

IL POTERE DI ORDINANZA DEI SINDACI NEL PROCESSO DI “VERTICALIZZAZIONE” DELLA FORMA DI GOVERNO COMUNALE, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA MATERIA AMBIENTALE

*The ordinance power of Mayors in the process of “verticalization” of the local form of government,
with particular regard to environmental matters*

Nicola D’Anza *

Abstract [It]: Il potere di ordinanza dei sindaci ha formato oggetto, nel corso degli ultimi anni, di un intenso dibattito in sede scientifica, alimentato dai numerosi interventi legislativi in materia e dal numero crescente di ordinanze adottate nell’ambito delle diverse fasi emergenziali tra le quali, in particolare, la pandemia da Covid-19. Esso rappresenta un punto di osservazione privilegiato per analizzare l’evoluzione della forma di governo comunale, proiettata verso un assetto istituzionale sempre più verticalizzato e restio a governare i fenomeni sociali attraverso gli ordinari strumenti che l’ordinamento mette a sua disposizione. Il presente contributo intende quindi ripercorrere l’evoluzione storica del potere di ordinanza sindacale, con particolare riguardo alle ordinanze cc.dd. *extra ordinem* e alla materia ambientale, nella quale in modo paradigmatico è possibile cogliere le criticità e i limiti dell’abnorme rafforzamento del ruolo del sindaco.

Abstract [En]: *The ordinance power of Mayors has recently been the subject of intense academic debate, fuelled by numerous legislative interventions on the matter and the growing number of ordinances issued during various emergency phases – most notably, the Covid-19 pandemic. It represents a privileged vantage point for analysing the evolution of the municipal form of government, which is increasingly shifting toward a more vertical institutional structure and showing reluctance to govern social phenomena through the ordinary instruments provided by the legal system. This contribution therefore aims to trace the historical evolution of the Mayor’s ordinance power, with particular reference to so-called extra ordinem ordinances and to environmental matters, in which the critical issues and limits of the excessive strengthening of the Mayor’s role can be paradigmatically observed.*

Parole chiave: ordinanze sindacali – contingibilità – urgenza – ambiente – forma di governo – Comuni

Keywords: *Ordinances of the Mayor – Unpredictability – Urgency – Environment – Form of government – Cities*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il potere di ordinanza dei sindaci dall’Unità d’Italia ad oggi. – 3. Le ordinanze sindacali in materia ambientale. – 4. Il solipsismo del potere e l’evoluzione della forma di governo comunale.

* *Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico nell’Università di Pisa.*

1. Premessa

Nel corso degli ultimi anni, il potere di ordinanza¹, nelle sue diverse manifestazioni², ha formato oggetto di un ampio dibattito in sede scientifica, intensificatosi a seguito dello scoppio della pandemia da Covid-19 che ha condotto ad un esercizio sempre più esteso e massiccio di tale potere a tutti i livelli di governo³.

Sebbene la tendenza alla proliferazione delle ordinanze, specie di quelle contingibili e urgenti, sia quindi ormai riscontrabile tanto a livello statale quanto nel sistema delle autonomie, particolarmente dirompente essa si presenta nel contesto comunale, in particolare in quei settori caratterizzati dall'inesorabile emersione di episodi emergenziali sempre più frequenti e difficilmente governabili⁴. L'evoluzione del potere di ordinanza sindacale, specie in una materia tanto complessa e articolata qual è quella ambientale, evidenzia alcuni dei tratti caratterizzanti l'attuale forma di governo comunale, sempre più proiettata alla "verticalizzazione" dell'assetto istituzionale e al tendenziale abbandono degli strumenti di governo "ordinari" che l'ordinamento mette a disposizione.

Si è quindi ritenuto opportuno svolgere una ricognizione dell'attuale quadro normativo e giurisprudenziale in tema di poteri di ordinanza dei sindaci, con particolare riguardo alla materia ambientale, anche attraverso l'ausilio di dati statistici raccolti ed elaborati dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (MASE)⁵, muovendo da una se pur sintetica ricostruzione dell'evoluzione storica di detti poteri.

Anticipando in parte le conclusioni alle quali questo studio perviene, al *favor* mostrato dal legislatore negli ultimi due decenni per un progressivo ampliamento e rafforzamento di tali

¹ Sul potere di ordinanza la letteratura è sterminata. Con riguardo in particolare alle ordinanze di necessità e urgenza cfr., *ex plurimis*, E. C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2020; A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e di urgenza, tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009, 133 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, 1990; V. ANGELINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986, 156 ss.; F. BAROLOMEI, voce «*Ordinanza (dir. amm.)*», in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980, 970 ss.; ID., *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Milano, 1979; G. U. RESCIGNO, voce «*Ordinanza e provvedimenti di necessità e urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*», in *Nss. Dig. it.*, XII, 1965, 89 ss.; G. TREVES, *La costituzionalità dei provvedimenti amministrativi di necessità e urgenza*, in *Giur. cost.*, 1956, 994 ss.

² Nella classificazione delle ordinanze una prima distinzione, accettata dai più, è quella tra ordinanze cc.dd. *ordinarie* e ordinanze cc.dd. *extra ordinem*, queste ultime tendenzialmente definite come gli atti straordinari che l'autorità amministrativa adotta, in deroga alle norme vigenti, per fronteggiare un fatto emergenziale. Sul tema, *ex plurimis*, G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, Milano, 2003, 423 ss. Invero non di rado vengono impiegate espressioni diverse, come ad esempio "ordinanze atipiche", "ordinanze di necessità e urgenza" e "ordinanze anche in deroga alla legislazione vigente". Tuttavia, come osservato da R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza*, cit., 4, le denominazioni «"ordinanze contingibili e urgenti", "ordinanze sindacali d'urgenza", "provvedimenti di urgenza del sindaco" o "del prefetto", "ordinanze di necessità e urgenza", "ordinanze anche in deroga alla legislazione vigente" e simili» di norma sono utilizzate «indifferentemente».

³ Sull'articolazione del sistema delle fonti nel periodo della pandemia si rinvia a M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Riv. AIC*, 2/2020, 109 ss.

⁴ Sul concetto di "urgenza" e sulle relazioni con concetti affini si rinvia a Giu. SERGES, *La dimensione costituzionale dell'urgenza. Studio su di una nozione*, Napoli, 2020.

⁵ Cfr. par. 3.

poteri si contrappone, nell'ultima fase, la spinta verso un loro maggiore controllo e contenimento, soprattutto sulla scia della giurisprudenza costituzionale e amministrativa che, ininterrottamente, ha tentato di reprimere la tendenza allo straripamento di tali poteri dagli argini – invero sempre più deboli – del principio di legalità.

2. Il potere di ordinanza dei sindaci dall'Unità d'Italia ad oggi

Il problema dell'inquadramento dommatico del potere di ordinanza dei sindaci affonda le proprie radici in epoca statutaria⁶ e la dottrina non ha mancato di evidenziarne le criticità e le frizioni con i principi costituzionali, anzitutto a partire dal principio di legalità.

Ripercorrendo sinteticamente l'evoluzione del quadro normativo si può osservare come i primi riferimenti al potere di ordinanza sindacale si trovano nella legge n. 2248/1865 di unificazione amministrativa. In particolare, nell'allegato "C" ("Legge sulla Sanità Pubblica"), si assegnava al sindaco la responsabilità della tutela della salute pubblica, conferendogli il potere di adottare misure «per rimuovere le cause di insalubrità» (artt. 1 e 29). Inoltre, nell'allegato "E" ("Legge sul contenzioso amministrativo"), si stabiliva la possibilità di emettere decreti motivati «quando per grave necessità pubblica l'autorità amministrativa debba senza indugio disporre della proprietà privata o, in pendenza di un giudizio, procede all'esecuzione dell'atto oggetto di contestazione» (art. 7). La legge n. 2359/1865 conferiva inoltre ai sindaci, nell'ipotesi in cui la situazione emergenziale rendesse di fatto impossibile l'intervento tempestivo del prefetto o sottoprefetto, il potere di ordinare l'occupazione temporanea di beni immobili privati in caso di «rottura di argini, di rovesciamenti di ponti causati dall'impeto delle acque e in altri situazioni di forza maggiore o di assoluta urgenza» (art. 71).

