

ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI E TUTELA DELL'AMBIENTE

Le ordinanze contingibili e urgenti, al pari delle altre categorie di provvedimenti amministrativi, rappresentano strumenti della Pubblica Amministrazione in grado di produrre modificazioni nella sfera dei diritti e dei doveri soggettivi nei confronti dei destinatari cui sono rivolte. Sono espressione del potere autoritativo della Pubblica Amministrazione, in quanto svincolate dal consenso dei soggetti da esse direttamente interessati, e traggono la propria legittimità dalla finalità attribuita loro dalla legge, consistente, in ultimo, nella salvaguardia dell'interesse pubblico.

Ciò che differenzia le ordinanze contingibili e urgenti dagli altri provvedimenti amministrativi è il loro carattere straordinario. Esse, infatti, costituiscono uno strumento eccezionale di intervento, atto a consentire alla Pubblica Amministrazione di prevenire o eliminare gravi pericoli per l'incolumità dei cittadini in presenza di situazioni impreviste di emergenza, non fronteggiabili per mezzo dei normali provvedimenti amministrativi (C. Stato, V, 9 ottobre 2002, n. 5423).

Proprio per questa loro peculiare natura, i provvedimenti d'urgenza si collocano in una posizione singolare nel nostro ordinamento.

Se per l'art. 97 Cost. l'attività amministrativa è interamente disciplinata dalla legge, posto che in un regime parlamentare la legge è l'espressione più rappresentativa della volontà popolare, nel caso delle ordinanze contingibili e urgenti questo principio sembra incorrere in una palese violazione, anche se, a ben vedere, solo apparente.

Dette ordinanze, infatti, a causa della situazione di particolare eccezionalità e urgenza cui sono chiamate a far fronte, non solo sfuggono ad una definizione normativa del loro contenuto, ma possono esplicarsi liberamente, ove ciò si renda necessario, anche *contra legem*, in tutte le materie non coperte da riserva assoluta di legge.

Neppure in questo caso, però, il principio della legalità viene effettivamente trasgredito. L'effetto delle ordinanze, infatti, non è mai abrogativo, ma meramente derogatorio: esse non modificano la disciplina vigente, ma ne sospendono soltanto l'applicazione, in via temporanea, fino alla cessazione della situazione di grave necessità e urgenza.

Le ordinanze, peraltro, devono sempre essere adottate **nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento**.

Esse devono fondarsi su una **congrua motivazione** e seguire un'istruttoria adeguata. La situazione di pericolo che giustifica l'emanazione di provvedimenti contingibili e urgenti deve risultare da inequivoci accertamenti tecnici.

Per essere legittima, l'ordinanza deve rivelarsi idonea alla situazione di rischio ed essere emanata **entro ragionevoli limiti temporali** dati dalla persistenza della situazione eccezionale verificatasi.

Essa non deve risultare sproporzionata rispetto al fine perseguito. In altri termini, per suo tramite non deve essere imposto un sacrificio privato eccessivo quando la salvaguardia dell'interesse pubblico possa essere raggiunta attraverso **misure alternative** (C. Stato, VI, 16 aprile 2003, n. 1990).

La situazione di pericolo, inoltre, deve essere **attuale e concreta**: l'ordinanza non può mirare genericamente a realizzare un miglioramento in assenza di un'effettiva minaccia per l'incolumità dei cittadini (C. Stato, V, 2 aprile 2001, n. 1904).

Il pericolo deve rivelarsi **eccezionale ed imprevedibile**, e dunque non fronteggiabile con i mezzi ordinari dell'ordinamento (C. Stato, V, 2 aprile 2001, n. 1904).

Deve rappresentare una situazione di **effettiva emergenza**, e richiedere, di conseguenza, un intervento amministrativo immediato (C. Stato, V, 2 aprile 2003, n. 1678), fermo restando che, a fondamento del provvedimento d'urgenza, non è richiesta la sussistenza di un danno, ma il rischio oggettivo che questo si realizzi (C. Stato, V, 2 dicembre 2002, n. 6624). Parimenti, non è necessario che la situazione pregiudizievole si sia verificata in epoca prossima all'adozione dell'ordinanza, essendo il requisito dell'urgenza riferito al pericolo e non al fatto generatore del rischio (C. Stato, V, 2 aprile 2001, n. 1904).

