Responsabili di Area  
E p.c. al Sig. Sindaco  
SEDE

### DIRETTIVA N. 1/2019

OGGETTO: ordinanze contingibili e urgenti (e altri provvedimenti amministrativi) di competenza del Sindaco - direttive ai Responsabili di Area

#### Premessa

La presente direttiva si propone di specificare le competenze dei Responsabili di Area in merito all'istruttoria dei procedimenti amministrativi volti all'adozione di ordinanze contingibili e urgenti (e di altri provvedimenti) di competenza del Sindaco.

Negli atti organizzativi adottati dall'organo politico, e in particolare nella deliberazione di Giunta comunale n. 14 del 02.02.2018, di approvazione della struttura organizzativa e del funzionigramma, sono state definite le funzioni omogenee ascritte a ciascun'unità organizzativa di massima dimensione (Area). Tra le funzioni facenti capo a ciascun Responsabile di Area è riportata anche la "predisposizione delle proposte di ordinanze da emanarsi ai sensi dell'art. 50 e 54 del D. Lgs. 267/2000, mentre tra le competenze dell'Area Affari Generali è ricompresa la "redazione ordinanze e decreti sindacali, anche sulla base delle proposte dei vari Responsabili di servizi per quanto di competenza". In ogni caso resta ferma la competenza del Segretario comunale di intervenire qualora ci sia un conflitto di competenze tra le Aree o sia necessario chiarire le attribuzioni e lo svolgimento delle funzioni.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene dover intervenire al fine di dettagliare le competenze dei Responsabili di Area in merito ai provvedimenti di competenza sindacale (ordinanze contingibili e urgenti e altri provvedimenti rimessi dalla legge alla competenza del sindaco).

#### Le ordinanze contingibili e urgenti

L'art. 54, comma 4, del D. Lgs. 267/2000, stabilisce che , "**il Sindaco, quale Ufficiale di Governo, adotta con atto motivato provvedimenti 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**". L'ordinanza contingibile e urgente prevista dall'articolo 54, comma 4, del Tuel è espressione di un potere atipico e residuale, che può essere legittimamente esercitato solo per affrontare situazioni di **carattere eccezionale ed impreviste**, costituenti concreta **minaccia per la pubblica incolumità**, per le quali sia impossibile utilizzare i

normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico e unicamente in presenza di un preventivo accertamento della situazione che deve fondarsi su prove concrete e non su mere presunzioni. Tale situazione di pericolo effettivo, **da esternare con congrua motivazione**, non deve essere affrontabile con nessun altro tipo di provvedimento, e tale da risolvere una situazione comunque temporanea. La predisposizione e l'emanazione dell'ordinanza predetta **dovrà** essere **precedute da un'adeguata e completa istruttoria tecnica**, che descriva le situazioni di fatto, chiarisca le ragioni e la misura della pericolosità, individui esattamente le opere indispensabili per eliminare il pericolo di carattere pubblico. Non è, quindi, legittimo adottare ordinanze contingibili e urgenti per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti o quando non vi sia urgenza di provvedere, intesa come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile, a tutela della **pubblica incolumità**. Inoltre, trattandosi di provvedimenti atipici di carattere "extra ordinem" non disciplinati in modo puntuale dalla legge, non possono derogare alle norme costituzionali e comunitarie e neppure ai principi generali dell'ordinamento giuridico. La tutela dell'interesse pubblico sotteso (incolumità pubblica e/o sicurezza urbana) deve essere perseguita, oltre che facendo uso dei precetti della logica e dell'imparzialità, ai quali deve sempre ispirarsi tutta l'attività amministrativa, con strumenti idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti (tutela dell'incolumità pubblica e/o della sicurezza urbana), senza eccedere e perciò cercando di incidere sui soggetti privati nella misura strettamente necessaria, provocando così il minor sacrificio possibile dei contrapposti interessi privati.

Per essere legittima, l'ordinanza deve:

- Essere adottate **nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento**;
- fondarsi su una **congrua motivazione** e **seguire un'istruttoria adeguata**. La situazione di pericolo che giustifica l'emanazione di provvedimenti contingibili e urgenti deve risultare da inequivoci accertamenti tecnici.
- Essere idonea alla situazione di rischio;
- essere emanata **entro ragionevoli limiti temporali** dati dalla persistenza della situazione eccezionale verificatasi.

La situazione di pericolo, inoltre, 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 (C. Stato, V, 2 aprile 2001, n. 1904). Inoltre, essa non deve risultare sproporzionata rispetto al fine perseguito. In altri termini, per suo tramite non deve essere imposto un sacrificio privato eccessivo quando la salvaguardia dell'interesse pubblico possa essere raggiunta attraverso **misure alternative** (C. Stato, VI, 16 aprile 2003, n. 1990).

