

# IL POTERE DI ORDINANZA NELLA GESTIONE DELLE EMERGENZE AMBIENTALI

**Marco Ricci**

## **Abstract**

Il presente contributo si propone di passare in rassegna le diverse tipologie del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia ambientale. I settori di intervento e i soggetti titolari del predetto potere sono molteplici, ragion per cui, ricostruito il quadro complessivo, se ne verificherà la tenuta, nonché le criticità e gli aspetti positivi.

*The paper aims to analyze the derogatory administrative orders for the environmental conservation. Several administrations are empowered to adopt these orders, so it's necessary to study the overall legal framework in order to verify its critical issues and its positive aspects.*

## **INDICE:**

**1.** L'amministrazione dell'emergenza; **2.** Il potere della pubblica amministrazione di adottare ordinanze contingibili e urgenti; **3.** Il potere di ordinanza della pubblica amministrazione e le emergenze ambientali; **3.1.1.** Il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti disciplinato dal Codice dell'ambiente; **3.1.2.** I poteri di ordinanza previsti dal TUEL ed esercitabili anche in materia ambientale; **3.1.3.** Il potere di ordinanza secondo il modello della protezione civile; **3.1.4.** Gli ulteriori poteri di ordinanza per le emergenze ambientali; **4.** Conclusioni.

## 1. L'amministrazione dell'emergenza.

La nozione di "emergenza", con riferimento all'esercizio del pubblico potere, richiama l'«insieme delle situazioni a fronte delle quali la normale scansione delle fasi in cui si articola ogni procedimento amministrativo non è né idonea, né sufficiente alla cura dell'interesse pubblico per il quale il relativo potere è stato attribuito a determinate amministrazioni pubbliche da una particolare fonte di produzione normativa»<sup>1</sup>. Il concetto di emergenza, che è collegato a quelli di "necessità" e di "eccezione", nel corso degli anni ha avuto una metamorfosi. In età liberale, periodo in cui si registrano le prime riflessioni in merito, la nozione di "emergenza" veniva riferita allo stato di «eccezionale necessità, giuridicamente delimitata e fronteggiata con gli strumenti delle ordinanze contingibili ed urgenti o dello stato d'assedio, aventi come fine primario se non esclusivo la tutela della sicurezza e dell'incolumità dei cittadini»<sup>2</sup>. Successivamente, l'emergenza ha assunto una diversa connotazione, essendosene attenuato il carattere di eccezionalità; l'accresciuta complessità delle società e il conseguente aumento dei conflitti hanno reso l'emergenza una parte sempre più integrante della vita quotidiana, al punto tale da doverne fornire un'interpretazione estesa anche all'attività di prevenzione dei rischi. È in tale contesto che si colloca la nozione di "amministrazione dell'emergenza", la quale, come anticipato, va affiancata alla nuova prospettiva della c.d. "amministrazione del rischio"<sup>3</sup>.

L'amministrazione dell'emergenza può essere inquadrata da diverse prospettive. In primo luogo, ci si può riferire alla particolare veste assunta dall'azione amministrativa nei casi di emergenza, specie con riferimento al rapporto tra norma e fatto; in tal senso, occorre indagare le modalità con cui il

---

1 F. TEDESCHINI, voce *Emergenza (dir. amm.)*, in *Diritto on line*, [http://www.treccani.it/enciclopedia/emergenza-dir-amm\\_%28Diritto-on-line%29/2017](http://www.treccani.it/enciclopedia/emergenza-dir-amm_%28Diritto-on-line%29/2017)

2 M.A.CABIDDU, *Necessità ed emergenza: ai confini dell'ordinamento*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 2, pp. 168 ss..

3 C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in AA.VV., *Annuario AIPDA 2005, Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 11; U. BECK, *La società del rischio*, Carocci, Roma, 2002, p. 31.

pubblico potere può essere esercitato, nel contesto di uno Stato di diritto, al ricorrere di un fatto imprevedibile. In secondo luogo, dal punto di vista oggettivo, la nozione di amministrazione dell'emergenza, inquadrata nella c.d. "società del rischio", può rappresentare un valido complemento dell'"amministrazione del rischio" nella gestione di situazioni di pericolo. Una terza sfaccettatura della nozione in esame, infine, riguarda i profili organizzativi dell'amministrazione funzionali a fronteggiare le emergenze. In base a questa terza configurazione si possono individuare due modelli: un primo è quello della protezione civile, appositamente deputato alla gestione delle emergenze; un secondo modello, invece, è integrato dal complesso delle amministrazioni che, dotate di competenze nei settori in cui le situazioni di emergenza si verificano più frequentemente (ambiente, sanità, sicurezza), al ricorrere delle suddette evenienze possono esercitare le necessarie funzioni di gestione<sup>4</sup>. Le diverse configurazioni dell'amministrazione dell'emergenza sono parte di un unico assetto comprendente una pluralità di soggetti che agiscono con modalità differenti<sup>5</sup>.

Le funzioni dell'amministrazione dell'emergenza sono due: quella della prevenzione e quella della gestione. La prima funzione consiste nello studio dei dati finalizzato a predisporre strategie di prevenzione di eventi emergenziali, ovvero misure limitative delle conseguenze degli eventi suddetti; la seconda funzione viene svolta successivamente al verificarsi degli eventi di cui sopra e per gestirne il decorso. I diversi soggetti che partecipano all'amministrazione dell'emergenza non si occupano esclusivamente della prevenzione o della gestione; ciascuna amministrazione può svolgere entrambi i compiti, ma con un livello differente di intensità e di specializzazione. Da tali considerazioni, dunque, si

---

4 F. GIGLIONI, voce *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enc. dir.*, ann. VI., Giuffrè, Milano, 2013, pp. 44 – 46 e p. 58.

5 A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 224.

ricava una conferma del fatto che la nozione di amministrazione dell'emergenza sintetizza molteplici componenti, soggettive ed oggettive, tra loro complementari<sup>6</sup>.

## **2. Il potere della pubblica amministrazione di adottare ordinanze contingibili e urgenti.**

Uno strumento tipico dell'amministrazione dell'emergenza è il potere della pubblica amministrazione di adottare ordinanze contingibili e urgenti, definite anche come *extra ordinem*. Quest'ultime costituiscono una *species* del *genus* delle ordinanze che, in linea generale, garantiscono l'osservanza di leggi o di regolamenti e che, dunque, possono essere definite come "ordinarie" o "normali".

Le ordinanze di necessità ed urgenza, come osservato da autorevole dottrina, costituiscono una delle quattro classi di diritto obiettivo in cui possono essere rientrare i poteri di emergenza. Nelle altre tre classi si collocano, in primo luogo, gli studi sul diritto non scritto e le elaborazioni sul potere costituente, con particolare riferimento ai fenomeni della rivoluzione o del colpo di Stato; in secondo luogo, vi sono le riflessioni in materia di sospensione dei diritti costituzionali, anche con riferimento alla nozione di stato di assedio interno o civile, che il Governo dichiara per far fronte a svariate situazioni tra le quali, ad esempio, le agitazioni politico – sociali o i fenomeni naturali; un importante ruolo, poi, è quello del decreto legge e dei poteri straordinari del Governo in tempo di guerra; infine, si ricordano proprio le ordinanze contingibili e urgenti<sup>7</sup>.

