



COVID-19: CONFIGURABILITÀ E RISARCIBILITÀ DEL DANNO NEI CASI DI REGIMI COMUNALI PIÙ RESTRITTIVI DI QUELLI STATALI

di Domenico Carola¹

ABSTRACT: È risarcibile il danno economico causato da un provvedimento comunale più restrittivo di quello statale, l'analisi giuridica dei presupposti e delle condizioni alla luce della vigente normativa.

KEYWORDS: #Danno #CondottaComunaleLesiva #DirittiSoggettivi #EntiLocalità #EnteLocale #Coronavirus #Covid-19 #DomenicoCarola #MimmoCarola #EspertiUPLI #UPLI #UnionePoliziaLocaleItaliana.

INDICE

Premessa 1; I presupposti per l'adozione delle ordinanze sindacali 2; Il principio di proporzionalità e temporaneità 2, Le conseguenze della violazione dei principi delle ordinanze 3.

PREMESSA

Occhio di bue puntato su una nota dell'avv. Antonio Pavan che contribuisce a far luce sulla vexata quaestio delle Ordinanze contingibili e urgenti che possono essere adottate dal Sindaco quale Ufficiale del Governo ex art.54^a del decreto-legislativo 267/2000, ovvero quale organo di vertice dell'amministrazione ex art.50^b citato decreto.

¹ Esperto UPLI. Già comandante dirigente di Polizia Locale, membro della Commissione di riforma del Codice della Strada, redattore de *Il Sole 24 Ore*.

^a Decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267, *Testo Unico degli enti locali*, art.54 (Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale): "1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende: a) all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica; b) allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria; c) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto. 2. Il sindaco, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza. 3. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende, altresì, alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica. 4. 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. 4-bis. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, 80 quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti. -omissis-".

^b Decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267, *Testo Unico degli enti locali*, art.50 (Competenze del sindaco e del presidente della provincia): "1. Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia. 2. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio, e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. 3. Salvo quanto previsto dall'articolo 107 essi esercitano le funzioni loro attribuite



L'art.54, comma quarto, del Decreto legislativo n. 267/2000, prevede che *“Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire ed **eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana**”*.

L'art. 50, comma quinto, del citato decreto 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**”*.

I PRESUPPOSTI PER L'ADOZIONE DELLE ORDINANZE SINDACALI

Per entrambe le fattispecie, il potere sindacale potrà essere esercitato a fronte della sussistenza di due indefettibili presupposti:

- ✓ la contingibilità
- ✓ e l'urgenza.

I presupposti per la sua adozione sono la sussistenza di **un pericolo irreparabile ed imminente** per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento, nonché la **provvisorietà e la temporaneità dei suoi effetti**, nella **proporzionalità** del provvedimento, non essendo pertanto possibile adottare ordinanze contingibili ed 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 (Cons. Stato, sez. V, 26 luglio 2016, n. 3369) e nello stesso *“L'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti da parte del Sindaco è consentita, ai sensi dell'art. 54 del Decreto legislativo n. 267/2000, in presenza di un pericolo attuale per la pubblica incolumità, non fronteggiabile con gli ordinari strumenti normativamente previsti”* (Consiglio di Stato, sez. V, 4 luglio 2019, n. 4585).

Solo a fronte della sussistenza di un pericolo irreparabile ed imminente sarà legittima da parte del Sindaco l'adozione tali provvedimenti che potranno anche discostarsi dal principio di legalità dell'azione amministrativa ed essere altresì più stringenti rispetto a quanto previsto dalla normativa statale.

IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ E TEMPORANEITÀ

Le **Ordinanze contingibili e urgenti** devono altresì rispettare il principio della proporzionalità e ragionevolezza, in modo tale da non imporre ingiustificatamente delle restrizioni eccessive per i soggetti destinatari.

È dunque necessario che tali provvedimenti siano adeguatamente motivati e supportati da adeguata istruttoria, cosicché solo *“in ragione di tali situazioni si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimento”* (Cons. di Stato, Sez. V, 21 febbraio 2017, n. 774; nello stesso senso Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2016, n. 1189; 25 maggio 2015, n. 2967; 5 settembre 2015, n. 4499).

Ed ancora: *“con riguardo alle ordinanze contingibili ed urgenti, la sussistenza di una situazione di urgente necessità, idonea a giustificare l'esercizio di tale potere, deve essere adeguatamente*

dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia. – omissis-”.



esplicitata in motivazione, ciò in quanto solo in presenza di una situazione della specie si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi” (TAR Trento, sez. I, 19 dicembre 2019, n. 175).

Del resto, tali Ordinanze sono connotate da ampissima discrezionalità e potranno dunque essere sindacate, in sede giurisdizionale per manifesta illogicità, arbitrarietà e irragionevolezza.

In sintesi, dunque, le ordinanze contingibili e urgenti si caratterizzano per la necessaria conformità ai principi dell'ordinamento giuridico ed alle norme costituzionali.

Le ordinanze debbono avere un'efficacia limitata nel tempo che tenga conto delle esigenze della necessità e dell'urgenza e un'adeguata motivazione.

Un ulteriore carattere è quello dell'adeguatezza allo scopo perseguito, rispettando i principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

LE CONSEGUENZE DELLA VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DELLE ORDINANZE

Resta dunque inteso che qualora tali Ordinanze vengano adottate al di fuori dei principi sopra richiamati e ledano le posizioni giuridiche dei singoli, dovranno essere considerate illegittime, esponendo conseguentemente la pubblica amministrazione ad una possibile condanna di risarcimento del danno (TAR Toscana, III, 14 febbraio 2017, n. 262).

La **condanna al risarcimento del danno** dovrà essere subordinata alla verifica di tutti gli elementi che caratterizzano l'illecito eventualmente subito: **l'illegittimità del provvedimento causativo del danno**, la sussistenza della colpa o del dolo della Pubblica Amministrazione, la lesione di un interesse tutelato dall'ordinamento, il nesso causale che colleghi la **condotta commissiva o omissiva della Pubblica Amministrazione** all'evento dannoso, la sussistenza dei pregiudizi subiti e il nesso che li lega all'evento dannoso (sul punto, Cons. Stato sez. II, 20 maggio 2019, n. 3217, Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2019, n. 1815; Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 2009, n. 4237).

In sintesi, dunque, il risarcimento del danno potrà essere accordato solo se l'attività della pubblica amministrazione abbia effettivamente determinato la lesione del bene della vita al quale l'interesse legittimo si collega, e che risulta meritevole di protezione.

Sarà quindi necessario valutare, volta per volta, i provvedimenti che sono stati assunti, così da verificare se sussistano o meno i presupposti di urgenza e di contingibilità, se sono stati adeguatamente istruiti e congruamente motivati e l'eventuale effettiva lesione del bene della vita.