Il pericolo deve rivelarsi **eccezionale ed imprevedibile**, e dunque non fronteggiabile con i mezzi ordinari dell'ordinamento (C. Stato, V, 2 aprile 2001, n. 1904). Deve rappresentare una situazione di **effettiva emergenza**, e richiedere, di conseguenza, un intervento amministrativo immediato (C. Stato, V, 2 aprile 2003, n. 1678), fermo restando che, a fondamento del provvedimento d'urgenza, non è richiesta la sussistenza di un danno, ma **il rischio oggettivo che questo si realizzi** (C. Stato, V, 2 dicembre 2002, n. 6624).

Giova precisare che con Decreto del Ministro dell'Interno del 05.08.2008, lo Stato ha definito le nozioni di 'incolumità pubblica' e di 'sicurezza urbana', stabilendo in modo tassativo i presupposti legittimanti il potere sindacale di ordinanza necessitata: per 'incolumità pubblica' si intende «l'integrità fisica della popolazione» e per 'sicurezza urbana' si intende «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

Le ordinanze contingibili e urgenti non possono essere utilizzate per la soluzione di controversie tra privati. A tale proposito si richiama la sentenza del TAR Campania-Napoli, sez. V,

sentenza 19.04.2007 n. 4992, nella quale si evidenzia che nella nozione di incolumità dei cittadini può includersi anche il caso di minaccia grave e attuale alla incolumità dei 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. Pertanto, in 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. Infatti, il privato, ove ritenuto opportuno per la tutela dei propri diritti ed interessi, potrebbe esperire le azioni giudiziali c.d. cautelari previste dalla legge, al fine di impedire che un eventuale crollo dell'edificio abbandonato arrechi pregiudizio alla sua proprietà. Soccorre, all'uopo, il combinato disposto degli artt. 1172 c.c. e 688 c.p.c., che consente il promuovimento di un giudizio di "denuncia di danno temuto". Il suddetto articolo del codice civile, infatti, sancisce che *"il proprietario, il titolare di altro diritto reale di godimento o il possessore, il quale ha ragione di temere che da qualsiasi edificio, albero o altra cosa sovrasti pericolo di un danno grave e prossimo alla cosa che forma l'oggetto del suo diritto o del suo possesso, può denunciare il fatto all'autorità giudiziaria e ottenere, secondo le circostanze, che si provveda per ovviare al pericolo"*.

Consegue a quanto sopra rappresentato che, qualora, all'esito dell'istruttoria, sia verificata **la concreta sussistenza** dei sopra richiamati presupposti di pericolo, di danno e di urgenza, il Sindaco sarà legittimato ad emettere un'ordinanza contingibile ed urgente il cui contenuto non potrà prescindere dalle risultanze della adeguata e completa **istruttoria tecnica** che descriva e chiarisca le ragioni e la misura della pericolosità ed individui esattamente le misure indispensabili per eliminare il pericolo di carattere pubblico. Qualora invece **non sussistano** tutti i presupposti sopra indicati che legittimano l'emanazione di un provvedimento sindacale urgente, l'atto, se di competenza comunale, sarà adottato dal Responsabile di Area competente per materia ai sensi dell'articolo 107, del D. Lgs 267/2000.

### **Elementi essenziali dell'ordinanza contingibile e urgente**

Le ordinanze contingibili e urgenti devono contenere:

- Sintesi dei fatti o delle situazioni che determinano l'esercizio del potere autoritativo
- Sintesi dei presupposti normativi che legittimano l'esercizio del potere autoritativo
- Correlazione dei presupposti di fatto con i presupposti di diritto
- Illustrazione della contingibilità, intesa come attualità o imminenza di un fatto eccezionale, quale causa da rimuovere con urgenza
- Illustrazione dell'accertamento, **da parte degli organi competenti**, della situazione di pericolo o di danno che si intende fronteggiare, corredato da una congrua motivazione che evidenzi tale presupposto
- Evidenziazione dell'esistenza di un rischio oggettivo che si realizzi un danno o del verificarsi del danno
- Evidenziazione del fatto che la situazione di pericolo è attuale e concreta
- Riconoscimento dell'urgenza, intesa quale indifferibilità dell'atto, dovuta alla situazione di pericolo inevitabile che minaccia gli interessi pubblici
- Evidenziazione della mancanza di strumenti alternativi, previsti dall'ordinamento, stante il carattere *extra ordinem* del potere sindacale

- Evidenziazione della 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
- Indicazione di eventuali elementi particolari del procedimento o rappresentati dai soggetti interessati