La categoria delle ordinanze *extra ordinem*, in linea generale, comprende svariate tipologie di provvedimenti e, tra i principali, si ricordano: le ordinanze contingibili e urgenti del Sindaco, disciplinate dagli artt. 50 e 54 del Testo Unico

---

<sup>6</sup> Ivi, p. 161.

<sup>7</sup> R. CAVALLO PERIN, *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir. pubb.*, 2005, 1, pp. 777 – 778.

delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, da ora TUEL); le ordinanze dell'autorità di pubblica sicurezza di cui all'art. 216 del r.d. 18 giugno 1937, n. 73 (recante il T.U. delle leggi di pubblica sicurezza); le ordinanze rientranti nel modello della protezione civile, per lungo tempo disciplinate dalla l. 24 febbraio 1992, n. 225 (relativa all'«Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile») e di cui oggi si occupa il Codice della protezione civile; infine, va ricordato che, tra le funzioni e i compiti amministrativi attribuibili alle Regioni e agli Enti Locali, vi è anche quella dell'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla legge (art. 1, comma 2 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, relativa al «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»)<sup>8</sup>.

Le ordinanze contingibili e urgenti si caratterizzano per la necessaria conformità alle norme costituzionali e ai principi dell'ordinamento giuridico. Le ordinanze, poi, debbono avere un'efficacia limitata nel tempo (tenuto conto delle esigenze della necessità e dell'urgenza), un'adeguata motivazione e un'efficace pubblicazione nei casi in il cui provvedimento non abbia carattere individuale. Le ordinanze devono basarsi su di una specifica autorizzazione legislativa che ne indichi il presupposto, la materia, le finalità dell'intervento e l'autorità legittimata, e possono avere un'efficacia derogatoria rispetto alla legge, ma non abrogativa, né modificativa di quest'ultima; inoltre, occorre osservare il rispetto della riserva di legge. Un ulteriore carattere è quello dell'adeguatezza allo scopo perseguito; in tal senso, dovrà ricorrere un nesso di strumentalità tra l'emergenza e le misure di gestione di quest'ultima, rispettando i principi di proporzionalità e di ragionevolezza<sup>9</sup>.

Un aspetto lungamente dibattuto riguarda la natura giuridica dell'ordinanza *extra ordinem*. Nel decennio successivo all'entrata in vigore della Costituzione,

---

8 E. CASETTA., *Manuale di diritto amministrativo*, XIX ed., Giuffrè, Milano, 2017, p. 370.

9 Corte cost., 2 luglio 1956, n. 8, 23 maggio 1961, n. 26, 3 aprile 1987, n. 100, 3 maggio 1987, n. 201.

infatti, a seguito dei contrasti tra Governo e opposizioni, si è assistito ad un moltiplicarsi delle ordinanze prefettizie che vietavano le affissioni di manifesti politici o la vendita di giornali a domicilio. Tale circostanza ha alimentato un intenso dibattito sulla natura delle ordinanze, a seguito del quale la giurisprudenza della Corte costituzionale ne ha riconosciuto la natura amministrativa e non normativa<sup>10</sup>.

Conseguentemente, anche il potere di ordinanza ha una natura amministrativa in senso tecnico, ma atipico. Ciò in virtù della predetta circostanza per cui le norme sul potere di ordinanza non ne indicano il contenuto; dunque, il predetto provvedimento potrà produrre effetti diversi<sup>11</sup>. In alcuni casi, per altro, la legge consente di esercitare il potere in situazioni diverse da quelle normativamente previste, ovvero mediante procedure alternative.

Ancorché la legittimità del potere di ordinanza sia stata riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale, il tema del rispetto del principio di legalità e delle garanzie che debbono sovrintendere all'esercizio del suddetto potere rimane aperto. Invero, nel potere di ordinanza la componente autoritaria dell'intervento va considerata fisiologica, data la necessità di fronteggiare situazioni in cui determinate garanzie, come ad esempio quella della partecipazione procedimentale, non possono essere prestate pienamente. Proprio per questo motivo, va individuato un punto di equilibrio tra l'esigenza di gestire l'emergenza e quella di non oltrepassare determinati limiti propri di uno Stato di diritto. In tal senso, sono stati individuati quattro ordini di garanzie, rispettivamente consistenti nelle norme e nei principi costituzionali, negli aspetti organizzativi, nelle garanzie

---

10 Le pronunce della Corte Costituzionale nn. 8 del 1956 e 26 del 1961 confermano la natura amministrativa delle ordinanze; tuttavia, nella sentenza n. 4 del 4 gennaio 1977, sarebbe stata ammessa la possibilità che le ordinanze potessero avere una "natura normativa", sebbene non potessero essere considerate come fonti del diritto; ci si è chiesti, però, in che cosa possa consistere la natura normativa delle ordinanze, se non nella produzione di norma giuridiche (si v. G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in *Rivista AIC*, 2010, 4, p. 33). Anche parte della dottrina continua ad attribuire alle ordinanze la natura di fonte del diritto (si v. ad esempio A. ROMANO TASSONE, *La normazione secondaria*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi editore, 2005, p. 61.

11 V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, 2, p. 355.

procedimentali e, infine, nei controlli amministrativi e giurisdizionali. Ricollegato al primo ordine di garanzie è il rispetto del principio di legalità, che implica l'osservanza della riserva assoluta di legge, nonché dei principi di uguaglianza e buon andamento dell'azione amministrativa. Con riferimento, invece, agli aspetti organizzativi, emblematico è l'esempio del sistema della protezione civile, appositamente concepito per fronteggiare situazioni di emergenza laddove la singola amministrazione non possa provvedervi autonomamente; il modello della protezione civile nasce proprio per gestire quelle situazioni in cui sia necessario un accentramento di quei poteri che, ordinariamente, sono distribuiti tra più amministrazioni. Per quanto riguarda le garanzie procedurali, i principi dell'attività amministrativa, adeguatamente contestualizzati in situazioni in cui occorrerà garantirne un certo margine di flessibilità, forniscono un importante contributo assieme al principio di precauzione. Relativamente al controllo giurisdizionale, non è in dubbio la sua esperibilità, dovendosi sindacare lo svolgimento di un'attività, quale quella di gestione delle emergenze, dal carattere amministrativo. Il problema, semmai, potrebbe essere rappresentato dal fatto che il suddetto controllo debba operare *ex post*, con la conseguenza per cui esso possa sfociare nell'adozione di misure nel migliore dei casi ripristinatorie, oppure risarcitorie; queste ultime, con riferimento alla particolare incidenza dei provvedimenti di emergenza, potrebbero non risultare efficaci avverso comportamenti illegittimi o illegali<sup>12</sup>. Inoltre, si vedrà che, in alcune situazioni, il sindacato giurisdizionale non opera nelle migliori condizioni per poter garantire risultati efficaci.