Successivamente, con il regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, veniva conferito al sindaco un generale potere *extra ordinem* per adottare provvedimenti contingibili e urgenti di «sicurezza pubblica nelle materie indicate al n. 9 dell'art. 217, oltre a quelli di igiene pubblica, e di far eseguire gli ordini corrispondenti, a spese degli interessati, senza pregiudicare l'azione penale eventualmente intrapresa» (art. 153).

Sotto il regime fascista, con l'art. 55 del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 ("Testo Unico della legge comunale e provinciale") e l'art. 217 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 ("Testo Unico delle leggi sanitarie"), furono attribuiti al Podestà – a cui erano state trasferite le competenze precedentemente assegnate al Consiglio, alla Giunta e al Sindaco in virtù della legge n. 237/1926 e del decreto legislativo n. 1910/1926 – ampi poteri di ordinanza emergenziale in materia igienico-sanitaria.

Nel periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione, i poteri di ordinanza, conferiti anche ad altri rappresentanti delle istituzioni come i prefetti, sono rimasti nella competenza dei sindaci, in particolare in forza dell'art. 153 del r.d. n. 148/1915, poi abrogato con legge n. 142/1990.

⁶ Sul tema, recentemente, A. PERTICI, *Sul potere di ordinanza del sindaco e il suo utilizzo in tempo di pandemia: un sistema delle autonomie sempre più verticalizzato e senza «rete»?*, in P. Bianchi, E.A. Ferioli, G. Martinico, C. Napoli (a cura di), *Scritti in memoria di Paolo Carrozza*, Pisa, 2021, vol. II, 785 ss.

Le evidenti tensioni con il principio di legalità hanno portato a sollevare di fronte alla Corte costituzionale plurime questioni di legittimità costituzionale riguardanti diverse manifestazioni del potere di ordinanza, a partire da quella codificata all'art. 2 T.U.L.P.S., le quali pongono problematiche analoghe rispetto al principio di legalità. La Corte è intervenuta a più riprese, con le sentenze nn. 8/1956, 26/1961, 201/1987, 418/1992 e 127/1995, chiarendo che il potere di ordinanza sindacale può ritenersi compatibile con il dettato costituzionale in presenza di determinati presupposti, tra i quali l'esistenza di un'*esplicita autorizzazione legislativa* che attribuisca all'autorità amministrativa il potere di derogare alla normativa primaria; che tale deroga sia circoscritta a un periodo di tempo determinato; che i poteri conferiti agli organi amministrativi siano *chiaramente delineati nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio*, sempre nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico; che vi sia un *rapporto di strumentalità* tra le disposizioni temporaneamente sospese e la situazione emergenziale che ne giustifica l'adozione.

Ciononostante, è proprio in età repubblicana che si assiste ad un'impressionante moltiplicazione delle forme di manifestazione del potere di ordinanza dei sindaci.

Così, in particolare, l'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, dopo aver previsto un potere di ordinanza *extra ordinem* in campo di igiene e sanità pubblica per il Ministro della sanità, espressamente dispone che «nelle medesime materie sono emesse dal presidente della Giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale».

Dopo alcuni anni, la legge 8 giugno 1990, n. 142, la quale finalmente dettava una disciplina organica degli enti locali, all'art. 38 stabiliva che il sindaco, «quale *ufficiale del Governo* adotta con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità e igiene [...] al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini». A tale previsione si è aggiunta poi quella di cui all'art. 117 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in base alla quale, «in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale», il sindaco esercita poteri di ordinanza contingibile «quale rappresentante della comunità locale».

Questo incontenibile ampliamento del potere di ordinanza dei sindaci trova una conferma nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali), il quale all'art. 50, comma 5, gli attribuisce il potere di ordinanza di necessità ed urgenza, come *rappresentante della comunità locale*, al fine di far fronte a «emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale», mentre all'art. 54, comma 4, gli attribuisce, questa volta nella sua veste di ufficiale di governo, la possibilità di adottare «provvedimenti contingibili e urgenti», nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, «al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini».

La previsione di cui all'art. 54, comma 4, T.U.E.L. fu poi ampliata con d.l. 23 maggio 2008, n. 92, recante «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», convertito con modificazioni in legge 24 luglio 2008, n. 125. A fronte dell'emergere di episodi di criminalità, su cui si era concentrata negli ultimi mesi una particolare attenzione del dibattito pubblico, il neo-

insediato quarto governo Berlusconi ritenne indifferibile l'esigenza di «introdurre disposizioni volte ad apprestare un quadro normativo più efficiente per contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione illegale e alla criminalità organizzata». Nell'ambito del suddetto decreto-legge si rafforzava, tra l'altro, il ruolo del sindaco, quale ufficiale di governo, in materia di sicurezza. Infatti, egli, al quale è affidato il compito di sovrintendere, nei servizi di competenza statale, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, da un lato, «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» e, dall'altro, «al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana», adotta con atto motivato, provvedimenti, che, nella legge di conversione, furono indicati come «anche», contingibili e urgenti, ciò consentendone l'adozione anche in assenza di questi ultimi presupposti.

Il decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2008, di attuazione del suddetto nuovo art. 54, comma 4, T.U.E.L., specificava, poi, all'art. 1, come, ai sensi di quanto disposto al comma 4-bis, per «incolumità pubblica», fosse da intendersi «l'integrità fisica della popolazione» mentre, per «sicurezza urbana», «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», e, all'art. 2, dettagliava le situazioni in cui il sindaco poteva intervenire⁷. Su queste basi, i sindaci di molte città italiane, in particolare della parte politica del governo che aveva inteso produrre queste ultime norme, ma talvolta anche dell'altra, adottarono una lunga serie di ordinanze volte a intervenire su una serie amplissima di ipotesi quali il commercio abusivo in strada, l'esercizio di mestieri di strada, l'accattonaggio, il lavaggio di vetri ai semafori, la prostituzione, il consumo di alcolici e perfino la vendita di *kebab* nei centri storici – per fare solo alcuni esempi – che, come si vede, finivano per incidere su alcune libertà costituzionalmente garantite, colpendo, in molti casi, fenomeni di disagio sociale, senza cercare di dare a questi una risposta costruttiva. In questo senso, non può non notarsi la differenza rispetto all'utilizzo dello strumento dell'ordinanza, registratosi, in altri momenti, in risposta alle istanze sociali, di disoccupazione o mancanza di abitazione.

⁷ Si trattava, in particolare, di: a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool; b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana; c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b); d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico; e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

I numerosi ricorsi avverso tali ordinanze consentirono ai giudici amministrativi di definire meglio i limiti di legittimità⁸ e, proprio nell'ambito di uno dei giudizi avverso una di queste ordinanze, il T.A.R. per il Veneto, con ordinanza n. 40/2010, sollevò questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, così come modificato dal d.l. n. 92/2008, come poi convertito in legge n. 125/2008, limitatamente alla previsione della parola «anche» prima di «contingibili e urgenti», in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 6, 8, 13, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 41, 49, 70, 76, 77, 97, 113, 117 e 118 della Costituzione⁹.

La questione fu accolta dalla Corte costituzionale, con la fondamentale sentenza n. 115/2011, per violazione del principio della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., in quanto la norma dava la possibilità ai sindaci di derogare, anche al di fuori della contingibilità e dell'urgenza, a previsioni legislative per ragioni di incolumità pubblica e sicurezza urbana, non definite dalla legge (ma rimesse, entro certi limiti, alla determinazione di un decreto ministeriale, inidoneo ad assicurare il rispetto del principio di legalità), senza quindi delimitare sufficientemente la discrezionalità amministrativa in un ambito, quale è quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati. Questi ultimi sono tenuti, infatti, secondo un principio supremo dello stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge. Il contrasto fu riscontrato anche rispetto all'art. 97 Cost., poiché la norma così formulata non consentiva di salvaguardare l'imparzialità della pubblica amministrazione, e rispetto all'art. 3 Cost., non risultando garantito il principio di uguaglianza tra le persone. Le altre numerose censure furono, invece, ritenute assorbite¹⁰.