Il ricorso allo strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente giustifica l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento unicamente in presenza di una "urgenza qualificata", in relazione alle circostanze del caso concreto, che deve essere debitamente esplicitata in motivazione. Il principio partecipativo alla base della comunicazione di avvio del procedimento, in definitiva, ha carattere generalizzato ed impone, alla luce delle regole fissate dall'art. 7, l. n. 241/1990, che l'invio di essa abbia luogo in tutte quelle situazioni nelle quali la possibilità di coinvolgere il privato non sia esclusa da esigenze di celerità immanenti la fattispecie concreta e che non possono ritenersi astrattamente implicate dalla natura contingibile ed urgente dell'ordinanza, ma devono essere puntualmente esplicitate nel provvedimento in concreto adottato.

### **Soggetti competenti all'istruttoria delle ordinanze e agli adempimenti successivi**

Da quanto esplicitato nei paragrafi precedenti e da quanto contenuto nel funzionigramma approvato dall'Ente (delibera G.M. n. 14 del 02.02.2018) emerge con chiarezza che:

- le ordinanze contingibili e urgenti devono essere adottate dal Sindaco a seguito di **adeguata istruttoria**, finalizzata all'accertamento della situazione di grave pericolo, concreto ed attuale, per il bene protetto dell'incolumità dei cittadini (cfr. ex multis, T.A.R. Campania, sez. I, 13 giugno 2005, n. 7804), le cui risultanze devono essere compiutamente rappresentate nel provvedimento;
- l'istruttoria **deve essere condotta dal Responsabile di Area competente per materia** (o da altro responsabile del procedimento dallo stesso incaricato), deve riportare un'esaustiva motivazione (ossia l'enunciazione delle ragioni di fatto e l'individuazione delle relative norme di diritto che ne giustificano il contenuto **al fine di consentire al destinatario/i del provvedimento la ricostruzione dell'iter logico-giuridico che ha determinato la volontà dell'Amministrazione**), deve concludersi con una **proposta di atto** da presentare al Sindaco per la sua adozione;
- la redazione delle ordinanze, anche sulla base delle proposte dei vari Responsabili di Area competenti per materia, compete al Servizio segreteria dell'Area Affari generali;
- Rientra tra le incombenze del Responsabile di Area competente per materia procedere a quanto occorrente al fine di dare **esecuzione all'ordinanza** (eventuale pubblicazione, notifiche, comunicazioni ecc).

### **Altri provvedimenti di competenza sindacale**

Quanto sopra rappresentato in materia di istruttoria delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti è estendibile anche a **tutti gli altri provvedimenti** rimessi dalla legge alla competenza del Sindaco (es quelli previsti dal R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (TULPS) in materia di pubblica sicurezza; quelli previsti dal D. Lgs. 192/2006 in materia di rimozione di rifiuti, ecc).

Anche in tali casi compete al Responsabile di Area competente per materia procedere l'istruttoria del provvedimento, con una **proposta di atto** da presentare al Sindaco per la sua adozione e con l'adozione di quanto occorrente al fine di dare **esecuzione** al provvedimento (eventuale pubblicazione, notifiche, comunicazioni ecc).

A titolo meramente esemplificativo e non certo esaustivo sono di competenza delle Aree appresso indicati l'istruttoria delle seguenti ordinanze (ovvero altri provvedimenti sindacali):

#### AREA URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA

- Ordinanze contingibili e urgenti per la messa in sicurezza di edifici pericolanti
- Ordinanze contingibili e urgenti per la demolizione di fabbricati lesionanti e pericolanti

#### AREA AFFARI GENERALI

- Ordinanza contingibile e urgente accertamenti/trattamenti sanitari obbligatori
- Provvedimenti di autorizzazione ai sensi del TULPS

#### AREA LAVORI PUBBLICI E TUTELA DEL TERRITORIO

- Ordinanze contingibili urgenti per limitazioni uso acqua potabile
- Ordinanze contingibili urgenti di rimozione rifiuti e ripristino stato dei luoghi
- Ordinanze contingibili e urgenti in materia di emissioni sonore oltre i limiti
- Ordinanza contingibile e urgente per emergenze sanitarie localizzate (blue tongue, ecc)
- Ordinanza contingibile e urgente per la chiusura delle scuole

Resta inteso che il Responsabile di Area competente all'istruttoria potrà richiedere la doverosa collaborazione degli altri Responsabili di Area qualora tale collaborazione sia necessaria per la completa istruttoria della pratica.

Copia della presente sarà pubblicato sul sito web del Comune di Uta nella sezione dedicata all'AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE – atti generali.

Il Segretario generale  
Dott.ssa Antonella Marcello