Le modalità di esercizio del potere di ordinanza possono assumere due diverse configurazioni. Da un lato, il potere di ordinanza può essere esercitato

---

12 A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza*, cit., pp. 243 ss.. Un caso in cui il giudice amministrativo ha condannato un'amministrazione comunale al risarcimento del danno derivante da un'illegittima ordinanza in materia ambientale è quello di cui alla sentenza del Tar Campania, Napoli, sez. V, 7 gennaio 2016, n. 11.

secondo il diritto amministrativo c.d. “comune”, dove con l’aggettivo comune si fa riferimento al tradizionale modello di disciplina su cui più volte la giurisprudenza costituzionale si è espressa e di cui sono titolari, ad esempio, il Prefetto o il Sindaco; dall’altro lato, il potere di ordinanza viene diversamente regolamentato nell’ambito della disciplina della protezione civile, con una sua conseguente peculiare collocazione nel quadro ordinamentale. In particolare, rispetto al tradizionale modello dei poteri di ordinanza, quello caratteristico del sistema della protezione civile si caratterizza per un procedimento più composito e, per tale motivo, più garantistico; tuttavia, l’esercizio del potere di ordinanza secondo questo modello speciale fa sì che interi settori dell’attività amministrativa vengono disciplinati in maniera alternativa rispetto ai tradizionali schemi del diritto amministrativo. Ragion per cui, è stato ritenuto che, nell’ambito del vero e proprio “diritto dell’emergenza”, potrebbe essere collocato proprio il potere di adottare ordinanze secondo il modello della protezione civile, dovendosi attribuire a tale tipologia di potere il carattere della straordinarietà<sup>13</sup>.

### **3. Il potere di ordinanza della pubblica amministrazione e le emergenze ambientali.**

Uno dei principali settori in cui il potere di ordinanza viene esercitato avverso le situazioni di emergenza è quello ambientale. La giurisprudenza costituzionale e quella amministrativa hanno evidenziato che, in questo specifico campo ma non solo, l’ordinanza *extra ordinem* non svolge una funzione sanzionatoria di comportamenti o omissioni; invero, il provvedimento salvaguarda esigenze primarie della collettività, ragion per cui possono essere sacrificati anche interessi di soggetti determinati, purché vengano rispettati ragionevoli limiti

---

13 V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell’amministrazione*, cit., pp. 367 ss..



temporali ed oggettivi, nonché le idonee garanzie procedimentali. La materia ambientale, inoltre, è strettamente collegata a quelle dell'igiene e della salute pubblica, in quanto le questioni inerenti questi ultimi ambiti originano spesso volte da emergenze ambientali; conseguentemente, nelle ordinanze *extra ordinem* il concetto di protezione dell'ambiente possiede necessariamente una spiccata connotazione in senso estensivo ed evolutivo<sup>14</sup>.

Nonostante la Corte costituzionale e il giudice amministrativo abbiano individuato i caratteri del potere d'ordinanza, in materia ambientale l'esercizio del suddetto potere è oggetto di un intenso dibattito in ordine ad un suo presumibile abuso. Infatti, alle volte il potere di ordinanza verrebbe esercitato in assenza di reali situazioni emergenziali o, comunque, per fare fronte a evenienze in cui il carattere dell'emergenza è il risultato di un'inefficiente azione amministrativa in via ordinaria. Di tale problema si fornirà un inquadramento passando in rassegna le diverse tipologie di ordinanze contingibili e urgenti adottabili in materia ambientale.

### **3.1.1. Il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti disciplinato dal Codice dell'ambiente.**

Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante le "*Norme in materia ambientale*" e conosciuto anche come Codice dell'ambiente, consente di emanare ordinanze contingibili e urgenti in materia di gestione dei rifiuti (art. 191). Il Codice dell'ambiente disciplina un potere di ordinanza anche in altri ambiti, ad esempio quelli della bonifica dei siti contaminati e delle emissioni in atmosfera di impianti e attività (rispettivamente agli artt. 244 e 278). Tuttavia, le ordinanze relative a queste

---

<sup>14</sup> Corte cost., 14 luglio 2006, n. 284 (espressasi con riferimento alle ordinanze di protezione civile).

ultime materie non possiedono il carattere della contingibilità e dell'urgenza e, dunque, non verranno esaminate nella presente trattazione<sup>15</sup>.

L'art. 191 del Codice dell'ambiente è stato adottato a seguito di un lungo percorso normativo<sup>16</sup>. Secondo tale norma, il potere di adottare le ordinanze *extra ordinem* spetta al Presidente della Giunta regionale, al Presidente della provincia o al Sindaco, nell'ambito delle rispettive competenze; in situazioni di necessità e urgenza, nonché in deroga alle disposizioni vigenti ma in linea con le direttive dell'Unione europea, i titolari del potere in commento possono ricorrere a forme speciali di gestione dei rifiuti in via temporanea. L'art. 191 impone di comunicare il provvedimento al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Ministri dell'ambiente, della salute e delle attività produttive, nonché al Presidente della regione, entro tre giorni dall'adozione. L'efficacia delle ordinanze è di massimo sei mesi e le stesse possono essere reiterate per non più di diciotto mesi salvo comprovate necessità, che consentono di derogare al predetto termine.

L'art. 191 presenta alcune peculiarità rispetto alla normativa previgente e, in particolare, all'art. 13 del d.lgs. 22/1997, che disciplinava il medesimo potere di ordinanza. In primo luogo, l'art. 191 va letto congiuntamente all'art. 3 *bis*, comma 2 del Codice dell'ambiente, che esplicita i principi generali in materia ambientale, valevoli anche per i provvedimenti contingibili e urgenti. Il potere di ordinanza in materia di rifiuti, dunque, va esercitato nel rispetto dei principi dell'azione ambientale, dello sviluppo sostenibile, della sussidiarietà e leale collaborazione,

---

15 La giurisprudenza amministrativa ha chiarito tale aspetto con riferimento, ad esempio, alle ordinanze per la bonifica dei siti contaminati di cui all'art. 244 del Codice dell'ambiente (Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 31 maggio 2010, n. 959 del).

16 Tale percorso è iniziato col d.P.R. 915/1982, adottato per dare attuazione alle direttive comunitarie n. 75/442 CEE, n. 76/403 CEE e n. 78/319 CEE. La disposizione di riferimento del decreto sopra citato è l'art. 12, disciplinante un potere di ordinanza attribuito al Presidente della Giunta regionale, al Sindaco ovvero, nel caso di emergenze a carattere interregionale, al Ministro della Sanità. L'art. 12 del d.P.R. 915/1982 va ad affiancarsi all'art. 32 della l. 833/1978, che attribuiva ai medesimi soggetti di cui sopra il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti per tutelare la salute pubblica. Successivamente, è intervenuto il d.lgs. 22/1997 (c.d. decreto "Ronchi"), il quale ha dettato una nuova disciplina in materia, specie con riferimento ad un assetto di competenze per la cui definizione è stata manifestata una certa preferenza per gli organi di governo di regioni ed enti locali; invero, l'art. 13 del decreto predetto, nel disciplinare il potere di ordinanza, si riferisce al Presidente della Giunta regionale, al Presidente della Provincia e al Sindaco, ciascuno nel proprio ambito territoriale e per le materie di propria competenza.

nonché di accesso alle informazioni e di partecipazione al procedimento. In secondo luogo, aumentano i soggetti cui devono essere comunicati i provvedimenti (in particolare, si aggiungono il Presidente del Consiglio, il Ministro delle Attività produttive); tale ampliamento consente un più forte controllo statale sui provvedimenti d'urgenza delle autorità locali<sup>17</sup>. Se, da un lato, sussistono i predetti aspetti di differenziazione tra l'art. 191 e la disciplina previgente, dall'altro lato vi è chi ha definito l'art. 191 stesso come "norma fotocopia" dell'art. 13 del d.lgs. 22/1997; invero, le due norme sarebbero accomunate dal contenuto delle rispettive rubriche, dai presupposti per l'esercizio del potere, nonché dalle garanzie che, spesso solo da un punto di vista formale, caratterizzano il provvedimento<sup>18</sup>.