Il legislatore è poi intervenuto nuovamente con il d.l. 20 febbraio 2017, n. 14 (c.d. Decreto Minniti-Orlando), convertito con modificazioni in legge 18 aprile 2017, n. 48, che, occupandosi ancora della materia della sicurezza pubblica, ha introdotto modifiche non solo – come era accaduto nel 2008 – all'art. 54, relativo alle funzioni del sindaco quale *ufficiale di governo*, ma anche all'art. 50, in relazione alle ordinanze adottate dal sindaco quale *rappresentante della comunità locale*¹¹.

⁸ Ad esempio, si precisò che dovessero sussistere ragioni di urgenza (T.A.R. Puglia (Lecce), 28 giugno 2010, n. 593) o comunque non fosse possibile utilizzare gli strumenti ordinari e tipici previsti dalla legge (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4135/2010; T.A.R. Toscana, 3 giugno 2010, n. 1701), che dovesse esservi una adeguata motivazione, previa istruttoria e – secondo T.A.R. Lazio (Roma), 14 maggio 2010, n. 11327 – previa comunicazione di avvio del procedimento.

⁹ Nel caso di specie, l'ordinanza prevedeva il divieto di «accattonaggio» e in particolare di chiedere denaro in luoghi pubblici, «anche» in forma petulante e molesta, sembrando impedire così – come sostenuto dal ricorrente nel giudizio principale (l'associazione onlus «Razzismo Stop») – anche la mendicizia non «invasiva o molesta».

¹⁰ *Ex plurimis* cfr. V. CERULLI IRELLI, *Sindaco legislatore?*, in *Consulta Online*, 2011, 1600 ss.; S. PARISI, *Dimenticare l'obiezione di Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva relativa nella sent. n. 115/2011*, in *Forum Quad. Cost.*, 2011.

¹¹ In merito, ad esempio, C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Dir. pen. cont.*, 4/2017, 224 ss.; G. CAVAGGION, *L'abuso delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti, non rimediato dal d.l. Minniti*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2017; F. Morganti, *La sicurezza urbana nel c.d. "decreto Minniti"*, in *Democrazia e sicurezza*, 3/2017, 37 ss.; S. PIZZORNO, *Il potere di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco con uno sguardo particolare alle modifiche introdotte dal d.l. 14/2017*, in *Forum Quad. Cost.*, 18 gennaio 2018.

Quanto all'art. 54, il nuovo comma 4-*bis* mira adesso a una definizione diretta, e quindi non più rimessa ad una fonte subordinata, dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana, che, se minacciate da gravi pericoli, autorizzano l'esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente. Mentre l'incolumità pubblica è definita come tutela dell'«integrità fisica della popolazione», la sicurezza urbana fa riferimento alla prevenzione e al contrasto «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» o a «fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti».

In relazione all'art. 50, invece, alla tradizionale competenza ad adottare ordinanze in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, ora si aggiunge, in capo al sindaco quale rappresentante della comunità locale, un potere di ordinanza «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 materie di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche».

In sostanza, il decreto Minniti-Orlando riprendeva sostanzialmente l'art. 2 del d.m. 5 agosto 2008, elevando le fattispecie ivi descritte nell'ambito di una fonte primaria, offrendo quindi copertura di legge agli interventi del sindaco, ma non ha ritenuto di affidare la tutela di tutte quelle ipotesi al sindaco come ufficiale di governo, come in quella sede era previsto, assegnando alcune di queste al sindaco come *rappresentante della comunità locale*. Occorre tuttavia notare che il d.m. del 2008 era concepito, in realtà, per ordinanze prive dei caratteri della contingibilità e dell'urgenza. Questi ultimi, invece, a seguito della sentenza n. 115/2011 della Corte costituzionale sono ormai imprescindibili, anche se nella realtà non di rado il loro richiamo appare spesso meramente strumentale e pretestuoso.

L'art. 8 del decreto Minniti-Orlando, peraltro, introdusse, all'art. 50 T.U.E.L., il comma 7-*bis*, in base al quale «il sindaco, al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, nel rispetto dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, può disporre, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, con ordinanza non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche». In questo modo, al sindaco sono riattribuiti poteri di ordinanza non collegati ai presupposti della contingibilità e dell'urgenza, seppure nell'ambito di una predeterminazione legislativa che cerca comunque di rispondere ai dettami imposti dalla sentenza n. 115/2011.

Anche rispetto alla nuova disciplina sono stati prospettati dubbi di costituzionalità¹², anche avuto riguardo alla decisione del 2011, soprattutto in ragione della formulazione amplissima e generica delle finalità rispetto alle quali il potere di ordinanza deve essere funzionalizzato, con sospetta violazione del principio di precisa predeterminazione degli ambiti in cui è esercitabile detto potere. Deve anche constatarsi come la nuova normativa renda più difficile distinguere il potere di ordinanza del sindaco come ufficiale di governo da quello che lo stesso esercita quale rappresentante della comunità locale e, per alcuni versi, con la reintroduzione di un potere di ordinanza non contingibile e urgente, forse anche la distinzione tra ordinanze cc.dd. *ordinarie* e quelle contingibili e urgenti.

Infine, la pandemia da Covid-19 ha portato nuovamente sotto i riflettori l'esercizio, da parte dei sindaci e dei Presidenti delle Giunte regionali, dei poteri di ordinanza di rispettiva competenza, i quali sono parsi normalmente mal utilizzati, in quanto, a fronte di un'emergenza di tale portata, essi avrebbero dovuto forse essere esercitati al fine di governare eventi di tipo locale, peraltro soprattutto nella fase precedente alla chiusura disposta a livello nazionale. Certamente la risposta della legislazione nazionale è parsa incerta e la giurisprudenza non ha generalmente limitato efficacemente l'esercizio di tali poteri. Peraltro, il D.L. n. 33/2020, riprendendo lo schema del D.L. n. 19/2020, è parso conservare, seppure con una serie di limiti (in particolare per il caso di aggravamento della situazione sanitaria nel territorio di pertinenza), il potere di ordinanza in capo a sindaci e Presidenti di Regione, come poi successivamente sempre confermato¹³.

3. Le ordinanze sindacali in materia ambientale

Negli ultimi anni, il fenomeno della moltiplicazione delle leggi di attribuzione dei poteri di ordinanza sindacale e della progressiva estensione del loro ambito applicativo ha assunto una portata di indubbio rilievo, ed è stato preso in considerazione in questa sede con particolare riguardo alla materia ambientale, soprattutto alla luce dell'elevato numero di ordinanze concretamente adottate in tale ambito.

Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale" (c.d. Codice dell'ambiente), contempla diverse norme attributive del potere di ordinanza ai sindaci. Così, in particolare, con riguardo alla *gestione dei rifiuti*, l'art. 192 ("Divieto di abbandono"), dopo aver posto il divieto generale di abbandono e di deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo (comma 1), nonché quello di immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee (comma 2), stabilisce che «fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei

¹² *Ex plurimis* L. M. DI CARLO, *Prime riflessioni sul cd "Daspo urbano"*, in *Federalismi*, 17/2017; A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, *ibid.*, mentre in senso contrario, S. PIZZORNO, *Il potere di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco con uno sguardo particolare alle modifiche introdotte dal d.l. 14/2017*, in *Forum Quad. cost.*, 18.01.2018, il quale ritiene che dubbi di costituzionalità potrebbe suscitare il nuovo art. 50, comma 7-ter, ai sensi del quale «nelle materie di cui al comma 5, secondo periodo, i comuni possono adottare regolamenti ai sensi del presente testo unico».

¹³ Sulle ordinanze sindacali di necessità e urgenza nel contesto della pandemia da Covid-19 v. A. PERTICI, *Sul potere di ordinanza del sindaco*, cit., 795 ss.

rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone *con ordinanza* le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate» (comma 3).