Proprio a fronte del presupposto della sussistenza di una situazione di emergenza e dunque dei tempi necessariamente rapidi richiesti per l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, nonché, nel contempo, della natura autoritativa e dell'incidenza diretta ed immediata di questi sulle situazioni giuridiche soggettive, i soggetti legittimati ad esercitare il potere di ordinanza sono stati individuati nel nostro ordinamento in ben precisi organi monocratici della Pubblica Amministrazione, favorendo, per questa via, una semplificazione del processo decisionale. Essi sono: il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri, il Presidente della Giunta regionale, il Presidente della Giunta provinciale, il Sindaco, il Prefetto.

In materia ambientale, il ricorso allo strumento dei provvedimenti d'urgenza è stato previsto dalla legge solo parzialmente ed in tempi piuttosto recenti.

La stessa salvaguardia dell'ambiente quale funzione amministrativa a sé stante, distinta rispetto alle altre attività della Pubblica Amministrazione, ha trovato un riconoscimento normativo solo negli ultimi decenni.

E' emblematico, in questo senso, che la Carta costituzionale abbia menzionato esplicitamente l'ambiente, per attribuirne la potestà legislativa esclusiva allo Stato, solo in seguito alla riforma del suo titolo V, intervenuta due anni or sono (L. Cost. n. 3 del 2001).

Altrettanto emblematico, sul piano dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, è che il Ministero dell'ambiente sia stato istituito in Italia solo nel 1986, per dare organicità ai nuovi, numerosi interventi legislativi in materia, e che solo a partire dal 1993, dopo il referendum popolare del 18 aprile, siano state abrogate le competenze del Servizio Sanitario Nazionale relative alla prevenzione collettiva connesse al controllo ambientale e sia stata avviata la separazione funzionale tra sanità ed ambiente con l'istituzione dell'ANPA e delle ARPA ed APPA territoriali.

Le ordinanze contingibili e urgenti sono state introdotte nel nostro ordinamento con il t.u. 4 febbraio 1915 n. 148, art. 153, che ha attribuito al Sindaco un generale potere *extra ordinem* per tutti i casi di urgenza e necessità in ambito locale.

Nonostante la loro peculiare natura di provvedimenti eccezionali d'urgenza, la potestà per la Pubblica Amministrazione di ricorrervi per affrontare le situazioni di emergenza di inquinamento ambientale non è stata prevista espressamente dalla legge che negli ultimi decenni, peraltro in modo solo parziale.

La legge istitutiva del sistema sanitario nazionale (L. 23 dicembre 1978, n. 833, art. 32) e la legge di riforma delle autonomie locali (L. 8 giugno 1990 n. 142, art. 38), recepite, unitamente al sopra citato regio decreto del 1915, nel "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, artt. 50, 54), hanno precisato le competenze dei soggetti legittimati ad emanarle, senza nel contempo individuare gli ambiti specifici entro i quali dette competenze potessero essere esercitate.

Il menzionato testo unico attribuisce l'adozione dei provvedimenti d'urgenza allo Stato o alle Regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali e, in ambito locale, o fino a quando non siano intervenuti i soggetti competenti per le situazioni di pericolo che interessino il territorio di più comuni, al Sindaco: in materia sanitaria, quale rappresentante della comunità locale, negli altri casi, quale ufficiale di governo, soggetto al potere sostitutivo del Prefetto in caso di inadempimento.

Riferimento esplicito del D.Lgs. 267/2000 all'esercizio di un potere di ordinanza finalizzato alla tutela dell'ambiente riguarda la potestà del Sindaco di modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici, nei casi di emergenza connessi con il traffico o con l'**inquinamento atmosferico o acustico** (art. 54, c.3).

Un primo rilevante correttivo a questo sostanziale "vuoto" normativo viene introdotto nel nostro ordinamento con la legge quadro sull'inquinamento acustico: l'art. 9, c. 1, della L. 26 ottobre 1995, n. 447 conferisce al Sindaco, al Presidente della Provincia, al Presidente della Giunta regionale, al Prefetto, al Ministro dell'ambiente ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nell'ambito delle rispettive competenze, il potere di ordinare con provvedimento motivato il ricorso temporaneo a eccezionali **forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore**, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività, qualora ciò sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente.