L'art. 191, come poc'anzi accennato, prevede un termine oltre il quale non è possibile reiterare l'adozione di un'ordinanza emergenziale, pari a diciotto mesi; tuttavia, la norma stessa consente di derogare a tale termine per ragioni di comprovata necessità<sup>19</sup>. Tale previsione, però, non è stata adottata per garantire una più efficace gestione delle emergenze. La scelta del legislatore è derivata dalla necessità di ovviare ad un'inefficienza della pubblica amministrazione in materia di rifiuti, con specifico riferimento all'emergenza che ha colpito la Regione Campania dalla metà degli anni 90' sino al 2009. La modifica legislativa apportata, dunque, è un importante segnale del principale problema delle ordinanze contingibili e urgenti in materia ambientale, quale l'abuso di queste ultime per fronteggiare situazioni che non si caratterizzano per l'elemento dell'urgenza.

La volontà di prevenire un abuso del potere di ordinanza ex art. 191 del d.lgs. 152/2006 può essere ravvisata, in primo luogo, dalla posizione assunta dal Ministero dell'ambiente. In tal senso, la Circolare del 22 aprile 2016 chiarisce che «*le ordinanze contingibili e urgenti adottate al fine di ovviare alle inadempienze e ai ritardi*

17 A. CARAPPELLUCCI, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti: la nuova declinazione di un istituto controverso*, in *AmbienteDiritto.it*, 2009, pp. 9 ss..

18 R. FERRARA, *Potere di ordinanza fra necessità e legalità: la "storia infinita" delle tutele ambientali extra ordinem*, in *Foro amministrativo T.a.r.*, 2007, 9, p. 2914.

19 La modifica è stata apportata con l'art. 9, comma 8 del d.l. 90/2008, convertito in l. 123/2008.

delle Amministrazioni violano il dettato di cui all'art. 191»<sup>20</sup>; inoltre «la durata del provvedimento deve imprescindibilmente essere collegata al perdurare dello stato di necessità che ha imposto l'adozione del relativo atto, dovendo inoltre essere contenuta al minor tempo possibile idoneo a fronteggiare lo stato emergenziale».

La giurisprudenza amministrativa, da par suo, ha individuato un punto di equilibrio nell'uso delle ordinanze contingibili e urgenti ex art. 191. Invero, da un lato si stigmatizza l'improprio utilizzo delle ordinanze, se adottate per sopperire a delle inefficienze nell'uso degli ordinari strumenti amministrativi in materia di rifiuti<sup>21</sup>; in tal senso, l'attenzione viene prestata proprio all'elemento dell'urgenza quale presupposto su cui il provvedimento deve basarsi e in assenza del quale non è legittimo l'uso del provvedimento *extra ordinem*<sup>22</sup>. Dall'altro lato, ancorché l'emergenza sia causata da una situazione di rischio anche risalente nel tempo, si ritiene che ciò non debba precludere l'adozione dell'ordinanza; invero, la valutazione della situazione emergenziale va condotta alla luce di un'effettiva e oggettiva sussistenza di una situazione emergenziale<sup>23</sup>. In altri termini, l'ordinanza non può assecondare l'inerzia dell'amministrazione, contribuendone al protrarsi, ma deve comunque "tamponare" le conseguenze di quest'ultima, qualora da queste derivi una situazione di pericolo attuale. Parte della dottrina, nel prendere atto di questa posizione del giudice amministrativo, evidenzia però che il problema si sposterebbe sul piano dell'apprezzamento discrezionale delle formule legislative in materia di emergenza; invero, tale apprezzamento, stante lo scarso valore tecnico - giuridico del concetto di emergenza, potrebbe dare luogo a valutazioni di natura

---

20 Tale affermazione va collocata nell'ambito di un ragionamento sull'abuso dello strumento dell'ordinanza contingibile e urgente per "aggirare" la normativa in materia di contratti pubblici, al fine di prorogare indebitamente gli affidamenti dei servizi pubblici.

21 Recentemente, si v. Tar Sicilia, Palermo, 29 gennaio 2018, n. 252.

22 Cons St., sez. VI, 24 marzo 2006, n. 1537, in *Foro amm. C.d.S.*, 2006, 3; Tar Campania, Napoli, sez. V, 8 febbraio 2006, n. 1778, in *Urbanistica e appalti*, 2006.

23 Tale posizione caratterizza l'orientamento della giurisprudenza amministrativa in maniera costante. Sul punto, si vv. Cons St., sez. V, 9 novembre 1998, n. 1585, in *Foro amm.*, 1998, 11; Cons. St., sez. V, 2 dicembre 2002, n. 6624, in *Corr. Giur.*, 2003, 3, p. 302; Cons St., sez. VI, 11 ottobre 2001, n. 658; Cons. St., sez. V, 16 febbraio 2010, n. 868 e 10 febbraio 2010, n. 670.

politica, con il conseguente perpetrarsi delle situazioni di abuso dell'ordinanza *extra ordinem*<sup>24</sup>.

Gli sforzi compiuti al fine di contenere un abuso del potere di ordinanza ex art. 191 sono stati molteplici. La stessa formulazione legislativa, salvo la previsione di una reiterazione delle ordinanze oltre i diciotto mesi, ha tentato di circoscrivere i presupposti e, soprattutto, il campo delle valutazioni discrezionali operabili. Tali sforzi, anche se non in modo pieno, sembrano aver fruttato in sede applicativa. Pur non sussistendo statistiche puntuali in merito, sembra che svariati provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 191 abbiano previsto le misure strettamente necessarie al contrasto dell'emergenza, esclusivamente per un tempo limitato<sup>25</sup>.

### **3.1.2 I poteri di ordinanza previsti dal TUEL ed esercitabili anche in materia ambientale.**

Il d.lgs. 267/2000 (TUEL) attribuisce alle autorità di vertice degli enti locali importanti poteri di emanare ordinanze contingibili e urgenti anche in materia ambientale. Ci si riferisce agli artt. 50 e 54, ai quali si è addivenuti dopo un percorso normativo che si è protratto sin dagli inizi del 900'<sup>26</sup>.

---

24 R. FERRARA, *Potere di ordinanza fra necessità e legalità: la "storia infinita" delle tutele ambientali extra ordinem*, in *Foro amministrativo T.a.r.*, 2007, 9, p. 2914.