In relazione al potere di ordinanza sindacale di cui all'art. 192 del Codice dell'ambiente la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che la sussistenza della previsione normativa di cui all'art. 192 che detta specifiche norme in caso di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti esclude la possibilità, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, di ricorrere al potere *extra ordinem* proprio dei provvedimenti contingibili e urgenti. Infatti, il potere sotteso all'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente ha necessariamente contenuto atipico e residuale e può essere esercitato solo quando specifiche norme di settore non conferiscono il potere di emanare atti tipici per risolvere la situazione di emergenza¹⁴. Tuttavia, la circostanza che l'ordinamento abbia previsto per la rimozione dei rifiuti il rimedio tipico dell'art. 192 del Codice dell'ambiente non esclude, *nella sussistenza dei relativi presupposti*, la possibilità del ricorso allo strumento *extra ordinem*, costituente una misura di chiusura del sistema a tutela dell'incolumità pubblica. In tale ipotesi, le misure di messa in sicurezza d'emergenza e i relativi poteri della P.A. possono essere esercitati anche prescindendo dall'accertamento della responsabilità dell'inquinamento, verifica i cui tempi sarebbero in molti casi incompatibili con l'urgenza di garantire la sicurezza del sito¹⁵. Ne discende che un provvedimento impugnato che è stato adottato ai sensi degli artt. 50 e 54 TUEL non può essere impugnato ai sensi dell'art. 192, comma 3 del Codice dell'ambiente per l'omesso contraddittorio procedimentale¹⁶.

Infine è stato precisato che alla rimozione dei rifiuti disposta in forza di un'ordinanza adottata ai sensi dell'art. 192 del Codice dell'ambiente è tenuto, in ogni caso, il responsabile dell'abbandono o del deposito dei rifiuti e, *in via solidale*, vi è tenuto il proprietario dell'area interessata o chi ne abbia a qualunque titolo la disponibilità, ove ad esso sia imputabile, all'esito dell'accertamento in contraddittorio, l'abbandono dei rifiuti a titolo di dolo o colpa. Non è, quindi, configurabile una responsabilità oggettiva a carico del proprietario o di coloro

¹⁴ In questo senso, recentemente, T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, n. 112/2024, ma cfr. altresì T.A.R. Campania (Napoli), Sez. V, n. 494/2020.

¹⁵ Di recente T.A.R. Campania (Napoli), Sez. V, n. 5065/2024. Non può quindi affermarsi l'illegittimità dell'ordinanza, in considerazione del relativo contenuto sostanziale, in parte sovrapponibile all'esercizio del potere tipico *ex art.* 192 del Codice, in quanto ciò che giustifica l'adozione di un'ordinanza *extra ordinem* concerne esclusivamente i suoi presupposti, costituiti dalla sussistenza di pubblico interesse alla salvaguardia della salute pubblica e privata e della salubrità ambientale. Le ordinanze contingibili ed urgenti a tutela della salute pubblica *ex art.* 50 TUEL possono essere adottate non solo per porre rimedio ai danni già verificatisi in materia di sanità ed igiene, ma anche per prevenire tali danni, come del resto espressamente previsto dall'art. 38 TUEL, che consente l'adozione di tali provvedimenti «al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini»; inoltre, le ordinanze stesse possono essere assunte anche quando l'incolumità dei cittadini sia minacciata da fenomeni di inquinamento ambientale provocati da rifiuti, emissioni inquinanti nell'aria e da scarichi inquinanti.

¹⁶ Così T.A.R. Sicilia (Palermo), Sez. II, n. 1139/2023.

che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell'area interessata dall'abbandono di rifiuti¹⁷.

Il successivo art. 278 ("Potere di ordinanza"), nell'ambito della *prevenzione e della limitazione dell'inquinamento atmosferico*, dispone invece che «in caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 279 e delle misure cautelari disposte dall'autorità giudiziaria, l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione: a) alla diffida, con l'assegnazione di un termine entro il quale le irregolarità devono essere eliminate; b) alla diffida ed alla contestuale temporanea sospensione dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute o per l'ambiente; c) alla revoca dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o qualora la reiterata inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione determini situazioni di pericolo o di danno per la salute o per l'ambiente». Si tratta, ad ogni evidenza, di poteri particolarmente incisivi che possono essere esercitati *anche in assenza dei presupposti della contingibilità e dell'urgenza*, essendo anch'essi qualificabili come poteri d'ordinanza aventi natura *ordinaria*, connotati da presupposti tassativamente e specificamente individuati dal legislatore, quindi non *extra ordinem*, come a più riprese ribadito dall'orientamento costante della giurisprudenza amministrativa.

In riferimento all'art. 278 del Codice dell'ambiente è intervenuta altresì la Corte costituzionale che ebbe a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32, la quale disponeva una disciplina delle sanzioni per le violazioni in materia di emissioni nell'atmosfera diffuse da quanto previsto dall'art. 278 in esame¹⁸.

Sotto diverso aspetto, è stato poi evidenziato dal giudice amministrativo come l'art. 278 prevede che in presenza dell'accertata inosservanza alle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, l'autorità competente sia obbligata a procedere (la norma citata espressamente prevede che «l'autorità competente procede») e, pertanto, il potere di diffida, ove ne sussistano i presupposti fattuali, si configura come *dovuto*, con conseguente possibile applicazione dell'art. 21-*octies*, comma 2 della legge n. 241/1990, fermo restando che, in generale, proprio la funzione della diffida presuppone esigenze di celerità che consentono di omettere la comunicazione prevista dall'art. 7 della medesima legge¹⁹.

Alle medesime conclusioni non può, invece, pervenirsi in relazione all'art. 191 ("Ordinanze contingibili e urgenti e poteri sostitutivi") il quale, sempre con riguardo alla *gestione dei rifiuti*, al primo comma, oggi prevede che «ferme restando le disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, con particolare riferimento alle disposizioni sul potere di ordinanza di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, qualora si verificano situazioni

¹⁷ Cfr., *ex multis*, T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, n. 112/2024.

¹⁸ Corte cost., 31 marzo 2015, n. 55.

¹⁹ Cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. II, n. 818/2024.

di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. Non è comunque consentito derogare alle disposizioni contenute nel codice dei contratti pubblici nell'ambito dell'affidamento di servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani. Dette ordinanze sono comunicate al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Ministro della salute, al Ministro delle attività produttive, al Presidente della regione e all'autorità d'ambito di cui all'articolo 201 entro tre giorni dall'emissione ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi»²⁰.

L'art. 191 riprende e innova l'analoga e previgente previsione di cui all'art. 13 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 che disciplinava il medesimo potere di ordinanza. Le due disposizioni sono infatti accomunate dal contenuto delle rispettive rubriche, dai presupposti per l'esercizio del potere, nonché dalle garanzie apprestate²¹, ciononostante sono presenti significative differenze, poiché da un lato l'applicabilità anche a tali provvedimenti della previsione di cui all'art. 3-bis, comma 2 del Codice dell'ambiente impone che essi siano adottati nel rispetto dei principi dell'azione ambientale, dello sviluppo sostenibile, della sussidiarietà e leale collaborazione, nonché di accesso alle informazioni e di partecipazione al procedimento²², dall'altro l'introduzione nella parte finale del primo comma dell'art. 191 dell'obbligo di comunicazione di detti provvedimenti anche al Presidente del Consiglio dei Ministri garantisce che sugli stessi sia esercitato un più ampio e penetrante controllo da parte dello Stato.