La novità del citato dettato legislativo riguarda non soltanto il riferimento esplicito del potere di ordinanza alle situazioni di pericolo ambientale, ma l'attribuzione di una specifica competenza in materia anche all'organo provinciale.

Dopo questo primo riconoscimento normativo, il potere di ordinanza della Pubblica Amministrazione finalizzato alla salvaguardia dell'ambiente viene esteso alla **gestione dei rifiuti** con il cosiddetto decreto "Ronchi" (D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22).

Ai sensi dell'art. 13, c. 1, del succitato decreto il Presidente della Giunta regionale, il Presidente della Provincia ed il Sindaco, nell'ambito delle rispettive competenze, possono emettere ordinanze contingibili ed urgenti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti finalizzate alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente in presenza di situazioni di eccezionale ed urgente necessità.

Ulteriore estensione della potestà di adozione di provvedimenti d'urgenza in materia ambientale viene disposta, infine, dal D.Lgs. 11 maggio 1999 n. 152, recante disposizioni sulla **tutela delle acque** dall'inquinamento, il cui art. 10 affida espressamente al Presidente della Giunta regionale ed al Presidente della Provincia il potere di adottare provvedimenti specifici e motivati, integrativi o restrittivi degli scarichi o degli usi delle acque.

Per quanto concerne gli altri fenomeni di inquinamento, diversamente che nel caso dei rifiuti, delle emissioni sonore e dell'ambiente idrico, la possibilità della Pubblica Amministrazione di esercitare poteri di ordinanza non è stata prevista esplicitamente in nessun testo legislativo.

Ciononostante, l'interpretazione giurisprudenziale della normativa vigente permette di ritenere legittima l'estensione della potestà di adottare provvedimenti d'urgenza anche a situazioni di emergenza ambientale non disciplinate, sotto questo profilo, direttamente dalla legge.

Particolarmente significativa, al riguardo, è la sentenza 1904/2001 del Consiglio di Stato sui limiti posti al potere di ordinanza contingibile ed urgente del Sindaco in materia ambientale, nella quale l'adozione di provvedimenti d'urgenza viene correlata <<alla possibilità di intendere la tutela dell'igiene e della salute pubblica in senso estensivo ed evolutivo come protezione dell'ambiente in tutte le sue componenti essenziali>> (C. Stato, V, 2 aprile 2001, n. 1904).

Già in precedenza l'organo giurisdizionale si era espresso in questo senso, ritenendo legittima l'emanazione di ordinanze anche quando la salute pubblica sia minacciata da fenomeni di inquinamento ambientale (C. Stato, V, 19 maggio 1998, n. 623).

Il richiamo operato dalle due sentenze è all'ex art. 38 della L. 142/1990 (ora artt. 50 e 54 del D.Lgs. 267/2000), interpretato in senso estensivo dal Consiglio di Stato sulla base del riconoscimento esplicito di una stretta saldatura tra la tutela dell'ambiente e quella della salute.

Questa interpretazione estensiva è stata ripresa dall'organo giurisdizionale (C. Stato, ordinanza 13 settembre 2001 n. 730) in relazione all'adozione di provvedimenti d'urgenza in materia di **elettrosmog** e, in ultimo, dal giudice amministrativo a riguardo di ordinanze emanate per prevenire pericoli di **inquinamento elettromagnetico ed aereo** (TAR Campania, sez. I, 30.03.2001 n. 1426, T.A.R. Emilia Romagna, sez. di Parma, 12 giugno 2003 n. 303, T.A.R. Friuli - Venezia Giulia, 26 maggio 2003 n. 202).

Fermi restando i presupposti formali e sostanziali contemplati dall'ordinamento per l'esercizio del potere di ordinanza, non sembrano, dunque, esservi dubbi sulla *legittimità dell'adozione di ordinanze contingibili e urgenti in presenza di situazioni di emergenza ambientale* da parte dei soggetti competenti della Pubblica Amministrazione.

Il funzionario istruttore
Dr. Marco Menia

Il Direttore del Settore Diritto Ambientale
Avv. Fabio Senes