25 G. MARAZZITA, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2011, 2, p. 18.

26 Una prima disposizione di riferimento è stata l'art. 153 del T.U. della legge comunale e provinciale, di cui al R.D. 4 febbraio 1915 n. 148, che consentiva al Sindaco di adottare ordinanze *extra ordinem* in materia di sicurezza pubblica (con una serie di specificazioni in merito) e di igiene pubblica. Il contenuto dell'art. 153 riproduce quanto era già stato definito in una serie di disposizioni antecedenti, prima delle quali l'art. 104 dell'all. A della l. 20 marzo 1865, n. 2248. Successivamente, con l'entrata in vigore del R.D. 3 marzo 1934, n. 383, recante il T.U. della legge comunale provinciale, la situazione viene a cambiare. Infatti, sempre con riferimento al Sindaco, l'art. 55 della fonte sopracitata presenta un contenuto analogo a quello dell'art. 153 del T.U. 148/1915, con in aggiunta la previsione di un intervento sostitutivo del Prefetto in caso di inerzia del Podestà (denominazione del capo dell'amministrazione comunale in periodo fascista). L'art. 20 del T.U. 383/1934 disciplina anche un potere di ordinanza di urgenza specificamente di competenza del Prefetto in svariate materie tra cui, per una ragione di afferenza a quella ambientale, va citata quella della sanità pubblica; inoltre, l'art. 19 della fonte da ultimo richiamata attribuisce sempre al Prefetto un più generale potere di ordinanza esercitabile in caso di urgenti necessità legate al pubblico interesse. Un'ulteriore importante fase di sviluppo normativo è coincisa con l'adozione della l. 23 dicembre 1978, n. 833 («Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale»); l'art. 32 di quest'ultima redistribuisce il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti, a seconda dell'ambito territoriale di efficacia, tra il Ministro della Sanità, il Presidente della Giunta regionale ed il Sindaco. Le materie di riferimento sono sempre quelle dell'igiene e della sanità pubblica. Un ultimo passaggio legislativo è

Gli artt. 50, comma 5 e 54, comma 4 consentono al Sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti, rispettivamente in qualità di rappresentante della comunità locale e di ufficiale di Governo; inoltre, il comma 6 dell'art. 54 disciplina un ulteriore potere di ordinanza *extra ordinem* in casi di emergenza legati al traffico o all'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero in circostanze di particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana<sup>27</sup>. L'art. 54, a seguito dell'emanazione del d.l. 13 maggio 2008, n. 92, convertito in l. 24 luglio 2008, n. 125, ha subito un'importante revisione, consistente nell'attribuzione al Sindaco del potere di adottare 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. Tuttavia, la sentenza della Corte Costituzionale n. 115/2011 ha imposto nuove modifiche<sup>28</sup>. Più di recente, dunque, è intervenuto il d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito in l. 18 aprile 2017, n. 48, con cui gli artt. 50 e 54 del TUEL sono stati rivisti. In particolare, per quanto di specifico interesse nell'ambito del presente contributo, al Sindaco, quale rappresentante della comunità locale, è stato attribuito l'ulteriore potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti per *«in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche»*.

---

rappresentato dalla promulgazione della l. 8 giugno 1990, n. 142 («*Ordinamento delle autonomie locali*») che, in primo luogo, abroga quasi totalmente i TT.UU. del 1915 e del 1934 con l'art. 64, comma 1. L'art. 38 della predetta fonte, invece, disciplina il potere di ordinanza d'urgenza del Sindaco, non innovando nulla rispetto al precedente assetto. Per il presente quadro normativo, nonché ulteriori approfondimenti in merito ai singoli provvedimenti normativi antecedenti le norme di riferimento di cui al TUEL, si v. F. ANDRONIO, *Le ordinanze di necessità e urgenza per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 167 ss..

27 Per un approfondimento specifico sul tema si v. CAVALLO PERIN R., ROMANO A., *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie Locali (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)*, Cedam, Padova, 2006, pp. 342 ss. e 361 ss..

28 Invero, la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 54, comma 4 che, ponendo la locuzione "anche" prima dell'espressione "contingibili e urgenti", avrebbe consentito un esercizio del potere di ordinanza sostanzialmente senza limiti, con conseguente contrasto col principio di legalità.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, per l'esercizio del potere sindacale di adottare le ordinanze *extra ordinem* occorre una situazione eccezionale, non tipizzata a livello legislativo e alla quale non si possa rimediare con gli strumenti ordinari; inoltre, sono necessarie un'adeguata istruttoria e una idonea motivazione. Infine, anche in questo caso deve sussistere la contingibilità della situazione, alla quale deve potersi porre rimedio con un intervento non rinviabile e la cui estensione temporale sia limitata<sup>29</sup>.

Le ordinanze sindacali consentono di fronteggiare un ampio spettro di evenienze emergenziali, tra cui rientrano a pieno titolo quelle di natura ambientale, specie in materia di gestione dei rifiuti e di inquinamento urbano<sup>30</sup>. In particolare, sembra che le ordinanze sindacali in materia ambientale siano adottate soprattutto ai sensi dell'art. 50, comma 5 TUEL<sup>31</sup>.

Data la peculiarità del quadro normativo e fattuale che contraddistingue la materia dell'ambiente, il giudice amministrativo ha contestualizzato e adattato le indicazioni generali relative al potere di ordinanza sindacale. In particolare, è stata evidenziata la necessità di non abusare dell'ordinanza sindacale di cui al TUEL in luogo delle altre ordinanze "ordinarie" disciplinate dalla normativa ambientale; ciò, ad esempio, nel caso dell'uso di un'ordinanza sindacale in luogo di quella di cui all'art. 192 del Codice dell'ambiente in materia di rifiuti<sup>32</sup>; un'eccezione, però, riguarda il caso in cui l'adozione nei normali rimedi offerti dall'ordinamento non possa essere garantita tempestivamente<sup>33</sup>. L'ordinanza sindacale, inoltre, non potrà essere adottata qualora siano già in essere misure, non per forza amministrative, che consentano di prevenire eventuali pregiudizi; tale aspetto è stato puntualizzato

---

29 Cons St., sez. V, 21 febbraio 2016, n. 774, 24 luglio 2016, n. 3369 e 22 marzo 2016, n. 1189.

30 In tal senso, si v. ANCI – CITTALIA, *Per una città sicura: dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*, 2012; ANCI – CITTALIA, *Le ordinanze dei sindaci sulla sicurezza urbana: i primi risultati della ricerca ANCI e Cittalia*.

31 Evidenzia questo aspetto G. MARAZZITA, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, cit., p. 7.

32 Situazione che si è registrata nel caso di abbandono incontrollato di rifiuti e su cui si è pronunciato il Tar Campania, Napoli, sez. V, 11 maggio 2010, n. 3683, che richiama Cons. St., 12 giugno 2009, n. 3765.

33 In materia di inquinamento, ad esempio, così si esprime Cons. St., sez. V, 12 giugno 2009, n. 3765

in un caso di emanazione di un'ordinanza sindacale di chiusura di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi, per il quale era stata già revocata l'autorizzazione integrata ambientale ed era stato disposto il sequestro preventivo da parte del Gip<sup>34</sup>. L'esigenza di una prevenzione dei rischi può per altro integrare, in sé per sé, un fattore emergenziale legittimante il ricorso all'ordinanza *extra ordinem*, come avvenuto laddove un'ordinanza sindacale sia stata adottata per prevenire la contaminazione di una falda di acqua potabile ancora non verificatasi; ad avviso del giudice amministrativo, quella richiamata costituisce una di quelle situazioni in cui non si ritiene necessaria la verifica del danno temuto<sup>35</sup>.

Il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti di cui al TUEL, non solo in materia ambientale ma anche considerando gli altri ambiti di riferimento, ha fornito alla dottrina e alla giurisprudenza l'occasione per pronunciarsi sul carattere della contingibilità e dell'urgenza; a tal proposito, si sono formati diversi orientamenti.