È proprio sulla base di tali obblighi di comunicazione che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) – oggi Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) – ha potuto stilare, nel corso degli anni, i diversi *report* concernenti il ricorso alle ordinanze contingibili e urgenti di cui all'art. 191 del Codice,

²⁰ L'art. 191 del Codice così prosegue: «[2] Entro centoventi giorni dall'adozione delle ordinanze di cui al comma 1, il Presidente della Giunta regionale promuove ed adotta le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti. In caso di inutile decorso del termine e di accertata inattività, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare diffida il Presidente della Giunta regionale a provvedere entro sessanta giorni e, in caso di protrazione dell'inerzia, può adottare in via sostitutiva tutte le iniziative necessarie ai predetti fini. [3] Le ordinanze di cui al comma 1 indicano le norme a cui si intende derogare e sono adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali. [4] Le ordinanze di cui al comma 1 possono essere reiterate per un periodo non superiore a 18 mesi per ogni speciale forma di gestione dei rifiuti. Qualora ricorrano comprovate necessità, il Presidente della regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può adottare, dettando specifiche prescrizioni, le ordinanze di cui al comma 1 anche oltre i predetti termini. [5] Le ordinanze di cui al comma 1 che consentono il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti pericolosi sono comunicate dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare alla Commissione dell'Unione europea».

²¹ M. RICCI, *Il potere di ordinanza nella gestione delle emergenze ambientali*, in *AmbienteDiritto*, 2/2019, 10.

²² A. CARAPELLETTI, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti: la nuova declinazione di un istituto controverso*, in *AmbienteDiritto*, 2009, 9.

l'ultimo dei quali si riferisce al periodo 01.01.2021-31.12.2024²³ e da cui si possono ricavare alcuni dati piuttosto rilevanti. Nel periodo evidenziato, sono state registrate dal MASE ben 680 ordinanze in materia di rifiuti, di cui 515 adottate ai sensi del solo art. 191 del d.lgs. n. 152/2006, in alcuni casi con il contestuale richiamo di altre fonti normative²⁴.

Avendo riguardo agli enti territoriali emittenti, esse sono così suddivise: 44 ordinanze sono state adottate dai presidenti delle Giunte regionali, 21 dai presidenti delle Province e delle Città metropolitane, 450 dai sindaci²⁵. Sul piano della distribuzione territoriale, dai territori del Molise, Trentino-Alto Adige e Veneto, per il periodo in esame, non sono pervenute ordinanze adottate ai sensi dell'art. 191 del Codice, mentre i contesti regionali connotati dal più rilevante esercizio del potere di ordinanza sono Sicilia (127 ordinanze), Lombardia (69 ordinanze) ed Emilia-Romagna (56 ordinanze)²⁶.

In riferimento alle norme alle quali derogare che gli enti territoriali hanno indicato nelle ordinanze adottate, le più citate sono indubbiamente il d.m. 8 aprile 2008 (21%), recante "Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche", nonché le "Misure straordinarie a seguito di calamità naturali che impattano sulla gestione dei rifiuti" (17%)²⁷.

Infine, nei casi di riscontrate difformità, sono state inviate comunicazioni agli enti che hanno trasmesso le ordinanze per consentire agli stessi di adottare i provvedimenti necessari al fine della loro regolarizzazione. Delle 515 ordinanze contingibili e urgenti adottate ai sensi dell'art. 191 del Codice in materia di rifiuti, ben 208 ordinanze hanno presentato una o più difformità rispetto alle previsioni contenute in detto articolo. Tra le più frequenti cause di difformità si ritrovano la violazione della normativa in materia di contratti pubblici (52,9%), l'assenza del parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali (33,2%), la mancanza del rispetto dei requisiti minimi (19,2%), la reiterazione per un periodo totale superiore a ventiquattro mesi (10,6%) e l'efficacia della singola ordinanza fissata per un periodo superiore a sei mesi (8,7%)²⁸.

Dall'analisi di questi dati, sembrano potersi individuare alcuni punti fermi. Anzitutto, risulta ormai evidente che il potere di ordinanza *extra ordinem* di cui all'art. 191 del Codice viene esercitato massicciamente e in misura assolutamente preponderante dai sindaci, con più parsimonia dagli altri organi individuati nel testo della disposizione. In secondo luogo, prendendo in esame il piano della distribuzione territoriale, è ravvisabile un notevole squilibrio a livello nazionale, con Regioni che, pur simili per dimensione territoriale e popolazione, sono caratterizzate da una netta sproporzione nell'adozione delle ordinanze in materia di gestione dei rifiuti. Infine, notevole appare il dato relativo alle difformità riscontrate dal Ministero, molte delle quali in palese contrasto con il dettato normativo, nonostante la riscrittura progressiva della versione originaria dell'art. 191, originariamente

²³ Report consultabile sul sito del MASE.

²⁴ Ivi, Tabella 1.

²⁵ Ivi, Tabella 2.

²⁶ Ivi, Tabella 3.

²⁷ Ivi, Tabella 4.

²⁸ Ivi, Tabella 5.

sostanzialmente analoga al previgente art. 13 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, la quale ha determinato l'innalzamento del termine massimo relativo alla reiterazione²⁹ delle ordinanze in oggetto, nonché ha introdotto una serie di vincoli all'esercizio del potere di ordinanza³⁰, operazioni tutte funzionali non tanto a garantire una più efficace gestione delle emergenze, quanto piuttosto a «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»³¹.

Sull'art. 191 del Codice dell'ambiente si è formata una copiosa e rilevante giurisprudenza, – soprattutto amministrativa –, la quale ha messo in luce come l'attribuzione del relativo potere di ordinanza, preordinato al superamento di particolari situazioni di emergenza nel ciclo dello smaltimento dei rifiuti mediante l'adozione di misure positive alternative all'ordinario assetto del sistema, non preclude tuttavia l'esercizio di ulteriori poteri *extra ordinem*³².

Inoltre, esso porrebbe alcune questioni di carattere interpretativo riguardanti, *inter alia*, l'articolazione delle competenze tra le autorità regionali e locali nell'emanazione dei provvedimenti d'urgenza. Se, in principio, il Presidente della Giunta regionale dovrebbe rivestire un ruolo di primo piano nell'elenco delle autorità pubbliche contemplato dall'art. 191, comma 1 del Codice dell'ambiente, con conseguente rilievo in via sussidiaria del Presidente della Provincia e del Sindaco, nella prassi è invece ormai evidente quanto a suo tempo affermato in dottrina, per cui «la gestione (necessaria e non rinunciabile) delle emergenze e dell'urgenza nella c.d. società del rischio determina [...] la possibile alterazione dell'ordine delle competenze, che il potere sarà alla fine dislocato, e soprattutto esercitato, da quel soggetto – o da quel complesso di soggetti – che appaia maggiormente vocato a fronteggiare e gestire quel certo rischio concreto»³³. Come già rilevato *supra*, attraverso l'analisi del *Report* MASE, è oggi il Sindaco ad assumere un'indubbia preminenza

²⁹ L'art. 9, comma 8 del d.l. 23 maggio 2008, n. 90, convertito dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, modificando l'art. 191, comma 4, primo periodo del Codice dell'ambiente ha innalzato il termine massimo relativo alla reiterazione delle ordinanze contingibili e urgenti di cui al medesimo articolo. Ivi si dispone che «le ordinanze di cui al comma 1 possono essere reiterate per un periodo *non superiore a 18 mesi* per ogni speciale forma di gestione dei rifiuti». In precedenza, come già evidenziato, erano ammesse fino a due reiterazioni di sei mesi ciascuna. Ne consegue che, allo stato, l'efficacia di dette ordinanze può estendersi fino a un massimo di ventiquattro mesi, contro i diciotto mesi previsti in precedenza, come precisato nella circolare MATTM del 22 aprile 2016, n. 5982, recante «Chiarimenti interpretativi relativi alla disciplina delle ordinanze contingibili ed urgenti di cui all'articolo 191 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

³⁰ In particolare, l'art. 44, comma 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 ha modificato l'art. 191, comma 1, primo periodo del Codice dell'ambiente inserendo l'inciso «nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea» dopo il riferimento alla idoneità delle ordinanze contingibili e urgenti di cui al medesimo articolo a derogare alle disposizioni vigenti. Inoltre, l'art. 1, comma 11 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 213 ha nuovamente modificato l'art. 191, comma 1 del Codice, disponendo che «non è comunque consentito derogare alle disposizioni contenute nel codice dei contratti pubblici nell'ambito dell'affidamento di servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani».

³¹ M. RICCI, *Il potere di ordinanza*, cit., 11.

³² *Ex multis* Cons. Stato, Sez. V, n. 2713/2015, con riguardo al rapporto tra il potere di ordinanza *extra ordinem* ex art. 191 del Codice dell'ambiente e i poteri di ordinanza attribuiti dal TUEL. Cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, n. 4067/2008.

³³ Così R. FERRARA, *Potere di ordinanza tra necessità e legalità: la «storia infinita» delle tutele ambientali extra ordinem*, in *Foro amm. – TAR*, 9/2007, 2912.

nell'esercizio del potere di ordinanza *ex art.* 191 del Codice dell'ambiente, e ciò in difformità con quanto sembrerebbe potersi ricavare dal precetto normativo e da alcune indicazioni giurisprudenziali più o meno recenti³⁴.

Come, peraltro, abbiamo visto nei paragrafi precedenti, il potere di ordinanza delle autorità di vertice degli enti locali è previsto, oltre che nel Codice dell'ambiente, anche nel T.U.E.L., con particolare riferimento al sindaco, secondo quanto previsto agli artt. 50, comma 5³⁵ e 54, commi 4³⁶ e 6³⁷, che pure possono essere utilizzate anche in materia ambientale.

In via preliminare, si può osservare come anche in tali ipotesi il termine "ordinanza" indica i provvedimenti autoritativi che impongono, vietano o regolano determinate condotte. Esse esprimono un comando più articolato del semplice ordine. Quest'ultimo ha normalmente un contenuto vincolato o espressione di discrezionalità tecnica, mentre l'ordinanza è il risultato di un processo valutativo e, dunque, è espressione di discrezionalità amministrativa.

Tali provvedimenti, non avendo un contenuto predeterminato, devono considerarsi atti atipici³⁸, in quanto la legge di autorizzazione si limita a indicare: gli organi competenti all'adozione, i motivi (necessità e urgenza) e il fine (nel caso di specie, la tutela

³⁴ Ricordano opportunamente V. DI CAPUA, I. FORGIONE, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti "alla prova" dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in *AmbienteDiritto*, 3/2020, 8, che «emblematica, in tal senso, è Cass. pen., sez. III, 16 maggio 2012, n. 30125, la quale esclude che l'art. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006, attribuisca al Sindaco il "potere interinale" di emanare ordinanze contingibili e urgenti qualora il Presidente della Provincia abbia ritenuto legittimamente di non poter ulteriormente intervenire in via d'urgenza, sul presupposto che "il vaglio circa le ragioni dell'urgenza e la necessità di derogare alle limitazioni previste per la regolamentazione d'urgenza, in considerazione della natura dei rischi e dei pericoli da fronteggiare, debba necessariamente essere affidato ad una valutazione congiunta di Regione e Ministero dell'ambiente per la delicatezza degli interessi da tutelare"». D'altra parte, ad avviso delle Autrici, il carattere residuale del ruolo dei sindaci troverebbe «conferma nella ulteriore previsione che attribuisce al primo [*i.e.* al Presidente della Giunta regionale] il potere di iniziativa nella riconduzione "alla normalità" delle gestioni avviate in deroga entro centoventi giorni dall'adozione dei provvedimenti in via d'urgenza» (ivi, 8-9).

³⁵ Art. 50, comma 5, T.U.E.L.: «In particolare, 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. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, 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. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali».

³⁶ Art. 54, comma 4, T.U.E.L.: «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».

³⁷ Art. 54, comma 6, T.U.E.L.: « In casi di emergenza, *connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico*, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4».

³⁸ *Ex multis* Cons. Stato, Sez. VI, n. 953/2019.

dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana). Il contenuto è implicito nel fine che si intende perseguire: l'atipicità contenutistica è giustificata dall'urgenza del provvedere³⁹. Si è quindi dinnanzi ad una parziale deroga al principio di legalità-garanzia, nel senso che viene assicurata l'osservanza della regola della nominatività, ma non anche quella della tipicità dell'atto amministrativo. Tale deroga si giustifica, sul piano costituzionale, «all'esito di un complessivo bilanciamento degli interessi e dei valori, in ragione dell'esigenza di assicurare la cura concreta ed immediata di taluni interessi ritenuti prevalenti che richiedono un intervento immediato ed urgente che, in quanto tale, non sarebbe compatibile con una rigida predeterminazione legale del contenuto dell'atto da adottare»⁴⁰. Il che giustifica la loro qualificazione come mezzi di carattere residuale, espressione di norme di chiusura del sistema⁴¹. Tale peculiarità è giustificata, all'esito di un bilanciamento degli interessi, dall'urgenza di provvedere per la tutela di rilevanti interessi pubblici.

La Corte costituzionale ha avuto del resto modo di precisare, «con giurisprudenza costante e consolidata, che deroghe alla normativa primaria, da parte delle autorità amministrative munite di potere di ordinanza, sono consentite solo se “temporalmente delimitate” (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 1995, n. 418 del 1992, n. 32 del 1991, n. 617 del 1987, n. 8 del 1956) e, comunque, nei limiti della “concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare” (sentenza n. 4 del 1977)»⁴², precisando inoltre che «la formula utilizzata dall'art. 23 Cost. “unifica nella previsione i due tipi di prestazioni “imposte” e “conserva a ciascuna di esse la sua autonomia”, estendendosi naturalmente agli “obblighi coattivi di fare” (sentenza n. 290 del 1987). Si deve aggiungere che l'imposizione coattiva di obblighi di non fare rientra ugualmente nel concetto di “prestazione”, in quanto, imponendo l'omissione di un comportamento altrimenti riconducibile alla sfera del legalmente lecito, è anch'essa restrittiva della libertà dei cittadini, suscettibile di essere incisa solo dalle determinazioni di un atto legislativo, direttamente o indirettamente riconducibile al Parlamento, espressivo della sovranità popolare»⁴³.

Alla luce di tale giurisprudenza, si ricava che presupposti indefettibili per l'adozione delle ordinanze ai sensi dell'art. 54, comma 4, T.U.E.L. che intendano imporre in via coattiva obblighi di non fare sono costituiti dalla contingibilità (i.e. necessità di provvedere) e dall'urgenza. Mentre quest'ultima indica l'impraticabilità di differire l'intervento ad altro momento, per l'incombenza di un danno o comunque di un evento da evitare, la contingibilità è data dall'impossibilità di far fronte alla situazione di pericolo incombente con gli ordinari mezzi offerti dall'ordinamento. Pertanto, «in assenza sia di un evento eccezionale ed imprevedibile sia dello stesso rischio, non sussistono i presupposti per l'esercizio del potere di ordinanza contingibile da parte del Sindaco»⁴⁴.

Infine, secondo quanto affermato dalla costante giurisprudenza amministrativa, «spetta al Sindaco valutare l'esistenza di una situazione di grave pericolo, vale a dire il rischio concreto

³⁹ *Ex multis* Cons. Stato, Sez. VI, n. 4705/2016.

⁴⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n. 953/2019.

⁴¹ *Ex multis* T.A.R. Campania (Napoli), Sez. V, n. 2286/2019.

⁴² Corte cost. 7 aprile 2011, n. 115.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Cons. Stato, Sez. III, n. 5471/2011.

di un danno grave e imminente per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana; la valutazione, di carattere eminentemente tecnico, va compiuta sulla base di pareri acquisiti ed accertamenti tecnico - scientifici effettuati in sede istruttoria, di cui si deve dar conto nella motivazione del provvedimento [...] L'esito di tali accertamenti tecnico - scientifici deve condurre con sufficiente grado di attendibilità a dimostrare (se) sussistente (o meno) un nesso causale tra la situazione fattuale come riscontrata e la possibile lesione della pubblica incolumità, non potendosi richiedere, per l'urgenza che connota il momento in cui il provvedimento viene assunto), che si pervenga ad un giudizio di certezza della derivazione causale degli eventi»⁴⁵.