Con riferimento alla nozione di "contingibilità", una prima corrente di pensiero fornisce una ricostruzione rigorosa, ritenendo che l'ordinanza non possa essere adottata per fronteggiare situazioni divenute urgenti, ma il cui pericolo risalga nel tempo. Sulla base di tale convincimento, dunque, l'azione amministrativa sarà illegittima qualora tra l'urgenza e il momento di nascita del pericolo intercorra un lasso di tempo, dovendo essere i due momenti contemporanei. Un secondo orientamento, invece, non considera negativamente il decorrere di un certo tempo tra l'urgenza e la nascita della situazione di pericolo, ma ritiene prevalente la necessità di provvedere a fronte di una situazione emergenziale rilevante. Una terza posizione, infine, è quella di chi, pur ammettendo l'uso dell'ordinanza in situazioni di urgenza temporalmente distanti dall'insorgere

---

34 Così si esprime Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 1 febbraio 2016, n. 268, che non ha ravvisato l'urgenza collegata all'imminente pericolosità derivante da un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi proprio in virtù dell'adozione di altre misure.

35 Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 16 luglio 2009, n. 4379.



del pericolo, ritiene che, in tal caso, l'amministrazione sarà gravata di un onere motivazionale più specifico. Tanto il secondo, quanto il terzo orientamento, tendono oggi a dominare a livello giurisprudenziale. Per quanto riguarda il carattere dell'urgenza, invece, esso si presta ad essere più facilmente ricostruito, essendo collegato alla necessità di provvedere a situazioni emergenziali con grande immediatezza, esigenza che gli ordinari poteri detenuti dalla pubblica amministrazione non devono essere in grado di soddisfare<sup>36</sup>.

Anche in ambito ambientale, la giurisprudenza tende a privilegiare le esigenze collegate alla sussistenza di una situazione contingibile e urgente, ancorché derivanti da un'inefficienza della pubblica amministrazione nella gestione ordinaria<sup>37</sup>.

### **3.1.3. Il potere di ordinanza secondo il modello della protezione civile.**

Il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti secondo il modello della protezione civile costituisce uno degli aspetti più caratteristici delle emergenze ambientali. Il Servizio Nazionale della Protezione Civile ha alle sue spalle un complesso percorso di sviluppo che origina dall'art. 1 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773, passa per la l. 24 febbraio 1992, n. 225 (*«Istituzione del Servizio Nazionale della*

<sup>36</sup> Per tale ricostruzione, si v. S. PEDRABISSI, *Le ordinanze sindacali extra ordinem e il presupposto dell'urgenza*, in *Amministrare*, 2014, 3, pp. 412 ss.. Per quanto riguarda il carattere della contingibilità, tra le pronunce che l'autrice passa in rassegna, aventi ad oggetto le ordinanze sindacali, rivestono particolare importanza, quanto al primo orientamento evidenziato, quelle rese da Tar Puglia, Bari, 13 marzo 2008, n. 593 e da Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4402; con riferimento, invece, al secondo orientamento, vale segnalare Cons. Stato, sez. V, 3 giugno 2013, n. 3024; infine, in merito al terzo orientamento, viene evidenziato come il settore dei rifiuti rappresenti uno degli ambiti in cui si registra un uso particolarmente intenso del potere di ordinanza, spesso ad opere delle stesse amministrazioni dotate di competenze di gestione in via ordinaria. Per quanto riguarda la nozione di emergenza, si v. Tar Napoli, sez. V, 4 dicembre 2013, n. 552.

<sup>37</sup> Si v., ad esempio, il caso affrontato da Tar Puglia, Bari, sez. III, 5 giugno 2008, n. 2347, dove viene evidenziato che l'ordinanza contingibile e urgente può essere utilizzata anche per evitare che un danno si verifichi o si aggravi a seguito del decorrere di un certo lasso di tempo dall'evento calamitoso (nel caso di specie, l'evento sarebbe consistito in un incendio verificatosi in un locale adibito alla vendita di carni fresche, il quale avrebbe determinato una situazione di degrado consistente nella presenza di rifiuti e di esalazioni moleste che l'amministrazione comunale, in via ordinaria non sarebbe stata in grado di gestire).

*Protezione Civile*) e, successivamente ad una serie di tappe legislative intermedie, è culminato con l'adozione del Codice della protezione civile di cui al d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1<sup>38</sup>.

La l. 225/1992 disciplinava il potere di ordinanza e la correlata dichiarazione dello stato di emergenza all'art. 5; quest'ultimo, nel corso del tempo, è stato integrato e modificato al fine di meglio individuarne il contenuto<sup>39</sup>. Attualmente, la predetta disciplina è contenuta al capo IV del Codice della protezione civile («*Gestione delle emergenze di rilievo nazionale*»), in particolare, agli artt. 24 e 25. Sinteticamente, l'art. 24 prevede che lo stato di emergenza venga deliberato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente di quest'ultimo o su richiesta del Presidente della regione o della Provincia autonoma interessata. Tale dichiarazione si basa su una valutazione del Dipartimento della protezione civile e fissa la durata (non superiore ai 12 mesi e prorogabile per un periodo non superiore) e l'estensione territoriale dello stato di emergenza, avuto riguardo alla natura e alla qualità degli eventi. L'art. 25 disciplina l'esercizio del potere di ordinanza, con cui poter operare in deroga ad ogni disposizione vigente nel rispetto delle modalità indicate nella deliberazione dello stato di emergenza, oltre che dei principi generali dell'ordinamento e delle norme dell'Unione europea.

Nel corso degli anni, le ordinanze della protezione civile, sulla cui legittimità costituzionale la dottrina si è divisa<sup>40</sup>, hanno contribuito alla gestione delle più svariate emergenze ambientali. In particolare, nel predetto ambito, le dichiarazioni dello stato di emergenza sono state numerose; si va dei terremoti, alle alluvioni, per

---

38 Per una ricostruzione del percorso evolutivo del sistema della Protezione civile si v. A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza*, cit., pp. 166 ss.; MEOLI C., voce *Protezione civile*, in *Diz. dir. pubbl.*, 2006, V, pp. 4668 ss. (e bibliografia ivi citata).

39 Sul punto, si v. A. FIORITTO, *La riforma della protezione civile*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 11, pp. 1059 ss.. Come evidenziato dall'autore, l'art. 5 ha subito una serie di modifiche, più di recente, ad opera dell'art. 2, comma 2 *quater* del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1 della l. 26 febbraio 2011, n. 10, che aveva introdotto i commi 5 *quater* e 5 *quinquies*; successivamente, è intervenuto il d.l. 15 maggio 2012, n. 59, convertito in l. 12 luglio 2012, n. 100.