Non è tuttavia sufficiente che il sindaco si limiti puramente e semplicemente a fissare un termine di efficacia all'interno del provvedimento. Egli non è infatti titolare di un potere arbitrario della determinazione di tale termine, il quale deve essere limitato al permanere dello stato di necessità e al tempo strettamente necessario per attivare gli strumenti previsti in via ordinaria dall'ordinamento, nel rispetto dei principi generali richiamati dallo stesso art. 54, comma 4, T.U.E.L. Esso, in particolare, non deve tradursi nella violazione dei fondamentali principi di ragionevolezza e proporzionalità, i quali costituiscono un vero e proprio architrave nel sistema delle ordinanze di necessità e urgenza, in quanto impediscono che l'esercizio del potere conferito all'ente locale in termini così elastici ed evanescenti finisca con il trasmodare in un atto di arbitrio assoluto e *contra ius*⁴⁶.

Una diversa e distinta forma di potere di ordinanza di cui è titolare anche il sindaco è quello attribuito e disciplinato dall'art. 9⁴⁷ ("Ordinanze contingibili ed urgenti") della legge 26 ottobre 1995, n. 447 ("Legge quadro sull'inquinamento acustico"). Ivi si dispone che, mediante provvedimento motivato, l'Amministrazione possa imporre il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o abbattimento delle emissioni sonore. È evidente il collegamento con l'art. 54, comma 6, T.U.E.L., anche se, come evidenziato a più riprese dal giudice amministrativo, nelle ordinanze *extra ordinem* in oggetto da un lato 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 persona⁴⁸. Non è d'altra parte richiesto alcun bilanciamento tra il diritto alla salute e le altre libertà, come in particolare quella di impresa⁴⁹.

Invero, sull'art. 9 della legge n. 447/1995 nel corso degli anni si è stratificata una voluminosa giurisprudenza. Così, in particolare, è stato evidenziato che per la sussistenza

⁴⁵ Cons. Stato, Sez. VI, n. 2926/2023.

⁴⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 8297/2023 e 4459/2022; Cons. Stato, Sez. II, n. 4474/2020; Cons. Stato, Sez. III, n. 2697/2015.

⁴⁷ L'art. 9 così dispone: «[1] Qualora sia richiesta da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente il sindaco, il presidente della provincia, il presidente della giunta regionale, il prefetto, il Ministro dell'ambiente, - secondo quanto previsto dall'articolo 8 della legge 3 marzo 1987, n. 59, e il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'ambito delle rispettive competenze, con provvedimento motivato, possono ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività. Nel caso di servizi pubblici essenziali, tale facoltà è riservata esclusivamente al Presidente del Consiglio dei ministri. 2. Restano salvi i poteri degli organi dello Stato preposti, in base alle leggi vigenti, alla tutela della sicurezza pubblica.

⁴⁸ *Ex multis* cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 1372/2013; T.A.R. Piemonte, Sez. I, n. 1173/2015.

⁴⁹ T.A.R. Toscana, Sez. II, n. 1093/2015.

del presupposto dell'*urgenza*, è necessaria e sufficiente la sussistenza e l'attualità del pericolo, a nulla rilevando che la situazione di pericolo fosse nota da tempo, mentre per quanto concerne la *contingibilità*, non è necessario che il provvedimento rivesta il carattere della provvisorietà, giacché il connotato peculiare dell'ordinanza è l'adeguatezza della misura in essa contenuta a far fronte all'evento straordinario, il che non rende possibile la fissazione astratta di un rigido parametro di valutazione, imponendo invece la valutazione in concreto della soluzione adottata in relazione alla natura del rischio da fronteggiare⁵⁰.

Inoltre, sarebbero sottratte dalle garanzie partecipative sia le ordinanze contingibili ed urgenti adottate ai sensi dell'art. 9 della legge n. 447/1995 per il contenimento o l'abbattimento delle emissioni sonore, sia le misurazioni che ne precedono l'adozione, trattandosi di atti di accertamento cc.dd. *a sorpresa*, indispensabili per l'efficacia dei controlli⁵¹.

⁵⁰ *Ex multis* cfr. T.A.R. Campania (Napoli), Sez. III, n. 2457/2016.

⁵¹ *Ex multis* cfr. T.A.R. Marche, Sez. I, n. 380/2016. In una recente pronuncia, il Consiglio di Stato ha offerto un inquadramento esaustivo del potere di ordinanza di cui all'art. 9 della legge n. 447/1995: «- la quiete pubblica – intesa come limite di compatibilità delle emissioni sonore, prodotte da una fonte determinata, con uno specifico ambito territoriale, in relazioni alle caratteristiche di questo, secondo un criterio di media tollerabilità – costituisce un bene collettivo, il quale si va facendo vieppiù scarso, rispetto al passato, anche nelle ore notturne: e poiché questo è il periodo della giornata che la massima parte della popolazione dedica al riposo, è evidente che, con l'incremento dei rumori sono aumentati disagi fisici e psicologici che, non di rado, sfociano in malattie vere e proprie. La quiete costituisce, dunque, una condizione necessaria affinché sia garantita la salute, che deve essere tutelata “come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività” (art. 32 Cost.) dagli enti pubblici competenti, tra cui certamente i Comuni: e se questi ne hanno il dovere, i cittadini hanno a loro volta un interesse, variamente azionabile, a che le Amministrazioni reprimano quei comportamenti che pregiudicano la quiete pubblica e, per la conseguenza, la salute di un numero indeterminato di persone. Il diritto alla quiete, come espressione del diritto alla salute psicofisica, prevale certamente sugli interessi economici di quanti costituiscano la causa diretta od indiretta del disturbo, svolgendo un'attività economica di cui essi soli percepiscono i proventi, riversandone viceversa sulla collettività circostante i pregiudizi (T.A.R. Veneto-Venezia, n. 1582/2007); - in questo contesto la disposizione di cui all'art. 9 della L. n. 447 del 1995 non può essere riduttivamente intesa come una mera (e, quindi, pleonastica) riproduzione, nell'ambito della normativa di settore in tema di tutela dall'inquinamento acustico, del generale potere di ordinanza contingibile ed urgente tradizionalmente riconosciuto dal nostro ordinamento giuridico al sindaco (quale ufficiale di Governo) in materia di sanità ed igiene pubblica, *ma invece la stessa deve essere logicamente e sistematicamente interpretata nel particolare significato che assume all'interno di una normativa dettata - in attuazione, come detto, del principio di tutela della salute dei cittadini previsto dall'art. 32 della Costituzione - allo scopo primario di realizzare un efficace contrasto al fenomeno dell'inquinamento acustico (ex multis: T.A.R. Lombardia-Brescia n. 1276/2011); - conseguentemente l'utilizzo del particolare potere di ordinanza contingibile ed urgente delineato dall'art. 9 della legge n. 447/1995, deve ritenersi (“normalmente”) consentito allorquando gli appositi accertamenti tecnici effettuati dalle competenti agenzie regionali di protezione ambientale rivelino la presenza di un fenomeno di inquinamento acustico, tenuto conto sia che quest'ultimo – ontologicamente (per esplicita previsione dell'art. 2 della stessa legge n. 447/1995) – rappresenta una minaccia per la salute pubblica, sia che la legge quadro sull'inquinamento acustico non configuri alcun potere di intervento amministrativo “ordinario” che consenta di ottenere il risultato dell'immediato abbattimento delle emissioni sonore inquinanti (ex multis: T.A.R. Lombardia-Brescia n. 1276/2011); - tale orientamento è stato confermato da questo Consiglio di Stato che ha ritenuto che il potere di cui all'art. 9 della L. n. 447/1995 non va riduttivamente ricondotto al generale potere di ordinanza contingibile ed urgente in materia di sanità ed igiene pubblica, dovendo piuttosto essere qualificato quale ordinario rimedio in tema di inquinamento acustico; ciò perché, in assenza di altri strumenti a disposizione delle amministrazioni comunali, la presenza di una accertata situazione di inquinamento acustico rappresenta di per sé una minaccia per la salute pubblica (Cons. Stato, sez. V, n. 1372/2013); [...] - l'ordinanza contingibile e urgente ex art. 9 della legge n. 447/1995 è connotata in *re ipsa* dall'urgenza qualificata che, ai sensi del comma 1 dell'art. 7 della legge n. 241/1990, consente all'Amministrazione di derogare agli adempimenti partecipativi del*

Sul piano competenziale, l'art. 9 non individua espressamente un criterio di riparto e in questo senso esso configura un potere sostanzialmente analogo a quello attribuito al sindaco dal T.U.E.L., di talché la competenza deve essere ricondotta in capo al sindaco esclusivamente in caso di situazioni di carattere esclusivamente *locale*, ferma restando la competenza degli altri enti menzionati nella disposizione citata in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali di carattere sovracomunale⁵².