40 Una rassegna dei principali orientamenti in materia è stata compiuta da C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, Relazione al Convegno del Gruppo S.Martino, Università di Milano Bicocca, 13 novembre 2009 su "Recenti novità nell'uso dei poteri normativi del governo", in *Rivista AIC*, 2009.

giungere alle situazioni di inquinamento industriale, urbano e ai disastri causati da errori umani<sup>41</sup>. In diversi di questi casi, tuttavia, si è assistito ad un abuso del potere di ordinanza di protezione civile per fronteggiare emergenze protrattesi nel tempo e, dunque, rimaste prive del carattere della temporaneità. Uno degli esempi più significativi è della gestione del ciclo dei rifiuti in Campania, per il quale lo stato di emergenza si è protratto dal 1994 sino al 2009, quando il d.l. 195 del 30 dicembre 2009 ha stabilito la fine dell'emergenza e riassegnato la gestione del ciclo dei rifiuti agli ordinari procedimenti di competenza della Regione. Un ulteriore caso, sempre relativo alla gestione del ciclo dei rifiuti, ha riguardato la Regione Calabria, ove lo stato di emergenza è stato dichiarato per la prima volta nel 1997 e si è protratto sino al 2013. In quest'ultima situazione si è avuta anche una pronuncia della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quella legge regionale che, sovrapponendosi alla determinazione del Commissario straordinario per i rifiuti, avrebbe contrastato con l'art. 5 della l. 225/1992. Uno dei motivi che la Regione Calabria deduceva a propria difesa era stato proprio quello dell'eccessivo reiterarsi delle ordinanze emergenziali, con conseguente "stabilizzazione" dello stato di emergenza. Tuttavia, la Corte non avrebbe potuto esercitare alcun sindacato in merito alla legittimità amministrativa del provvedimento e avrebbe proprio evidenziato la necessità, da parte della Regione, di impugnare lo stesso nelle opportune sedi<sup>42</sup>.

Il problema dell'improprio uso dell'ordinanza *extra ordinem*, in ambito ambientale ma non solo, è stato denunciato già all'indomani dell'entrata in vigore

---

41 Per alcuni esempi in materia si v. G. MARAZZITA, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, cit., p. 31. Si v., più di recente, anche la rassegna svolta da E. RAFFIOTTA, *Le ordinanze extra ordinem in materia ambientale: ex facto ius oritur*, in *Rassegna parlamentare*, 2016, 3, pp. 512 e 513.

42 Corte cost., 3-4 luglio 2006, n. 284, con nota di A. PIEROBON, *Poteri emergenziali e poteri ordinari nella gestione dei rifiuti alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 284 del 3-4 luglio 2006*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2007, 2, pp. 296 ss.. L'autore, prendendo atto della pronuncia citata, si dimostra dubbioso in ordine a tale *modus operandi*, che determinerebbe una lesione per il sistema democratico e per gli enti territoriali, dotati di autonomia costituzionalmente protetta.

della l. 225/1992<sup>43</sup>; l'abuso dell'ordinanza è legato non solo alla gestione di situazioni non più di carattere realmente emergenziale, ma anche al fatto che, mediante l'ordinanza contingibile e urgente, è possibile conseguire risultati per i quali un iter legislativo ordinario richiederebbe sacrifici ben maggiori. Va considerata, poi, l'ulteriore importante prerogativa dello stanziamento di un apposito finanziamento che accompagna l'ordinanza di protezione civile, elemento di estrema importanza se si considerano le difficoltà economiche delle varie amministrazioni chiamate a gestire le emergenze. Il modello della protezione civile, definita come una vera e propria "amministrazione parallela"<sup>44</sup>, garantisce dunque il conseguimento di risultati ben più vantaggiosi di quelli che potrebbero essere raggiunti attraverso gli ordinari strumenti di amministrazione e di legislazione. Conseguenza di tale situazione è però, in primo luogo, quella di aver creato dei veri e propri "sottosistemi" normativi<sup>45</sup>. Inoltre, così operando, si vanno a coprire le inefficienze delle amministrazioni, rendendo meno pressante l'esigenza di risolvere alla radice il suddetto problema. Tale situazione, per altro, è stata ulteriormente alimentata dall'estensione dell'applicazione dell'art. 5 della l. 225/1992 ai c.d. "grandi eventi", nozione estremamente ampia e dai contorni assai sfumati, all'interno del quale potrebbero rientrare anche questioni di natura ambientale.

Unitamente a tali circostanze, va ricordato che il sindacato giurisdizionale sui provvedimenti di protezione civile opera in condizioni delicate. Invero, il quadro normativo di riferimento appare piuttosto elastico circa la discrezionalità delle valutazioni prodromiche alla dichiarazione dello stato di emergenza e all'adozione

---

43 Tra i primi contributi in merito, va citato quello di F.S. SEVERI, *Le ordinanze della legge n. 225/92 sulla protezione civile*, Giuffrè, Milano, 1996.

44 L'espressione è stata utilizzata da V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, cit., p. 377 con specifico riferimento alle ordinanze d'urgenza. Autorevole dottrina la condivide, non solo con riferimento alle ordinanze, ma ritenendone possibile un'estensione anche al fenomeno dell'uso indiscriminato del decreto – legge (si vv., rispettivamente, A. FIORITTO, *Una nuova emergenza: l'alluvione delle ordinanze di protezione civile*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2011, 1; C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, cit.).

45 G. MANFREDI, *Le insidie del potere di ordinanza*, in *Riv. Giur. Amb.* 2004, 1, p. 102. Come osserva l'autore, non solo le ordinanze sono sottratte al controllo del Parlamento, ma esse, seppur di efficacia temporanea, non hanno dei limiti precisi dal punto di vista temporale).

delle ordinanze; inoltre, il tasso di politicità che contraddistingue sia la dichiarazione dello stato di emergenza, sia le relative ordinanze adottate è molto alto<sup>46</sup>. Per il giudice amministrativo, dunque, non è semplice porre un argine al fenomeno della moltiplicazione delle ordinanze di protezione civile, anche in materia ambientale.

### **3.1.4. Gli ulteriori poteri di ordinanza per le emergenze ambientali.**

A completamento della rassegna sin qui condotta, un breve cenno va svolto in merito agli ulteriori poteri di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia ambientale.

In primo luogo, vanno citati i poteri di competenza del Ministro dell'ambiente, che può emanare due tipologie di ordinanze. Una prima non possiede i caratteri della contingibilità e dell'urgenza, dovendosi ad essa attribuire un carattere cautelare; ci si riferisce, infatti, a quella di cui all'art. 8, comma 3 della l. 8 luglio 1986, n. 349 («Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale»). La norma conferisce al Ministro dell'ambiente un potere da esercitare avverso l'inerzia di regioni o enti locali nell'attuazione delle disposizioni sulla tutela dell'ambiente, e qualora da ciò possa derivare un grave danno

---

<sup>46</sup> È la stessa giurisprudenza amministrativa (si v. Cons. St., sez. IV, 28 ottobre 2011, n. 5799) a evidenziare che, rispetto alle ordinanze di protezione civile, il sindacato deve svolgersi in maniera rigorosa circa la sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere di ordinanza. Allo stesso tempo, però, il quadro normativo consente un esercizio del potere di ordinanza (nel sistema di protezione civile) piuttosto elastico. Invero, l'oggetto del sindacato è un atto di alta amministrazione, caratterizzato da un'ampia discrezionalità, nonché da particolari circostanze che vi si pongono alla base. Nel caso specifico delle ordinanze di protezione civile, poi, la legge consente di derogare alle disposizioni di legge in termini molto ampi e col limite rappresentato dai principi dell'ordinamento giuridico; tale aspetto non viene ritenuto di per sé illegittimo, in quanto il vero problema risiederebbe nell'abuso con cui si è fatto ricorso a tale regime derogatorio (V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, cit., p. 379). L'unico argine alla libertà che contraddistingue l'esercizio del potere in commento è quello dell'indicazione almeno delle principali norme cui la deroga stessa andrà a riferirsi. Una specifica disamina sul tema del sindacato giurisdizionale sulle ordinanze di protezione civile è stata svolta da F.F. PAGANO, *Dal decreto legge alle ordinanze di protezione civile, ampiezza e limiti costituzionali del sindacato del giudice amministrativo sul potere extra ordinem del governo*, in *Rivista AIC*, 2011, 4, pp. 10 ss.