4. Il solipsismo del potere e l'evoluzione della forma di governo comunale

Lo studio del potere di ordinanza sindacale, specie in materia ambientale, rivela alcune fondamentali linee di tendenza proprie della forma di governo comunale. L'evoluzione del quadro normativo evidenzia un innegabile *favor* per il suo ampliamento e rafforzamento, – soprattutto a far data dall'adozione del “pacchetto sicurezza” Berlusconi-Maroni –, anche se gli incessanti interventi della giurisprudenza costituzionale e amministrativa hanno indotto il legislatore a tentare di individuare strumenti di controllo e di contenimento di tali poteri, al fine di evitare che il loro esercizio possa tradursi in un sostanziale svuotamento del principio di legalità.

Com'è stato correttamente rilevato, «in questo contesto, la pandemia ha rappresentato certamente un'occasione di utilizzo particolarmente ampio del suddetto potere (anche se, in verità, non solo da parte dei sindaci, ma anche e soprattutto dei presidenti di Regione, oltre che del ministro della salute e, in minor misura, del capo della protezione civile)»⁵³.

Questa tendenza all'espansione dei poteri di ordinanza sindacale, specie di quelli aventi natura *extra ordinem*, come tali non ancorati a specifici presupposti per il loro esercizio tassativamente individuati dal legislatore, è particolarmente evidente nella materia ambientale, come testimoniato dall'esame della giurisprudenza sopra sommariamente presa in esame. A tale *vis expansiva* ha tentato di contrapporsi tanto il legislatore, modificando i precetti legislativi adattandoli alle esigenze di maggiore flessibilità emergenti dalla prassi⁵⁴ e inserendo tuttavia una serie di vincoli all'esercizio dei poteri di ordinanza⁵⁵, quanto la giurisprudenza, ribadendo in particolare sempre più frequentemente il divieto di ricorrere ai poteri di ordinanza *extra ordinem* in presenza di rimedi conseguenti all'esercizio di poteri tipici che l'ordinamento pone per far fronte a situazioni emergenziali che riguardano la materia dei rifiuti e dell'inquinamento ambientale, a meno che non venga fornita

procedimento (T.A.R. Liguria-Genova n. 222/2021)» (Cons. Stato, Sez. I, n. 1245/2021).

⁵² Cfr. T.A.R. Campania (Napoli), Sez. III, n. 3771/2020.

⁵³ A. PERTICI, *Sul potere di ordinanza del sindaco*, cit., 803.

⁵⁴ A titolo esemplificativo si può qui nuovamente richiamare l'intervento di modifica dell'art. 191 del Codice dell'ambiente che ha determinato l'aumento del termine massimo relativo alla reiterazione delle ordinanze contingibili e urgenti, funzionale a garantire un più ampio spazio temporale di manovra ai sindaci e agli altri organi competenti ad esercitare il potere di ordinanza ivi previsto. Sul punto cfr. par. 3. (conseguenza del rilievo sul “termine massimo”).

⁵⁵ Si pensi, sempre con riferimento all'art. 191 del Codice dell'ambiente, agli interventi legislativi che hanno imposto il rispetto delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea nonché il divieto di derogare alle previsioni contenute nel codice dei contratti pubblici nell'ambito dell'affidamento di servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani. Sul punto cfr. par. 3.

un'adeguata e rigorosa motivazione in ordine ai presupposti che giustificano l'adozione del provvedimento straordinario⁵⁶.

In generale, l'espansione dei poteri di ordinanza sindacale, i quali si caratterizzano per il loro esercizio rigorosamente monocratico, è un elemento che bene si inserisce nel processo di "verticalizzazione" della forma di governo comunale avviato con la decisiva riforma elettorale degli enti locali di cui alla legge n. 81/1993 sull'elezione diretta del sindaco. L'introduzione del principio *simul stabunt simul cadent* e l'aver quindi inscindibilmente vincolato la sopravvivenza dell'assemblea a quella del sindaco, unitamente al processo di logoramento dei partiti politici e alla mediatizzazione delle forme della comunicazione politica, ha condotto alla progressiva marginalizzazione dei consigli comunali.

Sul piano del sistema delle fonti, ciò si è tradotto, negli ultimi due decenni, nella moltiplicazione delle ordinanze sindacali adottate – specie di quelle contingibili e urgenti – in luogo di strumenti connotati da una maggiore stabilità e da un maggiore collegialità nella fase della loro formazione.

Ciò, sebbene apparentemente abbia consentito ai sindaci una gestione più snella e reattiva di numerose fasi emergenziali, in realtà, nella maggior parte dei casi, non ha poi condotto al conseguimento di apprezzabili risultati nel medio-lungo periodo. Si potrebbe quindi affermare che nel contesto comunale – e forse nell'intero sistema delle autonomie – l'esercizio del potere di ordinanza tende a generare una progressiva assuefazione tale per cui le istituzioni tendono a rinunciare anche al solo tentativo di governare fasi aventi più o meno natura emergenziale con gli ordinari strumenti che l'ordinamento mette a disposizione. Si assiste, dunque, sempre più spesso, ad una vera e propria «irresistibile tentazione del potere di ordinanza»⁵⁷.

Come del resto ben evidenziato in relazione alle ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti, «nonostante il potere *ex art.* 191 del d.lgs. n. 152 del 2006 sia stato "pensato" per gestire una necessità, un'emergenza, di fatto, l'esame delle ordinanze adottate dalle Regioni ne ha scoperto l'altro volto, spesso accuratamente celato, la vera ragione giustificatrice, che risiede essenzialmente nell'esigenza di far fronte a carenze endemiche di sistema, inefficienze organizzative. Ragioni, queste, che non dovrebbero mai porsi come fondamento legittimante l'emanazione di tali atti»⁵⁸. Queste medesime conclusioni, – verosimilmente valide anche in riferimento alle altre ordinanze *extra ordinem* adottate ai sensi del TUEL –, non possono non valere anche per le ordinanze adottate dai sindaci, quantitativamente assolutamente preponderanti rispetto a quelle adottate dagli altri organi competenti e sintomo di una difficoltà endemica nell'utilizzazione di strumenti ordinari di gestione dei rifiuti.

È allora giocoforza concludere che, per il momento, senza valide prospettive alternative che sembrano profilarsi all'orizzonte, la realtà evidenzia il tramonto di quel «diritto costituzionale delle autonomie locali»⁵⁹, a "rete", teorizzato da un'autorevole dottrina nel

⁵⁶ *Ex multis* T.A.R. Lombardia (Milano), Sez. III, n. 167/2023.

⁵⁷ G. MARAZZITA, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2011.

⁵⁸ V. DI CAPUA, I. FORGIONE, *Op. cit.*, 20.

⁵⁹ P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, 219 ss.

corso degli anni Novanta, modello fondato sul criterio di *competenza* più che su quello di *gerarchia* e ispirato ad una effettiva leale collaborazione “orizzontale” tra enti locali, integrata contestualmente da una effettiva collaborazione di tipo “verticale” tra i diversi livelli di governo. In luogo di un modello condiviso di governo della società e degli episodi emergenziali che sempre più spesso sembrano moltiplicarsi in determinati settori, – come emblematicamente osservabile proprio in materia ambientale –, si assiste invece ormai alla inesorabile e cieca solitudine del potere che, alla collaborazione e alla individuazione di soluzioni stabili e condivise, preferisce la contrapposizione e l’immediatezza della decisione.