ecologico; tale potere può essere esercitato all'esito di un'istruttoria e di una diffida ad adempiere nei confronti dei diretti interessati. Una seconda tipologia di ordinanza, il cui relativo potere di emanazione è sempre riconosciuto al Ministro dell'ambiente, è quella prevista dall'art. 8 della l. 3 marzo 1987, n. 59, recante le «*Disposizioni transitorie ed urgenti per il funzionamento del Ministero dell'ambiente*». La norma stabilisce che, in caso di pericolo di danno ambientale e di impossibilità di interventi alternativi, il Ministro dell'ambiente, assieme agli altri Ministri eventualmente competenti, può emettere ordinanze contingibili e urgenti per la tutela dell'ambiente; l'efficacia di tali provvedimenti non può essere superiore ai sei mesi. Alla luce del suo contenuto, l'art. 8 della l. 59/1987 è stato definito come una norma di chiusura del sistema dei controlli ambientali. L'art. 8, infatti, prevedendo un potere atipico e innominato consente di ovviare a quelle lacune dell'ordinamento, specie con riferimento alla gestione di situazioni emergenziali<sup>47</sup>.

Un ulteriore potere di ordinanza contingibile e urgente di cui sono titolari il Sindaco, il Prefetto, il Ministro dell'ambiente e il Presidente del Consiglio dei ministri, secondo le rispettive sfere di competenza, è quello disciplinato dall'art. 9 della l. 26 ottobre 1995, n. 447 («*Legge quadro sull'inquinamento acustico*»). La norma, in linea generale, consente, mediante provvedimento motivato, di imporre il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore. Dato il contenuto della disposizione, sussiste un collegamento con l'art. 54, comma 6 TUEL, ma la giurisprudenza amministrativa evidenzia che l'art. 9 della l. 447/1995 non vada letto come meramente riproduttivo di quest'ultimo; invero, la norma si propone precipuamente di contrastare il fenomeno dell'inquinamento acustico, nozione ben definita dall'art. 2 della l. 447/1995, che lo ritiene un pericolo per la salute umana. Ragion per cui, l'art. 9 della l. 447/1995 può essere applicato direttamente laddove gli accertamenti tecnici compiuti dalle Agenzie Regionali di

---

47 R. FERRARA, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella «società del rischio»*, in *Foro amm. T.a.r.*, 2005, 4, p. 3361.

Protezione Ambientale attestino la sussistenza di un fenomeno di inquinamento acustico; inoltre, la tutela della salute pubblica non richiede necessariamente che il pericolo riguardi l'intera collettività, essendo sufficiente che esso sussista per una singola famiglia o una singola persona<sup>48</sup>. Non è altresì richiesto alcun bilanciamento di interessi tra il diritto alla salute e altre libertà, come ad esempio quella di impresa<sup>49</sup>.

Anche con riferimento all'art. 9 della l. 447/1995, tuttavia, si registrano casi di abuso, con conseguente annullamento in sede giurisdizionale dei relativi provvedimenti adottati<sup>50</sup>.

#### **4. Conclusioni.**

La rassegna delle varie ordinanze contingibili e urgenti in materia ambientale consente di evidenziarne la fondamentale importanza nella gestione delle emergenze. In tale settore, il quadro normativo è estremamente composito tant'è che, a volte, ad una medesima autorità viene riconosciuto più di un potere di adottare ordinanze *extra ordinem* (si pensi alla figura del Sindaco). A fronte della condotta ricostruita, va evidenziato uno stato di criticità, dovuto alla difficile ricerca di un equilibrio tra l'esigenza di garantire l'efficacia dell'operato dell'amministrazione dell'emergenza e quella di evitare gli abusi del potere di ordinanza. Ciò, specialmente nel delicato settore del ciclo dei rifiuti.

Si è constatato che, laddove il legislatore abbia circoscritto adeguatamente i presupposti di esercizio del potere di ordinanza, quest'ultimo è stato adoperato

---

48 Cons. St., sez. V, 6 marzo 2013, n. 1372; Tar Piemonte, Torino, sez. I, 10 luglio 2015, n. 1173.

49 Tar Toscana, Firenze, sez. II, 13 luglio 2015, n. 1093.

50 Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 15 aprile 2015, n. 285, con cui è stata ravvisata l'illegittimità del provvedimento sindacale che imponeva al titolare di un locale di non diffondere musica e di impedire lo stazionamento di avventori dalle ore 22. Come evidenziato dal giudice amministrativo, la situazione alla base del provvedimento non sarebbe risultata connotata da alcun elemento di eccezionalità, con conseguente non temporaneità delle misure adottate.

all'esclusivo scopo di gestire le emergenze ambientali<sup>51</sup>. Anche la possibilità di esercitare il potere di ordinanza con una maggiore elasticità costituisce però un'importante prerogativa, specie in un contesto, quale quello odierno, in cui le situazioni emergenziali aumentano, sia in termini numerici che dimensionali<sup>52</sup>. Allo stesso tempo, i principali casi di abuso del potere di ordinanza derivano proprio da formulazioni normative che, data la loro ampiezza concettuale, consentono di ricorrere al suddetto potere non solo per gestire le emergenze imprevedibili, ma anche per ovviare alle inefficienze della pubblica amministrazione nella gestione ordinaria, ovvero per risolvere emergenze che sono diventate tali per l'inerzia della P.A., sempre durante l'attività ordinaria. A tale problematica, tuttavia, si dovrebbe rimediare non privando l'amministrazione del potere di adottare ordinanze con un certo margine di discrezionalità, bensì eliminando quei fattori di inefficienza dell'amministrazione stessa, in virtù dei quali quest'ultima non è in grado di operare in via ordinaria e si trova poi costretta a adottare misure di carattere emergenziale in situazioni che non avrebbero richiesto ciò. Il tutto, concependo sempre il potere di ordinanza in ossequio alle indicazioni che la giurisprudenza costituzionale ha fornito.

L'orientamento giurisprudenziale che, nel sindacare la legittimità amministrativa delle ordinanze *extra ordinem*, privilegia una valutazione della sussistenza attuale di un'emergenza, ritenendo irrilevante il fatto che la stessa derivi da una situazione risalente nel tempo, è condivisibile. Anche in questo caso, comunque, sarebbe auspicabile che tale orientamento si ponesse nell'ottica di una fase di transizione in cui, in attesa dei risultati derivanti da una concreta attività di risoluzione delle inefficienze della P.A., il potere di ordinanza possa ancora continuare ad essere esercitato per fronteggiare le emergenze che da tali

---

51 Come nel caso delle ordinanze ex art. 191 del Codice dell'ambiente.

52 Ci si riferisce, in particolare, alle ordinanze di protezione civile.



inefficienze derivano. In attesa, però, di recuperare un sano equilibrio che consenta di ricorrere al potere di ordinanza solo quando l'emergenza sia effettivamente tale.

*Contributo sottoposto a referaggio doppio cieco conformemente alla Classe A dell'ANVUR.*